

Audiência Pública no Senado Federal, dia 23 de maio de 2022, para debater o Assédio Institucional no Setor Público na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, proposta pelo senador Paulo Paim (PT-RS)

[\(1516\) !\[\]\(c8d96c8885d3000a912c2582004aed63_img.jpg\) Audiência Pública !\[\]\(3ad821e3ca7dd4cb7003e9c8d982e254_img.jpg\) Assédio Institucional no setor público !\[\]\(177bde115c7ebbeffa559d05eea9e94b_img.jpg\) - YouTube](#)

Texto da participação de *Carla Costa Teixeira*

Professora DAN/UnB, coordenadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIP/UnB), secretária geral da ABA

Bom dia! Parabênzo o senador Paulo Paim e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa pela realização desta audiência pública. Afinal, a compreensão do “assédio institucional” é fundamental para a reflexão do processo político que o Brasil atravessa nos últimos anos.

Esse tipo de assédio é uma prática de poder cotidiana, insidiosa e autoritária que busca gerir a complexa burocracia responsável pelas funções de Estado no dia a dia da vida do cidadão. Trata-se, portanto, de uma tecnologia de governo que atinge nossos direitos civis, sociais, econômicos e políticos por meio do ataque às instituições e aos homens e mulheres que movimentam a máquina tecno-política necessária à sua efetivação. Em geral nada espetacular, o assédio institucional distingue-se por gerar *efeitos de destruição* que se desdobram no desmonte da função exercida, na perseguição da pessoa que a exerce e, por vezes, na extinção da própria instituição. Essas características parecem qualificar o assédio institucional como uma prática de poder difícil de ver e, conseqüentemente, de combater. Apresenta-se como medida meramente administrativa (como se isso existisse), se retira do debate público e oculta, assim, sua potência destrutiva da vida democrática.

Gostaria hoje de me deter na extinção das instâncias de participação social porque tenho me dedicado já há alguns anos a investigá-las e, sobretudo, porque sua destruição talvez seja uma das mais perniciosas dessa técnica de governo que se tornou disseminada mais recentemente.

Começo com um recuo temporal para o marco da institucionalização da cidadania participativa como forma de governo: a Assembleia Nacional Constituinte 1987-88. Já na Introdução do Relatório e Anteprojeto do Relator Lysâneas Maciel (PDT), na Subcomissão dos Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias na Comissão da

Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, podemos ler a seguinte afirmação:

De uma forma ou outra, grande parte do trabalho político voltado para os interesses populares se concentra em “forçar” oportunidades, em *arrombar a porta das instituições e tornar presente o povo, cujo poder de participação é subtraído a cada golpe e contra golpe.*

Claramente naquela época Lysâneas Maciel se referia a golpes militares. Celebrávamos o fim da ditadura militar e, assim, o direito de participação foi afirmado sob o entendimento de que a democracia se funda no exercício de uma cidadania na qual se deve ampliar a participação popular. Uma participação que não se esgotaria no exercício de um direito político individual: plebiscito, referendo, voto. Deveria também ser exercida como um *direito coletivo* “vinculado a mecanismos de controle do poder por parte dos cidadãos”¹. O que talvez chame atenção em um olhar retrospectivo é o quanto foi pouco conflituosa a inserção da participação popular no arranjo constitucional das políticas de governo: saúde, educação, meio ambiente, cultura etc. A nova institucionalidade da participação social no desenho das políticas públicas veio a ser também a aposta majoritária no período pós-constituente: foram criadas dezenas de Conselhos Nacionais de Participação Social e a realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (gestores, profissionais e usuários) girou em torno de uma centena. Some-se a isso o fato de em 2011 ter sido aprovada a Lei de Acesso à Informação (lei 12.527) que regulamenta o direito constitucional do cidadão obter informações públicas – condição considerada fundamental ao direito de participação da sociedade organizada. Tal experiência teve efeitos pedagógicos fundamentais para o exercício da cidadania de diversas parcelas da população, como demonstrado pelo incremento da participação dos povos indígenas nas políticas de saúde e de educação e nas eleições municipais, estaduais e federais.

Contudo, em 2014, pouco mais de 2 décadas da constituição cidadã, a Política Nacional de Participação Social criada por meio de um decreto-lei (decreto 8243) pela presidente Dilma Rousseff gerou enorme reação entre os parlamentares e também na grande imprensa. O contexto político em que esse debate se deu era complexo, como

¹ [vol-76.pdf \(camara.leg.br\)](#), página 3 (Consultado em 25/10/2021).

sabemos, o decreto foi derrubado na Câmara com facilidade e ficou parado no Senado, sem efeito. A eleição de Bolsonaro em 2018 o enterraria de vez, numa configuração em que extinguir a participação também por decreto não pareceu suficiente: as forças políticas que ascenderam ao governo precisaram celebrar sua destruição e desmonte de forma espetacular na comemoração de 100 dias de seu governo com a extinção de dezenas de comissões e conselhos. Sem muita repercussão na imprensa, pode-se antecipar a mudança de significado do princípio da cidadania participativa como direito coletivo no campo político após décadas de sua vivência. “Arrombar a porta das instituições e tornar presente o povo”, como apregoado pelo deputado Lysâneas Maciel e não contestado pela maioria à época, havia ganhado materialidade tornando-se uma utopia em construção e, nesse processo, atores políticos e econômicos (inclusive a grande imprensa) antecipavam o potencial de risco que sua ampliação por meio de uma política nacional continha.

Proponho interpretar que a revogação dos conselhos expressou e constituiu um deslocamento das fronteiras da estrutura estatal que, por sua vez, gerou outros recursos de poder. Sugiro que a retirada das organizações de participação da sociedade da rede das instituições estatais ampliou a margem de ação de grupos políticos de suporte da nova configuração de sustentação do governo. Não só pela maior liberdade de ação no interior do Estado, mas sobretudo porque esse expurgo se fez sob a égide do enxugamento da estrutura estatal, do fortalecimento da cultura de integridade nos órgãos e entidades do governo² e da construção de outras margens legítimas entre organizações estatais e privadas (no caso expurgando as organizações e movimentos sociais e ocultando as forças de mercado que as substituíram). Uma vez legitimada técnica e politicamente esta nova distinção, as possibilidades de ação (nem sempre regulares) em situações e processos decisórios de diversas ordens pelas forças políticas dominantes ficaram fora dos holofotes.

O que a investigação do assédio institucional revelou é a simultaneidade entre os processos de desmonte e de construção das outras dinâmicas de poder às expensas de qualquer debate público. Se a desinstitucionalização da cidadania participativa como

² Lembremos que também na Solenidade de 100 dias foi assinado pelo presidente e vários ministros um “termo de compromisso com a integridade pública”.

um direito coletivo tem sido publicamente questionada em sua constitucionalidade (é verdade que com pouco sucesso até o momento), o assédio institucional cotidiano é menos visível e revela práticas insidiosas de poder nas interações interpessoais que se dão à revelia das regras de conduta e atribuição de responsabilização nas relações hierarquizadas da administração pública – as utilizam de modo sub-reptício ou as modificam. Nos dois processos, contudo, podemos reconhecer a dinâmica de um governo que tem logrado atuar de forma destrutiva, excludente, autoritária e violenta em um enquadramento democrático cada vez mais precário. No caso do assédio institucional, tal dinâmica parece operar por um mecanismo que articula estratégias de ataque organizacional e moral geradoras de um “clima de medo” e de silenciamento dos atingidos, conformando, assim, a face invisível e não espetacular da destruição como forma de governo e de reconfiguração das redes institucionais vigentes.

Obrigado!