

Leonel Pires Ohlweiler

Assédio Moral na Administração Pública

dominação, violência simbólica e poder

UNIVERSIDADE
LaSalle
Editora

Universidade La Salle

Reitor: *Paulo Fossatti*

Vice-Reitor: *Cledes Antonio Casagrande*

Pró-Reitor de Graduação: *Cledes Antonio Casagrande*

Pró-Reitor de Administração: *Vitor Augusto Costa Benites*

Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão: *Cledes Antonio Casagrande*

Conselho da Editora Unilasalle

Andressa de Souza, Cledes Antonio Casagrande, Cristiele Magalhães Ribeiro,

Jonas Rodrigues Saraiva, Lúcia Regina Lucas da Rosa, Patrícia Kayser

Vargas Mangan, Rute Henrique da Silva Ferreira, Tamára Cecília

Karawejczyk Telles, Zilá Bernd, Ricardo Figueiredo Neujahr

Projeto gráfico e diagramação: *Editora Unilasalle - Ricardo Neujahr*

Revisão final: *Leonel Pires Ohlweiler*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O37a Ohlweiler, Leonel Pires.
Assédio moral na administração pública [recurso eletrônico] :
dominação, violência simbólica e poder / Leonel Pires Ohlweiler.
– Dados eletrônicos. – Canoas, RS : Ed. Unilasalle, 2021.

ISBN 978-65-89486-17-6

Livro eletrônico.
Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader.
Modo de acesso: < [https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/
books/article/download/8758/3293](https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/download/8758/3293) >.

1. Direito. 2. Direito administrativo. 3. Administração
pública. 4. Assédio moral. I. Título.

Bibliotecário responsável: Samarone Guedes Silveira - CRB 10/1418

Editora Unilasalle

Av. Victor Barreto, 2288 | Canoas, RS | 92.010-000

+55 51 3476.8603

editora@unilasalle.edu.br

<http://livrariavirtual.unilasalle.edu.br>

Editora afiliada:



Leonel Pires Ohlweiler

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Dominação, violência simbólica e poder

Universidade La Salle - Editora Unilasalle

CANOAS, 2021.

DEDICATÓRIA

Para Milene, companheira, amor, carinho e cuidado.
São infinitas as palavras para nominar nossa vida
juntos. Precisaria escrever outro livro, no mínimo!

Renato e Artur, filhos amados, o mundo é melhor
porque vocês existem!

AGRADECIMENTOS

Durante alguns anos discuti o tema do Assédio Moral na Administração Pública com alunos, colegas da universidade e ouvintes de palestras proferidas. As reflexões deste livro somente ocorreram por força dos constantes diálogos!

Agradeço à UNILASALLE pela acolhida do Projeto de Pesquisa Administração Pública e Sociedade, no bojo do qual desenvolvi muitas das ideias aqui consignadas.

Aos alunos do Curso de Mestrado da Unilasalle, pois os debates durante os encontros foram decisivos para o aprimoramento do trabalho.

Agradeço à Professora Renata Almeida da Costa, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da UNILASALLE, sempre incentivando as incursões na sociologia do Direito.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE PODER E O ASSÉDIO MORAL | 13 |
| 1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOMINAÇÃO: O CASO DO RESP 1.286.466-RS, JULGADO PELO STJ | 13 |
| 1.1.1 <i>O Assédio Moral no Espaço Burocrático: disfunções e patologias administrativas</i> | 14 |
| 1.1.2 <i>Assédio Moral e Castigo: a face perversa da Administração Pública no julgamento do RESP 1.286.466-RS do STJ</i> | 19 |
| 1.2 O ESTADO COMO LUGAR NEUTRO? O CAMPO BUROCRÁTICO COMO PRINCÍPIO DA ORDEM PÚBLICA | 24 |
| 1.2.1 <i>O Assédio Moral no Espaço Institucional e Normativo do Estado. Instrumentalização da Burocracia e o Quadro Legislativo</i> | 24 |
| 1.2.2 <i>O Discurso dos Agentes Públicos, o Estado como Estruturante do Sentido das Relações Administrativas e o Poder Simbólico</i> | 30 |
| 1.3 POR UMA SOCIOGÊNESE DO CAMPO DA BUROCRACIA BRASILEIRA PARA A COMPREENSÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 35 |
| 1.3.1 <i>Situando o Assédio Moral na Teoria dos Campos de Bourdieu</i> | 35 |
| 1.3.2 <i>Breves Reflexões da Construção do Campo Administrativo no Brasil</i> | 37 |
| 1.3.3 <i>Campo, Habitus e o Assédio Moral como Castigo. Perfil Social de uma Patologia Burocrática</i> | 44 |
| 2 O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DISPOSIÇÕES LINGUÍSTICAS E RISCOS SOCIOADMINISTRATIVOS | 50 |
| 2.1 A NECESSÁRIA INDIVIDUALIZAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 50 |

| | |
|--|------------|
| 2.1.1 Contextos Sociojurídicos e a Não Caracterização do Assédio Moral | 50 |
| 2.1.2 O Insucesso Processual nos Casos de Assédio Moral | 59 |
| 2.2 DELIMITAÇÕES E JURIDICIZAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 65 |
| 2.2.1 O Assédio Moral no Mundo do Trabalho: alguns significados possíveis | 65 |
| 2.2.2 O Conceito do Assédio Moral no Direito (Administrativo) e os Perigos do Formalismo Racionalizante. Possibilidades de uma leitura sociojurídica | 71 |
| 2.3 O QUE É O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? | 80 |
| 2.3.1 A Caracterização do Assédio Moral na Administração Pública como Prática ... | 80 |
| 2.3.2 Riscos Socioadministrativos do Assédio Moral na Administração Pública | 91 |
| 2.3.2.1 Riscos Socioadministrativos sob a Dimensão do Habitus (Capital) Burocrático | 101 |
| 2.3.2.2 Riscos Socioadministrativos sob a Dimensão do Campo Burocrático | 107 |
| 3 POR UMA TEORIA DA PRÁTICA DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 117 |
| 3.1 CONDIÇÕES EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA SOBRE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 117 |
| 3.2 O ASSÉDIO MORAL COMO PATOLOGIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REFERÊNCIAS A PARTIR DA PESQUISA ... | 127 |
| 3.2.1 O Habitus Burocrático como Indicador da Ação Sociojurídica Assediadora ... | 127 |
| 3.2.2 A Caracterização do Assédio Moral no Campo Administrativo | 137 |
| 3.2.3 Agentes Públicos, Assédio Moral e o Capital Institucionalizado | 144 |
| 4 AS DINÂMICAS DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÕES PREVENTIVAS: O NECESSÁRIO CONTROLE DAS PATOLOGIAS BUROCRÁTICAS | 149 |

| | |
|--|-----|
| 4.1 O DESENVOLVIMENTO DA AÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 149 |
| 4.1.1 <i>As Categorizações Dogmáticas de Assédio Moral</i> | 149 |
| 4.1.2 <i>Técnicas e Fases do Assédio Moral na Administração Pública</i> | 156 |
| 4.1.3 <i>A Dimensão Relacional do Assédio Moral na Administração Pública: agentes públicos assediadores e vítimas assediadas</i> | 162 |
| 4.2 JURIDICIDADES ADMINISTRATIVAS PARA A PREVENÇÃO DO ASSÉDIO MORAL | 173 |
| 4.2.1 <i>A Lógica do Campo Burocrático em Bourdieu: o Assédio Moral como Abuso de Poder</i> | 173 |
| 4.2.2 <i>A Necessária Gestão dos Riscos Socioadministrativos de Assédio Moral ...</i> | 177 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 188 |
| REFERÊNCIAS | 191 |

INTRODUÇÃO

A Administração Pública encontra-se submetida a diversos processos de desconstrução que influenciam sobremaneira as relações estabelecidas entre os agentes do campo administrativo. A instrumentalização e a arbitrariedade das ações realizadas pelo Estado, colocando o homem em segundo plano, sucumbindo às demandas do capital, da ordem econômica e aos interesses privados, abrem o leque dos debates para o tema desta investigação.

O assédio moral praticado por agentes públicos necessita de profundas investigações, análises e construção de conhecimentos capazes de abarcar o fenômeno. São ações administrativas abusivas consistentes em atentados contra a dignidade, repetidas mediante atos, gestos, palavras e outros comportamentos que criam situações de dominação das vítimas assediadas. A prática não é nova, existindo diversos estudos na área do Direito do Trabalho, mas tratando do assédio no âmbito de empresas privadas.

No entanto, cada vez mais o assédio moral manifesta-se no próprio interior do Estado, considerando as múltiplas peculiaridades do campo burocrático, ambiente propício para comportamentos marcados pela violência simbólica. Muito embora o foco de tais ilícitos não se relacione apenas à questão da produtividade, a análise aqui realizada aprofunda tal possibilidade, indicando, também, o fato da disputa de poder e a competitividade pelo domínio do espaço administrativo, como ingredientes cruciais. Urge traçar o âmbito dos riscos socioadministrativos de assédio moral, além de modificar o conjunto de posturas burocráticas.

A recepção do tema pelo Direito Administrativo é relevante e permite diversas possibilidades para a pesquisa sobre o assédio moral, contribuindo para a compreensão do processo de desenvolvimento de tal prática, possíveis sanções aos agentes assediadores, além do desenvolvimento de políticas de prevenção, a fim de evitar a exclusão da vítima do mundo do trabalho público.

A perspectiva adotada neste estudo destaca o assédio moral na Administração Pública como ação sociojurídica, vislumbrando-o como

consequência das influências do mundo social e do funcionamento do campo administrativo do Estado, com as especificidades do exercício do poder, ou seja, ação oriunda de um *habitus*, princípio gerador e estruturador de práticas e de patologias funcionais.

O objetivo do trabalho consiste em olhar o assédio por meio das lentes da sociologia de Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1989), teoria de base utilizada para dialogar com o Direito Administrativo, aplicando e enriquecendo o leque de perspectivas. A metodologia empregada foi pesquisa bibliográfica e jurisprudencial de casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ao longo da investigação decidiu-se adotar a metodologia utilizada por Marie-France Hirigoyen (2012), os relatos ficcionais. O assédio moral caracteriza-se como tema sensível. É preciso dar voz às vítimas assediadas. A maneira de trazê-las para o texto foi por intermédio de relatos ficcionais, ou seja, os nomes e contextos, por razões óbvias, situam-se no campo da ficção. De qualquer modo, o valor da metodologia é considerável. As questões debatidas aqui integram o projeto de pesquisa desenvolvido junto à Universidade La Salle, intitulado “Administração Pública e Sociedade”, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração direito e sociedade.

Inicialmente, a Administração Pública situa-se como campo de poder e a elevada preocupação com o assédio moral, estatisticamente fenômeno em crescimento. As ações assediadoras relacionam-se com o processo de dominação que se desenvolve no Estado. Em alguma medida, são úteis os debates realizados por Robert Merton sobre disfunções da burocracia. O julgamento do Recurso Especial 1.286.466-RS foi destacado no primeiro capítulo, em virtude de características especiais descritas, impulsionando as reflexões sociojurídicas, nas quais alguns diálogos foram imprescindíveis, Max Weber possibilitou incursões interessantes no tema da burocracia. O Espaço burocrático do Estado é ambiente propício para o surgimento do assédio moral, eis que a relações funcionais são relações de poder e dominação. Já neste momento primeiro haverá destaque para a pesquisa empírica realizada, aludindo-se às decisões integrantes do *corpus* da pesquisa, abarcando os anos de 2011 até 2019.

Após refletir sobre a normatização do assédio moral, discute-se com maior atenção o contributo do olhar sociojurídico, sendo que o debate sobre o *habitus*,

campo e capital, indicadores empregados na pesquisa empírica, auxiliam na investigação do tema a partir do caráter relacional, ou seja, não é algo decorrente apenas de aspectos subjetivos, da intenção do agente assediador, bem como restrito à influência objetiva da estrutura. Considerando o assédio moral como ação social, no caso também configurado sob o ponto de vista do Direito Administrativo, o processo de descrição das indicações - fáticas e jurídicas - de tal ação remete para a interpretação das decisões tomadas por agentes públicos como resultado de estratégias construídas no âmbito do campo burocrático em situações socialmente configuradas de dominação e utilização da violência simbólica. Aprofunda-se neste capítulo segundo o tema dos riscos socioadministrativos de assédio moral. É possível identificar diversos fatores que ensejam tal prática, desde aqueles vinculados ao específico funcionamento do campo burocrático, além de múltiplas fontes externas e oriundas de outros campos.

No Capítulo 3, de plano, serão referidas as condições epistemológicas da pesquisa sobre o objeto deste estudo, utilizando-se a base sociológica de Pierre Bourdieu. Imerso nessa proposta, o assédio moral é espécie de prática burocrática, impondo-se à discussão e reflexividade para descortinar a lógica e o sentido das ações assediadoras. O diálogo com Bourdieu auxilia a não cair em posturas deterministas e mecânicas da vida institucional do Estado e da Administração Pública. Assim, para refletir o assédio moral, urge: a) pensar relacionalmente; b) desenvolver a dúvida radical; e c) discutir a objetivação do objeto. Estabelecidas tais premissas, o assédio moral será investigado por intermédio do *habitus*, indicador da ação sociojurídica assediadora, a caracterização do assédio no campo administrativo e, por fim, o foco nos agentes públicos e o capital institucionalizado.

As dinâmicas do assédio moral na Administração Pública e ações preventivas serão abordadas no último capítulo do livro, partindo-se de especificações quanto às espécies de práticas vertical, horizontal e organizacional, às técnicas e fases, bem como à imprescindível gestão pública dos riscos. As medidas de prevenção são variadas, mas, em última análise, importa a modificação do funcionamento do campo administrativo. Ao longo da pesquisa afirmou-se a violência simbólica contida no assédio moral. Detectar essa dimensão é pressuposto relevante para as medidas de caráter preventivo. Nos processos de dominação existem determinadas dinâmicas de funcionamento integrando a estrutura do campo social. Impõe-se dotar de visibilidade tais recursos estruturantes e estruturados, desconstruindo aquilo que é indiscutível. No entanto, a maior efetividade da prevenção exige que

as disposições preventivas, cuidado e respeito ingressem no sentido prático dos agentes do campo, ampliando-se as possibilidades de modificações estruturais, erigindo espaços institucionais de autonomização.

O texto aqui elaborado, portanto, em hipótese alguma esgota as discussões sobre a matéria. Trata-se do início de abordagens sociojurídicas sobre a própria Administração Pública. Há um texto muito interessante de Zygmunt Bauman (2015, p. 18), no qual refere a sociologia como um diálogo com a experiência humana, experiências e vivências, o que acontece com os agentes ao interagirem com o mundo e o encontro com o outro. As indagações lançadas direcionam-se, em última análise, para dialogar com as experiências daqueles agentes públicos submetidos a práticas assediadoras, desvelando-se as vivências e relatos de vozes ausentes, desconsideradas nos burocráticos processos de gestão pública.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE PODER E O ASSÉDIO MORAL

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOMINAÇÃO: O CASO DO RESP 1.286.466-RS, JULGADO PELO STJ

A incidência de casos de assédio moral na Administração Pública, cada vez mais, é objeto de preocupações nos processos de gestão, deixando de caracterizar-se como fenômeno típico das organizações privadas. Conforme dados da Controladoria-Geral da União, cresce o número de agentes públicos com reclamações de maus-tratos praticados por superiores hierárquicos. No ano de 2015, um dado alarmante: a cada 62 (sessenta e duas horas) foram abertos procedimentos administrativos relacionadas ao assédio moral, culminando na aplicação de sanções de demissão em relação a dois servidores públicos, quatro sanções disciplinares de advertência e duas destituições de cargos de provimento em comissão.¹ A fim de contextualizar a discussão que será realizada nesta investigação, a reportagem publicada descreve o caso de servidora pública do Ministério da Saúde relatando problemas com superiores desde o ano de 2002, consistentes em práticas vexatórias e de constrangimentos, inclusive o isolamento da vítima de assédio moral em um cubículo, sem ventilação, pretendendo isolá-la dos demais colegas da equipe de trabalho, vedando-se o compartilhamento de informações com o propósito de impedir o recebimento de tarefas. Em virtude das ações assediadoras, entrou em depressão e foi colocada à disposição do setor de Recursos Humanos sem maiores explicações.

A servidora decidiu não somente levar o fato ao conhecimento da Ouvidoria-Geral da União (OGU), bem como encaminhar denúncia ao Ministério Público Federal (MPF), resultando na condenação dos dois superiores hierárquicos por atos de improbidade administrativa em face da prática de assédio moral. O caso não é isolado na Administração Pública Federal, pois segundo dados da CGU, entre os anos de 2015 e 2016 houve crescimento no número de processos

1 Conforme informações da CGU publicadas no Correio Braziliense em 23/10/2016. <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23/internas_economia,554349/umprocesso-por-assedio-moral-e-registrado-a-cada-55-horas.shtml>.

administrativos instaurados para apurar denúncias de assédio moral, sendo que o número de apurações cresceu 51,1% em 2015, ensejando 136 casos. Entre os meses de janeiro e setembro de 2016, conforme os mencionados dados, 118 processos administrativos foram instaurados, indicando uma média de um caso a cada 55 horas, cujos resultados foram aplicação de quatro sanções de advertência, três suspensões de servidores públicos e uma multa (TEMÓTEO, 2016).

Muito embora não seja o foco da investigação, em relação aos empregados públicos da Administração Pública Federal, conforme informação do Tribunal Superior do Trabalho, em janeiro de 2016 ocorreram 74 novos registros de assédio moral e 116 em janeiro de 2017, alcançando o pico de 218 em novembro daquele ano. Relativamente aos titulares de cargo efetivo, os dados são igualmente relevantes, pois, de acordo com estatísticas da CGU, em termos de processos, de 1º de janeiro de 2014 até 11 de abril de 2019 houve 906 processos tratando do assédio, incluindo o assédio sexual, com a punição de 94 servidores (BATISTA, 2019).

1.1.1 O Assédio Moral no Espaço Burocrático: disfunções e patologias administrativas

O quadro acima retratado indica a abrangência do assédio moral, não apenas como fenômeno local, mas algo inserido na “decadência ideológica de valores”, transformando o exercício de poder em abuso de hierarquia ou de qualquer poder de fato (LORENZO DE MEMBIELA, 2007, p. 39), ensejando a disparada da violência no trabalho ao ponto de caracterizar autêntica epidemia.²

2 Muito embora se referindo ao assédio moral na esfera das relações de trabalho de um modo geral, são relevantes as seguintes observações de Margarida Barreto sobre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e que, de algum modo, atingem o setor público. Assim menciona a autora: “Para entender a questão do assédio moral, é importante, antes de tudo, compreender as mudanças radicais que o mundo do trabalho sofreu nesses últimos 20 anos. Entre outras coisas, podemos falar da questão da reestruturação intensiva das empresas, que se caracteriza, principalmente, pela demissão em grande escala. O resultado é que aqueles que ficam acabam sobrecarregados, realizando tarefas que corresponderiam a dois ou três funcionários. Outro conceito muito usado é o da flexibilização, que, na verdade, acaba sendo a flexibilização dos direitos, do tempo e da saúde do trabalhador. O trabalhador, cuja jornada de trabalho era de oito horas, passa a estar 24 horas por dia à disposição da empresa. Seu tempo passa a ser o tempo do poder e da produção. Tem ainda a questão da empregabilidade, na qual o trabalhador é responsabilizado pela sua própria atualização, a fim de se tornar empregável, isto é, um indivíduo pronto para atender ao

O assédio moral na Administração Pública, segundo alude o autor, relaciona-se com o próprio processo de dominação que se desenvolve no Estado como campo de poder: “Lo que describe no es ni más ni menos que la dominación del funcionario por la Administración Pública prescindiendo de su dimensión personal, de su dignidad” (LORENZO DE MEMBIELA, 2007, p. 43).

Não se pode olvidar, assim, o ambiente propício dos espaços burocráticos para a ocorrência de assédio moral, compreendendo a burocracia levando em conta algumas das características desenvolvidas por Max Weber, como atividade ordenada por regulamentos, por leis ou normas administrativas, distribuída de forma fixa como deveres oficiais, estruturada a partir do princípio da autoridade, conferindo à autoridade administrativa a competência para dar as ordens necessárias à execução de tais deveres, delimitada por normas relacionadas aos meios de coerção para a realização metódica e contínua de tais deveres (WEBER, 1982, p. 229), configurando-se, assim, o conceito de autoridade burocrática. Portanto, o ambiente da Administração Pública, a partir dessa concepção de caráter formal e racional, é estruturado nos princípios da hierarquia e dos níveis de autoridade, fixando vínculos de subordinação, a previsão escalonada de postos superiores e inferiores.

A prática do assédio moral, por vezes, surge por meio do exercício de determinados poderes administrativos, em especial o hierárquico e o disciplinar, cujos desvios colocam a vítima em contextos vexatórios e de humilhação. É claro que a concepção burocrática, na sua própria gênese, forma-se com base em níveis e escalonamentos, possibilitando recursos para a autoridade superior (WEBER, 1982, p. 230). No entanto, em quadros de assédio moral, a previsão formal de tal possibilidade sucumbe diante dos contextos fáticos de imposição da autoridade burocrática. Trata-se de um fenômeno capaz de ultrapassar as dimensões formais e racionais da organização e do seu modo de documentação escrita do exercício das prerrogativas.

Outro aspecto da burocracia e digna de nota reside na circunstância de atribuir-se funções administrativas de acordo com o princípio da especialização e considerações exclusivamente objetivas (WEBER, 1982, p. 250), característica, por um lado, relacionada à busca de maior eficiência da atuação burocrática, mas,

chamado do mercado de trabalho. O trabalhador deixa de ser um trabalhador para virar um colaborador, ou seja, nós nos tornamos colaboradores da nossa própria exploração. Tudo isso afeta diretamente a forma como as pessoas se relacionam no ambiente de trabalho e acabam formando um terreno propício para o assédio moral (BARRETO, 2008).

por outro, o cumprimento objetivo determina ações “sem relação com pessoas”.

Ao tratar da questão, Max Weber refere:

Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é desumanizada, na medida em que se consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial (WEBER, 1982, p. 251).

O contexto de assédio moral que será aqui examinado configura-se de modo paradoxal. O tratamento isonômico caracteriza-se diretriz das ações burocráticas, tanto nas relações externas entre cidadãos e Administração e, ainda, no plano interno da própria instituição. Por outro lado, enseja ações e omissões administrativas desconsiderando aspectos individuais e pessoais dos agentes públicos vítimas de constrangimentos e violências cotidianas no ambiente de trabalho público, acentuando a incapacidade do sistema burocrático de lidar com tais situações de vulnerabilidade. Sob a perspectiva organizacional não se pode desconsiderar, como refere Max Weber, que a burocracia é um espaço daqueles que se consideram bem informados, institucionalizando uma espécie de relação de superioridade e segredo. Nas palavras do autor, “a administração burocrática tende sempre a ser uma administração de ‘sessões secretas’: na medida em que oculta seu conhecimento e ações da crítica” (WEBER, 1982, p. 269), o que vale para diversos fatos que ocorrem no interior da organização.

De algum modo, o assédio moral na Administração Pública relaciona-se com as denominadas disfunções da burocracia, para utilizar a expressão de Robert Merton (MERTON, 1970), mas que podem ser compreendidas como patologias burocráticas, fenômenos muitas vezes não alcançados pela racionalidade formal das regras da organização pública, capaz de ensejar desde o descumprimento de objetivos constitucionalmente legítimos da Administração até a degradação da saúde dos agentes públicos. O sociólogo parte do pressuposto de sua teoria funcionalista para compreender as disfunções, pois vislumbra a burocracia como espaço de organização formal, dotado de nítida divisão de atividades integradas, consideradas deveres inerentes ao cargo.

Algumas das características da burocracia, nos termos descritos pelo autor:

Um sistema de controles e sanções diferenciados é definido nos regulamentos. A designação dos encargos ocorre na base das qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade hierarquicamente disposta, as atividades dos ‘peritos treinados e assalariados’ são governadas por regras gerais, abstratas e claramente definidas, as quais evitam a necessidade de serem emitidas instruções específicas para cada caso particular (MERTON, 1970, p. 272).

Considerando tal estrutura social surgem as denominadas disfunções, com papéis relevantes para proporcionar riscos relacionados ao tema desta pesquisa. O espaço da Administração Pública é marcado pela pressão sobre o agente público, cujas causas são diversas. Para Robert Merton, a estrutura burocrática exerce pressão constante sobre o agente público, a fim de adotar condutas metódicas, prudentes e disciplinadas para alcançar bons resultados (MERTON, 1970, p. 275). É claro, tais referências devem ser contextualizadas em termos da Administração brasileira, mas ao longo da investigação será possível detectar a ocorrência do assédio moral em contextos de uso exacerbado das exigências por resultados ou o cumprimento de regras. No entanto, trata-se de utilização indevida de tal prerrogativa, marcada pelo propósito do desvio de finalidade. Na primeira hipótese surge a disfunção burocrática segundo a qual “a obediência às regras, originalmente concebida como um meio, transforma-se num fim, então ocorre o processo familiar de *deslocamento dos objetivos*, pelo qual ‘um valor instrumental torna-se um valor terminal’” (MERTON, 1970, p. 275). O deslocamento de objetivos determina a rigidez formal dos procedimentos burocráticos, ocasionando em muitas situações a incapacidade do próprio sistema para lidar com situações peculiares de vulnerabilidade em virtude do assédio moral.

Em tal contexto, por exemplo, a falta de efetividade das autoridades responsáveis pela disciplina na Administração Pública para detectar, diagnosticar e encontrar soluções, considerando o “virtuoso burocrático”, de Robert Merton (1970, p. 276), cuja ação é caracterizada por não esquecer uma só das regras que limitam sua atividade e, por mais paradoxal que pareça, determina a incapacidade de ajudar não somente os cidadãos, mas os próprios agentes públicos vítimas de assédio moral. Consoante ao destacado anteriormente, quando o servidor enredado em tal contexto de vulnerabilidade adquire coragem para reclamar,

os arranjos institucionais da esfera burocrática, em alguns casos, tendem a dar pouca importância e até mesmo anular qualquer possibilidade de irrisignação, tudo direcionado para preservar o *espírito de corpo*, ou seja, uma espécie de “organização informal que se desenvolve tipicamente em tais situações, frequentemente leva o pessoal a defender seus interesses arraigados” (MERTON, 1970, p. 277), desqualificando do senso comum burocrático aquela vítima que pretende contextualizar modos e maneiras do fazer administrativo impregnado em determinados órgãos públicos.

Por fim, talvez uma das disfunções mais destacadas, resultado da norma de impessoalidade: a despersonalização das relações, também já detectada antes com base na concepção clássica de burocracia de Max Weber. Como alude Robert Merton, o conjunto de regras gerais e abstratas produz o resultado de o agente público reduzir o papel das relações pessoais, o que, de algum modo, é benéfico, mas produz a incapacidade de lidar com casos individuais, recorrendo com frequência aos tradicionais processos de categorização, pode-se dizer, não somente dos cidadãos de modo geral, como dos próprios agentes da Administração Pública; com efeito, “o comportamento estereotipado não é adaptado às exigências dos problemas individuais” (MERTON, 1970, p. 279).

Tais referências das disfunções burocráticas, compreendidas como verdadeiras patologias, situam-se no horizonte do paradigma funcionalista moderado do autor,³ no qual a sociedade caracteriza-se como um sistema complexo, cujas várias partes atuam juntas para produzir estabilidade e solidariedade (GIDDENS, 2012, p. 31), sendo a postura teórica voltada com maior ênfase nos consensos produzidos e determinados espaços sociais. No caso da burocracia, a ordem e o equilíbrio, portanto, estariam de acordo com a ordem natural das coisas. No entendimento de Anthony Giddens, “procurar os aspectos disfuncionais do comportamento

3 Como alude Ramón Soriano, as teorias funcionalistas remontam ao entendimento de Durkheim e caracterizam-se por sustentar a sociedade como um sistema fundado em dois vetores: a independência das partes e a tendência à ordem e ao equilíbrio no processo evolutivo do sistema (SORIANO, 2016, p. 297). No entanto, segundo o autor, Robert Merton adotaria um funcionalismo moderado. Em sua concepção adotaria o pressuposto de que o funcionalismo é válido como teoria, mas não seria uma teoria absoluta, devendo-se complementá-la com outras teorias e paradigmas sociológicos. As disfunções, por sua vez, são atividades que se opõem ao regular funcionamento do sistema social. Trata-se de um possível conflito dentro do sistema, cuja resolução ocorre pelos próprios instrumentos deste sistema (SORIANO, 2012, p. 299-300). Sobre as críticas entabuladas por Robert Merton ver ainda o exame realizado por George Ritzer (RITZER, 1995, p. 128-130).

social significa concentrar-se em aspectos da vida social que desafiam a ordem de coisas existente” (GIDDENS, 2012, p. 31). De qualquer modo, adotando o prisma de outras perspectivas sociológicas, e com maior riqueza de possibilidades, é crível vislumbrar o assédio moral na Administração Pública corolário do próprio campo de poder e estruturas de dominação presentes. A organização burocrática fundada em ordens, hierarquias e disciplina produz poder, desigualdades e lutas constantes, engendrando espaços de tensão e relações de controle voltadas para o condicionamento de ações individuais.

1.1.2 Assédio Moral e Castigo: a face perversa da Administração Pública no julgamento do RESP 1.286.466-RS do STJ

O julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466-RS, j.03.09.2013 exemplifica o acima retratado, no qual houve a análise interessante sobre o assédio moral na Administração Pública, além da caracterização da conduta como ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. O acórdão foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade

exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido.

O caso iniciou por meio da propositura de ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o Prefeito do Município de Canguçu na época, acusando-o de violar os princípios constitucionais da Administração Pública, ao valer-se do cargo de Prefeito Municipal para vingar-se de servidora municipal, titular do cargo de provimento efetivo de auxiliar administrativo, obrigando-a a permanecer “de castigo” na sala de reuniões da Prefeitura Municipal por determinado período de tempo. Configura-se nítido exemplo de espécie de ação social envolvendo a estrutura de dominação. Não se pode olvidar a referência de Max Weber segundo a qual nem toda ação social relaciona-se com processos de dominação (WEBER, 2015, p. 187), mas, conforme será explorada ao longo desta investigação, a figura do assédio moral na Administração Pública ocorre em contextos de dominação. É claro, em grande parte, sua incidência não se origina da utilização de meios econômicos, mas de outras formas de poder, como no caso acima retratado, em que, com base no exercício do poder disciplinar, surgiu o contexto da ação social ilegítima.

Como alude Weber, a dominação possui um sentido amplo e pode ocorrer em diversos contextos, mas está ligada ao conceito de poder, isto é, a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, apresentando-se de variadas formas, dentre elas, segundo o sociólogo, a dominação em virtude de autoridade, poder de mando e dever de obediência, inclusive da autoridade administrativa (WEBER, 2015, p. 188). Da relação de dominação, por vezes, surgem relações arbitrárias, como no caso de assédio moral julgado pelo STJ, cuja investigação demonstrou, conforme consta na sentença de 1º grau (Processo nº 042/1.06.0002612-6), o réu agiu por motivo de vingança, em virtude de a servidora pública levar ao conhecimento do Ministério Público a existência de dívida do Município com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos. A servidora relatou que o réu ameaçou colocá-la em disponibilidade e conceder, sem solicitação, férias por um período de trinta dias. Esse fato, inclusive, ensejou matéria jornalística e a instauração de Comissão Especial na Câmara Municipal de Canguçu. Diante dos fatos, nos termos da petição inicial da ação de improbidade administrativa, o réu violou os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade e impessoalidade (artigo 37, “caput”, da Constituição Federal).

Sob a perspectiva da concepção sociológica de Max Weber, constata-se a presença não apenas do quadro de emissão de uma ordem – ainda que dotada de ilegalidade -, mas com a efetividade necessária, em especial em virtude do próprio agente político e sua atuação de dominador nos quadros da burocracia. Em termos expressos, dominação é “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer poder ou influência sobre outras pessoas. Em cada caso individual, a dominação (autoridade) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão” (WEBER, 2015, p. 139). Tal questão é de grande relevância para compreender o assédio moral na Administração Pública, ou seja, em quais contextos ocorrem ação – ou omissão – administrativa capaz de configurar tal prática? Quais determinantes fáticas do espaço burocrático da Administração Pública favorecem a submissão das vítimas a tais situações vexatórias?

A partir do conteúdo do caso mencionado, e nos termos do que consta na sentença de primeiro grau, o réu sustentou a tese de que o fato descrito na petição inicial da ação de improbidade administrativa constituiu-se fato atípico, pois não há como configurar no caso concreto a conduta prevista no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. O Juiz de Direito da Comarca de Canguçu, no entanto, entendeu configurado o ato de improbidade administrativa, eis que o fato imputado estava devidamente comprovado por meio de provas documentais. Aludiu a juntada de reportagens jornalísticas sobre o fato, indicando não se tratar de caso isolado no Município, na medida em que o Chefe do poder Executivo agiu de forma semelhante por pelo menos cinco vezes. Ao prestar depoimento na Comissão Especial da Câmara de Vereadores, a servidora confirmou o conteúdo da petição inicial. O réu determinou que permanecesse sentada no seu gabinete e, posteriormente, na sala de reuniões, sendo que o “castigo” foi presenciado por diversas pessoas. Durante a instrução processual esses fatos foram devidamente comprovados, segundo narrado nos documentos analisados.

Relativamente às espécies de dominação, por vezes, na configuração do assédio moral, não se manifesta apenas uma. Como alude Max Weber, há três tipos de dominação:

- a) de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou

b) de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,

c) de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 2015, p. 141).

Portanto, a prática do assédio moral no âmbito da Administração Pública vincula-se não somente à atuação da autoridade valendo-se de algumas qualidades que lhe são próprias, em virtude de múltiplos fatores, para impor sua vontade e emitir ordens de modo a subjugar a vítima, mas, dependendo do espaço do serviço público, trata-se de algo que sempre ocorreu deste modo, inserindo-se no horizonte de sentido compartilhado, cuja ação é realizada dentro dos espaços institucionalizados pelas regras de organização burocrática. Na hipótese aludida, muito embora o motivo do assédio moral resida nas denúncias realizadas pela servidora pública, a autoridade municipal valeu-se de sua imposição carismática como detentor do poder para criar a situação ilegítima. Tanto que, ao final, o Juiz de Direito entendeu configurado o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, na medida em que o Prefeito Municipal utilizou indevidamente do exercício do cargo público.

Basicamente foram dois os fundamentos jurídicos da procedência dos pedidos: (a) ao agir por motivo de vingança, afastando a servidora pública do exercício de suas atividades, violou os princípios da Administração Pública, especialmente o da impessoalidade, na medida em que agiu desvinculado da finalidade pública que deve nortear todos os atos praticados por agentes públicos; bem como (b) violou a moralidade administrativa ao punir a servidora pública que agiu no exercício de um direito, qual seja levar ao conhecimento do Ministério Público uma dívida do Município de Canguçu com o fundo de pensão dos servidores públicos.

É nítido, assim, em contextos de assédio moral, o exercício das competências burocráticas – fundadas na dominação racional-legal -, mas ultrapassando o campo das atuações administrativas legítimas, permeadas pela cultura da organização de submeter alguém à prática do poder, ensejando as dominações funcionais. Relativamente ao “castigo” imposto à vítima, aduziu o Juiz de Direito que o réu não poderia adotar esta prática, valendo-se da “ascendência funcional”, sendo que

exerceu as atribuições legais de forma odiosa e incidiu na prática de abuso de poder. Em virtude desses fatos, a ação civil pública foi julgada procedente, condenando o réu à suspensão dos direitos políticos por três anos; ao pagamento de multa civil de cinco (5) vezes o valor da remuneração percebida à época do fato e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Considerando o caráter controvertido sobre a compreensão do assédio moral, bem como suas consequências em termos de responsabilidade do agente público, houve recurso da sentença de primeiro grau, Apelação Cível nº 70029359379, julgada pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujo acórdão foi assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PUNIÇÃO INDEVIDA A FUNCIONÁRIO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE PARA OS FINS DA LEI Nº 8.429/1992. Conforme abalizada doutrina, a probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos. Consiste no dever de o funcionário, no exercício de suas funções, servir a Administração com honestidade, sem se aproveitar dos poderes e facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem. Não é qualquer falta funcional que dá ensejo à condenação nas penas da Lei da Improbidade. No caso, a indevida punição de funcionário não guarda qualquer relação com a moralidade administrativa prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Improcedência da demanda. Apelação provida (Apelação Cível Nº 70029359379, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Julgado em 01/04/2010).

Ao fundamentar a improcedência da ação de improbidade administrativa, mencionou-se que os fatos descritos na petição inicial não guardam relação com a moralidade administrativa descrita no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, eis que o ato de improbidade administrativa se relaciona com as condutas não apenas ilegais, mas dolosas e culposas, no sentido de lesar o patrimônio público, ou tirar proveito para si ou para outrem. Assim, em virtude de não haver a prática de ato de improbidade administrativa, a sentença de 1º grau foi reformada.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, inconformado com a decisão do Tribunal de Justiça, recorreu para o Superior Tribunal de Justiça e ensejou o julgamento do citado Recurso Especial nº 1.286.466, conforme referido inicialmente, prevalecendo, ao final, o reconhecimento da prática do assédio moral, bem como a caracterização como ato de improbidade administrativa.

O assédio moral, destarte, caracteriza-se ato de dominação. É indubitável o contributo sociológico de Max Weber ao desenvolver a sociologia da dominação. A discussão levada a cabo neste breve estudo, partindo do diálogo com Weber, focará o debate na compreensão da dominação sob a perspectiva da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu (2008) e mercado pela violência simbólica. Não se trata de vislumbrar o assédio moral na Administração Pública consequência das estruturas burocráticas, de modo exclusivo, ou, ainda, consequência de intenções desenvolvidas pelos agentes assediadores. A ação assediadora, como prática (no sentido sociológico de Bourdieu), configura-se levando em conta *habitus*, capital e campo, de acordo com as referências a seguir expostas.

1.2 O ESTADO COMO LUGAR NEUTRO? O CAMPO BUROCRÁTICO COMO PRINCÍPIO DA ORDEM PÚBLICA

1.2.1 *O Assédio Moral no Espaço Institucional e Normativo do Estado. Instrumentalização da Burocracia e o Quadro Legislativo*

Questionar o assédio moral na Administração Pública enseja o debate sobre a configuração do Estado como campo administrativo. Tal indagação origina-se do trabalho empreendido por Mario Olivera Prado, no contexto de investigações sobre corrupção. Muito embora as ações sociais sejam diversas, em comum, no mínimo, há a caracterização como patologias burocráticas e, por tal motivo, a pesquisa realizada pelo sociólogo é relevante quando situa o problema a partir do caráter instrumental da normatividade e alude à prática da corrupção no denominado Espaço Normativo Institucionalizado e Estruturado (OLIVERA PRADO, 2001, p. 4-5). Parte do pressuposto segundo o qual cada vez mais a normatividade social é tomada pela instrumentalização, implicando processos de secularização do poder, relativização utilitária de valores e normas, além da colonização do mundo da vida pelo mundo do dinheiro e do poder, sob o prisma da dominação legal (OLIVERA PRADO, 2001, p. 4). Ao longo do presente estudo, a prática do assédio moral, em parte, possui relação com a

instrumentalização dos espaços da burocracia e que acaba desviando-se para fins ilícitos ou ilegítimos. Em outras perspectivas, a ação assediadora concretiza-se no próprio modo de funcionamento do campo do Estado, quer dizer, integra os procedimentos administrativos institucionalizados.

Aliás, outra questão destacada reside na circunstância de a corrupção e, de igual modo, o assédio moral, ocorrerem dentro de Espaços Normativos Institucionalizados e Estruturados, isto é, não são condutas produzidas fora de tal campo de normatividade, mas utilizando seu modo de organização, das regras próprias que prevalecem em tal espaço e do modo intrínseco de funcionamento. Como alude Mario Olivera Prado, tais espaços normativos são constituídos por normas, valores, poder, interesses, organizações e crença na legitimidade, combinando tanto elementos subjetivos, como objetivos, funcionando como autênticos sistemas de conduta (OLIVERA PRADO, 2001, p. 5).

A instrumentalização do Estado, para os fins de melhor compreensão do assédio moral, precisa ser configurada, conforme refere Pierre Bourdieu, não somente como o detentor do monopólio da violência física, mas também como detentor do monopólio da violência simbólica (BOURDIEU, 2014, p. 30) e, por consequência, as relações jurídico-administrativas do espaço burocrático são definidas e alicerçadas no princípio de ortodoxia. Trata-se de princípio oculto que permeia o sentido de construção de tais relações, entendido como o inverso da desordem e da anarquia (BOURDIEU, 2014, p. 30). O Estado, deste modo, fundamenta a integração lógica e a integração moral do mundo social, contribuindo para a formação de consensos. Em termos de Administração Pública, por óbvio, não há um espaço administrativo em si, mas resultado de consensos de categorizações, de lógicas institucionalizadas e “do conjunto de regras do jogo amplamente impostas” (BOURDIEU, 2014, p. 31), preponderando a visão tradicional construída com base no “discurso que os agentes do Estado produzem a respeito do Estado, verdadeira ideologia do serviço público e do bem público” (BOURDIEU, 2014, p. 32).

O caso antes referido, julgado pelo STJ, envolvendo a utilização do poder disciplinar da autoridade, a fim de impor autêntico castigo e por tempo prolongado, é útil para refletir sobre as lógicas institucionalizadas no Espaço Normativo Institucionalizado e Estruturado, pois, para detectar o assédio moral, é preciso problematizar o discurso oficial de utilização das prerrogativas públicas na hipótese concreta das ordens e da disciplina, mas não sob a

perspectiva das meras funções do Estado e sim a partir daquilo que produz. Em termos do objeto específico desta investigação, não se trata de examinar o assédio moral sob o ponto de vista da estrutura do Estado e da Administração Pública e sim do denominado princípio da ordem pública (BOURDIEU, 2014, p. 35-36), não em suas formas físicas, mas simbólicas, com a função de produzir classificações sociais e, em especial, institucionalidades burocráticas. A expressão ordem pública e sua relação com patologias burocráticas como o assédio moral, deste modo, não reside somente no âmbito das estruturas de organização, mas sobre o próprio consentimento de agentes públicos, o modo e o fazer cotidiano do serviço público.

Com efeito, o espaço burocrático da Administração caracteriza-se como ambiente propício para o surgimento do assédio moral. As relações funcionais são relações de poder e dominação, como já destacado no item anterior, e o exercício das atividades administrativas ocorre em contextos de hierarquização, submetido a processos de coerção, sendo referências capazes de estabelecer situações de conflitos (SILVA, 2013, p. 28) que podem redundar em assédio moral. Aspecto preocupante consiste na circulação e institucionalização, por parte das autoridades, de normalização de tais relações de poder na Administração Pública. A própria visibilidade do assédio moral no serviço público é relativamente recente, por óbvio, não que tais práticas inexistissem, contudo, em face de diversos fatores políticos, jurídicos e sociais, tais condutas ilegítimas ganharam voz, muito embora não figurem, muitas vezes, nas estatísticas oficiais elaboradas pelo Estado. Tal silêncio também é fruto da própria configuração dos atos do Estado como categorias que veiculam um sentido simbólico de público, de oficial, como se a linguagem das vítimas de assédio moral não coubesse no formalismo burocrático (BOURDIEU, 2014, p. 41). Corolário, são agentes públicos considerados como problemáticos, não enquadráveis na disciplina categorizada de funcionamento do campo.⁴

O encobrimento fático e simbólico de ações ou omissões capazes de configurar o assédio moral na Administração Pública gerou, ao longo dos anos,

4 Conforme Pierre Bourdieu, o Estado não é um bloco, mas um campo, quer dizer, “o campo administrativo como setor particular do campo do poder é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes. Esses antagonismos, cujo lugar é esse espaço, tem a ver com a divisão das funções organizacionais associadas a diferentes corpos correspondentes.” (BOURDIEU, 2014, p. 50-51). Ao longo desta pesquisa, a ideia de campo elaborada por Bourdieu será melhor explorada e aplicada na compreensão do assédio moral na Administração Pública.

algumas consequências indesejadas, sob o ponto de vista da institucionalização legislativa. Como mencionam Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (SILVA e SILVA, 2015, p. 32), o quadro normativo atual ainda é bastante tímido:

Ao se fazer uma análise do panorama jurídico atual, é de se concluir que são tímidos os avanços no combate ao assédio moral, pois ainda há muito a ser feito e as lacunas na legislação pátria refletem o incontestado descaso com o qual o assunto é tratado. Atualmente, ressalvados alguns municípios pioneiros, o servidor público não possui a capacidade de exercer plenamente os direitos e garantias fundamentais que lhe são assegurados na Constituição Federal (SILVA, SILVA, 2015, p. 32).

Consultando a Internet, é possível verificar em parte a situação atual, não havendo, no âmbito da Administração Pública Federal, conjunto significativo de leis tratando do assédio moral. A ausência, no entanto, não impede o exame dos casos com base na própria Lei nº 8.112/1990, tratando-se de servidores públicos federais, com dispositivos não específicos, mas que regulam os direitos e deveres de tais agentes públicos, artigos 116 e 137. Também digno de nota, a Lei nº 11.984, de 16 de junho de 2009, em cujo artigo 4º veda a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a empresas da iniciativa privada cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral. A título de referência, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.178/2014, alterando o artigo 11 da Lei nº 8.429/92, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa, cujo texto, no momento atual refere:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art.11.....
.....

IX – coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica.”

Na esfera dos Estados, alguns entes federativos tomaram a iniciativa de proposição de textos específicos sobre a prática do Assédio Moral

na Administração Pública estadual, mas com algumas declarações de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, como é o caso da Lei Complementar nº 12.561, de 12.06.2006, do Estado do Rio Grande do Sul. O Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 3.921, de 23.08.2002, vedando o assédio moral. O artigo 2º assim refere-se à sua caracterização:

Art. 2º - Considera-se assédio moral no trabalho, para os fins do que trata a presente **Lei**, a exposição do funcionário, servidor ou empregado a situação humilhante ou constrangedora, ou qualquer ação, ou palavra gesto, praticada de modo repetitivo e prolongado, durante o expediente do órgão ou entidade, e, por agente, delegado, chefe ou supervisor hierárquico ou qualquer representante que, no exercício de suas funções, abusando da autoridade que lhe foi conferida, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima e a autodeterminação do subordinado, com danos ao ambiente de trabalho, aos serviços prestados ao público e ao próprio usuário, bem como, obstaculizar a evolução da carreira ou a estabilidade funcional do servidor constrangido.

Parágrafo único - O assédio moral no trabalho, no âmbito da administração pública estadual e das entidades colaboradoras, caracteriza-se, também, nas relações funcionais escalões hierárquicos, pelas seguintes circunstâncias:

I - determinar o cumprimento de atribuições estranhas ou atividades incompatíveis com o cargo do servidor ou em condições e prazos inexecutáveis;

II - designar para funções triviais, o exercente de funções técnicas, especializadas ou aquelas para as quais, de qualquer forma, sejam exigidos treinamento e conhecimento específicos;

III - apropriar-se do crédito de ideias, propostas, projetos ou de qualquer trabalho de outrem;

IV - torturar psicologicamente, desprezar, ignorar ou humilhar o servidor, isolando-o de contatos com seus colegas e superiores hierárquicos ou com outras pessoas com as quais se relacione funcionalmente;

V - sonegar de informações que sejam necessários ao desempenho das funções ou úteis à vida funcional do servidor;

VI - divulgar rumores e comentários maliciosos, bem como críticas reiteradas, ou subestimar esforços, que atinjam a saúde mental do servidor; e

VII - na exposição do servidor ou do funcionário a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

No âmbito municipal, ao menos na época de elaboração deste estudo, existiam diversos entes com legislações específicas, como a legislação pioneira do Município de Iracemópolis, Lei nº 1.163, 24.04.2000, Lei nº 2.949, 09.12.2002, do Distrito Federal, Lei 12.288, 10.01.2002, do Município de São Paulo, Lei 3.921, 22/08/2002, do Município do Rio de Janeiro, Lei nº 4027, 01.09.2003, de Bagé-RS, Lei 2.665, 08.11.2006, de Balneário Camboriú etc. No município de Porto Alegre,⁵ a Lei Complementar nº 498, 19.12.2003, alterou a Lei Complementar nº 133/1985, Estatuto dos Servidores Públicos Civis, para disciplinar a prática do assédio moral, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam acrescentados o inc. XXV ao art. 197 e o inc. III ao art. 206 da Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, que estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre, com a seguinte redação:

“Art. 197...

...

XXV – expor funcionários subordinados a situações humilhantes, constrangedoras, desumanas, prolongadas e repetitivas no exercício de suas atribuições, durante a jornada de trabalho, implicando danos à evolução na carreira profissional, à eficiência do serviço ou ao ambiente de trabalho.

...

Art. 206...

...

III – quando o funcionário transgredir a disposição prevista no inciso XXV do art. 197”.

5 No site do Município de Porto Alegre há também a Lei Complementar nº 735, de 30 de janeiro de 2014, introduzindo modificações no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (LC nº 133/85), inserindo a prática do assédio moral contra subordinados no rol de hipóteses puníveis com demissão, além de outras providências.

Art. 2º Fica alterado o inc. X do art. 207 da Lei Complementar nº 133, de 1985, que passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 207...

...

X – reincidência na transgressão prevista no inc. XXV do art. 197 e no inc. V do art. 205;” (NR)

Art. 3º Fica acrescentado à Lei Complementar nº 133, de 1985, o art. 207-A, com a seguinte redação:

“Art. 207-A. Verifica-se a reincidência prevista na primeira parte do inciso X do art. 207 quando o funcionário pratica nova conduta no período de até 05 (cinco) anos a partir do dia em que tornar irrevogável a decisão administrativa que o tiver condenado pela prática da conduta descrita no inciso XXV do art. 197”.

1.2.2 O Discurso dos Agentes Públicos, o Estado como Estruturante do Sentido das Relações Administrativas e o Poder Simbólico

Além das dificuldades impostas pelo próprio sistema normativo, as denúncias de assédio moral na Administração Pública esbarram no capital burocrático racional (BOURDIEU, 2014, p. 44), e permanecem no grau zero de significação oficial, na medida em que são incompatíveis com as normas e protocolos institucionalizados. A situação agrava-se quando tais condutas são praticadas por agentes públicos hierarquicamente superiores. Sempre é preciso refletir sobre os discursos produzidos, porquanto não há como divorciar a linguagem oficial das condições sociais de sua produção (BOURDIEU, 2014, p. 44). No caso já aludido de assédio moral, o Prefeito Municipal, não somente na condição de autoridade hierárquica superior, mas de próprio agente político responsável pela condução da esfera administrativa do Município, alegou que os fatos não seriam verdadeiros e a servidora pública não estava de castigo, mas aguardando designação para o exercício de funções. Configura-se mecanismo de justificação por meio da linguagem burocrática e normativa do Estado, ou seja, o discurso do agente público é marcado: (a) por argumentos previamente preparados e alicerçados no campo de poder; (b) por ser um discurso genérico e (c) de um modo ou de outro, age sempre por delegação (BOURDIEU, 2014, p. 44-45).

O assédio moral caracteriza-se como ato de violência simbólica. O relato

do Prefeito Municipal, neste específico assédio moral, é útil para bem vislumbrar tal afirmação, pois, considerando o relato assumido do assediador, denota-se a necessidade de colocar-se como autoridade e ter ordenado à vítima aguardar na sala onde recebe outras “autoridades”. Assim, não haveria assédio, nos termos da defesa apresentada, pois a servidora pública estava em local simbolicamente privilegiado. Ademais, qualificou a servidora como: “é presidente do Sindicato, então não preciso dizer mais nada”, essas foram suas palavras, linguagem simbólica. É relevante o entendimento de Pierre Bourdieu (2012, p.07) sobre violência simbólica: “violência simbólica, violência suave, insensível, invisível às suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento”⁶.

Investigar condutas em relação ao assédio moral na Administração Pública importa questionar o modo simbólico de funcionamento do campo administrativo e não somente descrever as dimensões formais da organização burocrática. Trata-se de reflexão preocupada com o campo administrativo, mas com uma perspectiva na qual o Estado exerce o seu poder de erigir universos simbólicos, pois “é enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação...” (BOURDIEU, 1989, p. 11). Sob tal olhar, os diversos agentes públicos da Administração exercem atividades para a imposição e definição do mundo social

6 A violência simbólica, na obra de Pierre Bourdieu, foi formulada com algumas distinções, considerando, por exemplo, o entendimento exposto em *A Reprodução*, como poder de violência simbólica que impõe significações, impondo-as como legítimas, dissimulando relações de força que estão na base de sua força. Em tal contexto inicial, trata-se de violência enquanto imposição, por um poder arbitrário de um arbitrário cultural, considerando o ambiente da escola na qual foi examinado (BOURDIEU, 1992, p. 19). A violência simbólica relacionava-se com a inculcação de um arbitrário por meio de ações também arbitrárias de imposição. No entanto, outra formulação abarca o papel necessário desempenhado pelo dominado. De modo expresso, em *Meditações Pascalianas*, refere Bourdieu sobre a violência simbólica: “A violência simbólica é essa coerção que se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (portanto, à dominação), quando dispõe apenas para pensá-lo e para pensar a si mesmo, ou melhor, para pensar sua relação com ele, de instrumentos de conhecimento partilhados entre si e que fazem surgir essa relação como natural, pelo fato de serem, na verdade, a forma incorporada da estrutura da relação de dominação.” (BOURDIEU, 2001, p. 206-207).

e do conjunto de regras do subcampo burocrático, ações, essas, direcionadas para a acomodação de interesses específicos. Logo, o campo da produção simbólica do espaço administrativo também é um “microcosmos da luta simbólica”, como alude Bourdieu, de aglomerados de alguns agentes que travam lutas pela hierarquia dos princípios de hierarquização, da fundação – não necessariamente estrutural - de lugares simbólicos de produção e reprodução de sentidos.

A dominação burocrática é, assim, outra forma de concretização do exercício do poder simbólico, nos seguintes termos apontados por Bourdieu (1989, p. 14-15):

O poder simbólico, como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e; deste modo, a acção sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos “sistemas simbólicos” em forma de “illocutionary force”, mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a *crença*. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daqueles que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras (BOURDIEU, 1989, p. 14-15).

Portanto, com o propósito de investigar o assédio moral na Administração Pública, destacam-se as reflexões sobre os instrumentos simbólicos presentes em tal esfera administrativa em relação às estruturas estruturantes, ou seja, o conjunto de instrumentos de conhecimento burocrático do campo de poder e no âmbito das estruturas estruturadas, cujo foco direciona-se para os modos de exercício dos diversos poderes que afetam os agentes públicos, os discursos que circulam e a própria linguagem burocrática.⁷ Tais instrumentos, em termos de

7 No entendimento de Pierre Bourdieu (2014, p. 165), o Estado estabelece-se por meio da ordem simbólica que instaura, seja sob a perspectiva objetiva, por exemplo, a divisão em disciplinas, a divisão em classes de idades, - como na subjetividade – nas estruturas mentais sob a forma de princípios de divisões, de princípios de visão e de sistemas de classificações. Por meio dessa dupla imposição da ordem simbólica, o Estado tende a fazer admitir como algo óbvio, como evidente, um grande número de práticas e instituições.

poder simbólico, produzem a naturalização de determinados pressupostos de organização do campo da Administração Pública, sob a forma de *doxa*, como refere o autor, e de caráter arbitrário (BOURDIEU, 2014, p. 166).

O assédio moral na Administração Pública decorre da inscrição nas estruturas objetivas do campo do Estado da primazia dos agentes assediadores, influenciando as atividades administrativas e o funcionamento do espaço institucionalizado. A consequência reside em naturalizar certas posições, fruto do processo de divisão do trabalho (BOURDIEU, 2012, p. 45), por exemplo, considerando questões de gênero, raça ou etnia. A pesquisa empírica realizada e que será posteriormente abordada foi capaz de explicitar, no interior de determinado campo, a preponderância de vítimas assediadas entre servidoras públicas. Por mais que exista a previsão constitucional da igualdade, alguns agentes do campo ainda ficam com “a melhor parte” (BOURDIEU, 2012, p. 45), abrindo espaços propícios para as ações assediadoras, mas as desigualdades institucionalizadas ultrapassam a órbita das estruturas e ingressam no *habitus* dos agentes do campo, atuando como matriz de percepção, pensamento e ação (BOURDIEU, 2012, p. 45), estabelecendo espécie de “sentido prático dóxico”, dificultando sobremaneira alterar contextos burocráticos arraigados.

No Capítulo 4 haverá o detalhamento da dinâmica do assédio moral e as respectivas fases, mas, de plano, é relevante destacar que as vítimas assediadas, em diversos casos, demoram a perceber o quadro de assédio no qual estão enredadas, muito em virtude dos elementos típicos da hierarquia administrativa. De qualquer modo, não se deve desconsiderar, sob a perspectiva sociológica, que as vítimas aplicam, ao ambiente funcional, a lógica das relações de poder na quais estão envolvidas e os “esquemas de pensamento que são produto da incorporação dessas relações de poder e que se expressam nas oposições fundantes da ordem simbólica” (BOURDIEU, 2012, p. 45). Tal condição estabelece relações de dominação no assédio moral das quais a servidora pública assediada não consegue sair e ultrapassar.

Outro ponto é necessário esclarecer: reafirmar-se-á, em outros momentos, a opção adotada de centrar as reflexões na dimensão simbólica do assédio moral, em hipótese alguma, significa desconsiderar, desmerecer as violências físicas impostas às vítimas assediadas em ações assediadoras, na linha do sustentado por Bourdieu (2012, p. 46). Busca-se, no entanto, reafirmar que as violências simbólicas não ficam restritas ao âmbito imaginário. São graves e capazes de

produzir efeitos deletérios para agentes públicos assediados.

Não se pode olvidar, e tal circunstância será especificada em outros tópicos deste estudo, o assédio moral será investigado sob o ponto de vista relacional, eis que

se trata al fin y al cabo, de reivindicar el primado de las relaciones. Lo real no se identifica con sustancias sino con relaciones: lo que existe en el mundo social, de lo que el sociólogo trata de dar razón, son relaciones [...] (GARCÍA INDA, 2001, p. 13-14).

As práticas assediadoras, inseridas em estruturas de dominação, decorrem de relações historicamente construídas, reproduzidas no interior do Estado, e os agentes do campo contribuem por intermédio de violências, físicas e simbólicas, e instituições (BOURDIEU, 2012, p. 46). O assediador e a vítima assediada, considerando tal pressuposto sociológico, também desenvolvem relações institucionais, estruturadas por regras, procedimentos, interesses e dominações simbólicas.

O quadro de assédio, no entanto, insere-se no cotidiano das Administrações por meio de mecanismos de dominação simbólica que implicam na adoção pelas próprias vítimas assediadas das categorias construídas sob o ponto de vista dos assediadores, agentes públicos dominantes em circunstâncias específicas de tempo e local. Na linha da advertência de Bourdieu (2012, p. 46), o mais é grave é tornar tais processos naturais no espaço administrativo do Estado, ao ponto de questionamentos realizados serem vistos como “algo estranho”, desfocados do modo tradicional como “as coisas sempre foram feitas”. É contra tal sentido dóxico que as reflexões sociológicas efetivadas nesta investigação pretendem contribuir, de algum modo, para explicitar as violências simbólicas capazes de engendrar ações assediadoras, muitas vezes compreendidas como integrantes do normal exercício dos poderes da Administração. Os efeitos da dominação simbólica, no entendimento de Bourdieu (2012, p. 49), de etnia, gênero, cultura, língua etc., “se exerce não na lógica pura das consciências cognoscentes, mas através dos esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos dos *habitus* e que fundamentam, aquém das decisões da consciência e dos controles da vontade, uma relação de conhecimento profundamente obscura a ela mesma”.

O que mais adiante será explorado como *habitus* burocrático é exatamente o conjunto de disposições que alimentam as práticas administrativas e, a partir do acima destacado, sofrem os efeitos da força simbólica das patologias burocráticas

presentes no assédio moral praticado contra agentes públicos. Trata-se de poder que atua sem qualquer coação física (BOURDIEU, 2012, p. 50), apoiando as predisposições que preponderam nos agentes integrantes de determinado campo da Administração.

1.3 POR UMA SOCIOGÊNESE DO CAMPO DA BUROCRACIA BRASILEIRA PARA A COMPREENSÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.3.1 *Situando o Assédio Moral na Teoria dos Campos de Bourdieu*

Como já mencionado, o Estado não é um bloco, mas um campo, setor particular do campo do poder com agentes próprios e formas de capital específicas, além de interesses diversos, circunstância determinante para a existência de diferentes divisões de funções (BOURDIEU, 2014, p. 50-51). É preciso refletir sobre tal complexidade e o modo de construção da burocracia, em especial no caso brasileiro, a fim de entender o assédio moral, por vezes, resultado de oposições manifestadas nas organizações administrativas. Tal reflexão é impositiva, considerando o número crescente de casos, nos termos da pesquisa realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, portanto, apenas do assédio moral judicializado, sem considerar as diversas ocorrências que não chegam ao Poder Judiciário.

É interessante a constatação de poucos casos no início dos anos 2000, pois no ano de 2008, período no qual foram constatados os primeiros julgamentos de apelações cíveis sobre o tema, verificou-se a existência de treze apelações cíveis, cujo primeiro caso relacionado com a imputação direcionada contra o Município de Porto Alegre, na qual o servidor público dizia-se perseguido, recebendo pressões, trabalhando em desvio de função e que simplesmente passou a não ter mais funções. A sentença julgou os pedidos formulados improcedentes e foi mantida no âmbito do TJRS.⁸ A partir daí, em 2009 ocorreram quatro julgamentos, em 2010, onze apelações cíveis julgadas. Tal quadro se modifica paulatinamente a partir de 2011, nas Turmas Recursais e Câmaras do Tribunal de Justiça, até o ano de 2019:

8 Apelação Cível nº 70022503908, TJRS, 10ª CC, Rel. Des. Luiz Ary Vessini de Lima, j. 18.12.2008.

Tabela 1

| ANO DE JULGAMENTO | NÚMERO DE CASOS |
|-------------------|-----------------|
| 2011 | 17 Julgamentos |
| 2012 | 25 Julgamentos |
| 2013 | 34 Julgamentos |
| 2014 | 48 Julgamentos |
| 2015 | 55 Julgamentos |
| 2016 | 79 Julgamentos |
| 2017 | 85 Julgamentos |
| 2018 | 82 Julgamentos |
| 2019 | 72 Julgamentos |

Os casos acima enumerados dizem respeito exclusivamente ao campo da Administração Pública, indicando a necessidade de exame do espaço social no qual ocorrem. Compreender o assédio moral adstrito à Administração Pública brasileira impõe refletir sobre a estruturação e tentativas de autonomização da burocracia, de modo a tornar visíveis as relações de forçar dos agentes e as lutas para o monopólio de “manipulação legítima dos bens públicos” (BOURDIEU, 2005, p. 41).

Assim, a prática do assédio moral será contextualizada não sob a visão reducionista das estruturas administrativas que paulatinamente foram pensadas em termos de Brasil, bem como não haverá foco na subjetividade dos agentes que atuaram no processo, mas questionando o tema a partir daquilo que Pierre Bourdieu denominou de universo intermediário – campo⁹ – no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem e reproduzem, no caso, o

9 No entendimento de Bourdieu (1983, p. 89), os campos são “espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por elas)”. Mais adiante acrescenta: “Um campo, e também o campo científico, se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo [...]. Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* quem impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc” (BOURDIEU, 1983, p. 89).

Direito Administrativo e relações de administração pública, tratando-se de um mundo social, obedecendo leis mais ou menos específicas (BOURDIEU, 2004, p. 20). A construção da burocracia brasileira não foi uniforme, eis que repleta de idas e vindas, sendo possível identificar algumas características úteis para atualmente vislumbrar o ambiente propício para o assédio moral e pensá-lo de forma relacional, ou seja, conceber o fenômeno como algo em constante relação e movimento (PEREIRA, 2015, p. 341).

Sob as perspectivas relevantes para esta pesquisa, o campo burocrático, enquanto espaço social institucionalizado, no Brasil, foi marcado por práticas discriminatórias (imaginário escravocrata), posturas patrimonialistas, prevalência do capital simbólico de elites (culturais, agrárias, econômicas e de instituições), ações de patronagem na construção das estruturas administrativas, política do coronelismo e modelo autoritário e centralizador de ditaduras, contextos demasiadamente pesados para serem solucionados pela democracia.¹⁰

1.3.2 Breves Reflexões da Construção do Campo Administrativo no Brasil

O processo colonizador deixou marcas profundas de um modelo administrativo fundado na relação de dominação entre Portugal e a colônia, modo de administrar trazido do Antigo Regime, com o sentido de beneficiar corporações e pouco interessado na população nativa. Do regime de capitânias hereditárias ao do Governo-Geral, a marca reside na concentração de poderes e políticas arbitrárias, inexistindo controle efetivo por parte da Metrópole (VASCONCELOS, 2000, p. 77). A síntese do período é posta por Antônio Carlos Wolkmer nos seguintes termos:

Numa administração de cunho neofeudal e patrimonialista,

10 Ao examinar a evolução da Administração Pública brasileira, assim refere Marcelo Douglas de Figueiredo Torres: “Da descoberta do Brasil, em 22 de abril de 1500, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita. Essa elite gravitava em torno do Estado e lhe arrancava os mais diversos privilégios: sinecuras, prebendas, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, empréstimos mais favoráveis, garantia de impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção, clientelismo, patronagem e uma lista sem fim de privilégios” (TORRES, 2004, p. 143).

o Direito da elite agrária não era o Direito da maior parte da população, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras. O modelo jurídico hegemônico durante os primeiros dois séculos de colonização foi, por consequência, marcado pelos princípios e pelas diretrizes do Direito alienígena – segregador e discricionário com relação à própria população nativa -, revelando mais do que nunca as intenções e comprometimentos da estrutura elitista do poder (WOLKMER, 2004, p. 49).

Tem-se no período uma incipiente burocracia erigida em espaços de fraca regulação, alimentados pelo quase ausente controle da metrópole, responsável pela produção e reprodução de relações elitistas e de exclusão. As próprias tentativas de inserir modelos racionais valeram-se, em especial a partir de 1808, com a vinda da família real para o Brasil, da alta burocracia, mas integrada pela nova elite pátria de lideranças politico-administrativas formadas em Coimbra (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 30). O influxo do pensamento liberal do período, no entanto, ocorreu com direcionamentos específicos, a fim de proporcionar a posterior monarquia constitucional e alimentar a luta contra o sistema colonial. As mesmas características de concentração e arbítrio acompanharam as atividades administrativas da época, com algumas modificações em virtude da Independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822, centralizando agora, na figura do Imperador, permanecendo o traço de patrimonialismo do denominado “Estado Dinástico” ao qual se refere Pierre Bourdieu.

Trata-se de um modelo fundado em estratégias de perpetuação, traço que aparece na concepção de administração do Brasil imperial, cuja atuação do imperador é típica do “chefe da casa” (BOURDIEU, 2005, p. 42) para construir um aparato público – administração e território – atrelado à lógica da casa, com o amálgama do conjunto de estratégias para reforçar o capital simbólico dominante. É importante a referência expressa sobre os traços fundamentais do Estado dinástico:

Pode-se também afirmar que os traços mais fundamentais do Estado dinástico podem, de qualquer forma, se deduzir do modelo da casa. Para o rei e sua família, o Estado se identifica com a “casa do rei”, entendida como um patrimônio que inclui todas as pessoas da casa, ou seja, a família real propriamente dita, que o rei deve administrar como um bom “chefe da casa” [...] (BOURDIEU, 2005, p. 43).

Em termos de individualização do espaço burocrático, a figura do Conselho de Estado, órgão consultivo do Imperador, foi responsável por alguns traços marcantes, pois integrado por funcionários públicos da denominada alta burocracia, com visões de mundo próprias da elite da época e que não era recrutada pelos princípios universalistas do concurso público. Além de erigir alguns dos princípios e diretrizes do país, também “servia para a distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 31), institucionalizando a patronagem, tudo alimentado por uma sociedade escravocrata, aprofundando processos de desigualdade.

A proclamação da República, em 1889, e a posterior Constituição de 1891 representaram tentativas iniciais de construção de um espaço burocrático diferente do período imperial. No entanto, como aduz Mário Wagner Vieira da Cunha, “a República, na verdade, não tinha a intenção de introduzir grandes modificações de ordem sociológica ou jurídica no país, tanto que grande parte da legislação e das instituições governamentais que o país criara durante o Segundo Império permanecera” (CUNHA, 1963, p. 15). A burocracia incipiente, com efeito, ainda estava atrelada aos princípios do Estado Dinástico, bem como ao imaginário monárquico dos títulos de nobreza, ordens hierárquicas e rituais de consagração (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 319), mantendo o estado de coisas relacionado com exclusão, arbítrio, tudo alimentado por processos fraudulentos de eleições. No âmbito das burocracias locais, preponderava a autonomia das elites agrárias, o voto de cabresto e a gestão autoritária dos espaços administrativos.

Em relação ao período, cumpre mencionar o seguinte:

O Brasil começou de fato a perder o bonde da história com a Primeira República, quando houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, inclusive no plano central, nível de governo onde existiriam as maiores capacidades estatais. O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo [...] (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 33).

O modelo de burocracia da era Getúlio Vargas, em alguma medida, foi marcante e é relevante para compreender a sociogênese da Administração Pública brasileira e alguns reflexos sobre as práticas atuais. A partir da década de 1930 inicia-se a tentativa de modernização do Estado em termos sociais e industriais, sendo que a Constituição de 1934 teve papel relevante para construir ações

voltadas para a igualdade material entre os cidadãos. A frágil institucionalidade brasileira foi tomada em 1937 pelo regime ditatorial de Vargas com o período do Estado Novo, marcado pelo fechamento do Congresso Nacional e a edição da Constituição de 1937. O imaginário do período era de expansão das atividades do Estado, exigindo, assim, uma burocracia forte e profissional. A burocracia de Vargas tentou imprimir a característica weberiana na gestão pública, erigindo-se um campo burocrático como estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia, voltada para produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 36).

Em 1938 houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cujo propósito era criar uma espécie de “elite burocrática, desvinculada da política partidária, para administrar a máquina pública por meio de critérios de eficiência e racionalidade” (KERSTENETZKI, 2012, p. 196). Entretanto, a institucionalização da burocracia do DASP foi refém das próprias patologias burocráticas de dominação já destacadas neste estudo, pois, se por um lado tais unidades administrativas direcionaram-se para a modernização da Administração Pública, por meio da profissionalização e eficiência, por outro lado havia a matriz política: “tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou o *status quo* representado pelos interesses agrários nem com a necessidade de ter uma parcela do Estado voltada para a patronagem, com o propósito de manter o apoio de parcela da elite ao varguismo” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 37).

A reforma administrativa da era Vargas, com a criação do DASP, é útil para compreender a própria lógica do processo de burocratização e o grande desafio de materializar a diferenciação entre o público e o privado na própria esfera de poder, nos termos referidos por Pierre Bourdieu, através de uma lógica própria, valores autônomos e de linguagem específica (BOURDIEU, 2005, p. 59). Não se pode olvidar que o mencionado departamento fora concebido como o grande órgão central do sistema de controle da Administração Pública brasileira, peça-chave da burocracia profissional (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 39), resultado da racionalidade de implementar a lógica do Estado. Em última análise, pretendia-se exatamente dissociar o funcionário da função ocupada, ou seja, o interesse público dos interesses privados.

Segundo já exposto, no entanto, mantiveram-se de modo forte as ações de

outros campos sobre a burocracia, além do jogo de lutas internas, tudo voltado para formas clientelistas de exercício do poder, a fim de sustentar o apoio das oligarquias para implementar o projeto varguista de modernização. Em diversas esferas o processo de desfeudalização não ocorreu, com um capital burocrático específico, salvo em algumas, constituídas pela política do insulamento burocrático, espécie de blindagem do jogo político (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 42) incapaz de abarcar o restante da Administração Pública e efetivar, de modo geral, uma espécie de atitude burocrática racional (BOURDIEU, 2005, p. 63).

Com a queda de Getúlio Vargas em 1945 e a edição da democrática Constituição Federal de 1946, o Brasil viveu momentos de turbulência social e política, acentuando-se a disputa de poder por agentes dos campos da burguesia, ainda que fragmentados, dos setores agrários tradicionais e das indústrias, além de alguns segmentos operários, bem como houve considerável crescimento de tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas e a completa ausência de políticas públicas efetivas para a reforma agrária (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 110).

A instabilidade do país acentuou-se com o suicídio de Getúlio Vargas (1954), resultado de um quadro pessoal e institucional complexo e marcado por uma burocracia envolvida em corrupção e transações ilegais, circunstâncias que minaram a legitimidade do Governo. Os anos 1960 igualmente não foram tranquilos, pois, apesar de conflitos agrários, crescente pobreza e desigualdade social entre o campo e a cidade, os grandes proprietários rurais permaneciam intocados pela ação do Estado, destacando-se o quadro, por exemplo, na região nordeste, no qual faltavam escolas, não havia saneamento básico nem acesso à saúde (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 424). A posterior renúncia de Jânio Quadros em 1961 acentuou ainda mais as inconsistências presentes na caminhada institucional no Brasil.

Os cenários acima destacados, em especial a partir da década de trinta do século XX no Brasil, indicam as dificuldades de erigir o campo burocrático despersonalizado e desfeudalizado. Na linha do pensamento de Pierre Bourdieu, várias vezes a construção do público é acompanhada de uma apropriação privada do público (BOURDIEU, 2014, p. 385), quadro que se agrava com autoritarismos e ditaduras. A partir de 1964, com a deposição de João Goulart, instaurou-se o campo da ditadura militar no Brasil, por óbvio, influenciando a construção do espaço burocrático do Estado não apenas nas relações internas com os seus

agentes públicos, mas com os cidadãos em geral, erigindo-se de modo arbitrário diferentes tipos de capitais para serem impostos em variadas esferas da sociedade.

A Constituição Federal de 1967, com a posterior EC nº 1 de 1969, reforçou o quadro de repressão das relações jurídico-administrativas, impossibilitando o viés social com a caracterização da democracia. Os diversos campos administrativos submeteram-se às diretrizes de concentração do Poder Executivo Federal, maculando-se o pacto federativo e a independência de Poderes (VASCONCELOS, 2000, p. 149). O arbítrio da ditadura brasileira, além da utilização cotidiana da violência, tanto física quanto simbólica, para preservar o “regime”, deixaram marcas profundas no modo de administração, com resultados tão arraigados que se prolongaram por anos, inclusive após a volta do Estado Democrático de Direito.

Por mais paradoxal que pareça, em termos de reforma administrativa, o regime militar, dentre diversos atos normativos, valeu-se do Decreto-lei nº 200/67, inserindo instrumentos de caráter gerencial para a modernização da administração por meio de processos de gestão utilizados pela iniciativa privada (TORRES, 2004, p. 153), estabelecendo como princípios estruturantes planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle. Não obstante, além do crescimento exacerbado da Administração Indireta e o sucateamento dos órgãos da Administração Direta, as tentativas de estabelecer planejamento e coordenação foram infrutíferas também em virtude das indevidas contaminações da burocracia administrativa por interesses de outros campos, com trocas de cargos públicos e a vetusta confusão entre público e privado.

Com o esgotamento do modelo ditatorial, a Constituição Federal de 1988 inaugurou a aguardada redemocratização, com reflexos diretos no campo da burocracia administrativa, por exemplo, ao explicitar, no Capítulo VII do Título III, princípios e regras específicas sobre Administração Pública, produzindo o sentido simbólico de regulação constitucional das esferas do campo administrativo, seja a Administração Pública Direta como a Indireta e tanto nas relações institucionais internas, como no modo de relacionamento com os cidadãos.

Muito embora tal previsão normativa não tenha significado necessariamente a profundidade desejada de alteração da burocracia, sob o ponto de vista da temática desta pesquisa, o texto da Constituição Federal representou a valorização dos quadros de agentes públicos, a necessidade de ultrapassar a postura de personalidade e clientelismo na ocupação dos quadros administrativos, por exemplo, com o reforço do princípio do concurso público, além de colocar

no cerne das relações sociais e jurídicas a concepção de dignidade humana (artigo 1º, inciso III, CF). Como referem Fernando Luiz Abrucio, Paula Pedroti e Marcos Vinícius Pó, a Constituição de 1988 teve diversos aspectos positivos em termos de Administração Pública, destacando-se a democratização do Estado, a descentralização, em especial de políticas públicas, e a profissionalização meritocrática do serviço público (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 56-57).

Contudo, sob o pretexto de resolver questões inconclusas deixadas pelo texto constitucional, aliado com o quadro de crise econômica do final da década de 80, os anos de 1990 foram marcantes, em termos de reformas administrativas, e alguns traços que até hoje influenciam na configuração do campo burocrático. Já no governo de Fernando Collor de Mello, sob o discurso de marketing da moralização do serviço público, difundiu a imagem de um serviço público tomado por corrupção, adotando ações públicas de desprestígio dos agentes e práticas de desvalorização remuneratória, criando antagonismo com a sociedade civil (TORRES, 2004, p. 170). Logo após, agora nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, utilizou-se o paradigma gerencial de administração para, por meio de alteração do texto constitucional (Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20 ambas do ano de 1998) e de normatizações infraconstitucionais, introduzir a seguinte concepção:

a teoria do gerenciamento público destina-se ao alcance de uma Administração mais eficiente e adaptada à nova ordem mundial de organização estatal, considerando as inovações da tecnologia de informação e da realidade do mercado globalizado” (COELHO, 2004, p. 151).

Em termos concretos, o paradigma gerencial procurou implementar a flexibilização das regras de compras governamentais, bem como da concepção de estabilidade dos servidores públicos, introduzir e disseminar a figura do contrato de gestão, utilizar as agências reguladoras, modificando o papel do Estado na prestação de serviços públicos, investir no controle social, terceirização da mão de obra para atividades meio e construir mecanismos de avaliação de desempenho individual e institucional (TORRES, p. 171-208), além de diversos princípios e técnicas de gerenciamento que aqui não são relevantes.

1.3.3 Campo, Habitus e o Assédio Moral como Castigo. Perfil Social de uma Patologia Burocrática

As considerações propostas no item anterior, ainda que muito breves, sobre o processo de construção da burocracia, foi necessária para vislumbrar as condições de elaboração do campo administrativo brasileiro, inicialmente sem estabelecer a diferenciação entre as esferas públicas e privadas, para, em seguida, com base na ideia de república, erigir o espaço público estatal regulado pela lógica das elites da época, intercalando-se períodos de autoritarismo e ditaduras. O resultado consiste na formação do campo burocrático marcado pela desorganização, com poucas exceções em casos pontuais de gestões municipais e estaduais bem-sucedidas. Ademais, alimentado pela lógica de uma sociedade escravista, utilizando a violência simbólica para imposição de poderes, forte traço de hierarquização, confundindo-se autoridade com posturas de humilhação e opressão. Aqui se destaca o trabalho realizado pelo sociólogo Jessé Souza, um dos poucos a defender uma visão diferente das bases de fundação do Brasil, divorciando-se do discurso quase unânime de responsabilizar a postura patrimonialista.¹¹ É sempre importante reafirmar, o assédio moral na Administração Pública decorre da própria lógica de funcionamento do Estado, que não pode desconsiderar a conjuntura histórica do Brasil, de uma sociedade escravocrata (SOUZA, 2017, p. 208), alimentando propósitos de abuso, apropriação violenta de pessoas e com desconsideração de cidadãos vulneráveis.

A partir do supracitado, abrir as condições de possibilidade para ter essa dimensão histórica da sociogênese do campo administrativo relaciona-se como a compreensão do assédio moral na Administração Pública, pois é fenômeno que ocorre em determinado campo, ou seja, é preciso identificar os agentes do campo, suas posições e *habitus* burocrático, os objetos de disputa, os interesses em jogo, os modos de funcionamento das lutas internas do campo e suas relações com outros campos de poder da burocracia do Estado, tudo com o propósito de desvelar o assédio moral como dominação-submissão. Tais indicadores serão detalhados no curso deste breve estudo.

Compreende-se o campo como espaço estruturado de posições, postos, no caso da Administração, cargos, cujas propriedades dependem das posições

11 São diversos os trabalhos do autor nos quais trata do tema, como A Cegueira do Debate Brasileiro sobre as Classes Sociais (SOUZA, 2014) e O Patrimonialismo é o problema brasileiro? (SOUZA, 2019).

dos agentes nestes espaços, dotado de algumas leis de caráter geral, no que diz respeito ao modo de funcionamento, marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e exclusão da concorrência (BOURDIEU, 1983, p. 89). No entendimento de Bernard Lahire, após examinar diversos textos de Bourdieu, é possível arrolar algumas características do campo (LAHIRE, 2017, p. 65), reflexão útil para os objetivos desta investigação:

- Um campo é um microcosmo incluído no macrocosmo constituído pelo espaço social global (nacional, mais raramente, internacional);
- Cada campo possui regras do jogo e desafios específicos, irredutíveis às regras do jogo e aos desafios de outros campos;
- Um campo é um sistema ou um espaço estruturado de posições ocupadas pelos diferentes agentes do campo. As práticas e estratégias dos agentes só se tornam compreensíveis se forem relacionadas às suas posições no campo;
- Esse espaço é um espaço de lutas, uma arena onde está em jogo uma concorrência ou competição entre os agentes que ocupam as diversas posições.
- O objetivo dessas lutas reside na apropriação do capital específico do campo (obtenção do monopólio do capital específico legítimo) e/ou a redefinição desse capital;
- Esse capital é desigualmente distribuído no seio do campo. Por conseguinte, existem, neles, dominantes e dominados;
- Em luta uns contra os outros, todos os agentes de um campo têm, contudo, interesse em que o campo exista;
- A cada campo corresponde um *habitus* (sistema de disposições incorporadas) próprio do campo (*habitus* filológico, *habitus* jurídico, *habitus* futebolístico etc.);
- Todo campo possui uma autonomia relativa.

As discussões sobre o assédio moral na Administração Pública, por certo, também devem problematizar que o campo administrativo, como espaço propício para tal prática, está inserido no macrocosmo do espaço social, sendo impossível dissociar o funcionamento de determinados órgãos públicos das próprias

lógicas engendradas pela sociedade. Se existem algumas notas preponderantes de discriminação, violência, práticas humilhantes e hierarquizações em âmbito social, como os agentes públicos resultam de tais construções, a tendência é reproduzir ações similares no campo administrativo.

A Administração Pública, configurada como Espaço Normativo Institucionalizado (OLIVEIRA PRADO, 2001), possui, de fato, regras do jogo e desafios específicos, além de autonomia relativa. Sob uma perspectiva geral, é possível apontar algumas características típicas do espaço do Estado, mas o mais rico e interessante é compreender, em cada caso de assédio moral, os modos peculiares de funcionamento e os jogos internos de lutas e disputas. Conforme será aprofundado nos outros capítulos, assediador e assediado, de modos diversos, em quadros de assédio moral, estão imersos em relações de poder e violência simbólica.

Para melhor entender cada caso de assédio moral, não é suficiente descrever a conduta praticada, sendo de grande importância situar o assediador a partir de sua posição no campo, bem como a vítima escolhida, além de problematizar as estratégias utilizadas, seja para conservar o modo de funcionamento daquele campo ou as difíceis tentativas de alterar, de subversão de forças. Também serão examinadas algumas causas específicas do assédio na Administração e, sob a perspectiva da teoria dos campos de Bourdieu, o assediador, de algum modo, atua sobre a vítima, ou as vítimas, para apropriação de capitais específicos, valendo-se de poderes próprios ou estratégias para impor a dominação.

O campo administrativo é um espaço hierarquizado, estruturado de posições e tomadas de posições (WACQUANT, 2015, p. 117), nos quais os agentes públicos que o integram, além de instituições públicas e privadas, competem pelo monopólio da autoridade administrativa no âmbito desta esfera relativamente autônoma em relação aos campos políticos, econômicos e sociais. No assédio moral vertical, segundo será analisado, o assediador, em geral, assume a posição de autoridade, dotado de prerrogativas funcionais por meio das quais impõe o tratamento vexatório, humilhante, discriminatório etc., dependendo da configuração da prática assediadora, na linha da construção histórica da burocracia brasileira. A vítima, por outro lado, ocupa posição hierarquicamente inferior, o que, para integrantes do campo, significa a possibilidade de tratamentos abusivos.

Aqui reside outro ponto crucial. Nos termos dos modos de funcionamento dos campos, o capital é desigualmente distribuído entre os seus agentes,

ensejando, assim, dominantes, detentores de maior quantidade de capital, por exemplo, relacionado com o prestígio, e dominados. O exame de diversos casos de assédio ocorridos na Administração possibilita identificar que, realmente, a cada campo corresponde um *habitus*, como sustenta Pierre Bourdieu, o conjunto de disposições incorporadas. De modo mais específico, em tais situações haverá uma espécie de *habitus* burocrático identificável, quer dizer:

[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas ao seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-lo e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizada de um regente (BOURDIEU, 1994, p. 61).

O assédio moral na Administração Pública, considerado como prática (no sentido da praxiologia de Bourdieu), ocorre na órbita do uso abusivo dos poderes, sendo possível identificar o *habitus* burocrático próprio, um conjunto de disposições, de modo de agir no espaço administrativo – estado habitual, predisposições, tendência, propensões – marcadas por indiferença, dominação, patologias burocráticas em geral, discriminação, humilhação e abusividades, duráveis, estruturas estruturadas predispostas para reprodução de práticas e representações burocráticas sem ser produto de obediência a regras.

Ao examinar a questão, Löic Wacquant mencionou que o *habitus*: a) resume uma aptidão social e, portanto, variável através do tempo e lugar, relacionando-se também com as distribuições de poder; b) é transferível a vários domínios de prática; c) é durável, mas não estático ou eterno, pois as disposições podem ser socialmente montadas, corroídas, contrariadas e desmanteladas; d) é dotado de inércia incorporada, ou seja, “na medida em que o *habitus* tende a produzir práticas moldadas depois das estruturas sociais que os geraram e na medida em que cada uma de suas camadas opera como um prisma por meio do qual as últimas experiências são filtradas e os subsequentes estratos de disposições são sobrepostos”; e) introduz uma defasagem, um hiato entre as determinações passadas que o produziram e as determinações atuais (WACQUANT, 2007, p. 66-67). Destaca-se, assim, que o assédio moral na Administração Pública não se trata de ação compreendida somente

nas dimensões de subjetividade do assediador ou da estrutura administrativa. Trata-se de fenômeno mais complexo, exigindo a constante reflexão sobre as relações dialéticas entre socialização e individuação, resultado do conjunto dinâmico de disposições sobrepostas (WACQUANT, 2007, p. 68), muitas vezes sem guardar coerência. É o caminho imprescindível até para construir modos de funcionamento do campo burocrático voltados para impulsionar mudanças e inovações no espaço das relações entre os agentes públicos do Estado.

Para finalizar esta primeira etapa, retoma-se o caso julgado pelo STJ de improbidade administrativa, em virtude de agente político – Prefeito Municipal – impor castigo à servidora pública. Considerando as diversas questões tratadas até o momento, pode-se identificar o assédio moral praticado no campo burocrático do Município de Canguçu como exemplo da historicidade e da localização no próprio campo de poder institucionalizado no Brasil, sendo que, a partir do conjunto de indicações fáticas e normativas, constata-se a configuração como microcosmo dotado de certa autonomia, fortemente influenciado pelo senso comum de hierarquização de tais espaços burocráticos, aparecendo, o modo de compreender a Administração com traços marcantes de autoritarismo. Tal circunstância tornou-se visível por intermédio da própria versão dada pelo assediador, ou seja, utilizou-se das prerrogativas públicas para materializar sentimento pessoal de vingança contra a vítima.

Ao longo desta pesquisa será possível, de modo mais específico, identificar o *habitus* do autor do assédio moral, expresso por modos de pensar e ações concretas de superioridade em relação à servidora vítima do assédio. O assediador atuou como a grande autoridade simbólica no caso de assédio moral, assumindo a posição de detentor do capital cultural, como o conhecimento daquilo que representa a eficiência do modo de funcionamento da burocracia, e do capital relacionado com prestígio e autoridade. O Prefeito Municipal valeu-se de tal posição ao enfatizar como tese de defesa já ter exercido por outras vezes o mandato, além de ser político conhecido na região, ou seja, também seria detentor de capital político, circunstâncias suficientes para dotar de credibilidade suas ações.

No intuito de especificar, ainda que de modo introdutório, a concepção de prática de Bourdieu, impõe-se destacar que a ideia de capital foi utilizada por Pierre de modo diverso da significação econômica, na medida em que entendia tal conceito fundamental para dar conta da estrutura e funcionamento do mundo social (BOURDIEU, 2001b, p. 133), constituindo-se em força inerente

às estruturas objetivas e subjetivas e, ao mesmo tempo, princípio fundamental das regularidades internas. No entendimento do sociólogo, considerando a multiplicidade de campos no mundo social, há capitais com diferentes naturezas - econômico, social, cultural, político etc.- e que aparecem como recursos sociais para os agentes, ou seja, “um estoque de volume mais ou menos importante, cada espécie de capital é fruto de uma acumulação em vista de obter um proveito ou rendimento, material ou não” (JOURDAIN; NAULIN, 2017, p. 126).

Por outro lado, a vítima não sofreu a ação assediadora apenas pelo que representava como integrante do quadro administrativo, mas de modo especial, por posicionar-se como Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos do município, circunstância decisiva para gerar a ação de disputa e embate com o Prefeito municipal. O aspecto simbólico do assédio, de algum modo, representava o embate do Município com o Sindicato, considerando a própria denúncia realizada pela vítima junto ao Ministério Público.

Adotando outra perspectiva, estava em jogo a disputa pelo monopólio do controle sobre os atos da autoridade no campo burocrático e a tentativa, pelo Prefeito de retomar o controle, impondo, sob as vestes das taxionomias administrativas, castigo prolongado durante determinado espaço de tempo à vítima. O desvio simbólico utilizado foi de que tudo ocorreu dentro da normalidade do espaço regulado, pois a servidora apenas estava aguardando a designação de secretaria para exercer suas atividades funcionais. Trata-se da estratégia utilizada pelo assediador, a tentativa de significar suas ações como legítimas dentro do Espaço Normativo Institucionalizado. Aliás, é revelador do modo de funcionamento do campo burocrático, marcado pela postura de dominação, a linguagem do Chefe do Poder Executivo, ao qualificar a servidora como “problemática”, referindo-se ao fato de que “escolheram uma problemática qualquer para dirigir o sindicato”.

As indicações acima possibilitam a compreensão do assédio moral como autêntica ação social, cuja investigação exige longo labor de reflexão, até para identificar quando não se configura tal espécie de patologia burocrática.

2 O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DISPOSIÇÕES LINGUÍSTICAS E RISCOS SOCIOADMINISTRATIVOS

2.1 A NECESSÁRIA INDIVIDUALIZAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Contextos Sociojurídicos e a Não Caracterização do Assédio Moral

Em relação ao tema do assédio moral, existem diversos trabalhos caracterizando o fenômeno e com base em diferentes perspectivas, conforme será explicitado no próximo tópico. No entanto, deve-se referir que a compreensão de condutas administrativas como tal exige diversas reflexões, não se restringindo o exame à dimensão formalista de um conceito. Parte-se do pressuposto de que o sentido do assédio moral dependerá das condições sociais de sua produção e dos diversos contextos nos quais estejam presentes os agentes do campo burocrático. Aqui, de modo muito breve, destaca-se a necessidade de ultrapassar a visão mais formalista da linguagem, adotando o entendimento de Pierre Bourdieu (1996, p. 24), para quem toda ação é resultado de uma conjuntura, do encontro de disposições socialmente modeladas, do *habitus* linguístico, impondo a construção de sentidos prevalentes, bem como de estruturas do “mercado linguístico”, do conjunto de relações capazes de impor censuras significativas.

Posteriormente até haverá a referência de alguns significados linguísticos do assédio moral, mas sem qualquer pretensão de buscar na língua o que, em última análise, está inscrito nas relações sociais nas quais ela funciona (BOURDIEU, 1996, p. 24). Por isso, não é tarefa simples delimitar aquilo que pode ser considerado como assédio moral e há dificuldades aumentadas de modo significativo quando se trata de problematizar o fenômeno na Administração Pública. Não se pode olvidar o caráter formalístico e dogmático do Direito Administrativo, inclusive nos termos de outra investigação realizada (OHLWEILER, 2017), com a linguagem jurídico-administrativa direcionando-se para neutralizar certas significações, dotando de invisibilidade simbólica práticas aceitas pelo senso comum de imposição de relações hierárquicas entre agentes públicos.

Laborar com a perspectiva do assédio moral como ação sociojurídica, a partir do destacado no Capítulo I, exige problematizar a questão no horizonte social de determinados contextos capazes de indicar referências para compreender as ações como práticas de assédio moral ou não. O sociólogo Zygmunt Bauman, em texto interessante intitulado *Para que Serve a Sociologia?*, coloca a relevância do que denomina de *hermenêutica sociológica*.

Alude, de modo expresso:

Meu tipo de sociologia eu chamo de *hermenêutica sociológica*. Consiste na interpretação das escolhas humanas como manifestações de estratégias construídas em resposta aos desafios de uma situação socialmente configurada e onde a pessoa foi colocada. As escolhas humanas não são mais determinadas – embora também não o sejam menos – do que o são os movimentos dos jogadores de carteadado, pelas cartas que eles têm na mão. O lugar em que se está numa situação manipula a distribuição de possibilidades. Ele separa os movimentos viáveis dos inviáveis, assim como os mais prováveis dos menos prováveis (BAUMAN, 2015, p. 56).

Considerando o assédio moral como ação social, no caso também configurado sob o ponto de vista do Direito Administrativo, o processo de descrição das indicações - fáticas e jurídicas - de tal ação remete para a interpretação das decisões tomadas por agentes públicos, como resultado de estratégias construídas no âmbito do campo burocrático, em situações socialmente configuradas de dominação e utilização da violência simbólica. Daí a relevância de compreender bem o modo de funcionamento do campo burocrático específico no qual o assédio moral ocorre para identificar os interesses em jogo, *habitus* estruturantes e estruturados. Em outra passagem, assim menciona Zygmunt Bauman (2015, p. 56-57):

Quando digo hermenêutica sociológica não estou me referindo a uma variante distinta da atividade sociológica, a um estilo idiossincrático de conduzi-la, tampouco a uma escola autossuficiente. A hermenêutica sociológica é o postulado de que o esforço de compreensão das realidades humanas deveria ser feito com ferramentas sociológicas.

[...]

O postulado da “hermenêutica sociológica” exige que sempre que busquemos o significado dos pensamentos

ou ações humanos devemos examinar as condições socialmente configuradas das pessoas cujos pensamentos ou ações pretendamos entender/explicar. Em outras palavras, a hermenêutica da conduta humana é basicamente uma operação sociológica e não semântica ou filosófica.

As “condições socialmente configuradas”, como alude o autor, são referências fundamentais para bem delimitar as condições de possibilidade de qualificar alguma conduta que ocorra na Administração como assédio moral, especificando os sentidos simbólicos que sustentam aquele espaço social, além dos jogos de linguagem ali presentes. A ocorrência de tal patologia burocrática não ocorre simplesmente no vácuo, mas possui determinada história social com a qual se impõe o diálogo hermenêutico, sendo que as ações – tanto do assediador como da vítima – estão objetivamente situadas neste campo relativamente autônomo.

O trabalho realizado por Marie-France Hirigoyen, em termos de assédio moral, é pioneiro na matéria e contribuiu para a visibilidade de muitas vozes incógnitas, além de fornecer amplo material para desenvolver meios de identificação e prevenção. Muito embora adote de modo predominante o ponto de vista do assédio como ação psicológica, caminho diverso desta investigação, diversos aspectos destacados pela autora são relevantes, como a inicial e necessária distinção de quadros fáticos que não caracterizariam, por si só, assédio moral, com as devidas ressignificações para o tema aqui desenvolvido.

a) O Estresse no Campo Administrativo do Serviço Público

A Administração Pública, sob a perspectiva estrutural, caracteriza-se como o aparato por meio do qual o Estado utiliza-se para realizar suas funções (PETERS, 1999, p. 07), formado por diversos órgãos públicos – Administração Pública Direta – e entidades dotadas de personalidade própria – Administração Pública Indireta -, além dos arranjos mais recentes, consórcios públicos. O campo administrativo, espaço construído por uma infinidade de interesses, agentes, culturas, etc., não foge ao problema do estresse, presente tanto nas organizações privadas, quanto públicas. Segundo refere Marie-France Hirigoyen, não se pode confundir a figura do assédio moral com o estresse, esse último formado por agentes estressantes e as reações do organismo uma vez submetido a tais agentes (HIRIGOYEN, 2012, p. 20).

Em tempos de constantes modificações do espaço público, estatal ou não, por motivos políticos, sociais, tecnológicos e econômicos, o estresse integra o cotidiano da vida funcional de agentes públicos, inclusive em virtude dos permanentes processos de gestão orientados para a eterna busca de maior eficiência administrativa, relacionada não somente com a qualidade do serviço público prestado, mas da quantidade, exigindo-se cada vez mais velocidade na realização de atividades públicas. Nos termos aludidos pela autora, o estresse torna-se um problema, inclusive, destruidor quando em excesso, mas, mesmo assim, não se pode confundir com a ação do assédio moral, que “é destruidor por si só” (HIRIGOYEN, 2012, p. 20).

Como já mencionado, o assédio moral é verdadeira patologia burocrática, possuindo, em termos de gravidade, maior grau, se comparado com os ambientes administrativos estressantes. Inclusive, ambos podem causar problemas na saúde do servidor público. De qualquer sorte, ocorrem em contextos funcionais bastante diversos. Dada a complexidade e amplitude dos espaços de órgãos públicos, com múltiplas configurações fáticas, não se pode generalizar em termos de padrão organizacional, mas há órgãos ou entidades da Administração Pública que adotam, como alude Marie-France Hirigoyen a gestão por estresse, cujo fator faz parte do cotidiano de administração voltado para a obtenção de melhores resultados. No entanto, é preciso diferenciar os contextos:

[...] contudo, o objetivo consciente da gestão por estresse não é destruir os empregados, mas, ao contrário, melhorar o desempenho. O propósito é o aumento da eficiência ou da rapidez na realização de uma tarefa. Se a gestão pelo estresse provoca consequências desastrosas sobre a saúde, é por uma alteração imprevista, uma dosagem errada (mesmo que, nos seminários de gestão do estresse, tente-se ensinar os executivos a suportar melhor a pressão). Mas no estresse, contrariamente ao assédio moral, não existe intencionalidade maldosa. Já no assédio moral, o alvo é o próprio indivíduo, com um interesse mais ou menos consciente de prejudica-lo. Não se trata de melhorar a produtividade ou otimizar os resultados, mas se livrar de uma pessoa porque, de uma maneira ou outra, ela “incomoda” (HIRIGOYEN, 2012, p. 20).

Muito embora a referência acima diga respeito ao ambiente profissional de empresas privadas, aplica-se para o que ocorre na Administração Pública, pois a figura do estresse está no cotidiano das gestões administrativas, diferenciando-

se da figura do assédio moral, aqui problematizado sob suas perspectivas sociojurídicas como ação social direcionada para, valendo-se de mecanismos de violência simbólica, subjugar, instituir relações de dominação, nos termos mencionados no capítulo anterior. O estresse no campo administrativo e o assédio moral igualmente diferenciam-se no que tange às dinâmicas da organização do Estado, considerando as relações objetivas estabelecidas e as disposições dos agentes públicos.

b) O Conflito no Espaço Burocrático

Nos termos já destacados, o campo da Administração Pública é realmente marcado pelo exercício de atividades em contextos de hierarquização e imposição de poderes, que são fatores determinantes para o surgimento de conflitos. Conforme Marie-France Hrigoyen, é importante a distinção entre assédio moral e conflitos (HIRIGOYEN, 2012, p. 24), pois o próprio espaço burocrático caracterizado como espaço de lutas, arena na qual é manifestada a concorrência ou competição entre os agentes que ocupam diversas posições, o surgimento de conflitos é inevitável. De plano, deve-se destacar o caráter de processo aberto e explícito do conflito, situação diversa dos quadros de assédio moral, práticas insidiosas e implícitas.

A Administração Pública, espaço inserido na própria sociedade, possibilita múltiplas visões e paradigmas, discussão que não é o foco deste trabalho, ainda que relevante em alguma medida, considerando a possibilidade de situar as relações entre os agentes públicos em ambiente estruturado por partes e instituições conectadas entre si, cujo modo de funcionamento privilegia o consenso, a manutenção da ordem e do equilíbrio, fazendo-se a analogia com o corpo físico: “um corpo consiste de várias partes específicas (como o cérebro, o coração, os pulmões, o fígado, e assim por diante), que contribuem para sustentar a vida do organismo. Elas funcionam necessariamente em harmonia; se não fosse assim, a vida do organismo estaria ameaçada” (GIDDENS, 2012, p. 77).

Por outro lado, os campos administrativos são formados por divisões de agentes, em constantes lutas por diferentes espécies de capital – distribuído de modo desigual. Na medida da desigualdade dos espaços sociais há interesses e capazes de produzirem transformações e mudanças ativas

(GIDDENS, 2012, p. 77).¹² Portanto, o conflito não é dotado necessariamente de aspectos negativos. A própria Marie-France Hirigoyen coloca-o como “fonte de renovação e organização, pois obrigado a se reconsiderar e a se funcionar sob novas formas” (HIRIGOYEN, 2012, p. 24). São figuras distintas e não podem ser confundidas, no conflito a relação estabelece-se em circunstâncias iguais entre os protagonistas, senão em termos de detentores dos capitais específicos em jogo, mas no padrão de desenvolvimento da relação conflituosa, na medida em que há o outro com o qual ocorre a interação.

Assim destaca a autora:

No assédio moral, não se observa mais uma relação simétrica como no conflito, mas uma relação dominante-dominado, na qual aquele que comanda o jogo procura submeter o outro até fazê-lo perder a identidade. Quando isto se passa no âmbito de uma relação de subordinação, transforma-se em um abuso de poder hierárquico, e a autoridade legítima sobre um subordinado se torna a dominação da pessoa (HIRIGOYEN, 2012, p. 27).

Logo, não se olvida as possibilidades e perigos de ambientes burocráticos, assim como na esfera privada, marcados, de modo constante, pelo conflito, considerando a possibilidade de ampliação, maior envolvimento dos agentes de campo, construindo divisões, e a transformação em práticas de assédio moral.

c) Agressões Pontuais – Violências na Administração Pública

De modo geral, cada vez mais a vida em sociedade apresenta episódios e atos – individuais ou coletivos – de violência, considerada como ação social caracterizada pela circunstância de “agir sobre alguém ou de fazê-lo agir contra a sua vontade, com o emprego da força ou da intimidação”

12 Trata-se do conflito entre concepções sociológicas; o funcionalismo e a sociologia dos conflitos. No entendimento de Anthony Giddens, “[...] os teóricos do conflito rejeitam a ênfase do funcionalismo no consenso. Ao invés disso, eles destacam a importância das divisões na sociedade. Desse modo, concentram-se em questões de poder, desigualdade e luta. Eles tendem a considerar a sociedade composta de grupos distintos, que buscam seus próprios interesses. A existência de interesses separados significa que o potencial de conflito está sempre presente e que certos grupos se beneficiam mais que outros” (GIDDENES, 2012, p. 32).

(ROSSEAU, 1999, p. 822)¹³ e o campo da Administração não poderia ficar imune. No entanto, diferencia-se o assédio moral da denominada violência ou agressão pontual, caracterizando-se o primeiro pela repetição no tempo, havendo, conforme será examinado, intensos debates sobre qual o critério de temporalidade necessário. No entanto, o assédio moral examinado aqui não se satisfaz com um ato isolado de violência ou agressão.

A Administração Pública caracteriza-se espaço social amplamente regulado, com regras específicas atuando sobre a vida funcional dos agentes públicos e, dentre tal espécie de controle, no plano normativo, a título de exemplo do que ocorre no âmbito das entidades federativas, a Lei 8.112/1990, possui dispositivos direcionados para coibir tais práticas, como o artigo 121, ao explicitar a responsabilidade do servidor civil, penal e administrativamente, pelo exercício irregular de suas atribuições. Ato de violência física podem tipificar ilícito civil e ilícito penal, abrindo a esfera de responsabilização do autor. No plano das sanções administrativas, o artigo 132, inciso VII, disciplina a aplicação da demissão em casos de ofensa física, em serviço, ao servidor, salvo as hipóteses de legítima defesa.

A referência de não enquadramento do assédio moral na hipótese de violência pontual não significa a indiferença normativa e social, mas somente se trata de hipótese diversa. Concorda-se assim com Marie-France Hirigoyen: “Uma agressão verbal pontual, a menos que tenha sido precedida de múltiplas pequenas agressões, é um ato de violência, mas não é assédio moral, enquanto reprimendas constantes o são, sobretudo se acompanhadas de injúrias para desqualificar a pessoa” (HIRIGOYEN, 2012, p. 31).

Porém, é relevante a própria exceção detectada pela autora ao mencionar que em alguns casos, devido à gravidade do ato isolado de agressão ou violência, não necessariamente física, é possível admitir a presença do fenômeno do assédio

13 No entendimento de Marilena Chauí, violência, palavra de origem latina significa: “1) tudo que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); e) todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4) todo ato de transgressão contra aquelas coisas e ações que alguém ou uma sociedade define como justas e com um direito; 5) consequentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão, intimidação, pelo medo e pelo terror.” (CHAUÍ, 2007, p. 1).

moral, como, no caso da Administração Pública, atos de exoneração de servidores públicos acompanhadas por ações ou omissões humilhantes perpetradas por agente público, dependendo da apuração em cada caso concreto.

d) Exercício de Atividades Funcionais em Ambiente Público Precário

A multiplicidade de ambientes de trabalho na Administração enseja a discussão cada vez maior sobre a relevância de dotar a União, Estados e Municípios, seja na Administração Direta como Indireta, de instrumentos para salvaguardar a saúde dos agentes públicos, tema delineado por pesquisas na área da gestão ambiental, discutindo-se a incidência do marco normativo erigido para os empregados públicos, na medida da incidência de regras e princípios da Consolidação das Leis Trabalhistas. O próprio artigo 7º, inciso XXII, Constituição Federal, extensivo aos servidores públicos por força do artigo 39, §3º, assegura ao trabalhador a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Deste modo, há diversidade de estruturas administrativas nas quais os agentes públicos exercem suas atividades e com variados riscos para a segurança e saúde, diferenciando-se muito os ambientes cujas atividades rotineiras ocorrem em setores administrativos, daqueles nos quais a prestação funcional é de caráter material, relacionada com atividades de limpeza, mecânica, lixo, manutenção, conservação etc. Ao elaborar texto sobre a segurança do trabalho na geração de valor no serviço público, Cecília de Almeida Gomes e Alfredo de Almeida Gomes (2005, p. 2.315-2.316) mencionam o seguinte:

Na análise das Prefeituras Municipais de médio e pequeno porte, pode-se reconhecer alguns espaços de aplicação das normas de segurança do trabalho, sendo as principais fontes de risco: a) na educação: as escolas com seus serviços de preparação de alimentos e limpeza, com riscos de acidentes pessoais; b) na saúde: postos de saúde, pronto socorro e eventualmente, hospitais, onde podem ocorrer riscos físicos, biológicos e químicos; c) no transporte: a frota municipal e o terminal rodoviário, onde se pode encontrar riscos de atropelamento e ruído, por exemplo; d) no meio ambiente: a coleta de lixo e aterro sanitário, onde há riscos de acidentes pessoais e contaminação; e) na infraestrutura: obras nas

áreas de saneamento e transportes trazem riscos na operação de máquinas e equipamentos e contato com materiais contaminados; f) na manutenção: encontra-se riscos de contaminação, incêndio e explosão e acidentes pessoais; g) na gestão municipal: riscos decorrentes da não aplicação dos requisitos de ergonomia e acidentes pessoais, principalmente.

No entanto, as indicações acima são úteis para afastar a denominada precarização do ambiente de trabalho dos casos de assédio moral, pois a exposição, submissão a condições ruins de trabalho resultam do descaso de agentes públicos e não é direcionada de modo específico para algum servidor, circunstância presente nos casos de assédio em que há o direcionamento da prática sobre a vítima, a fim de sofrer os efeitos da dominação. Como aduz Marie-France Hirigoyen: “Trabalhar em um espaço exíguo, mal-iluminado e mal-instalado não constitui um ato de assédio em si, salvo se um único funcionário for tratado especificamente assim ou se tais condições se destinarem a desmerecê-lo” (HIRIGOYEN, 2012, p. 33).

As situações de precarização do ambiente de serviço público não possuem a conotação já mencionada de violência simbólica, mas resultam, por exemplo, (a) de anomias funcionais, a não observância de regramentos sobre a saúde e proteção do servidor público; (b) fiscalizações inócuas; (c) estruturas administrativas precárias, aliadas com dificuldades orçamentárias ou problemas de gestão dos orçamentos públicos. O importante é frisar a distinção dos casos de assédio moral.

e) Exercício Legítimo do Poder Hierárquico

Nos termos do explicitado no capítulo anterior, os espaços burocráticos, além de campos ordenados por leis e regulamentos, segundo Max Weber, caracterizam-se pela distribuição de atividades de forma fixa como deveres oficiais, estruturados a partir do princípio da autoridade (WEBER, 1982, p. 229), além da concepção de organização hierárquica. A hierarquia, deste modo, compreende-se como relação jurídica administrativa interna, vinculando entre si os órgãos da Administração por meio de poderes de subordinação, com o propósito de alcançar a unidade das ações administrativas, como refere Agustín Gordillo (GORDILLO, 2003, p. XII-21).

Logo, no exercício do poder hierárquico ocorre a subordinação do agente hierarquicamente inferior, não se podendo confundir tal atuação da autoridade

superior como caso de assédio moral. Deve-se salientar que a utilização das prerrogativas públicas no âmbito interno da Administração deve ser legítima, conforme o ordenamento jurídico, circunstância capaz de distanciar do fenômeno do assédio moral. É sempre relevante destacar o seguinte: “assédio moral é um abuso e não pode ser confundido com decisões legítimas, que dizem respeito à organização do trabalho, como transferências e mudanças de função, no caso de estarem de acordo com o contrato de trabalho” (HIRIGOYEN, 2012, p. 34).

2.1.2 O Insucesso Processual nos Casos de Assédio Moral

Além das hipóteses retratadas acima, em matéria de assédio moral judicializado, constata-se a presença de altos índices de insucesso processual, circunstância configurada quando a vítima não obtém a procedência de eventual ação judicial proposta. Trata-se de resultado com múltiplas possibilidades, desde a (a) circunstância de não ter ocorrido de fato o assédio moral na Administração Pública, (b) algumas disposições dos operadores do Direito que dificultam o trabalho de exame dos casos, até (c) barreiras probatórias em casos de assédio moral. Para ilustrar a questão, colaciona-se novamente a pesquisa empírica realizada em matéria de casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme tabela do capítulo anterior, mas agora isolando, apenas para fins de exemplificação, o ano de 2018.

Mencionou-se a existência de 82 casos julgados, seja no âmbito do Tribunal de Justiça ou das Turmas Recursais, dependendo do valor atribuído à causa. Somente foram levados em conta os julgamentos de Apelações Cíveis e Recursos Inominados, isolando-se aqueles nos quais apareceu o insucesso processual. Em números brutos detectaram-se 44 (quarenta e quatro) julgamentos do universo de 82 (oitenta e dois) nos quais as ações foram julgadas improcedentes, conforme tabela abaixo:

Tabela 2

| IDENTIFICAÇÃO | TIPO DE PROCESSO | MOTIVO DA IMPROCEDÊNCIA |
|---------------|-------------------|---------------------------------------|
| 70078289519 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 71007631328 | Recurso Inominado | Não Caracterizado- Poder Hierárquico |
| 70079129433 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 71007947294 | Recurso Inominado | Não Caracterizado – Ato Isolado |
| 70057538704 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70070637814 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70048346563 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70069928356 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70079009510 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70078792462 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70078292083 | Apelação Cível | Não Caracterizado – Poder Disciplinar |
| 71007833304 | Recurso Inominado | Ausência de Provas |
| 71007582794 | Recurso Inominado | Ausência de Provas |
| 70067654822 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70077801868 | Apelação Cível | Não Caracterizado-Poder Disciplinar |
| 70077801926 | Apelação Cível | Não Caracterizado - Poder Disciplinar |
| 7007780967 | Apelação Cível | Não Caracterizado - Poder Disciplinar |
| 70078111663 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70074516766 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70077149250 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70077998813 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 71005858832 | Recurso Inominado | Ausência de Provas |
| 70077259307 | Apelação Cível | Ausência de Provas |

| | | |
|-------------|-------------------|--|
| 70077147684 | Apelação Cível | Não Caracterizado – Poder Disciplinar |
| 70072756505 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70075948968 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70075155895 | Apelação Cível | Não Caracterizado - Exoneração |
| 70075268177 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70077377125 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70071252365 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70076763614 | Apelação Cível | Não Caracterizado – Poder Disciplinar |
| 70070851068 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70077241776 | Apelação Cível | Não Caracterizado – Rescisão Contrato Temporário |
| 70075362939 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70075571232 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70076003979 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 71007170558 | Recurso Inominado | Ausência de Provas |
| 70076272228 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70075960757 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70073992158 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70075712448 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70072263023 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 70068703289 | Apelação Cível | Ausência de Provas |
| 71007220619 | Recurso Inominado | Ausência de Provas |

Do exame dos casos apontados, é relevante o número de juízos de improcedência motivados pela ausência de provas. No universo de 44 (quarenta e quatro) julgamentos de apelações cíveis e recursos inominados, constatou-se a presença de 33 (trinta e três), representando um índice de 77,27%. O outro dado reside no número de casos nos quais, por algumas peculiaridades, as decisões entenderam não configurados os assédios, destacando-se 10 (dez) julgamentos em tal sentido, ou seja, um índice de 22,72%. Aqui, aspectos adicionais são

dignos de referência. Dentro dos dez julgamentos, a não caracterização da prática do assédio moral foi justificada em exercício legítimo do poder hierárquico (1 caso); exercício legítimo do poder disciplinar (6 casos); legalidade da exoneração (1 caso); correta rescisão de contrato administrativo temporário (1 caso) e ato isolado e insuficiente para caracterizar assédio moral (1 caso).

A organização em duas hipóteses gerais, ausência de provas e não caracterização exige uma breve advertência. O exame dos julgamentos consignados proporcionou concluir que o argumento da insuficiência probatória aparece na grande maioria, mas também em alguns acórdãos há preponderância da análise da ação administrativa, utilização de poder disciplinar, hierárquico, exoneração de agente público, etc., com a formulação de juízos a respeito da legitimidade e uso correto das prerrogativas da Administração Pública, sob a perspectiva do Direito Administrativo.

Nos termos apontados, alguns dos juízos de improcedência decorrem do não enquadramento do assédio moral no juízo de ilicitude do agir da Administração, todavia, considerando as disposições estruturantes e estruturadas situadas no próprio Direito Administrativo. Trata-se de fato relevante, pois lidar com o assédio moral no campo burocrático do Estado exige repensar algumas características, no caso, do denominado regime jurídico dos servidores públicos, fincado nas bases tradicionais do modo de ser das ciências modernas: a) racionalidade e concentração de poderes como estruturante do Direito Administrativo; b) concepção abstrata de cidadão, indivíduo moderno à margem da sociabilidade, olvidando-se condições fáticas de desigualdades e c) o caráter científico do conhecimento, cuja qualidade de excelência seria obtida por meio de teorizações com categorias abstratas, criando espécie de seletividade do mundo social (OHLWEILER, 2018, p. 41-42).

O último aspecto salientado reside em algumas barreiras probatórias em casos de assédio moral, possibilitando-se, inclusive, diálogo com os questionamentos realizados sobre o acesso à justiça, firmando-se a necessidade de, cada vez mais, refletir sobre a democratização da sociedade, do Estado e da Justiça, como aduz Boaventura de Sousa Santos: “A revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade” (SANTOS, 2007, p. 9). A criação e a institucionalização de barreiras probatórias também se relacionam com a necessidade de aumentar os níveis de

democratização do acesso à justiça, sob o específico ponto aqui examinado.

Em situações de assédio moral, como o caso inicialmente citado no Capítulo I, RESP nº 1.286.466-RS, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, em virtude do atual estágio de nossa sociedade pós Constituição de 1988, por certo, cria expectativas na vítima de levar o caso para as instâncias judiciais, quando não solvido na esfera administrativa, a fim de obter provimento judicial satisfatório e efetivo. Deste modo, são sempre válidas as observações de Boaventura de Sousa Santos: “a frustração sistemática das expectativas democráticas pode levar à desistência da democracia, e, com isso, à desistência da crença no papel do direito na construção da democracia” (SANTOS, 2007, p. 10).

A pesquisa aqui realizada, considerando apenas o ano de 2018, indicou a presença do índice de 77, 27% de casos de improcedência por insuficiência de provas, dado preocupante em termos estruturais de acesso à justiça. A questão agrava-se em virtude da crescente desigualdade social, com reflexos diretos no âmbito dos campos administrativos. O assédio moral na Administração Pública é uma hipótese de perversa desigualdade funcional, com a tendência de aumentar o número de julgamentos, circunstância, inclusive, detectada a partir do ano de 2011, nos termos da tabela elaborada no Capítulo 1.

Por outro lado, em virtude do quadro de democracia institucional propiciada pelo advento da Constituição Federal de 1988, propondo-se alterar de modo formal e material o espaço burocrático do Estado e das relações jurídico-administrativas com os agentes públicos, permitiu-se o crescimento de conscientização das vítimas de assédio moral em relação aos seus direitos. Tais ocorrências ganharam maior visibilidade, contando com atuações mais ativas de sindicatos de servidores públicos. As vítimas, é crível dizer, começaram a integrar o denominado campo contra hegemônico, nos termos colocados por Boaventura de Sousa Santos:

É o campo dos cidadãos que tomaram consciência de que os processos de mudança constitucional lhes deram direitos significativos – direitos sociais e econômicos – e que, por isso, veem no direito e nos tribunais um instrumento importante para fazer reivindicar os seus direitos e as suas justas aspirações a serem incluídos no contrato social (SANTOS, 2007, p. 29).

Em termos de barreiras probatórias, evidencia-se a questão do custo do

processo aliada à representação por profissional qualificado, capaz de construir um rico universo de provas sobre a ocorrência do assédio moral na Administração Pública, seja por meio de documentos, fichas funcionais, ordens administrativas, portarias, atos de designações etc., bem como testemunhais e, crucial em casos de assédio, pericial. Na órbita da prova testemunhal, reconhecem-se as dificuldades para as vítimas de assédio. Por vezes, enfrentam colegas servidores públicos indiferentes e não se incomodam com tal situação, preservando a invisibilidade do quadro de desigualdade perversa, além daqueles tementes à autoridade burocrática, impossibilitando a devida comprovação no campo administrativo.

Os dados da pesquisa até o momento aqui destacada comprovam o número significativo de ações julgadas improcedentes por ausência de comprovação do assédio moral, circunstância capaz de reproduzir aquilo que Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 31-32) refere como procura suprimida:

É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. Não é filantropia, nem caridade das organizações não-governamentais que procuram; apenas reivindicam os seus direitos. Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias etc. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura suprimida (SOUSA SANTOS, 2007, p. 31-32).

As advertências acima são de grande valia para o exame de casos de assédio moral, isto é, a necessidade de desenvolver a atitude reflexiva para distinguir os contextos que realmente não configuram assédio moral, figurando nas estatísticas de ações julgadas improcedentes por não caracterizar a violência simbólica, das outras situações, cuja ausência de direitos é socialmente produzida, como aduz o autor. É como se o assédio moral no campo burocrático do Estado não existisse. Na linha do deduzido pelo sociólogo é o que se defende ao longo desta breve investigação. Para laborar com os eventos de dominação em debate não bastam alterações no plano legislativo, é preciso repensar o próprio espaço da burocracia e o campo do Poder Judiciário, sempre ressaltando a necessidade de desenvolver

a cultura do cuidado, direcionada na prevenção efetiva, nos termos da análise que será realizada no último capítulo.

2.2 DELIMITAÇÕES E JURIDICIZAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 O Assédio Moral no Mundo do Trabalho: alguns significados possíveis

O assédio moral possui relação direta com a forma de desenvolvimento do trabalho e as preocupações com a saúde do trabalhador, sendo que o taylorismo e o fordismo introduziram padrões relevantes em termos de divisão do trabalho, alterando as práticas anteriores de sociedades tradicionais. O primeiro, também nominado como “administração científica”, configurou-se em verdadeiro “sistema de produção projetado para maximizar a produção industrial e teve um grande impacto não apenas na organização da produção e tecnologia industrial, mas na política do local do trabalho” (GIDDENS, 2012, p. 632), modificando questões como autonomia do trabalhador, associando-se à desconstrução da especialização e degradação do trabalho. O taylorismo, por sua vez, nas mãos de Henry Ford, primou pela introdução de ferramentas especializadas e maquinário para conferir maior velocidade ao trabalho realizado, com a inovação das linhas de montagem. Deste modo, a linha de transformação das relações de trabalho, considerando as condições de possibilidade de cada época, englobou os debates sobre degradação do trabalho, condições indignas para os trabalhadores, problemas de saúde, etc.

Mais recente, os impactos da globalização e novas políticas de trabalho nominadas como pós-fordistas alteraram alguns modelos mais rígidos do processo de produção, flexibilizando e criando inovações em matéria de produtos para melhor satisfazer as demandas dos mercados. Muito embora a questão não seja unânime em termos de conceito, o fato é que “nas últimas décadas surgiram várias tendências diferentes no mundo do trabalho, que parecem representar um afastamento claro das práticas fordistas anteriores. Entre elas, a descentralização do trabalho, diminuição dos níveis hierárquicos, a ideia da produção global e a introdução de uma estrutura ocupacional mais aberta” (GIDDENS, 2012, p. 633).

Assim, problemas relacionados com a saúde dos trabalhadores são questões antigas, pois, se as degradações físicas dos trabalhos em sociedades tradicionais afetavam sobremaneira a vida cotidiana, a industrialização trouxe

novos ambientes, em contrapartida impunha inúmeros sacrifícios em nome da produtividade. No entendimento de Margarida Barreto (2002, p. 2):

Submetidas às políticas de gestão, a organização do trabalho impõe novos riscos que são responsáveis por distúrbios mentais e psíquicos, explicitados na pressão e opressão para produzir e ultrapassar as metas pré-determinadas. Essa opressão se traduz no tempo exíguo para concluir um projeto; no ritmo intenso e em jornadas prolongadas; fazer mais com menos pessoas e em ambiente de competitividade acentuada (BARRETO, 2002, p. 2).

O assédio moral ocorre em tais ambientes de trabalho, seja na órbita das atividades privadas, quanto em contextos de trabalho público. A expressão aqui utilizada deriva do verbo inglês *to mob*, cujo significado é de maltratar, atacar, perseguir. Aduz Maria Gentile “il termine *to mob* deriva, a sua volta, dall’*espressione* latina ‘mobile vulgus’, che indica il movimento della gentaglia che agredisce qualcuno” (GENTILE, 2009, p. 3), caracterizando forma particular de degeneração das relações interpessoais no âmbito do trabalho, concretizando-se pelo conjunto de agressões sistemáticas estabelecidas entre empregador e seu empregado ou entre os próprios colegas, produzindo progressivo desajuste laboral da vítima. Por sua vez, César Augusto Giner Alegria refere que a palavra *mob*, proveniente da origem latina já mencionada, traduz-se como multidão ou turba, sendo que seu verbo derivativo – *to mob* – está relacionado com atacar em massa a alguém (GINER ALEGRIA, 2011, p. 227).

Ao examinar as delimitações conceituais do assédio moral e, adstrito ao espaço da Administração Pública, é imprescindível não encarar os múltiplos pontos de vista hermeticamente, compreendendo o objeto de investigação como ortodoxia doutrinária, conforme as críticas desenvolvidas por Bourdieu (2001b, p. 63). Muitas vezes, e isso precisa ser evitado, o estudo de temas ingressa no perigoso terreno da cientificidade pela cientificidade, articulando conceitos direcionados para dotar algo de legitimidade científica e a preservação da ordem simbólica (BOURDIEU, 2001b, p. 64). A consequência de tal ortodoxia reside em aprisionar o objeto de investigação, no caso, o assédio moral, pois ele se mostra não adstrito às propriedades imanentes, contudo assente em relações objetivas com outros itens de pesquisa. As advertências de Bourdieu (2001b, p. 68) são válidas, muito embora atinentes à questão diversa, no sentido do quão nefastas as definições podem ser para a autêntica pesquisa sociológica.

Konrad Lorenz, por exemplo, foi pioneiro na pesquisa do assédio moral em livro dos anos sessenta, no qual desenvolveu a ocorrência do assédio moral, a partir da observação do comportamento agressivo de aves e animais, fundamentando-se na concepção darwinista, concluindo o desenvolvimento de ações agressivas em virtude da luta pela sobrevivência. Segundo os estudos realizados, observou que os indivíduos mais frágeis de um grupo de animais uniam-se para atacar outro mais forte, destacando a existência de comportamentos similares nos seres humanos (GINER ALEGRIA, 2011, p. 226).¹⁴ O elo motivador de estudos iniciais do assédio moral, desta feita, não diz respeito propriamente à área da psicologia ou do conhecimento jurídico, indicando a necessidade de olhares interdisciplinares para bem refletir sobre a pesquisa realizada.

Nos anos 80, Heinz Leymann desenvolveu estudo de destaque, valendo-se, também, da expressão *mobbing*, além da expressão psicoterror, descrevendo a conduta como aquela que ocorre em organizações, consistindo em manobras hostis frequentes e repetidas no local de trabalho, direcionada para pessoa específica. No entendimento de Marie-France Hirigoyen, conforme as análises do autor, a expressão indica “manobras hostis frequentes e repetidas no local de trabalho, visando sistematicamente a mesma pessoa. Segundo ele, o *mobbing* provém de um conflito que degenera. É uma forma particularmente grave de estresse psicossocial.” (HIRIGOYEN, 2012, p. 77). Para Maria Gentile, as investigações de Leymann¹⁵ consagraram-se em 1996, por ocasião de publicação

14 Para Maria Bovino, o trabalho desenvolvido por Konrad Lorenz também foi relevante no sentido de descrever o comportamento não apenas agressivo entre animais da mesma espécie, mas com o particular objetivo de excluir membro do grupo. Refere de modo expresso: “In particolare egli adottò tal parola in ornitologia per descrivere una coalizione di uccelli della stessa sepecie che attaccano uno dei membri considerati pericolosi per la comunità, allontanandolo o perfino uccidendolo attraverso un’azione appunto di ‘mobbing’ cioè un assalto in massa” (BOVINO, 2012, p. 03).

15 Heinz Leymann assim justificou a decisão sobre a utilização do termo *mobbing*: Siguiendo esta tradición, tomé prestada la palabra *mobbing* a principios de la década de 1980, cuando encontré una clase de comportamiento similar en los lugares de trabajo. Deliberadamente no elegí el término inglés “intimidación”, usado por los investigadores ingleses y australianos (en los Estados Unidos de América, el término “*mobbing*” también es usado) ya que mucho de esta comunicación desastrosa ciertamente no tiene las características de la “intimidación”, sino que con bastante frecuencia se realiza de una manera muy reservada, aunque todavía con efectos altamente estigmatizadores. La connotación de “intimidación” es la agresión física y la amenaza. De hecho, la intimidación en la escuela está fuertemente caracterizada por tales acciones físicamente agresivas. En contraste, la violencia física es muy rara

no *European Journal of Work and Organizational Psychology*, intitulada O Conteúdo e Desenvolvimento do Mobbing no Trabalho, assim o definindo:

El terror psicológico o mobbing en la vida laboral implica una comunicación hostil e inmoral, que es dirigida de manera sistemática por uno o unos cuantos individuos principalmente hacia un individuo que, debido al mobbing, es empujado a una situación de desamparo e indefensión, siendo retenido allí mediante continuas actividades de acoso psicológico. Estas acciones ocurren con mucha frecuencia (definición estadística: al menos una vez a la semana) y durante un largo periodo (definición estadística: al menos seis meses de duración). Debido a la alta frecuencia y larga duración del comportamiento hostil, este maltrato ocasiona un considerable sufrimiento psicológico, psicosomático y social. La definición excluye conflictos temporales y se centra en un punto en el tiempo donde la situación psicosocial comienza a ocasionar condiciones psiquiátricamente o psicosomáticamente patológicas (LEYMANN, 1996, p. 7).

Nada obstante a expressão *mobbing* possuir larga utilização, não é a única para expressar o fenômeno do assédio moral, existindo outras, como *bullying*, termo utilizado inicialmente para expressar o conjunto de humilhações e práticas vexatórias sofridas por crianças, migrando depois para o mundo do trabalho, com aceção mais ampla do que *mobbing*. Vale consignar as referências expressas de Marie-France Hirigoyen: “Vai de chacotas e isolamento até condutas abusivas de conotação sexual ou agressões físicas. Refere-se mais a ofensas ou violação individual do que a violência organizacional” (HIRIGOYEN, 2012, p. 80).¹⁶

vez encontrada en el comportamiento de acoso psicológico en el trabajo. Más bien, el mobbing está caracterizado por comportamientos mucho más sofisticados tales como, por ejemplo, aislar socialmente a la víctima. Sugiero mantener la palabra “intimidación” para las actividades entre niños y adolescentes en la escuela y reservar la palabra mobbing para el comportamiento adulto. Otras expresiones encontradas en la literatura son “hostigamiento” o “terror psicológico” (LEYMANN, 1996, p. 6).

- 16 Muito embora as diferenciações colocadas por Hirigoyen possuam caráter controvertido, a autora menciona que *mobbing* relaciona-se mais com a realização de perseguições coletivas, bem como abarca a prática de violência ligada à organização, podendo culminar, inclusive, em agressões físicas. O *bullying*, por sua vez, como referido, possui caráter mais amplo, especificando-se com agressões de caráter individuais, enquanto o assédio moral “diz respeito a agressões mais sutis e, portanto, mais difíceis de caracterizar e provar, qualquer que seja sua procedência” (HIRIGOYEN, 2012, p. 85). Deve-se considerar o critério utilizado pela autora, a partir de alguns aspectos do contexto

Para a autora acima mencionada, o assédio moral entende-se como:

Toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se, sobretudo, por comportamentos, palavras, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho (HIRIGOYEN, 2014, p. 65).

O psicólogo do trabalho Harald Ege também contribuiu para o debate, ao destacar o *mobbing* como forma de terror psicológico no local de trabalho, exercido por meio de comportamentos agressivos e repetições vexatórias, por colegas ou superiores. Em vista disso, diz respeito a situações de conflitos persistentes e dotadas de caráter progressivo, sendo que a vítima de tais perseguições é vista como marginalizada. O *mobbing* assume alguns contornos, como o de atribuir à vítima tarefas desqualificadoras ou alterar o seu local de trabalho, além de práticas constantes para colocá-la em situação vexatória na frente de outras pessoas. O autor elenca ainda a possibilidade de ações mais graves, como sabotagens de trabalho e ações ilegais, com o propósito, muito embora seja variado, destrutivo, de eliminar a vítima do ambiente do trabalho (EGE, 2005, p. 1).

No Brasil, os trabalhos de pesquisa realizados por Margarida Barreto destacaram a relevância do tema, desenvolvendo a concepção do assédio moral abarcando os sinais que visam cercar e dominar a vítima. Assediar, portanto, pressupõe perseguir sem tréguas objetivando impor sujeição, cuja prática, conforme a autora:

[...] é revelada por atos e comportamentos agressivos, realizados, frequentemente, por um superior hierárquico, contra uma ou mais pessoas, visando desqualificá-las e desmoralizá-las profissionalmente, desestabilizá-las emocional e moralmente, tornando o ambiente de trabalho desagradável, insuportável e hostil, forçando-o a desistir do emprego. Assim, assediar pressupõe exposição prolongada e repetitiva a condições de trabalho que, deliberadamente, vão sendo degradadas. Surge e se propaga em relações hierárquicas

francês, inclusive distinguindo a prática da discriminação do assédio moral, além da violência física, na medida em que são atos previstos e regulados pela legislação francesa. Sobre a questão ver o trabalho realizado por Marlene Valério dos Santos Arenas (2013, p. 35-38) no qual realizou amplo levantamento, não apenas das expressões utilizadas por diversos pesquisadores do tema, mas o conteúdo de tais definições.

assimétricas, desumanas e sem ética, marcadas pelo abuso de poder e manipulações perversas (BARRETO, 2002, p. 2).

As pesquisas consignadas comprovam o caráter controvertido da compreensão do assédio moral, indicando as insuficiências da linguagem para lidar com o tema, remetendo para a necessária vigilância epistemológica e à necessidade de não cair na tentação da ortodoxia, adotando teorias absolutas. Como destacado no Capítulo I, o foco deste estudo reside na problematização do assédio moral, sob o ponto de vista das relações na Administração Pública, como ação sociojurídica. Logo, muito embora a pertinência dos estudos inicialmente realizados em outras áreas do conhecimento, como a psicologia, é relevante para laborar a questão da efetividade da regulação preventiva do assédio moral e vislumbrá-lo não apenas sob a perspectiva subjetiva, como resultado de ação individual, dotada de um aspecto psicológico específico, e sim abarcando a dimensão relacional. Não há dúvida sobre a importância de tal questionamento, mas é necessário cuidar para não se tornar refém de posturas categorizantes, conforme referido.

Parte-se, aqui, da concepção da linguagem como incapaz de revelar a essência das coisas, considerando o seu caráter constitutivo do mundo social.¹⁷ Segundo Pierre Bourdieu (1989, p. 39), a linguagem é depósito de pré-compreensões, construções previamente naturalizadas e, deste modo, ignoradas como tal. Quando se debate o sentido do assédio moral não se pode ignorar tal enfoque das diversas linguagens utilizadas para traduzir o fenômeno e que tais construções – linguísticas – retratam aspectos formais de determinados campos científicos. No entanto, laborar o assédio moral como ação sociojurídica importa dar-se conta do caráter de dominação simbólica da linguagem, além de reafirmar a necessidade de potencializar o aspecto das relações entre os agentes.

Um exemplo da advertência supramencionada reside na constante utilização das taxionomias, ou seja, os diversos sistemas de classificação que organizam a percepção e a apreciação, estruturando a prática, sem permitir o acesso aos processos de representação, funcionando como operadores práticos por meio dos quais as estruturas objetivas tendem a se reproduzir, segundo refere Pierre Bourdieu (2012b, p. 187). Acrescenta, de modo expresso: “as taxionomias práticas, instrumentos de conhecimento e de comunicação que são a condição de estabelecimento do sentido e do consenso sobre o sentido, apenas exercem

17 Sobre o tema da linguagem ver, a título de exemplo, as obras de Luis Alberto Warat (WARAT, 1995), Lenio Streck (2014) e Leonel Ohlweiler (2000).

sua eficácia *estruturante* na medida em que são elas próprias *estruturadas*” (BOURDIEU, 2012b, p. 187).

Privilegiar o aspecto individual do assédio moral é resultado de tal modo de compreensão fundado em taxionomias, olvidando as relevantes questões sociais relacionadas, na linha do debatido anteriormente. Situar o assédio moral como ação sociojurídica importa romper com a procura meramente burocrática, valendo-se da história social dos problemas:

Um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objectos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou os sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado e, especialmente, no campo das ciências sociais [...] (BOURDIEU, 1989, p. 36).

Tal questão será objeto de novas reflexões nos capítulos posteriores. O assédio moral, portanto, não é algo individual do assediador, não decorre apenas de aspectos subjetivos da conduta, pois se insere em relações de poder, em campos de poder, cujas ações abusivas decorrem do *habitus*. Assim, é possível compreender o fenômeno para além da dicotomia subjetivo ou objetivo. No caso do Brasil, explica-se muito do assédio moral partindo do horizonte do senso comum dos modos de exploração do trabalho, valendo-se da dominação simbólica e do senso comum de relações laborais de subjugar o outro, no caso, por meio de processos marcados pela violência simbólica.

2.2.2 O Conceito do Assédio Moral no Direito (Administrativo) e os Perigos do Formalismo Racionalizante. Possibilidades de uma leitura sociojurídica

Nos termos aludidos, o assédio moral foi objeto de investigações na área da psicologia e migrou para o Direito em virtude das repercussões óbvias nas relações jurídicas, em especial, inicialmente, com maior visibilidade no âmbito do Direito do Trabalho. Muito embora o estudo ora entabulado direcione as principais indagações sobre o tema do assédio moral para o prisma sociojurídico, é crucial a consciência epistemológica de que se trata de “construção de instrumentos de construção” (BOURDIEU, 2001b, p. 72) do objeto, impondo-se

não embarcar nas concepções reféns das seguintes antinomias, nocivas para a prática científica: a) a oposições entre disciplinas; b) a divisão em determinações teóricas e c) a oposição entre objetivismo e subjetivismo. Dar-se conta de tais aspectos é relevante para o investigador.

O enfoque jurídico do assédio moral na Administração Pública, em hipótese alguma, importará na ausência de problematizações sociológicas. Aliás, e aqui reside a discordância de Bourdieu (2001b, p. 73), as divisões e oposições entre disciplinas são despidas de fundamentos históricos, decorrem muito mais de “reproduções académicas”. O escopo da presente análise incorpora a visão do autor, no sentido de obter maiores proveitos para as reflexões quando, por intermédio da análise relacional, inauguram-se significativas possibilidades de avaliar as ações assediadoras praticadas por agentes públicos. Infelizmente há tendência de tratar os fenômenos jurídicos de forma a-histórica, olvidando que as estruturas sociais e normativas são “producto del desarrollo histórico y de luchas históricas que deben ser analizadas si uno quiere evitar la naturalización de dichas estructuras” (BOURDIEU, 2001b, p. 75). Inclusive, aduz o autor, as palavras e, acrescente-se também, os conceitos utilizados tanto na área da sociologia e do direito, os discursos científicos em geral são produtos históricos. Tal alusão é essencial para bem vislumbrar o conjunto de pesquisas acerca do assédio moral na Administração Pública.

No que tange à divisão em denominações teóricas, Bourdieu problematiza certas escolas do pensamento, etiquetadas por nomes de referência, no caso, da sociologia. A avaliação realizada incide aqui, ao adotar o caráter interdisciplinar das indagações, privilegiando o diálogo com o autor. No entanto, ampliar o leque de debates apenas qualifica ainda mais as possibilidades sociojurídicas, razão pela qual, segundo colocado no capítulo anterior, são sempre úteis discussões com Weber, Merton, Giddens, Boaventura de Sousa Santos etc. Por fim, o estudo concretizado do assédio moral na Administração Pública ultrapassa a oposição entre objetivismo e subjetivismo (BOURDIEU, 2001b, p. 78), aliás, consoante já apontado, não decorre, origina-se, somente dos efeitos das estruturas burocráticas sobre os agentes, tal qual não se restringe ao plano das representações dos agentes e intencionalidades.

Estabelecidas tais premissas, destaca-se, de plano, o entendimento de Maria Regina Redinha (2003, p. 169-171). O assédio moral caracteriza perseguição “metodicamente organizada, temporalmente prolongada, dirigida normalmente

contra um só trabalhador que, por consequência, se vê remetido para uma situação indefesa e desesperada, violentado e frequentemente constrangido a abandonar o seu emprego, seja por iniciativa própria ou não” (REDINHA, 2003, p. 834).

Constatam-se indicações importantes e que foram bem compreendidas no âmbito do Direito do Trabalho, como tratar-se de autêntico ato de perseguição. Relacionando com a perspectiva adotada, é nítido o caráter de ação de dominação realizada pelo autor do assédio moral. Tal prática nas relações de trabalho não ocorre ao acaso. Situando-se, portanto, em contextos estratégicos, resultado, nos termos examinados pela autora, de específica organização, impondo-se destacar, por fim, a questão da duração temporal e o processo de dominação da vítima, muitas vezes excluída do mundo do trabalho.

Na mesma linha, Sonia Mascaro Nascimento (2004, p. 922) assim refere o assédio moral:

[...] uma conduta abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica, de forma repetitiva e prolongada, e que expõe o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, capazes de causar ofensa à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica, e que tenha por efeito excluir a posição do empregado no emprego ou deteriorar o ambiente de trabalho, durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções (NASCIMENTO, 2004, p. 922).

Enfatiza-se de tal entendimento o aspecto abusivo presente na relação de trabalho quando caracterizado o assédio moral, das quais diversas consequências nefastas, em linhas gerais, expõem o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, ofendendo a personalidade, a dignidade ou a integridade psíquica, de acordo com a autora.¹⁸

Até pelas próprias condições epistemológicas de proteção ao trabalhador o assédio moral foi construído para estabelecer alguns critérios de salvaguardar a vítima e também diferenciar de outras práticas que ocorrem nas relações trabalhistas. É relevante não perder de vista tal contexto, quando se trata de igual

18 Com o propósito de delimitar a compreensão sobre o objeto da investigação, Leda Maria Messias da Silva individualiza condutas específicas na descrição do assédio moral, como estorvar, perseguir, hostilizar, importunar e molestar, agregando que o adjetivo moral significa que se configura algo diverso de moléstias físicas, além de causar “sentimentos humilhantes, aviltantes e degradantes no sujeito assediado.” (SILVA, CARVALHO, *et al*, 2013, p. 21).

fenômeno, agora, na órbita das relações entabuladas na Administração Pública. Em texto no qual aborda a questão, Antonio Cogliandro (2015, p. 1) parte do seguinte pressuposto sobre o assédio moral:

Con il termine *mobbing* si suole generalmente far riferimento alle diverse forme di violenza psicologica esercitate nei confronti dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Deriva dal verbo inglese "to mob" che significa: accerchiare, circondare, assediare, attaccare, assalire in massa, fare ressa. In ambito lavorativo, la parola *mobbing* assume il significato di pratica vessatoria, persecutoria o più in generale, di violenza psicologica perpetrata dal datore di lavoro o dai colleghi nei confronti del lavoratore. I motivi della persecuzione possono essere i più svariati: invidia, competizione, paura di essere surclassato, una semplice antipatia nei confronti di un collega o subordinato, carrierismo sfrenato, razzismo, diversità religiosa o culturale rispetto al grupo prevalente, o semplice gusto nel far del male ad un'altra persona. Spesso è proprio il datore di lavoro ad utilizzare tale método nei confronti di lavoratori scomodi (COGLIANDRO, 2015, p. 1).

De tal exposição, é possível destacar a relação entre o tema e a existência de violência psicológica contra a vítima, além da presença relevante das questões sobre a caracterização de atos de perseguição e práticas vexatórias, mencionando-se, ainda, alguns dos motivos capazes de ensejar o assédio moral. Por fim, Esther Gómez Jiménez alude que a Organização Internacional do Trabalho já definiu o assédio moral como "la acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida o persistente por la que, en el lugar de trabajo o en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hiere a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta" (OIT 2002) (GÓMEZ JIMÉNEZ, 2017, p. 251).¹⁹

19 Valendo-se das conclusões de outros autores, na linha das questões suscitadas neste estudo, alude tratar-se de situação de conflito derivada do exercício ilegítimo de um poder conformador ou domesticador "que se lleva a cabo, de un modo continuado y sistemático, a veces también con desviación de poder, por un sujeto activo (acosador) com el propósito de domeñar el alma de un sujeto pasivo (acosado) y que tiene lugar em el seno de una organización a los que ambos pertenecen, conflicto que puede llegar a ser de tal intensidad que hace extremadamente difícil al acosado, seguir desempeñando sus funciones. De todas las definiciones anteriormente mencionadas, se extrae que el hecho debe ser continuado y que tiene lugar durante la relación laboral" (GÓMEZ JIMÉNEZ, 2017, p. 252).

Os autores com pesquisas direcionadas para o *mobbing* na Administração Pública identificam tal campo como propício para tal espécie de ação. Vale o explicitado por Marlene Valério dos Santos Arenas (2013, p. 69):

O serviço público propicia assédio moral devido ao grande número de pessoas empregadas, os servidores que para se diferenciarem no meio dessa grande massa, começam a assediar seus subordinados, ou mesmo uma repartição inteira. Como o serviço público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos chamam a atenção. O assédio não está relacionado à produtividade, como no setor privado, mas, muitas vezes, à disputa pelo poder, à inveja e à cobiça. (ARENAS, 2013, p. 69)

De qualquer modo, quando se examina o tema do assédio moral no âmbito do Direito Administrativo deve-se atentar para os perigos de tal juridicização, considerando as observações de Pierre Bourdieu sobre a ciência jurídica, as antinomias supramencionadas, o formalismo e o instrumentalismo, considerando o primeiro como a capacidade de afirmar a “autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social, e do instrumentalismo que concebe o direito como um reflexo ou um utensílio ao serviço dos dominantes” (BOURDIEU, 1989, p. 209). Os questionamentos aqui realizados desvinculam-se dos pressupostos epistemológicos que vislumbram o Direito Administrativo como sistema fechado e autônomo, “cujo desenvolvimento só pode ser compreendido segundo a sua dinâmica interna” (BOURDIEU, 1989, p. 209). A compreensão refém do formalismo olvida o caráter histórico das construções acadêmicas e científicas.

As questões já levantadas, e outras ainda por examinar, partem da necessidade de discutir o assédio moral, não somente sob a perspectiva da lógica do fazer jurídico-administrativo e sim adotando o ponto de vista das relações com o mundo social, com os diversos contextos das vítimas, dos assediadores e da própria construção do campo burocrático. A leitura do Direito Administrativo não pode cair no formalismo racionalizante desconhecendo que delimitar a ação abusiva praticada resulta de condicionantes sociais e possibilidades de construção e funcionamento do campo jurídico-administrativo.²⁰

20 Na linha do entendimento exposto por Pierre Bourdieu, aquilo que se diz sobre o assédio moral para fins de identificar sua caracterização, erigir instrumentos de sancionamento relativamente aos assediadores, bem como pensar em políticas de prevenção, tudo isso, não ocorre em uma espécie de limbo jurídico e de poder, pois “as práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto de funcionamento de

Trata-se da necessidade de ultrapassar a doxa burocrática dos conceitos administrativos, quer dizer, o conjunto de pressupostos tidos como evidentes por si, fora de qualquer discussão, pois constituem “a condição tácita da discussão” (BOURDIEU, 1994, p. 123). Laborar com o assédio moral exige certa dose de heterodoxia para denunciar os processos simbólicos do campo jurídico-administrativo, responsáveis por diversas formas de censura de sentido, mas que fazem parte do próprio funcionamento deste campo. Constitui-se espécie de vigilância epistemológica com relação à juridicização do assédio moral pelo Direito (Administrativo), pois a tendência é, ao trazer para o campo científico, a parcela do mundo social que caiba e confirme o discutido e formalizado pelos doxósofos²¹ ou então realizar leituras muito específicas daquilo que acontece no campo burocrático, a fim de não gerar maiores rupturas.

Aqui reside outro ponto relevante para o debate: a Administração Pública pensa o assédio moral a partir de determinado campo de poder, como já referido no capítulo anterior, pois tal ação ocorre no próprio espaço normativo e institucionalizado – considerando a referência de Mario Olivera Prado – do ente público, impondo-se atentar para leituras fundadas na doxa institucionalizada pelo seu próprio modo de organização e daquelas regras de funcionamento que prevalecem em tal espaço burocrático.

No intuito de construir sentidos institucionalizados, os agentes públicos utilizam-se da linguagem oficial do Estado. Ademais, o ato de nomeação, no que tange ao tema desta investigação, o assédio moral na Administração Pública, não se caracteriza como mero ato de linguagem, simples relação de troca linguística, mas também se configura como relação de poder simbólico, atualizando-

um campo, cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de forças específicas que lhe conferem a sua estrutura e orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas” (BOURDIEU, 1989, p. 211).

- 21 Ao examinar o campo científico, Pierre Bourdieu menciona: “os doxósofos, cientistas aparentes e cientistas da aparência, só podem legitimar o despojamento que eles operam pela constituição arbitrária de um saber esotérico inacessível e profano e a delegação que eles exigem ao se arrogarem o monopólio de certas práticas ou a reflexão sobre elas, com a condição de imporem a crença de que sua falsa ciência é perfeitamente independente das demandas sociais e que ela só satisfaz tão bem porque afirma sua grande recusa de servi-las” (BOURDIEU, 1994, p. 147).

se relações de força (BOURDIEU, 1996, p. 24) que ocorrem dentro e fora do campo burocrático da Administração. Trata-se de elemento importante para problematizar o objeto desta pesquisa, ultrapassando-se a dimensão formal do juridicamente preponderante, eis que o assédio na Administração exige destacar as condições sociais de produção, como aduz Pierre Bourdieu. Não adianta somente procurar no texto – por óbvio que o texto importa, é importante assentar; aquilo que “está inscrito nas relações sociais” determina o modo de funcionamento dos textos no próprio campo jurídico.

Atribuir sentido ao assédio moral na Administração Pública envolve diversos atos de dizer como as coisas são, em especial aqueles que ocorrem no campo de poder da burocracia. Na linha do defendido por Bourdieu, são atos de nomeação ou de instituição, dotados de eficácia simbólica, considerando representar “a forma por excelência da palavra autorizada, palavra pública, oficial, enunciada em nome de todos e perante todos...” (BOURDIEU, 1989, p. 236). Neste tópico é sempre importante, mais uma vez, destacar a necessidade para o trabalho com o tema, atentar para não cair nos formalismos modelatórios dos atos de categorização do Direito Administrativo e tornar como “nada social” os aspectos fundamentais das ações assediadoras praticadas por agentes públicos.²²

A pesquisa sociojurídica não lida somente com a construção do conceito como ato de nomeação, enunciação. É fundamental refletir as condições sociais de compreensão do assédio moral pelo campo de poder da Administração Pública e as condições de possibilidade do funcionamento interno, das relações entre os agentes do campo e dos interesses e capitais envolvidos, questionando os efeitos quase mágicos da eficácia simbólica da linguagem oficial sobre a questão, sob pena de cair e aceitar a categorização (BOURDIEU, 1989, p. 237) jurídico-administrativa.

Vale pontuar que o campo burocrático da Administração não é um mundo apartado do mundo social e das relações de poder determinantes dos complexos modos de funcionamento. Antes decorre de diversas estruturas estruturadas historicamente construídas (BOURDIEU, 1989, p. 238), valendo-se da condição

22 Tal consequência decorre do próprio caráter de poder simbólico do Direito e com mais vigor ainda o Direito Administrativo: “O direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas” (BOURDIEU, 1989, p. 237).

de ente público para atomizar os atos simbólicos de nomeação, por exemplo, por intermédio de discursos categorizados, moldando ações praticadas por agentes públicos aos esquemas teóricos e práticos de funcionamento do campo. No capítulo anterior mencionaram-se as poucas legislações regulando o tema do assédio moral na Administração, assumindo viés positivo de reconhecimento. De qualquer sorte, não se pode cair na tentação ingênua da normatividade, considerando que a normatização é ato simbólico de nomeação. O trabalho realizado por Bourdieu é de grande relevância para destacar tal dimensão da linguagem e do exercício dos poderes, no caso, da Administração Pública, fruto de relações de disputas, seja no âmbito do próprio campo burocrático ou decorrente da interferência de capitais outros, como o econômico.

Partindo destas premissas, o que significa compreender o assédio moral como ação sociojurídica para não se tornar refém do formalismo racionalizante ou sucumbir às falsas oposições referidas por Bourdieu?

Em parte, muito já foi dito ao longo do primeiro capítulo desta investigação. O assédio moral é corolário das influências do mundo social e do específico campo burocrático sobre o agente assediador e, além disso, resulta de aspectos relacionados com a dimensão subjetiva do agente público e que, igualmente, repercute no modo de ser da Administração. O assédio moral que ocorre no campo da burocracia do Estado precisa ser problematizado considerando as condições de possibilidade da própria estrutura do ente público, além das influências relacionadas às dimensões do exercício do poder, ou seja, como prática (BOURDIEU, 1994b, p. 61)²³ burocrática oriunda de um *habitus*. Ademais, é relevante indagar sobre as condições de produção do assédio conectadas com a estruturação e funcionamento da Administração como campo de poder, estruturas que tendem a ser reproduzidas e capazes de produzir efeitos simbólicos.

23 Conforme Pierre Bourdieu, “a prática é, ao mesmo tempo, necessária e relativamente autônoma em relação à situação considerada necessária em sua imediatidade pontual, porque ela é o produto da relação dialética entre uma situação e um *habitus* – entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma *matriz de percepções, de apreciações e de ações* – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas, que permitem resolver os problemas da mesma forma, e às correções incessantes dos resultados obtidos, dialeticamente produzidas por esses resultados” (BOURDIEU, 1994b, p. 65).

É relevante aduzir a avaliação de Bourdieu (2001b, p. 81) no que tange ao *habitus* e à capacidade de ultrapassar a oposição entre objetivismo e subjetivismo:

Es esta dialéctica de objetividad y subjetividad la que el concepto de *habitus* está diseñado para captar y resumir. El *habitus* siendo el producto de la incorporación de la necesidad objetiva, de la necesidad hecha virtude, produce estrategias que están objetivamente ajustadas a la situación objetiva, aunque estas estrategias non sean ni el producto de la intención explícita sobre objetivos conscientemente perseguidos, ni el resultado de alguna determinación mecánica por causas externas. La acción social está orientada por un sentido práctico, por lo que podríamos llamar un “sentido del juego” (BOURDIEU, 2001b, p. 81).

No intuito de reforçar o ponto de vista supramencionado, Ken Plummer explicita que acessar a imaginação sociológica exige problematizar a ação social, considerando-a como prática, quer dizer, “as ações sociais são normalmente práticas, ou seja, operam de acordo com uma lógica implícita a elas” (PLUMMER, 2015, p. 95), destacando a relevância do trabalho de construir pontes entre as ações e as estruturas, no caso desta investigação, entre o assédio moral e o campo burocrático da Administração Pública. Não se pretende aqui igualmente trazer todo o debate sobre as discussões relativas à ação e estrutura,²⁴ mas somente, como aduz o autor, indicar algumas possibilidades de questionamentos (PLUMMER, 2015, p. 97): 1) na medida em que a pesquisa empírica utiliza decisões judiciais, é interessante agrupar os diversos casos a partir de conexões construídas com base em alguns elementos da sociologia de Pierre Bourdieu, especialmente *habitus*, campo e capital, 2) discutir o assédio na Administração também com a perspectiva do funcionamento do campo burocrático, considerando a sua formação e a influência exercida sobre os agentes públicos e 3) direcionar a pesquisa considerando a específica cultura do campo burocrático.

No que tange ao último ponto, Ken Plummer (2015, p. 98) aduz o caráter crucial da cultura para compreender o mundo de significados, conforme destaca:

As culturas podem ser vistas como “modos de vida” e como “projetos de vida”. Elas podem ser vistas como um conjunto de ferramentas e respostas criativas, vividas diariamente em um

24 Para aprofundar o tema, ver o trabalho realizado por George Ritzer (RITZER, 1995), em especial no item sobre a necessidade de construir melhor um paradigma sociológico mais integrado (RITZER, 1995, p. 604).

contínuo e um fluxo para tentar nos ajudar a resolver nossos problemas diários, no coração das culturas estão coisas como os idiomas, os símbolos, as narrativas, as histórias, os rituais, os valores, os papéis, as identidades, os mitos, as crenças, as práticas e os objetos materiais que fazem parte da maneira de viver de qualquer pessoa (PLUMMER, 2015, p. 98).

Trata-se de indicações para mergulhar no universo do assédio moral na Administração Pública, voltando-se para a influência exercida pelos símbolos, narrativas, histórias, rituais, valores, papéis e linguagens, sobre a ação, problematizando a cultura construída e institucionalizada em determinados ambientes administrativos. É claro que o trabalho aqui desenvolvido não é suficiente para abarcar todas as questões, investigando-se tão-somente algumas relacionadas com o ponto de vista sociojurídico adotado.

2.3 O QUE É O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

2.3.1 *A Caracterização do Assédio Moral na Administração Pública como Prática*

A resposta para a questão acima formulada exige (1º) destacar a necessidade de compreender o assédio moral na Administração Pública sob a perspectiva da desnaturalização, ou seja, de que não é algo dado, contudo, socialmente construído. No item anterior foram destacados diversos modos conceituais sobre o tema, bem como os perigos do formalismo racionalizante do Direito (Administrativo). Quando se fala de caracterização ou requisitos, tal horizonte nunca pode ser olvidado, sob pena de sucumbir aos processos da taxionomia jurídicista.

Há um texto importante – entrevista – de Pierre Bourdieu, intitulado “A Juventude é Apenas uma Palavra” (BOURDIEU, 1983, p. 112) no qual se aborda a divisão das idades, juventude e velhice. Muito embora as preocupações aqui sejam outras, é relevante a discussão para destacar o quanto as caracterizações e classificações produzidas são arbitrárias, no sentido de que não se está diante de algo dado e sim construído. A fixação, por exemplo, de rigidez quanto aos requisitos do assédio moral importa na imposição de fronteiras entre aquilo que é e aquilo que não é, instituindo-se o universo natural das coisas. Com base na ideia de desnaturalização de Bourdieu, é relevante vislumbrar que o processo de compreensão e individualização também decorre de disputas de poder na sociedade ou em campos específicos do saber.

No âmbito daquilo que o autor refere como vigilância epistemológica (BOURDIEU, 1999) é preciso entender a utilização de estereótipos quando ocorre a caracterização do assédio moral na Administração Pública, cujas representações, segundo aduz o sociólogo, é fruto de representações ideológicas de divisão. Delimitar assediadores e vítimas assediadas importa ingressar neste âmbito marcado pela divisão de poderes fundada no modo de funcionamento do campo burocrático, pois a configuração da prática assediadora, em alguma medida, é capaz de perturbar a “ordem das coisas”, sempre existindo o permanente interesse de o jogo continuar sendo jogado sem perturbações. Daí, no entendimento de Pierre Bourdieu, cortes e classificações são objeto de manipulações:

Cada campo, como mostrei a propósito da moda ou da produção artística e literária, possui suas leis específicas de envelhecimento: para saber como se recortam as gerações é preciso conhecer as leis específicas do funcionamento do campo, os objetos de lutas e as divisões operadas por esta luta [...]. Isto é muito banal, mas mostra que a idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e que o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns e relacionar estes interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente (BOURDIEU, 1983, p. 113).

A partir daí é crível vislumbrar que o campo da Administração Pública também possui suas leis específicas de funcionamento, daquilo que é considerado capaz de ocasionar conduta assediadora de agente público ou não, além dos sentidos construídos para identificar uma vítima de assédio ou tratar-se de agente do campo inserido no modo aceitável de exercício das prerrogativas administrativas. Lidar com o assédio na burocracia do Estado é bem mais complexo do que atribuir, a tais condutas assediadoras, relações construídas por determinados campos com requisitos previamente definidos, muitos dos quais não passam realmente de “abuso de linguagem” (BOURDIEU, 1983, p. 114), intitulado-se elementos universais com a pretensão de subsumir contextos sociais tão diversos em categorizações.

O Direito (Administrativo), sem dúvida, é relevante para a construção do assédio moral na Administração, entretanto não se podem desconsiderar os próprios mecanismos do campo científico, tratando-se como:

[...] sistema de relações objetivas entre posições adquiridas (em lutas anteriores), é o lugar, o espaço do jogo de uma luta concorrencial. O que está em jogo especificamente nessa luta é o monopólio da *autoridade científica* definida, de maneira inseparável, como capacidade técnica e poder social; ou, se quisermos, o monopólio da *competência científica*, compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado (BOURDIEU, 1994, p. 122).

Laborar com a perspectiva da desnaturalização importa problematizar a lógica do campo científico (BOURDIEU, 2004, p. 17). Quando referido que o assédio moral não é um dado, mas construção social, é relevante destacar alguns aspectos. Ao examinar as duas grandes formas de interpretação, Pierre Bourdieu indica a visão internalista. Trazendo o debate para o tema da pesquisa, poder-se-ia defender que, para compreender o assédio moral na Administração Pública, “basta ler os textos” (BOURDIEU, 2004, p. 19), configurando-se o denominado “fetichismo do texto”. Em contrapartida, alguns insistem na necessidade de relacionar o texto com o contexto e “propõe-se a interpretar as obras colocando-as em relação com o mundo social” (BOURDIEU, 2004, p. 19). Na visão do autor, há a possibilidade de adotar posição intermediária, remetendo o debate para a noção de campo. Sobre o ponto, vale mencionar expressamente:

Minha hipótese consiste em supor que, entre esses dois pólos, muito distanciados, entre os quais se supõe, um pouco imprudentemente, que a ligação possa se fazer, existe um universo intermediário que chamo *o campo literário, artístico, jurídico ou científico*, isto é o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas (BOURDIEU, 2004, p. 20).

O assédio moral na Administração Pública exige a reflexão sobre questões específicas do campo jurídico-administrativo. A autonomia e a capacidade de refração, a heteronomia do respectivo campo, as lutas internas de poder, as estruturas das relações objetivas e o capital científico são pontos sobre os quais se deve problematizar o tema desta pesquisa.

Além da desnaturalização, aspecto adicional para responder à pergunta formulada reside (2º) debater o assédio moral na Administração Pública para além da dicotomia objetiva ou subjetiva, falsa antinomia nas ciências sociais apontada nos itens anteriores. Considerado prática, ação sociojurídica, o assédio ocorre na órbita do uso abusivo de competências administrativas, identificando-se o que se poderia denominar de *habitus* burocrático próprio o conjunto de disposições e formas de agir no espaço administrativo – estado habitual, predisposições, tendências, propensões – marcadas por indiferença, dominação, patologias burocráticas em geral, discriminação, humilhação e abusividades, duráveis, estruturas estruturadas predispostas para reprodução de práticas e representações burocráticas sem ser produto de obediência a regras, na linha da afirmação de Pierre Bourdieu sobre o *habitus*:

[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas ao seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-lo e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizada de um regente (BOURDIEU, 1994b, p. 61).

O *habitus* proporciona ultrapassar a mencionada dicotomia, além de abrir possibilidades para investigar o assédio na Administração. No Capítulo 1 houve a descrição das observações de Löïc Wacquant (2007, p. 66-67) sobre o tema, apontando características do *habitus*: aptidão social, temporalidade, transferível, durável, inércia incorporada e a defasagem. A ação assediadora orienta-se pelo conjunto de disposições de caráter social. Existirão, por conseguinte, tantas configurações quantas as possibilidades de estruturação e funcionamento do campo do Estado. Ademais, as pesquisas delineadas tão-somente individualizarão elementos componentes das práticas assediadoras ocorridas em local e tempo determinados, impondo-se alertar a tendência de generalização. As análises realizadas dos espaços institucionalizados da Administração apontam a transferência do *habitus* para vários domínios de prática e, de fato, as dificuldades de alterações, assinalando o caráter durável dos princípios de ação e compreensão. Tal estado de coisas, inclusive, conforme será destacado nos próximos tópicos,

decorre em parte da inércia incorporada, a tendência de manter as coisas no modo tradicional moldado pelas estruturas burocráticas.

O assédio moral na Administração Pública não se reduz à ação compreendida somente nas dimensões de subjetividade do assediador ou da estrutura administrativa. Trata-se de fenômeno mais complexo, exigindo a constante reflexão sobre as relações dialéticas entre socialização e individuação, resultado do conjunto dinâmico de disposições sobrepostas (WACQUANT, 2007, p. 68), muitas vezes sem guardar coerência. É o caminho imprescindível até para construir modos de funcionamento do campo burocrático voltados para impulsionar mudanças e inovações no espaço das relações entre os agentes públicos do Estado. É interessante observar, o assédio, fruto do *habitus* burocrático, é variável no tempo e lugar, impossibilitando o tratamento universalista, até porque as disposições do campo administrativo não são estáticas, aspecto já delineado.

Outra dimensão reside situar o assédio no próprio campo administrativo, vislumbrado como espaço estruturado de posições, postos e cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes nesse espaço, dotado de algumas leis de caráter geral, no que diz respeito ao funcionamento, e marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes (BOURDIEU, 1983, p. 89). O agente público assediador, sob tal perspectiva, comporta-se como integrante de um espaço de lutas, cujo propósito é direcionado para dominar – dominação simbólica – a vítima e apropriar-se de capital, utilizando a operacionalização institucionalizada da burocracia sem explicitar a ação assediadora ilegítima.

Por fim, o terceiro aspecto para responder o que é o assédio moral na Administração Pública baseia-se no argumento segundo o qual (3º) os requisitos para caracterizá-lo não podem ser vistos como grilhões epistemológicos da *Doxa* burocrático-científica, olvidando a dimensão de prática do assédio, decorrência do *habitus*, campo e capital. Não se pode olvidar o campo científico, e o Direito (Administrativo) não é exceção, constitui-se lugar de jogo, de lutas concorrenciais e está em jogo o monopólio da autoridade científica (BOURDIEU, 1994b, p. 122).

Nos itens anteriores deste Capítulo explicitou-se o processo de juridicização do assédio e os perigos da formalização normativa. É sempre bom salientar que o Direito Administrativo engendra seus próprios problemas (BOURDIEU, 1994b, p. 126). A análise sociojurídica permite relacionar tais problemas às condições sociais do seu aparecimento, como aduz o sociólogo.

Segundo expõe Pierre Bourdieu (1994b, p. 128):

Na luta em que cada um dos agentes deve engajar-se para impor o valor dos seus produtos e de sua própria autoridade de produtor legítimo, está sempre em jogo o poder de impor uma definição da ciência (isto é, a de limitação do campo de problemas, dos métodos e das teorias que podem ser considerados científicos) que mais esteja de acordo com seus interesses específicos. A definição mais apropriada será a que lhe permita ocupar legitimamente a posição dominante e a que assegure, aos talentos científicos de que ele é detentor a título pessoal ou institucional, a mais alta posição na hierarquia dos valores científicos (BOURDIEU, 1994b, p. 128).

Os requisitos que logo a seguir serão debatidos ultrapassarão, portanto, a lógica do capital científico, espécie de capital social, tendo-se plena consciência das resistências do campo dogmático (científico) para dialogar com outras perspectivas senão aquelas dominantes e construídas pelo trabalho de colaboração coletiva de agentes dotados dos meios de produção científicos disponíveis (BOURDIEU, 1994b, p. 136).

Trata-se de evidenciar a *Doxa*, isto é, o “conjunto de pressupostos que os antagonistas admitem como sendo evidentes, aquém de qualquer discussão, porque constituem a condição tácita da discussão: a censura que a ortodoxia exerce – e que a heterodoxia denuncia – esconde uma censura ao mesmo tempo mais radical e invisível porque constitutiva do próprio funcionamento do campo [...]” (BOURDIEU, 1994b, p. 146).

A concepção instrumentalista, formalista e universalista do tratamento dogmático do assédio moral não atende os propósitos desta investigação, pois, sem desconsiderar tal dimensão, antes se procura compreendê-la, dialogar e reconstruir pela desconstrução, sempre sob o farol da impossibilidade de neutralidade da juridicização, caso contrário, não passaria de um trabalho de *doxósofos*.²⁵

25 No entendimento de Pierre Bourdieu (1994b, p. 147) os doxósofos são “cientistas aparentes e cientistas da aparência, só podem legitimar o despojamento que eles operam pela constituição arbitrária de um saber esotérico inacessível ao profano e a delegação que exigem ao se arrogarem o monopólio de certas práticas ou a reflexão sobre elas, com a condição de imporem a crença de que sua falsa ciência é perfeitamente independente das demandas sociais e que ela só satisfaz tão bem porque afirma sua grande recusa de servi-las”.

Partindo do pressuposto dos conceitos sobre assédio na Administração como simples indicadores da prática, ao invés de universos de limitação epistemológica, o psicólogo Harald Ege (2005, p. 1) possui interessante estudo, no qual refere o assédio nos seguintes termos:

Il Mobbing si manifesta come un'azione (o una serie di azioni) che si ripete per un lungo periodo di tempo, compiuta da uno o più mobber per danneggiare qualcuno (il mobbizzato), in modo sistematico e con uno scopo preciso. Il mobbizzato viene letteralmente accerchiato e aggredito intenzionalmente (il verbo inglese to mob significa "assalire, aggredire, affollarsi attorno a qualcuno") da aggressori che mettono in atto strategie comportamentali volte alla sua distruzione psicologica, sociale e professionale. I rapporti sociali si volgono alla conflittualità e si diradano sempre più, relegando la vittima nell'isolamento e nell'emarginazione più disperata (EGE, 2005, p. 1).

O assédio moral, desta forma, manifesta-se por diversas ações, repetidas e prolongadas no tempo, dirigidas para causar dano à vítima assediada, com finalidade de agredir psicológica, social ou profissionalmente, cujas consequências podem ser desde o isolamento até a marginalização. Maria Gentile (2009, p. 7) enumera os elementos para qualificar o *mobbing*: a intencionalidade da conduta, frequência e repetição no tempo do comportamento vexatório.

Concebido como prática, o assédio na Administração Pública caracteriza-se pelo *habitus*, conjunto de disposições duráveis predispostas para dominar a vítima assediada, materializando abusividades e outras ações marcadas pela indiferença e humilhação, sistematicamente elaboradas, criando situações vexatórias. No entendimento de Cristina Álvaro Sanz (2017, p. 6-7), partindo do conceito adotado por Tribunais, aduz os seguintes elementos configuradores:

1.El hostigamiento, persecución o violencia psicológica contra una persona o un conjunto de personas. 2. El carácter intenso de la violencia psicológica.3. La conducta debe ser prolongada. 4. La finalidad del comportamiento debe de ser danar psíquica o moralmente al trabajador para marginarlo de su entorno laboral (ÁLVARO SANZ, 2017, p. 6-7).

Conforme já destacado, sem adotar a concepção subjetivista, o assédio ultrapassa a questão da intencionalidade, pois é especificado por intermédio de disposições, princípio gerador de submissão dirigido à vítima, maneiras de fazer

a coisa pública, que ultrapassam a mera tensão no campo burocrático. Trata-se de ação sociojurídica realizada objetivamente com o potencial grave de isolar o servidor público assediado e inserindo-o em quadros aviltantes, depreciativos, difamatórios, humilhantes, injuriosos, etc.

Sob a ótica do campo, o assédio na Administração, produto do *habitus auctoritais*, ocorre no setor particular do campo de poder, com agentes próprios e formas de capital específicas, espaço estruturado de posições, postos, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes, dotado de algumas leis de caráter geral, no que diz respeito ao funcionamento, marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes (BOURDIEU, 1983, p. 89).

A identificação do assédio moral, conforme Lis Andrea Soboll, exige a identificação de condutas, dentre elas a violência psicológica no trabalho e a habitualidade. A primeira configurada por ações ou omissões “que induzem ao desconforto psicológico, que ofendem e humilham e que apresentam gravidade significativa” (SOBOLL, 2008, p. 32-33). A exigência de ocorrer no trabalho diz respeito, na hipótese do assédio na Administração Pública, ao campo burocrático. A prática materializa-se no espaço do Estado com sua lógica individualizada de funcionamento, lutas entre os agentes públicos, além do embate pelo monopólio do capital funcional (capital simbólico), utilizado para dominar a vítima assediada.

A ideia de campo e algumas repercussões sobre a Administração Pública já foram referidas no Capítulo I, destacando-se a relevância do tema para pensar relacionalmente, ou seja, “o que existe no mundo social são as relações” (BOURDIEU, 2008, p. 134), ultrapassando o caráter exclusivista de intersubjetividade para a análise objetiva das relações.²⁶ É possível a discussão considerando a ação do assediador com base na configuração de relações objetivas entre posições ocupadas no campo burocrático, sendo que tais posições se determinam no âmbito dos processos de distribuição de poder (capital), cujo acesso maior ou menor influenciará no acesso a vantagens específicas que estão em jogo.

26 No entendimento do sociólogo, “[...]un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (sitios) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homologación, etcétera)” (BOURDIEU, 2008, p. 134-135).

Para a análise de um campo, no caso desta pesquisa, do campo da Administração Pública, são úteis as três etapas aludidas por Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2008, p. 143): a) primeiro, deve-se analisar a posição do campo frente ao campo de poder, focando nos contextos relacionais em que agentes públicos inserem-se nas teias institucionais nas quais circulam diversos poderes dominantes (WACQUANT, 2005, p. 118). Após, b) em um segundo momento, “es necessário trazer un mapa de la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridad específica del campo” (BOURDIEU, 2008, p. 143), ou seja, examinar a topologia da estrutura interna do campo e suas relações de poder, supremacia, subordinação, distância, proximidade (WACQUANT, 2005, p. 118) que vigoram entre os agentes, na hipótese desta investigação, agentes ou instituições do campo burocrático. Por fim, c) Bourdieu menciona a necessidade de examinar os diversos *habitus* dos agentes, os diferentes sistemas de disposições (BOURDIEU, 2008, p. 143) responsáveis pela prática de ações dentro do campo administrativo.

Inserir o assédio na Administração no horizonte de tais questionamentos é interessante para melhor vislumbrar o fenômeno. O foco das reflexões ultrapassa a dimensão subjetivista, pensando o assédio relacionalmente, caracterizado como ação sociojurídica, ocorre a partir da posição do campo administrativo dentro do campo de poder. O assediador conta, muitas vezes, com a conivência de agentes públicos, dominantes do campo, responsáveis pela própria organização administrativa e com os quais possui vínculos institucionais. As teias de poder favorecem o assédio moral, deixando a vítima desamparada.

Tendo em vista a estrutura objetiva das relações internas de poder, Maria Gentile aponta como requisito o desnível entre os antagonistas, a vítima está em posição constante de inferioridade (2009, p. 7). Há um documento interessante intitulado “Procedimiento de actuación ante situaciones de acoso moral en el Trabajo Dirigido al Personal del Ámbito de la Administración General de la Junta de Extremadura”, Edición 01, 17/11/2011, no qual a posição de poder aparece no conceito de assédio moral (PROCS S18, 2011, p. 9). De modo expresso consta na Nota Técnica de Prevenção:

Quando se dice desde una posición de poder (no necesariamente jerárquica) se refiere a que debe existir entre las partes implicadas una asimetría de poder (formal – por dependencia jerárquica, por ejemplo – o bien informal, por

posición de liderazgo de la parte acosadora, al disponer de poder debido a una posición de mayor expertitud, conexiones sociales, antigüedad dentro de la empresa, etc.). Esta posición asimétrica es un elemento clave que permite que el proceso de acoso moral se materialice (NTP 854, 2001, p. 10).

O assediador vale-se da condição de autoridade do campo para dominar a vítima, reafirmando a posição dominante, não necessariamente hierárquica, com assimetria de poder mediante a posse de diversas formas de capital, hierárquico, econômico, cultural, técnico etc.

Por fim, em relação ao *Habitus* dos agentes públicos envolvidos no assédio moral, é interessante destacar alguns aspectos das disposições. A partir do entendimento de Sônia Mascaro Nascimento (2009, p. 2), exige-se a ocorrência da conduta abusiva de forma repetitiva e prolongada no tempo, com a exposição da vítima a situações humilhantes. Em igual sentido, Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p. 23) acrescentam o elemento objetivo do assédio, segundo o qual o comportamento hostil do assediador caracteriza-se por habitualidade e aptidão para humilhar, quer dizer, “os comportamentos constitutivos de assédio geralmente consistem em uma série de atuações hostis, consideradas de forma isolada poderiam parecer insignificantes, mas cuja repetição é justamente o que gera os efeitos perniciosos”.

O campo administrativo, segundo já indicado, é ambiente propício para a ocorrência de assédio moral, por diversas circunstâncias, sendo que a estruturação burocrática, com suas rotinas, doses de impessoalidades e a reprodução da indiferença (HERZFELD, 2016, p. 53) abarca na lógica de funcionamento as ações assediadoras com habitualidade e repetitividade, mostrando-se incapaz de detectar o problema.

Outro tópico diz respeito à posição dos agentes, na medida em que o assediador utiliza a condição de autoridade do campo para a prática do assédio, articulando ações de violência simbólica no ambiente de trabalho, “de natureza processual, pessoalizadas, mal-intencionadas e agressivas. Entendemos que o assédio moral se configura como um conjunto articulado de armadilhas, premeditadas [...]” (SOBOLL, 2008, p. 32). O agente público autor do assédio adota posição de superioridade no campo em relação à vítima, considerada em posição inferior e não necessariamente sob o ponto de vista da hierarquia, mas como alguém que será subjugada. Assim, o assediador impõe formas de trabalho

nada ortodoxas, marcadas por grosserias, humilhação, xingamentos etc.

Na configuração do assédio moral já houve menção à presença da posição de poder e o desnível entre assediador e vítima. A ação violenta (violência simbólica) é possibilitada em razão do capital funcional/burocrático, ou seja, o agente público assediador utiliza-se do conjunto de recursos dos quais dispõe no momento da ação para obter proveito consistente na satisfação de dominar a vítima, valendo-se de relações funcionais, acessos institucionalizados no campo burocrático, redes de contato, conhecimentos, informações, habilidades e o capital simbólico relacionado com categorias de compreensão para materializar o assédio moral. Adotando a concepção de capital simbólico, o capital funcional envolvido na prática de assédio moral na Administração relaciona-se com o modo de compreensão das relações hierárquicas e disciplinares que são impostas em determinados campos burocráticos por agentes dominantes. Esses aspectos serão aprofundados posteriormente, a fim possibilitar entendimento melhor do objeto desta pesquisa.

É possível especificar, apenas a título exemplificativo, algumas condutas concretas de assédio moral. Configuram-se práticas nas quais os agentes públicos fundam suas ações ilegítimas na condição de reconhecimento da posição ocupada no campo, apresentando-se como a autoridade administrativa: a prerrogativa de reverter turnos de trabalho, remover servidores, exonerar, elaborar escalas de serviço, realizar cobranças quanto à produtividade, proibir os servidores de realizar atividades no ambiente funcional. Em tais casos, o assediador materializa o assédio moral reproduzindo as relações de força do campo burocrático, constituindo o modo de estrutura do espaço administrativo, subjugando a vítima, atendendo a lógica da perversidade na compreensão das relações funcionais.

Ao valer-se da prerrogativa pública de remoção, ou então do poder de exonerar agente público, o assediador, detentor de capital simbólico, por meio do qual exerce seu poder, aproveita-se do que Bourdieu refere como nomeação oficial, ou seja, “o ato pelo qual se outorga a alguém um título, uma qualificação socialmente reconhecida, é uma das manifestações mais típicas do monopólio da violência simbólica legítima, monopólio que pertence ao Estado ou aos seus mandatários” (BOURDIEU, 2004, p. 164). Assim, ao agente que pratica o assédio incumbe qualificar a vítima assediada como mau servidor público, incompetente, criador de caso, ou qualquer outra nomeação oficial capaz de justificar a utilização da prerrogativa pública.

Diante de tudo o que foi exposto, o assédio moral na Administração Pública é ação sociojurídica, de caráter relacional, com o potencial de isolar a vítima assediada, resultado do conjunto de disposições duráveis e repetidas, predispostas para dominar, materializando abusividades, praticada no campo administrativo do Estado pelo assediador, valendo-se das próprias estruturas de poder e da condição de autoridade do campo, ocasionando situações vexatórias, indiferença, discriminação, humilhação ou exclusão do mundo do trabalho público.

2.3.2 *Riscos Socioadministrativos do Assédio Moral na Administração Pública*

Abordou-se nos tópicos anteriores a potencialidade do campo burocrático para as ocorrências de assédio moral, em virtude de algumas características específicas. No entanto, na linha do defendido por Marie-France Hirigoyen (2012, p. 37): “na origem dos procedimentos de assédio, não existem explicações óbvias [...]”, daí a importância de examinar os denominados riscos socioadministrativos do assédio moral na Administração Pública.

O tema do risco é debatido de modo amplo em diversos campos do conhecimento, desde as ciências matemáticas, engenharia, física, biologia, áreas da saúde, meio ambiente, geografia, sociologia, direito, etc. Em hipótese alguma se pretende aprofundar a pesquisa sobre o risco, pois tal pretensão fugiria ao propósito deste estudo. O objetivo aqui é mais modesto, qual seja, destacar a complexidade da expressão, a necessidade da abordagem multidisciplinar, bem como as repercussões do risco na Administração Pública e, pontualmente, na matéria do assédio moral.

Concorda-se com Laurent Magne, no sentido de que a resposta da pergunta sobre o significado de risco não pode ser obtida a partir dos dicionários comerciais e usuais, permanecendo as dúvidas semânticas da relação do termo com probabilidade, incertezas ou outras expressões (MAGNE, 2010, p. 2). De fato, os autores levantam inúmeras origens etimológicas, do latim *rescum* (aquilo que corta), do árabe *rizq* (plural al-zarh, significado de contingência, azar, acidente), do italiano *risico* ou *rischio*, do grego *rhiza*, relacionado aos perigos de navegar em um arrecife (LÓPEZ, 2018, p. 34-35; SERRANO, 2010, p. 3).

A utilização histórica do termo também não encontra uniformidade, destacando-se a referência do risco no século XII (1.193), na Itália, ligado à

atividade militar e ao ato de correr perigo por parte dos cavaleiros (MENDES, 2016, p. 16), além da alusão em um contrato societário em Cagliari na data de 03 de outubro de 1.295 (SERRANO, 2010, p. 3).²⁷ Adotando o final da Idade Média, no século XV, como ponto de partida, é relevante destacar o emprego do risco relacionado à compreensão dos fenômenos jurídicos e sociais. Em termos de perspectiva jurídica, o medievo caracterizava-se pelo direito natural. Renato Treves, ao discutir as diferenças entre a sociologia do direito e o direito natural aduz que esse último “segue a vida da especulação e tem por objeto um direito absoluto e imutável, que encontra seu fundamento na natureza, em Deus ou no homem, de acordo com a época e com os autores” (TREVES, 2004, p. 5).

A ideia de risco interligava-se às questões de incerteza e insegurança, cuja esfera de proteção última justifica-se na compreensão teológica, vinculada à obra de Deus. No entendimento de Saúl Chávez López (2018, p. 35), a Idade Média é marcada “por un largo período que se riega con los aspectos dogmáticos de la religión, bajo preceptos de la incertidumbre, inseguridad y miedo; en donde todo literalmente es obra de Dios”. Corolário, adversidades, catástrofes e eventos da natureza possuíam o cunho individual do pecado, do castigo de Deus aos homens.²⁸ A ideia de risco, portanto, muito embora fundamentada em outros pressupostos, a partir dos próprios paradigmas sociais, culturais e do direito, é anterior à modernidade, desfazendo-se o que Laurent Magne refere, considerando as lições de Pradier, a tese modernista do risco (MAGNE, 2010, p. 3).

De qualquer modo, vale a observação de Fernando Briones Gamboa, com fundamento na teoria de Luhmann, alude:

El concepto de riesgo es relativamente reciente, tiene su origen a final de la Edad Media. Anteriormente, más que

27 Há referências sobre a utilização do termo desde a antiguidade, indicando a diversidade de concepções e entendimentos. De qualquer modo, a conclusão de Saúl Chávez López é importante: “Así a la fecha de la indagación en documentos históricos del origen de la palabra y concepto de riesgo, no se cuenta con información fidedigna. Sin embargo en lo que barios de los autores antes mencionados coinciden, es que la palabra riesgo, empieza a difundirse con la invención de la imprenta y sul legada a Italia y Espanha a partir del siglo XV.” (LÓPEZ, 2018, p. 35).

28 Em relação ao tema, José Luis Serrano argumenta de modo expresso: “[...] las reglas premodernas aparecen mezcladas siempre con (o al menos no excluyen nunca) la idea del accidente y sus consecuencias como castigo divino. Así, si un comerciante perdiera sus mercancías como consecuencia de una tormenta que hundiese la nave, imputaría ese daño a la autoridad divina” (SERRANO, 2010, p. 4-5).

el riesgo, era el peligro concreto e imposible de mitigar lo que se relacionaba a las catástrofes. Con frecuencia, riesgo y peligro son términos mal entendidos en la gramática de los desastres: Luhmann (1998, p. 68-69) nota que en las sociedades antiguas, lo que domina es el peligro mientras en las modernas es el riesgo. La diferencia es que el peligro, se asocia a algo concreto y el riesgo es más bien el margen de incertidumbre sobre el posible daño (BRIONES GAMBOA, 2005, p. 11).

No Estado moderno, no final do século XV, início do século XVI, o risco foi compreendido também com base no imaginário da época, configurado pelo ideal racionalista do período, resultado da insatisfação com o mundo medieval e da importância assumida pelo renascimento e o humanismo; novos pontos de vista para compreender a vida social, dada a incapacidade da Igreja em fornecer elementos de organização para um mundo tomado por problemas de ordem social e econômica (CALVO GARCIA, 1994, p. 32). A razão surge como grande *modus operandi* para salvaguardar as demandas capitalistas da época. Manuel Calvo Garcia (1994, p. 32) sustenta que a razão passou a ser o fio condutor da progressiva secularização do pensamento prático e a segurança a luz que guia e ilumina este processo.

No que tange ao risco, segue o curso da compreensão voltado para superar o dogmatismo religioso e absolutista da pré-modernidade, rompendo-se a regra da superstição, da mágica e da religião por meio da ciência e da razão (PLUMMER, 2015, p. 66-67), assumindo o desenvolvimento fundado na probabilidade, ou seja, tomar decisões importa riscos e projetar possibilidades para o futuro, mostrando-se relevante adotar condutas de prudência e segurança, calculando as probabilidades, conforme menciona Fernando Briones Gamboa (2005, p. 12). Outrossim, no entendimento de José Manuel Mendes (2016, p. 16), no século XVII o risco associava-se às atividades náuticas e aos seguros marítimos, havendo um pico de utilização da expressão no século XVIII e posterior queda no século XIX. É interessante a observação do autor, porque atribui ao progresso da ideia do positivismo, como na obra de Augusto Comte, afastando a utilização da palavra risco, pois mais apropriada para destacar as possibilidades do indeterminado e do desconhecido.

Diversa, porém, a situação no século XX, quando a expressão risco teve crescente utilização, com diversas acepções e pelos múltiplos ramos do

conhecimento, desenvolvendo-se na medida do progresso científico e tecnológico. A ideia de riscos naturais foi amplamente desenvolvidas pelas ciências ambientais, inicialmente vislumbradas sob a perspectiva das causas naturais para o posterior entendimento da multiplicidade de fatores naturais, sociais, econômicos, culturais, políticos etc., ampliando-se consideravelmente o estudo do tema, com grande relevância para sociólogos como Niklas Luhmann, *Sociologia del Riesgo* (1998), Ulrich Beck, *Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade* (1998) e Anthony Giddens, *Mundo em Descontrole. O que a Globalização está fazendo de nós* (2002) e *Modernidade e Identidade* (1991).

Sobre a questão, importa colacionar a mencionado por José Manuel Mendes (2016, p. 15):

O século XX, logo a partir de 1900, verá o crescimento exponencial do uso linguístico do substantivo risco, mas também do adjetivo “arriscado” e do verbo “arriscar”. A palavra risco vai assumir uma grande polissemia, que se expande num jogo enorme, quase infindável, de metonímias (PRADIER, 2004, p. 181). Este fenómeno estará na origem da diversidade de usos e de aplicações que ocorrerão com o desenvolvimento do conhecimento científico e técnico no século XX, e da utilização do conceito de risco nas ciências naturais, nas ciências biológicas, nas ciências sociais e nas humanidades, bem como na administração pública e na definição de políticas públicas. A polissemia da palavra risco marcará de forma indelével o seu percurso epistémico, metodológico e operacional desde os inícios do século XX (MENDES, 2016, p. 15).

Laurent Magne (2003, p. 22) faz observações relevantes da necessidade de pensar o risco, a partir de quatro outros conceitos que lhe conferem conotações fundamentais: o perigo, a oportunidade, a álea e a incerteza. A perspectiva do perigo remete para a dimensão negativa do risco, relacionada com ameaça e perigo, mas, por outro lado, também possui um aspecto positivo, referente à riqueza, fortuna e oportunidade. O risco igualmente remete para o potencial ligado ao conhecimento do futuro (acaso, destino e perigo) ou ausência de conhecimento (desconhecido, aventura e incerteza), cuja natureza, segundo a autora, é “de um potencial a ser avaliado, transformado e compartilhado, em relação a uma intenção”.

Adotando premissas diversas, Anthony Giddens (2002, p. 36) faz a distinção entre risco externo e risco fabricado, nos seguintes termos:

O risco externo é o risco experimentado como vindo de fora, das fixidades da tradição ou da natureza. Quero distingui-lo do risco fabricado, com o que quero designar o risco criado pelo próprio impacto de nosso crescente conhecimento sobre o mundo. O risco fabricado diz respeito a situações em cujo confronto temos pouca experiência histórica (GIDDENS, 2002, p. 36).

Para contextualizar a diferenciação, o autor menciona as tradicionais preocupações com os riscos de natureza externa, como pragas, fomes e enchentes, entretanto, hoje, a grande preocupação “é menos o que a natureza pode fazer conosco, e mais com o que nós fizemos com a natureza” (GIDDENS, 2002, p. 37), indicando a presença do risco fabricado não apenas na natureza, mas em diversas áreas da vida, além da incógnita sobre a origem de muitos eventos.

Explicitadas tais premissas, patentes os reflexos dos riscos no Direito, até em virtude dos vínculos do campo jurídico com os campos social, econômico, político científico etc. Ao discutir tais repercussões no Direito Constitucional, Alceu Maurício Júnior assim conceituou risco:

Risco está ligado às ideias de perigo, possibilidade, probabilidade, contingência e decisão. Assumir riscos envolve decisão e cálculo sobre uma ação a ser tomada, cujos resultados serão experimentados no futuro e não podem ser perfeitamente determináveis. Os riscos trazem embutida a possibilidade de perda, mas também carregam em si a expectativa de ganho. Partindo dessas ideias, podemos alinhar alguns elementos básicos do risco: resultados que afetam valores humanos, a possibilidade de ocorrência (incerteza), e uma fórmula que combina esses dois elementos em um conceito [...] (JÚNIOR, 2016, p. 196).

No tocante ao assédio moral na Administração Pública, existem diversos fatores de riscos capazes de ensejarem tal prática, desde aqueles vinculados ao específico funcionamento do campo burocrático, bem como as diversas fontes externas e oriundas de outros campos. A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), publicou, na década de 1980, um documento no qual reconhece que “[...] o

crescimento e progresso econômico não dependiam apenas da produção, mas também das condições de vida e trabalho, saúde e bem-estar dos trabalhadores e seus familiares”, sendo que os fatores psicossociais do trabalho “referem-se às interações entre meio ambiente e condição de trabalho, condições organizacionais, funções e conteúdo do trabalho, esforços, características individuais e familiares dos trabalhadores” (FISCHER, 2012, p. 1).

Os fatores mencionados, destacam Juan Goiría, Iñaki Olaizola e Xavier San Sebastián (2012, p. 58), aplicam-se à Administração Pública. Diversos elementos relacionados com o estresse, tensões laborais, competitividade, diminuição da estabilidade, situação laboral precária e deficiência das organizações, na medida das peculiaridades, incidem no âmbito do campo administrativo do Estado:

La incidencia singular de estos factores de riesgo en el sector público es algo aceptado ampliamente por los expertos. Es claro en sectores concretos como la sanidade, la educación y los servicios sociales su presencia aparece de forma más destacada. Otros colectivos específicos también tienen una importante presión social y organizativa: la policía (con los límites para la prevención que impone la LPRL), los bomberos, etc. (GOIRÍA, OLAIZOLA, SAN SEBASTIÁN, 2012, p. 58).

Poder-se-ia denominá-los riscos socioadministrativos de Assédio Moral, quer dizer, riscos criados e que dizem respeito aos perigos, probabilidades e contingências, relacionados com o *modus operandi* do Campo do Estado e o *habitus* burocrático de agentes, potencialmente capazes de afetar o ambiente de trabalho público, amplificando a ocorrência de ações administrativas assediadoras.

Essa concepção de risco distancia-se consideravelmente do denominado risco administrativo construído paulatinamente no Direito Administrativo para fundamentar a responsabilidade extracontratual do Estado, nos termos do artigo 37, “caput”, da Constituição Federal. De qualquer modo, são interessantes alguns dos seus pressupostos para discutir o tema da pesquisa aqui realizado, pois diversos casos de assédio moral na Administração Pública resultam em ações indenizatórias.

Para Leon Duguit, a partir da jurisprudência da época, era possível constatar a responsabilidade do Estado para além da culpa, sem eliminar tal fundamento, agregando importância ao risco:

“Pero en realidade no es esta pretendida culpa del Estado la que determina su responsabilidad. No se trata de una responsabilidad

que se refiera a una imputabilidad, sino solamente de saber cuál es el patrimonio que soporta definitivamente el resgo del daño ocasionado por el funcionamiento de un servicio público” (DUGUIT, 1995, p. 139).

Corolário, o Estado, ao prestar um serviço público, é responsável pela organização e funcionamento do serviço. Quando ocasiona algum dano, o patrimônio do ente público deve responder, tratando-se de risco assumido pela concretização das atividades públicas.

Ao examinar a responsabilidade extracontratual do Estado, María del Pilar Amenábar (2008, p. 311) afirmou:

La titularidade de la empresa administrativa justifica también la imputación a la Administración de los daños resultantes del “riesgo creado” en interés de dicha empresa, con independencia de toda culpa objetiva o subjetiva. El “riesgo criado” como causa de imputación permite atribuir a la Administración el deber de resarcir los daños que sean consecuencia de accidentes producidos por o dentro de la organización administrativa, que no sean debidos a una causa extraña a la misma (fuerza mayor), que, por lo demás, incumbe probar a la Administración que la alega (AMENÁBAR, 2008, p. 311).

No Brasil, Ruy Cirne Lima (2007, p. 538), ao traçar diferenciações entre o fundamento da culpa e do risco, ressaltou que, nesse último, o agente, ao praticar determinado ato, assume a possibilidade de efeitos ou resultados imprevistos, restando estabelecer quem deverá suportar o risco criado, incumbindo à lei fazê-lo.

Como indicado, a teorização do risco administrativo é apenas útil para justificar epistemologicamente a responsabilidade da Administração Pública pelos riscos criados de assédio moral, compreendidos por meio das lentes sociológicas como riscos socioadministrativos. Tal perspectiva exige dar-se conta dos efeitos muitas vezes perversos do *habitus* científico, daquele modo de fazer imposto por determinado campo de conhecimento. Laborar com os riscos do assédio moral na Administração Pública exige ultrapassar a rigidez metodológica do Direito Administrativo alimentado pelo senso comum, pela *doxa*.

Há um texto importante de Pierre Bourdieu (1989, p. 17-58), contendo referências introdutórias à sociologia reflexiva, no qual o sociólogo discute alguns aspectos do fazer sociológico, remetendo para a) pensar relacionalmente,

b) romper o senso comum e c) a objetivação participante. Inclusive, devido à importância da diretriz de pesquisa proposta, no próximo capítulo será novamente retomada para o exame da pesquisa empírica realizada.

Os riscos socioadministrativos de assédio moral, abarcando o entendimento já explicitado, resultam do funcionamento do campo burocrático e decorrem do *habitus* dos agentes, impondo-se para a devida investigação não os compreender por intermédio de categorias, mas de modo relacional. O assédio na Administração ocorre em espaços de relações, sendo que a noção de campo ajuda a pensar relacionalmente (BOURDIEU, 1989, p. 27). A ação assediadora, o agente público assediador e a vítima assediada não estão isolados do conjunto de relações do campo administrativo do Estado, devendo-se evitar cair na tentação de lidar com a questão como se houvesse propriedades essenciais para aplicar. Os riscos do assédio podem resultar da influência de outros campos (político, econômico etc.) sobre o Estado, além do conjunto de relações internas construídas pelos agentes. Como adverte Bourdieu, é mais fácil pensar com conceitos do que na forma de espaço de relações (BOURDIEU, 1989, p. 28).

A discussão sobre tais riscos deve considerar que o conjunto das relações estabelecidas no campo do Estado também integra o campo de poder, participam agentes detentores de poderes e que ocupam posições institucionais na Administração em constante luta para a aquisição de capital. Nos termos, a pesquisa empírica de decisões judiciais, cujos resultados serão discutidos posteriormente, indica a presença de poderes administrativos na prática do assédio moral. Vale, portanto, a referência expressa de Bourdieu:

O campo de poder (que não deve ser confundido com o campo político) não é um campo como os outros: ele é o espaço de relações de fora entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão [...] (BOURDIEU, 1997, p. 52).

A compreensão aqui proposta sobre os riscos de assédio moral passa por compreender de modo reflexivo, rompendo o senso comum do próprio olhar do campo burocrático da Administração. Para alcançar tal desiderato, alguns aspectos são dignos de nota: 1º) a história social dos problemas; 2º) a questão da linguagem e 3º) a ruptura epistemológica. Investigar o assédio moral na Administração não

deve desconsiderar que o Direito Administrativo, enquanto ciência, retira do mundo social os seus problemas, bem como os conceitos com os quais desenvolve o conhecimento jurídico-administrativo, mas sem questionar tal condição.

A juridicização do assédio, realizada pelo Direito Administrativo, em face de diversos aspectos, deve ser examinada com cautela. Tal campo dogmático apenas elabora os problemas sociais tidos por legítimos e com as dimensões dignas de serem discutidas, oficializadas pela ciência (BOURDIEU, 1989, p. 35) e diversos aspectos não são institucionalizados. Para o sociólogo, instrumento poderoso para ultrapassar a situação é a história social dos problemas, quer dizer:

Um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado, e especialmente no campo das ciências sociais (BOURDIEU, 1989, p. 36).

A referência proposta do ponto de vista dos riscos socioadministrativos, para examinar o funcionamento do assédio moral na Administração Pública, vai ao encontro da investigação sociológica de Bourdieu, privilegiando a reflexão da construção dos instrumentos das noções comuns, jurídicas e classificações dogmáticas do tema. Conectando com a compreensão relacional, não se labora o assédio moral na Administração Pública por meio de rótulos conceituais utilizados para detectar se o fato enquadra-se ou não como tal, urge investigar a ação assediadora, os riscos socioadministrativos e agentes públicos inseridos no campo burocrático.

Mergulhando no universo das relações do campo, desconstruindo o imaginário da *doxa* burocrática, urge também desenvolver atividade crítica em relação à linguagem oficial. A normatização (em sentido amplo) do assédio vale-se da linguagem específica do seu campo de saber. Logo, “a linguagem é um enorme depósito de pré-construções naturalizadas, portanto, ignoradas como tal, que funcionam como instrumentos inconscientes de construção” (BOURDIEU, 1989, p. 39). A conceituação burocrática utilizada para significar práticas assediadoras é formalizada por meio de categorias do entendimento burocrático.

A vítima assediada, por vezes, é qualificada como “servidor ineficiente”, porque a linguagem jurídico-administrativa atribui tal qualificação para aquele que não consegue cumprir metas, realizar tarefas cotidianas ou agir com presteza. A linguagem oficial é capaz de obnubilar ações assediadoras, impondo investigar o funcionamento do campo, as relações de poder e a sóciogênese do contexto laboral que determinou tal contexto. A compreensão dos riscos socioadministrativos do assédio moral é apenas um dos caminhos possíveis.

Trilhar o caminho da sociologia reflexiva de Bourdieu, em parte, permite realizar a ruptura epistemológica da qual fala o sociólogo, ruptura com as crenças fundamentais predominantes em determinados campos sociais. Como expressamente refere:

[...] a ruptura é, com efeito, uma conversão do olhar, trata-se de produzir um novo olhar, um olhar sociológico [...] por em-suspenso as pré-construções vulgares e os princípios geralmente aplicados na realização dessas construções, implica uma ruptura com os modos de pensamento, conceitos, métodos que têm a seu favor todas as aparências do senso comum, do bom senso vulgar e do bom senso científico (BOURDIEU, 1989, p. 44 e 49).

Por fim, o último aspecto do fazer sociológico reside na objetivação participante. Em termos de assédio moral na Administração Pública, a compreensão obtém-se na investigação das lutas que ocorrem no interior do próprio campo do Estado, conscientizando-se de que o assediador está envolvido em lutas simbólicas, assim como os agentes com competência para o dizer oficial sobre tal ação administrativa, são os hermenutas institucionais debatendo-se sobre a última palavra (BOURDIEU, 1989, p. 51-52). Impõe-se não olvidar que o espaço de interação no qual se materializa o assédio moral é sempre pré-constituído, com agentes que exercem uma forma de dominação e caracterizado pela interação com outros campos, por exemplo, os campos políticos e econômicos.

No intuito de mapear os riscos socioadministrativos de assédio moral, duas grandes dimensões serão destacadas. Segundo Marie-France Hirigoyen, entre os estudiosos do tema relativo ao assédio moral, há multiplicidade de enfoques. Alguns pesquisadores centram a análise na personalidade dos protagonistas, enquanto outros focam na identificação dos fatores psicossociais, aos fatores organizacionais determinantes da ação assediadora (HIRIGOYEN,

2014, p. 87). Para a autora, o assédio moral é fenômeno bastante complexo, não se ligando a uma única causa e sim a múltiplos fatores psicológicos, sociológicos e empresariais, que atuam e reforçam-se mutuamente, exigindo-se, portanto, a investigação das origens relacionadas aos aspectos organizacionais, bem como individuais (HIRIGOYEN, 2014, p. 88).

2.3.2.1 Riscos Socioadministrativos sob a Dimensão do *Habitus* (Capital) Burocrático

A partir de tais observações, para os fins desta pesquisa, é útil colacionar o desenvolvido por Pierre Bourdieu no sentido de a prática resultar da relação dialética entre uma situação e o *habitus*, conforme noção já exposta, caracterizado por disposições duráveis no tempo, funcionando como matriz de compreensão e de ação (BOURDIEU, 1994, p. 65). Daí a relevância de situar os riscos socioadministrativos de assédio moral no *habitus*, eis que produz práticas, abarcando *habitus* (e capital) mais campo (BOURDIEU, 2007, p. 97). As disposições, referentes ao assédio moral na Administração Pública, ocorrem no âmbito do campo do Estado e sujeitas às influências dos campos, econômico, político, cultural, técnico, por exemplo, no quais o agente público assediador atue.

a) *Habitus da Intolerância*

Consoante destacado, o campo administrativo é espaço social com agentes, interesses e lógica específica de funcionamento. Assim, constitui-se risco de assédio a constância do que se poderia nominar de *habitus* da intolerância em relação à vítima a ser assediada. Para Maria-France Hirigoyen “o assédio moral começa frequentemente pela recusa de uma diferença. Ele se manifesta por um comportamento no limite da discriminação [...]” (HIRIGOYEN, 2012, p. 37). Tendo em vista a diversidade de agentes públicos no campo burocrático, relativamente aos múltiplos aspectos da condição pessoal (aparência, opções sexuais, jeito de falar, agir etc.) e até funcional (maneias de exercício das atribuições do cargo), o assédio moral na Administração pode ter como potencial risco não aceitar as diferenças, impondo padrões de comportamento e/ou funcionais, indicando a intolerância.

O assediador adota comportamentos, em tais casos, no sentido de moldar

a vítima assediada para adequar-se aos padrões institucionalizados do campo, de modo a não haver agentes capazes de colocar em risco a dinâmica de funcionamento, portanto, a tolerância/intolerância adquire caráter relacional, comparado com padrões de aproximação e distanciamentos sociais. A Administração Pública, espaço estruturado, desenvolve-se por intermédio de ortodoxias constituídas pelos agentes dominantes do campo, estabelecendo-se critérios de classificação, divisão e compreensão. A tendência para homogeneização é fator de risco de comportamentos intolerantes, inexistindo, em alguns espaços institucionais, a capacidade de lidar com as heterodoxias, os questionamentos, as diferenças e a adoção de procedimentos alternativos do fazer burocrático. Na linha do sustentado por Pierre Bourdieu em relação ao gosto (BOURDIEU, 2007, p. 166) está em jogo um operador prático de oposições, referente às condições existenciais e gerador de distanciamentos, por vezes, transformados em assédio moral.

b) Disposições Sociopatológicas

Outros fatores associados ao assédio relacionam-se com inveja, ciúme e rivalidades (HIRIGOYEN, 2012, p. 39), compreendidos como patologias burocráticas, referência à expressão utilizada por Jürgen Habermas (1999, p. 08) ou disfunções da burocracia, segundo Robert K. Merton (1970, p. 274). Aqui entram em cena, como riscos de assédio moral, as disposições, matriz de compreensão e de ações, direcionadas para disfunções em relação ao outro, no caso, vítima de assédio, no que tange à comparação de contextos próprios com o de outros agentes públicos, satisfação de posturas de insegurança, pelos mais variados fatores, bem como a construção de ambientes de rivalidades (HIRIGOYEN, 2012, p. 40-42) em virtude da ausência de coletividade no campo administrativo.

Tais disposições contribuem para a dominação simbólica envolvida na ação assediadora, conforme já explicitado no Capítulo I, aumentando o espectro de riscos, impondo à vítima assediada formas de compreensão, significação e até de situar-se e agir no interior do campo administrativo, erigindo a submissão ao *habitus* do assediador. São referências simbólicas do agir que desconsideram as próprias regras institucionalizadas de funcionamento do campo, acentuando a representação do agente assediador em si, potencializadoras dos próprios poderes e qualificadas pela ausência de alteridade.

As aludidas disposições sociopatológicas do campo administrativo

remetem para a inconformidade do assediador com relação a determinados capitais (sociais, culturais etc.), qualidades pessoais ou situações funcionais, pertencentes a terceiros, da mesma forma que a própria relação de reificação e o sentido de apropriação do outro, além do *habitus* direcionados para processos de disputas, concorrências e competição por objetivos comuns, posições do campo burocrático e vantagens específicas.

c) Disposições de Autoproteção

No entendimento de Marie-France Hirigoyen (2012, p. 45), o medo também se apresenta elemento capaz de ensejar o assédio moral, porquanto mecanismo propulsor de violências. A autora aduz o seguinte:

O medo que se sente do outro leva a que também se desconfie de todo mundo. É preciso esconder as próprias fraquezas por temer que o outro as utilize como munição. É necessário atacar antes de ser atacado e, em qualquer caso, considerar o outro como um rival perigoso, ou um inimigo em potencial. [...] O medo faz com que excomunguemos o outro, atribuindo a ele sentimentos agressivos, por estarmos em uma posição instável e nos sentirmos ameaçados. É assim que se pode ser induzido a assediar uma pessoa, não pelo que ela é, mas pelo que imaginamos que ela seja (HIRIGOYEN, 2012, p. 45).

Sob a perspectiva aqui adotada, é crível aludir a existência de um princípio gerador de práticas fundado por medo das possibilidades de perigos, muitas vezes situados somente na subjetividade do agente público assediador. Tais perigos decorrem de circunstâncias múltiplas, como qualidades da vítima assediada em termos de eficiência, da lógica de eficientização do campo do Estado, precarizações do trabalho público, enxergando na vítima alguém em contextos de oposição, processos de gestão pública padronizada, tudo alimentado por quadros de incertezas e inseguranças.

No que tange ao medo, relevante a longa observação de Bauman (2008, p. 9):

O medo é um sentimento conhecido de toda criatura viva. Os seres humanos compartilham essa experiência com os animais.

[...]

Os humanos, porém, conhecem algo mais além disso: uma

espécie de medo de “segundo grau”, um medo, por assim dizer, social e culturalmente “reciclado” ou (como chama Hughes Lagrange em seu fundamental estudo do medo) um medo derivado que orienta seu comportamento (tendo primeiramente reformado sua percepção do mundo e as expectativas que guiam suas escolhas comportamentais), quer haja ou não uma ameaça imediatamente presente. O medo secundário pode ser visto como um rastro de uma experiência passada de enfrentamento de ameaça direta – um resquício que sobrevive ao encontro e se torna um fator importante na modelagem da conduta humana mesmo que não haja mais uma ameaça direta à vida ou à integridade (BAUMAN, 2008, p. 9).

As possibilidades de falsas compreensões ou interdições do campo administrativo não são suficientes para impedir o início da ação assediadora, eis que não se restringe ao alcance das estruturas. Não se pode olvidar, as avaliações práticas, e todo assédio moral na Administração, envolvem avaliações e o engendramento do *habitus*, dialeticamente incorporado por meio das interações campo e *habitus*, remete para a história do agente assediador. Pierre Bourdieu especifica o peso das primeiras experiências de vida nas avaliações práticas:

Diferentemente das avaliações eruditas que se corrigem depois de cada experiência segundo rigorosas regras de cálculo, as avaliações práticas conferem um peso desmesurado às primeiras experiências, na medida em que são estruturas características de um tipo determinado de condições de existência que, através da necessidade econômica e social que elas fazem pesar sobre o universo relativamente autônomo das relações familiares, ou melhor, no interior das manifestações propriamente familiares dessa necessidade externa (por exemplo, interditos, preocupações, lições de moral, conflitos, gostos, etc.), produzem as estruturas do *habitus* que estão, por sua vez, no princípio da percepção e de apreciação de toda experiência ulterior (BOURDIEU, 1994, p. 64).

Indissociáveis desse risco socioadministrativo, portanto, as condições de existência responsáveis pelo conjunto de definições, do possível e do certo, engendram as disposições do medo.

d) *Habitus Auctoritatis*

A ação assediadora, considerando o explicitado nos tópicos anteriores, decorre da presença do *habitus* do agente público assediador que ocorre na órbita do uso abusivo de competências administrativas, ou seja, disposições, formas de agir no espaço da Administração marcados por processos de dominação simbólica no exercício de poderes administrativos divorciados dos fins que justificam a atuação administrativa (CHINCHILLA MARÍN, 2004, p. 58).²⁹ É corrente, sob a perspectiva da linguagem administrativista, distinguir as situações denominadas desvio de poder e abuso de poder.³⁰ Essa última expressão é mais ampla e abarca os vícios dos atos administrativos praticados pela Administração exorbitando das atribuições que lhe são próprias - excesso de poder - ou praticando-os com finalidades diversas das previstas implícita ou implicitamente na lei - desvio de poder (DI PIETRO, 2018, p. 272).³¹

-
- 29 A dogmática do Direito Administrativo é farta em estudos sobre o tema do desvio de poder. Alude-se, apenas a título de exemplo, a obra monográfica de José Cretella Júnior (2002, p. 31), na qual menciona: “Logo, o desvio de poder é o uso indevido que a autoridade administrativa competente faz do poder discricionário que lhe é conferido, para atingir finalidade diversa daquela que a lei explícita ou implicitamente preceitua”.
- 30 As expressões mencionadas são objeto de debates e não comportam dogmaticamente uniformidade, pois enquanto alguns entendem sinônimas, outros estabelecem relações de gênero e espécie, nas quais o abuso de poder seria gênero, enquanto desvio de poder e desvio de finalidade seriam espécies de abuso de poder (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 7). A divergência também é explicitada por Diógenes Gasparini (2006). Segundo o autor, o abuso de poder, perante o nosso ordenamento jurídico, não pode ser um vício de legalidade do ato administrativo. O desvio de finalidade e o excesso de poder não seriam espécies do gênero abuso de poder. Defende a tese segundo a qual o abuso de poder diz respeito à execução do ato administrativo, seja ele legal ou ilegal, relacionando-se com vícios que ocorrem na sua concretude. Refere de forma expressa: “abuso de poder é toda ação que torna irregular a execução do ato administrativo, legal ou ilegal, e que propicia, contra o seu autor, medidas disciplinares, civis e criminais” (GASPARINI, 2006, p. 148). O desvio de finalidade ocorre quando o agente exerce sua competência para alcançar fim diverso do interesse público ou utiliza-se de determinado instrumento jurídico destinado por lei para alcançar certo fim para obter outro, ainda que de interesse público. O Excesso de poder, por sua vez, no entendimento de Diógenes Gasparini (2006, p. 148), configura-se quando a Administração Pública vai além dos limites legais fixados.
- 31 O entendimento também é adotado por Hely Lopes Meirelles (1995). Para o autor, o abuso de poder seria configurado quando a autoridade administrativa, muito embora competente para a prática do ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas. Com efeito, o abuso de poder apresentar-se-ia de forma expressa, clara, chegando às vias da truculência ou de modo dissimulado. O excesso de

A par das querelas semânticas do campo doutrinário, o abuso de poder, no contexto de riscos socioadministrativos de assédio moral, relaciona-se com o exercício de poder pelo agente assediador de modo abusivo, no que tange à disciplina ou hierarquia, dirigindo ações de opressão aos subordinados ou criando situações funcionais de discriminação, humilhação ou outras configurações vexatórias.

São relevantes as observações de Marie-France Hirigoyen (2014, p. 82-83), ao examinar a figura do abuso de poder e as relações com a prática do assédio moral, ainda que no contexto de empresas privadas:

A agressão, no caso, é clara: é um superior hierárquico que esmaga seus subordinados com o seu poder. [...] Em princípio, o abuso de poder não é dirigido especificamente contra um único indivíduo. Trata-se, apenas, para o agressor de esmagar alguém mais fraco que ele próprio. [...] O abuso de poder dos chefes sempre existiu, mas atualmente fica muitas vezes disfarçado. Os diretores falam em autonomia e espírito de iniciativa a seus empregados, mas só exigem deles submissão e obediência (HIRIGOYEN, 2014, p. 82-83).

O abuso de poder vincula-se ao aludido *habitus auctoritais*, conjunto de disposições estruturantes e estruturadas integrando o conjunto de experiências passadas do assediador, funcionando como matriz de compreensão da vítima como alguém a ser dominado, explorado, discriminado, humilhado ou colocado em quaisquer situações vexatórias, obtendo o sentido de diminuição da posição ocupada no campo administrativo. Para alcançar o desiderato do assédio moral, o agente reúne as possibilidades concretas do capital funcional, aquele específico do campo administrativo, assemelhando-se ao capital simbólico mencionado por Pierre Bourdieu (2001b, p. 133-134), por agregar as dimensões do capital econômico, manifestado pelo valor das remunerações na Administração, o capital cultural, considerando o conjunto de conhecimentos do assediador, bem como o capital social, formado pelo conjunto de relações funcionais mantidas no espaço da burocracia do Estado.

poder “ocorre quando a autoridade, embora competente para a prática do ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas” (MEIRELLES, 1995, p. 94-96), tornando o ato administrativo arbitrário, ilícito e nulo. Já, o desvio de finalidade, ou de poder, “verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos observados pela lei ou exigidos pelo interesse público” (MEIRELLES, 1995, p. 96), constituindo-se em violação ideológica da lei. Como já foi referido, esse entendimento de Hely Lopes Meirelles foi adotado por diversos autores pátrios, mas não havendo uniformidade no tratamento destes institutos.

2.3.2.2 Riscos Socioadministrativos sob a Dimensão do Campo Burocrático

Muito embora os riscos socioadministrativos de assédio moral possuam diversos componentes relacionados ao conjunto de disposições dos agentes, impõe-se mencionar os riscos específicos do campo da burocracia do Estado. Segundo Loïc Wacquant, de fato, o *habitus* não é mecanismo suficiente para a geração de práticas. Igual raciocínio aplica-se ao assédio. O denominado *habitus* burocrático ou funcional “opera como mola propulsora que necessita de um gatilho externo; não pode, portanto, ser considerado isoladamente dos mundos sociais particulares, ou campos, no interior do qual evolui. Uma análise completa da prática requer uma tripla elucidação da gênese e estrutura sociais do *habitus* e do campo e das dinâmicas de sua confrontação dialética” (WACQUANT, 2007, p. 69).

O raciocínio supra, adota o entendimento de que “o Estado não é um bloco, é um campo. O campo administrativo como setor particular do campo de poder, é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes” (BOURDIEU, 2014, p. 50). Trata-se de ponto de vista fundamental para refletir a burocracia diante das multiplicidades de relações e não como “coletivo unificado e reificado”, segundo menciona Bourdieu (2012, p. 264):

Não mais que o Estado, a burocracia não pode ser pensada como um coletivo, unificado e reificado que poderíamos conceber como um quase-sujeito dotado de intenções e vontades: é um espaço de jogo relativamente independente das forças econômicas e sociais, no qual os agentes nas origens, nas trajetórias, nos interesses, nos capitais (escolares principalmente) e nas competências, heterogêneas e frequentemente contraditórias, ao mesmo em parte se encontram e se afrontam para a própria definição da coisa pública e do serviço do Estado, compartilhado, às vezes inconscientemente, um certo número de apostas, mas também de conceitos e métodos (BOURDIEU, 2012, p. 264).

Por conseguinte, é possível indicar alguns riscos socioadministrativos de assédio focados no campo, vinculados ao modo de funcionamento da organização administrativa capaz de erigir mecanismos de dominação simbólica.

a) O Eficientismo do Campo Burocrático

A Administração Pública brasileira é pautada pelo conjunto de regras e princípios institucionalizados na Constituição Federal de 1988, responsável pela redemocratização do país. As constantes reformas constitucionais, no entanto, insistiram em desfigurar o desenho democrático do texto, a exemplo da Emenda Constitucional nº 19/98, alterando o artigo 37, “caput”, prevendo o denominado princípio da eficiência administrativa. Não caberia nesta pesquisa desenvolver a longa discussão no que tange aos contextos sociais, jurídicos e econômicos da Reforma Administrativa de 1998. Vale, no entanto, destacar a crítica da concepção de eficiência com o sentido de alocar recursos públicos de acordo com a lógica do mercado, introduzindo procedimentos na organização administrativa, fundados na concepção gerencial de resultados econômicos, mitificação da busca por qualidade, rapidez, diminuição de direitos sociais e precarização do trabalho público.

Ainda são atuais as argutas observações de Pierre Bourdieu (1998, p. 10) sobre as questões do neoliberalismo, sendo que a crítica assumida nesta pesquisa consiste na versão da eficiência como eficientismo, construída no âmbito da mão direita do Estado, contrapondo-se aos trabalhadores sociais: “Eles constituem o que eu chamo de mão esquerda do Estado, o conjunto dos agentes dos ministérios ditos gastadores; que são o vestígio, no seio do Estado, das lutas sociais do passado. Eles se opõem ao Estado da mão direita, aos burocratas do ministério das Finanças, dos bancos públicos ou privados e dos gabinetes ministeriais”.

A ideia introduzida por agentes vinculados ao modelo gerencial não pode solapar a cidadania e, sob a roupagem de eficiência e qualidade dos serviços públicos, precarizar o campo administrativo. No concernente ao tema, as referências de Irene Patrícia Nohara (2012, p. 161):

O arranjo propugnado pelo modelo gerencial na Administração Pública não contribui, no fundo, para o equacionamento das questões de ineficiência do País. Estas são relacionadas, conforme dito, com as desigualdades e o conseqüente “assujeitamento” de grande parcela da população. Ele acaba provocando uma diminuição no *status* de cidadania, por restringir a expansão e o reconhecimento não apenas dos direitos sociais, que auxiliam na consolidação de uma democracia material, mas também dos direitos dos próprios servidores públicos (NOHARA, 2012, p. 161)

O eficientismo é fator capaz de gerar riscos socioadministrativos de assédio moral, resultado das políticas de austeridade, modelo de caráter punitivo, alimentado pelo projeto do mercado de erosão dos direitos sociais e liberalização econômica da sociedade, conforme António Casimiro Ferreira (2012, p. 13). Consequência de tal postura dos gestores públicos reside na criação do *ambiente público marcado pelo estresse*. Pesquisas realizadas indicam as facilidades para ocorrer o assédio moral em ambientes submetidos ao estresse (HIRIGOYEN, 2012, p. 188).

O estresse, por si só, não caracteriza assédio moral, aliás, segundo o explicitado em itens anteriores. O ambiente do serviço público, muito embora os servidores possuam direitos assegurados constitucionalmente e, para os titulares de cargos de provimento efetivo, níveis de segurança institucional, são múltiplos os efeitos do eficientismo, capaz de ensejar o estresse destruidor, responsável por ações perversas de colegas ou superiores hierárquicos. Determinados campos burocráticos possuem a marca da desorganização, falta de controle, ambiente autoritário e, por consequência, aumenta-se o nível de estresse, abrindo caminho para comportamentos direcionados contra vítimas vulneráveis. Para Marie-France Hirigoyen, muito embora focada em empresas privadas, alguns elementos são potenciais para o assédio, como a tecnologização e as exigências excessivas de rapidez e produtividade (HIRIGOYEN, 2012, p. 189). O serviço público deve primar por critérios de qualidade com o intuito de melhor atender os cidadãos. O problema é tornar o ambiente de trabalho público um espaço doente, no qual os servidores não dialogam ou interagem de forma amistosa, em virtude de sempre pressionados pelas demandas de eficiência.

No âmbito deste quadro de exigências por resultados, Hirigoyen (2012, p. 196) coloca a *padronização do funcionamento do campo*, aduzindo a necessidade de o agente ajustar-se ao padrão estabelecido, sob pena de exclusão do mundo do trabalho. O campo administrativo, inserido no campo de poder do Estado, configura-se espaço estruturado de posições, postos, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes neste espaço, dotado de algumas leis de caráter geral, no que diz respeito ao modo de funcionamento, marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e exclusão da concorrência (BOURDIEU, 1983, p. 89).

A padronização no campo burocrático do Estado diz respeito ao funcionamento, à manutenção da autonomia por intermédio da regulação dos

agentes integrantes. Muitas vezes, posturas novas ou que geram instabilidades não são bem aceitas pelos dominantes. Exige-se, assim, adequação de perfil, enquadramento funcional de atos, gestos, opiniões, posturas etc., cujo sentido patológico é capaz de produzir processos de assédio moral: ou a vítima assediada adapta-se ou marginaliza-se, exclui-se do grupo de agentes do campo.

Na mesma linha de risco socioadministrativo encontra-se a *precarização do trabalho público*, cujas políticas de austeridade (FERREIRA, 2012, p. 13) introduzem dimensões de instrumentalismo no regime jurídico dos servidores públicos, concebendo-o como reflexo ou a serviço dos dominantes (BOURDIEU, 1989, p. 209), no caso das demandas de caráter econômico e do eficientismo, com a busca por resultados e a lógica de diminuição dos custos do trabalho público. Não há problema em controlar as contas públicas e adotar gestão fiscal no serviço público, pelo contrário, materializa importante faceta do Estado Democrático e realização dos interesses da sociedade, mas o grande problema, e capaz de gerar riscos socioadministrativos de assédio moral, é adotar tais postulados a ponto de precarizar as relações institucionais de trabalho na Administração.

Em interessante estudo sobre a precarização do trabalho e a derrocada dos trabalhadores, Marley Rosana Melo de Araújo e Kátia Regina Santos de Moraes (2017, p. 2) mencionam que a precarização gera indicadores de vulnerabilidade social. Para os fins desta pesquisa, é relevante destacar quatro pontos da precarização, cujos efeitos atingem igualmente o serviço público brasileiro. O imperativo da flexibilidade (ARAÚJO, MORAIS, 2017, p. 3) determina impactos no regime jurídico, a introdução de instrumentos de gestão privada para obter maiores resultados na Administração Pública e a diminuição de direitos sociais, por exemplo, além dos constantes projetos de emendas à Constituição Federal.

Outro ponto reside na insegurança institucional (ARAÚJO, MORAIS, 2017, p. 4) no tocante ao conteúdo do regime estatutário e regime previdenciário, desconstrução do Estado de Bem-Estar social e à precarização do ambiente de trabalho público. A precarização constitui o novo funcionamento do campo burocrático do Estado, por meio da introdução da lógica do campo econômico, demonstrando a incapacidade de retradução das demandas do capital.

A possibilidade de maiores riscos socioadministrativos de assédio moral, portanto, relaciona-se com a denominada precarização estrutural (ARAÚJO, MORAIS, 2017, p. 4), abrindo espaço para o terceiro ponto, o processo de

reificação dos agentes públicos, desconsiderando diversas demandas do mundo social e alocando o paradigma da causalidade no qual o importante é reduzir custos e dotar o cotidiano da gestão pública de práticas gerencialistas. Por fim, ocorre o reforço de relações de poder (ARAÚJO, MORAIS, 2017, p. 6), por meio do capital econômico, aumentando o autoritarismo no campo do Estado e os riscos de ocorrência de assédio moral.

b) Patologias Burocráticas Organizacionais

A organização administrativa, ou melhor, as deficiências do modo de gestão pública, são capazes de produzir maiores riscos socioadministrativos de assédio moral, não se olvidando que “la organización y gestión en las administraciones públicas es y debe ser especial. La igualdad de oportunidades debe primar tanto en la gestión del acceso, de la formación o de la promoción como en las estrategias de control y de personal de la organización (GOIRÍA, OLAIZOLA, SAN SEBASTIÁN, 2012, p. 60). De plano, destaca-se a *desorganização do campo administrativo*. Max Weber expõe que a burocracia possui como características a regularidade das atividades, a fim de realizar os objetivos da estrutura governada burocraticamente, a autoridade necessária para a execução dos deveres oficiais, princípios de hierarquia, com o desempenho do cargo conforme regras mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas e que podem ser aprendidas (WEBER, 1982, p. 229-231).

O campo administrativo, no plano ideal, deve ser organizado, sob o ponto de vista funcional e de gestão, especialmente em contextos de precarização, a desorganização alimenta o quadro de assédio moral na Administração, inclusive quando os problemas são prolongados e sem resolução (GOIRÍA, OLAIZOLA, SAN SEBASTIÁN, 2012, p. 56), eis que não existe ambiente salutar de trabalho. A confusão das rotinas dos órgãos públicos contribui para práticas abusivas e gera processos excludentes de agentes perdidos no emaranhado de determinações oficiais. Sob a perspectiva organizacional, atribui-se, ao agente público, o qualificativo de alguém incapaz de adaptar-se ao regular funcionamento da organização burocrática.

Outra patologia burocrática organizacional relaciona-se com a *linguagem deficiente*, considerando as observações de Marie-France Hirigoyen (2012, p. 192) da crescente falta de comunicação entre as pessoas, das modificações

impostas ao processo comunicacional nas empresas, além da eclosão das tecnologias da informação e a linguagem utilizada. As questões aplicam-se à Administração Pública, eis que o Estado é portador de linguagem oficial, tanto nas relações externas com os cidadãos quanto no horizonte interno dos processos institucionalizados com agentes do campo administrativo. A expressão linguística e burocrática não é isenta de disposições estruturadas, pelo contrário, nas precisas advertências de Bourdieu (1989, p. 39). Já se aludiu a dimensão estruturante da linguagem oficial e ignorada como tal, produzindo efeitos nos agentes do campo do Estado. A linguagem técnico-burocrática, como aduz Bourdieu, concretiza-se por meio de taxionomias, ou seja, são conceitos burocráticos, como as inúmeras classificações utilizadas, categorias administrativas do entendimento comum ao campo administrativo do Estado e específicas dos agentes públicos.

Consoante Marie-France Hirigoyen, a linguagem atualmente utilizada prima pelo uso de tecnologias, espécie de linguagem codificada, capaz de excluir aqueles não iniciados, ao invés de utilizar a linguagem comum, mais fácil, para ampliar o processo de comunicação, circunstância reveladora da incapacidade para melhorar as relações entre as pessoas (HIRIGOYEN, 2012, p. 192), indicações aplicáveis à Administração. A linguagem da burocracia, por meio de representações oficiais do mundo social e do espaço administrativo, produz a violência simbólica e contribui para construir estruturas simbólicas de dominação, resultado da reprodução e naturalização do campo administrativo.

As comunicações administrativas, ofícios, portarias, memorandos etc., amiúde, contribuem para a ausência de diálogo no respectivo campo. Comunicar não é questão de informar os agentes públicos, mas concretizar a hierarquia administrativa. Trata-se da dimensão da linguagem de concentração de poder quando não existe ambiente democrático de gestão pública. As ordens de serviço não possuem somente a textualidade expressa na linguagem técnica do Estado. Também existe o não dito nas comunicações oficiais, amplificando a possibilidade de mal-entendido ou a manipulação (HIRIGOYEN, 2012, p. 193).

A dominação simbólica da linguagem administrativa “se exerce não na lógica pura das consciências, mas através dos esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos dos *habitus* e que fundamentam, aquém das decisões da consciência e dos controles da vontade, uma relação de conhecimento profundamente obscura a ela mesma” (BOURDIEU, 2014, p. 51), caracterizando

a possibilidade de práticas assediadoras, de dominar agentes públicos. No que tange às vítimas do assédio, Marie-France Hirigoyen alude:

Para progredir em um grande grupo ou na administração pública, é preciso saber detectar a ambiguidade da linguagem, decodificar os sinais sutis e prever as modificações da empresa ou da instituição pública.

[...]

Ora, as vítimas de assédio são antes de tudo os ingênuos, os excessivamente honestos, os que se obstinam em dizer o que devem dizer, em querer fazer o trabalho que se espera que façam. Quando as pessoas estão dominadas e, portanto, acuadas, a presença de um indivíduo perverso é suficiente para que o assédio moral possa ocorrer (HIRIGOYEN, 2012, p. 195).

A linguagem administrativa deficiente ou muito eficiente, no sentido da dominação simbólica, configura-se risco socioadministrativo de assédio moral relevante e merece a devida atenção dos administradores públicos, incumbidos de mapear os riscos de assédio, a fim de adotarem medidas preventivas.

De qualquer sorte, para construir políticas públicas funcionais preventivas, é preciso não adotar a postura da *Administração Pública que nada faz*, valendo-se da expressão de Hirigoyen, marcada pela omissão administrativa em situações de assédio moral, isto é, em que pese a ocorrência de ações assediadoras no campo administrativo não há adoção de medidas administrativas contundentes, passando a imagem de pouca importância, remetendo tais “questões de relacionamento” para a esfera individual de cada agente público. Na linha dos argumentos da autora (HIRIGOYEN, 2014, p. 93), aplicáveis ao âmbito do Estado, quando o ente público é condescendente, “a perversão gera a emulação entre indivíduos que não são propriamente perversos, mas que perdem seus referenciais e se deixam persuadir”.

A circunstância da omissão indica as dificuldades de compreender ações que colocam o outro em situação vexatória, de humilhação, discriminação, caracterizando prática de assédio moral. A questão ultrapassa qualquer possibilidade da esfera individual, na medida em que diz respeito ao funcionamento do campo administrativo. Já se destacou o caráter hierárquico da organização administrativa. Logo, a vítima assediada, no plano formal, possui amplo leque de canais para veicular reclamação e solicitar providências contra

assediadores. Infelizmente não é o que ocorre em diversos casos, seja por medo de represálias, deboche, isolamento e, inclusive, abertura de processo disciplinar contra quem sofre o assédio. Tal contexto aprofunda-se quando a Administração Pública é omissa e não possui, por exemplo, políticas públicas de gestão preventiva dos riscos de assédio moral.

c) Campo Administrativo e Impessoalidade

A questão da impessoalidade na Administração Pública permite diferentes abordagens. Na concepção de Max Weber, a burocracia é significado de administração racional e a dominação ocorre em virtude do conhecimento. Trata-se da “dominação da impessoalidade” formalista, “sem ódio e paixão, e, portanto, sem amor e entusiasmo, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada qual, isto é, cada qual dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo” (WEBER, 2015, p. 147).

A Constituição Federal, artigo 37, “caput”, alberga o princípio da impessoalidade, ensejando múltiplos enfoques doutrinários. Juarez Freitas (2013, p. 70) destaca a origem do princípio na concepção de igualdade, impondo-se ao administrador público a vedação de toda e qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos fundamentais, além do dever de agir objetivamente na concretização do interesse público, proibida promoção pessoal. Vale também a seguinte referência expressa:

Segundo o princípio em tela, a Administração Pública precisa dispensar tratamento isonômico de oportunidades, sem privilégios e direcionamentos espúrios, tampouco manobras persecutórias, sequer as movidas por supostas boas intenções (FREITAS, 2015, p. 70).

Para os fins desta investigação, as outras dimensões da impessoalidade, e relevantes para a produção de riscos socioadministrativos de assédio moral, ocorrem quando são produzidas instâncias de indiferença, para utilizar a ideia de Michael Herrzfeld (2016). Diretamente vinculado ao tema, Marie-France Hirigoyen (2012, p. 198) discute a falta de reconhecimento como contexto que favorece o assédio moral. Muito embora situe o problema nas empresas privadas, é possível destacar os seguintes aspectos decorrentes da utilização da

impessoalidade direcionada para produzir indiferenças no campo do Estado: o não reconhecimento e valorização do trabalho realizado pelo agente público, preocupação com resultados, desconsiderando o servidor, tratamento como mero subordinado incumbido de executar o serviço público, quando objetividade e impessoalidade traduzem-se em desprezo.

A Administração Pública burocrática, caracterizada pela dominação racional-legal da impessoalidade e indiferença, potencializa algumas facetas do campo administrativo, pois integra parcela do campo de poder do Estado. A indiferença determina a reificação da relação funcional, despersonaliza o processo de gestão, tornando o espaço propício para ações assediadoras.

É importante o destaque dado por Marie-France Hirigoyen à existência de ambientes perversos, ou seja, não somente os riscos de assédio ocorrem por comportamentos individuais de agentes assediadores, como, por vezes, o próprio local de prestação do trabalho favorece a prática (HIRIGOYEN, 2012, p. 203-204). Surgem formas de organização nocivas, verificando-se o *cinismo do sistema*, qualificação aplicável ao campo administrativo. Trata-se do espaço burocrático funcionando de maneira cínica. No processo de gestão utilizam-se práticas manipuladoras, não sinceras, perversas ou outras ações que desconsideram os agentes públicos, cujos propósitos podem ser os mais variados, desde a obtenção de rendimento a qualquer custo, manutenção de hierarquias etc.

A indiferença burocrática, faceta relevante materializada pela implementação da impessoalidade, configura o *campo administrativo perverso*, ou seja, a Administração Pública deixa de ter no horizonte o cuidado com os agentes públicos e assume-se como espaço de rivalidades (HIRIGOYEN, 2012, p. 208). O sociólogo Zygmunt Bauman fez reflexões impactantes sobre o quanto de perversidade está contida na sociedade burocrática, ao ponto de colocá-la como condição necessária do holocausto (BAUMAN, 1998, p. 32). A barbárie nazista não foi causada pelo fenômeno burocrático, não obstante, as provocações do autor sobre a cultura burocrática e a racionalidade instrumental merecem reflexão. No que importa, abordou o tema criticamente:

Sugiro, ademais, que a cultura burocrática que nos capacita a ver a sociedade como objeto de administração, como uma coleção de tantos “problemas” a resolver, como “natureza” a ser “controlada”, “dominada” e “melhorada” ou “refeita”, como um alvo legítimo para o “planejamento social” e no

geral como um jardim a ser projetado e mantido à força na forma planejada (a atitude do jardineiro divide as plantas entre aquelas “cultivadas”, de que se deve cuidar, e as ervas daninhas a serem exterminadas) foi a própria atmosfera em que a ideia do Holocausto pode ser concebida, desenvolvida lentamente, mas de forma consciente e levada à conclusão. E também sugiro que foi o espírito da racionalidade instrumental e sua forma moderna, burocrática de institucionalização que tornaram as soluções tipo Holocausto não apenas possíveis, mas eminentemente “razoáveis” – e aumentaram sua probabilidade de opção. Este aumento de probabilidade está mais do que casualmente ligado à capacidade da burocracia moderna de coordenar a ação de grande número de indivíduos morais na busca de quaisquer finalidades, também imorais (BAUMAN, 1998, p. 37).

Para os propósitos da pesquisa aqui realizada, o campo administrativo perverso possui no seu funcionamento a cultura burocrática por meio da qual os agentes devem ser dominados para melhor eficiência do Estado, inclusive com política das rivalidades implementando o projeto do jardineiro descrito por Bauman, medindo-se a capacidade técnica do espaço burocrático pela coordenação de todos na busca das finalidades de efficientização. A perversidade é, ao mesmo tempo, causa e consequência, resultado do próprio encorajamento de ações administrativas voltadas para depreciar o colega de serviço público, amplificando a insegurança e o surgimento de comportamentos desleais (HIRIGOYEN, 2012, p. 209).

3 POR UMA TEORIA DA PRÁTICA DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 CONDIÇÕES EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA SOBRE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos capítulos anteriores já foram colocadas questões metodológicas, circunscritas à matriz teórica adotada, sobre a análise do assédio moral na Administração Pública como ação sociojurídica. Mencionaram-se, inclusive, julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e das Turmas Recursais, desde o ano de 2011 até 2019, exemplificando a taxa de insucesso no ano de 2018. Com o intuito de, mais uma vez, reafirmar a necessidade de compreender o assédio na Administração para além da visão tradicional, utiliza-se a base sociológica de Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1989). Adota-se o pressuposto segundo o qual, não obstante a diversidade de temas tratados por Bourdieu e a ausência de elaboração específica sobre sociologia do direito, o sociólogo francês possui textos em que discute o Direito e o papel da lei enquanto regra de conduta.

Ao debater o tópico, Andrés García Inda (2001) refere a preocupação de Bourdieu relativamente ao papel das regras e do direito na gênese das práticas sociais, destacando as investigações realizadas, a fim de descobrir a lógica da prática e o sentido das diferentes práticas sociais (GARCÍA INDA, 2001, p. 10). Imerso nessa proposta, o assédio moral é espécie de prática burocrática, impondo-se a discussão e reflexividade para descortinar a lógica e o sentido das ações assediadoras. O diálogo com Bourdieu auxilia para não cair em posturas deterministas e mecânicas da vida institucional do Estado e da Administração Pública e, da mesma forma, ultrapassar as posturas subjetivistas concebendo as intenções dos agentes como explicação suficiente (GARCÍA INDA, 2001, p. 11).

De plano, a fim de alimentar o debate, serão expostos alguns dados da apuração realizada a partir do ano de 2013 até 2019. O campo de investigação foi delimitado inicialmente inserindo a palavra-chave assédio moral, cujos julgamentos cresceram progressivamente, nos termos da tabela elaborada no Capítulo I desta investigação, especialmente do ano de 2013 em diante. Após, foram selecionadas, do universo de apelações cíveis, apenas aquelas nas quais houve juízo

de procedência, restringindo o *corpus* para quarenta e quatro (44) julgamentos realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Turmas Recursais da Fazenda Pública.

No escopo de delinear alguns indicadores para examinar o conjunto de decisões, elaborou-se ficha de avaliação com a descrição dos dados principais do acórdão e os seguintes elementos: local da Administração Pública onde o assédio foi praticado, Administração Direta ou Indireta, perfil da vítima assediada, sexo e cargo público ocupado, cargo público do agente público assediador, breve descrição fática do assédio moral praticado, poderes administrativos utilizados, efeitos do assédio moral sobre a vítima, indenização e eventual sanção administrativa aplicada.

Melhor delimitado o *corpus*, a investigação adota alguns aportes da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, partindo do pressuposto de que o objeto investigado não existe de modo imanente. É algo a ser construído, impondo-se repensar o próprio *habitus* científico, aquele conjunto de disposições previamente dadas e que indicam o *modus operandi* de fazer ciência (BOURDIEU, 1989, p. 20 e 23). A abertura para outras possibilidades investigativas exige ultrapassar a rigidez metodológica do Direito Administrativo e compreender o assédio moral como ação sociojurídica, nos termos já aludidos nos capítulos anteriores.

A) Pensar Relacionalmente

O exame do assédio moral não pode aprisionar-se a determinado método de pesquisa. Não é decididamente o propósito desta análise. Como aduz Pierre Bourdieu (1989, p. 26): “É proibido proibir ou livrai-nos dos cães de guarda metodológicos”. Consoante o autor, urge ultrapassar a compreensão do objeto de investigação por meio de categorias. Logo, o assédio na Administração Pública exige vislumbrá-lo de modo relacional, não restringindo a análise ao debate sobre as referências textuais apenas, muito embora sejam importantes, trata-se da ponta do iceberg, porquanto a ação assediadora funda-se em processos relacionais (BOURDIEU, 1989, p. 28).³²

32 Trata-se do conhecimento praxiológico, assim exposto por Bourdieu (1994, p. 47): “Enfim, o conhecimento que podemos chamar de praxiológico tem como objeto não somente o sistema de relações objetivas que o modo de conhecimento objetivista conastrói, mas também as relações dialéticas entre essas estruturas e as disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-las, isto é, o duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade[...]”.

A noção de campo, já explicitada anteriormente, ajuda a pensar relacionalmente. O assédio moral não está isolado do conjunto das demais relações, possibilitando-se discutir o tema a partir dos vínculos com outros campos ou, ainda, focado no âmbito das relações internas que ocorrem no campo administrativo do Estado. Deveras, é imprescindível para melhor examinar o tema, localizá-lo no campo de poder do ente público, abarcando

“as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição da forma legítima do poder [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 28-29).

A ação assediadora praticada por agente público ocorre em diversos campos de poder, isto é, o espaço institucional da Administração, relativamente autônomo, com regras e desafios específicos, estruturado nas posições ocupadas pelos agentes do campo. As lutas de poder direcionam-se para a apropriação de capital específico, distribuído de maneira desigual, com disputas melhor desenvolvidas por agentes que incorporam o *habitus* próprio do campo de poder.

No entendimento de Pierre Bourdieu, o raciocínio analógico é instrumento importante para a construção do objeto (BOURDIEU, 1989, p. 32). O assédio moral na Administração Pública não pode ser explicado em si mesmo, como se fosse espécie de substância trans-histórica, como refere o autor, visto que a compreensão ocorre por intermédio das relações objetivas inscritas nas práticas, nas ações assediadoras. O raciocínio analógico permite mergulhar na particularidade do caso, ultrapassando o paradigma científico de compreender os objetos de estudo com a aplicação de “grandes construções formais e vazias” (BOURDIEU, 1989, p. 33). O campo administrativo do Estado não difere tanto em termos de disputas, comparado com outros espaços de poder econômico, político, social etc. Destarte, “a homologia estrutural entre os diferentes campos, isto é, sua similitude de estrutura, é consubstancial à definição do campo como espaço de posições relativas entre pessoas mais ou menos dotadas em capital específico” (JOURDAIN; NAULIN, 2017, p. 153-154).

A construção do objeto não perde de vista a necessidade de refletir o caso e construir um sistema coerente de relações (BOURDIEU, 1989, p. 32), colocando-o

a prova. A pesquisa empírica que será explicitada laborou com diversos casos judicializados de assédio moral. Metodologicamente, é necessário mergulhar na particularidade dos casos e, simultaneamente, não se perder as individualidades. A análise comparativa proposta por Bourdieu auxilia no pensamento relacional de casos, tanto comparando campos diversos do mundo social ou o mesmo campo em momentos temporais diferentes, passado e presente.

B) Desenvolver a Dúvida Radical

O propósito reflexivo da concepção crítica do assédio moral na Administração exige romper com o senso comum, ou seja, ultrapassar as representações oficiais do campo burocrático ou dogmático inscritas nas instituições, aquele senso comum aos agentes de determinado campo, segundo destaca Bourdieu (1989, p. 34):

Todavia, construir um objeto científico é, antes de mais e, sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros (BOURDIEU, 1989, p. 34).

Em outra oportunidade, analisou-se, sob as lentes da sociologia, o tema da vulnerabilidade no Direito Administrativo (OHLWEILER, 2018). Discussão similar pode ser realizada no que tange ao assédio moral, destacando a dimensão social da ação assediadora. É indubitável, inclusive explicitado nos tópicos anteriores, há múltiplas pré-construções abarcando o fenômeno assédio moral. Os conceitos utilizados correm o risco de permanecerem atrelados ao universo do senso comum, até pela evidência atribuída. A questão consiste em como ultrapassar o senso comum? Qual reflexão necessária para desenvolver a dúvida radical? A proposta do sociólogo adota três diretrizes metodológicas:

1ª Diretriz de Investigação – A História Social dos Problemas

Na apreciação de Bourdieu, a história social dos problemas atua como instrumento poderoso para a dúvida radical, isto é, não se ater na construção do objeto aos aspectos formais dos tradicionais delineamentos institucionalizados,

sem embargo, focar no trabalho social de construção dos instrumentos de construção da realidade social. O assédio moral na Administração não seria discutido restrito às noções comuns, sistemas de classificação, requisitos dogmáticos etc. Assim alude o autor:

Um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado, e especialmente no campo das ciências sociais (BOURDIEU, 1989, p. 36).

A pesquisa empírica realizada neste capítulo explicitará o propósito consignado. Não se trata de adotar conceituações dogmáticas, por exemplo, a fim de verificar a aplicação na jurisprudência. As decisões judiciais, segundo já adiantado nos capítulos anteriores, serão importantes instrumentos de diálogo, entretanto, naquilo que indicam em termos de compreensão relacional do assédio na Administração, possibilitando debater como algumas representações são construídas. É importante destacar que cada sociedade, em determinados momentos, elabora um campo de problemas tidos por legítimos, dignos de serem discutidos, oficializados e garantidos pelo Estado (BOURDIEU, 1989, p. 35). No caso do assédio na Administração, diversos aspectos não são institucionalizados, sendo que a pesquisa realizada possibilitará exatamente identificar quais dimensões sociais e de caráter relacional foram consideradas no processo decisório.

Consoante aduz o autor, existem formas de *procura burocrática* (BOURDIEU, 1989, p. 36) que contribuem para tais processos de institucionalização. As referências normativas do campo jurídico-administrativo apenas indicam o ponto de vista burocrático do conhecimento sobre o assédio, assim como o conjunto de decisões administrativas e judiciais. A análise de tais elementos é capaz de revelar a compreensão do Estado sobre o tema, mas não pode funcionar como única possibilidade. O investigador deve ir além da influência da procura burocrática, refletindo sobre a história social do trabalho de construção dos processos de construção do assédio na Administração, quer dizer, porque ocorre a compreensão de determinado modo e como ocorre tal compreensão (BOURDIEU, 1989, p. 37).

2ª Diretriz de Investigação – A Questão da Linguagem. Análise Crítica das Taxinomias Burocráticas

Além de refletir acerca da história social dos problemas, sob o viés da sociologia reflexiva, é preciso desenvolver atividade crítica em relação à linguagem oficial sobre o assédio na Administração. A linguagem “é um enorme depósito de pré-construções naturalizadas, portanto, ignoradas como tal, que funcionam como instrumentos inconscientes de construção” (BOURDIEU, 1989, p. 39). A conceituação burocrática do assédio é formalizada por meio de categorias do entendimento burocrático, como as taxinomias, produto do trabalho de grupos oficiais, de agentes do campo de poder, do espaço jurídico-administrativo. Em razão disso, as dimensões do juridicamente possível das ações assediadoras não se referem a problemas essencialistas, mas é resultado de construções sociais e das forças dominantes do campo jurídico-administrativo.

A perspectiva crítica da linguagem é de extrema relevância. As compreensões, interpretações e práticas administrativas são guiadas por taxinomias práticas por meio das dicotomias, bom ou mal servidor, poder legítimo/abusivo, ação normal/vexatória, danos/incômodos normais etc. Para Pierre Bourdieu (2004, p. 92):

[...] as classificações que essas taxinomias práticas produzem devem sua virtude ao fato de serem ‘práticas’, de permitirem introduzir uma lógica na proporção justa o bastante para as necessidades da prática, nem mais – a indefinição frequentemente é indispensável, em particular nas negociações-, nem menos, por que a vida se tornaria impossível (BOURDIEU, 2004, p. 92).

Não se trata de pretender eliminar a linguagem oficial, até porque inviabilizaria o desenvolvimento das atividades práticas do campo administrativo. É crucial dar-se conta das dimensões simbólicas da ação definidora e investigar os procedimentos de construção do oficial, resultado de formas legitimadas do campo de poder do Estado, assim como vislumbrar o quanto do mundo social fica de fora.

Essa segunda diretriz de investigação indica que as classificações e sistemas de classificações do campo jurídico-administrativo não exercem a função neutra de conhecimento objetivo. Os diversos casos julgados de assédio moral na Administração Pública possuem dimensões simbólicas das condições de possibilidade de dizer juridicamente.

No entendimento de Pierre Bourdieu (2012, p. 187):

[...]o conhecimento prático é uma operação prática de construção que aciona, por referência, a funções práticas, sistemas de classificação (taxinomias) que organizam a percepção e apreciação, e estruturam a prática. Produzidos pela prática de gerações sucessivas, num tipo determinado de condições de existência, esses esquemas de percepção, de apreciação e de ação que são adquiridos pela prática e empregados no estado prático, sem ter acesso à representação explícita, funcionam como operadores práticos através dos quais as estruturas objetivas das quais elas são produto tendem a se reproduzir nas práticas. As taxinomias práticas, instrumentos de conhecimento e de comunicação que são a condição do estabelecimento do sentido e do consenso sobre o sentido, apenas exercem sua eficácia *estruturante* na medida em que são elas próprias *estruturadas* (BOURDIEU, 2012, p. 187).

As decisões que serão destacadas na pesquisa empírica possuem tais dimensões, fundadas em sistemas de classificações sobre o assédio moral, em decisões do campo jurídico, estruturadas por tais taxinomias e, ao mesmo tempo, estruturam novas percepções e ações práticas, na medida em que são estruturantes das próprias decisões do campo judicial e do campo burocrático do Estado. Os agentes públicos do campo administrativo, por sua vez, valem-se dos conteúdos veiculados pela linguagem oficial do Estado para construir taxinomias burocráticas de compreensão e classificação do assédio, influenciando ações práticas do campo (*dimensão estruturante*), por exemplo, por meio de atos regulamentares, processos administrativos, ordens de serviço, portarias, circulares etc. Igualmente não se pode olvidar que as taxinomias burocráticas resultam de processos classificatórios previamente estabelecidos (*dimensão estruturada*) pelas forças de produção do campo ao qual pertencem e de homologias com campos diversos.

A pesquisa realizada pretende dialogar com as decisões judiciais a fim de possibilitar a compreensão dos critérios implícitos sobre o assédio na Administração, constituindo-se lugar privilegiado para detectar determinados princípios organizadores dos sistemas classificatórios (BOURDIEU, 2012, p. 188). Ainda que mediada pela linguagem do campo judicial (da qual não se pode desconsiderar, também, as dimensões estruturante/estruturada), a investigação é importante para indicar que as taxinomias práticas da escrita oficial do campo jurídico-administrativo não são socialmente neutras (BOURDIEU, 2012, p. 192).

O sistema de classificação oficial utilizado, ao substantivar ou adjetivar o assédio moral, realiza inicialmente uma operação de classificação normativa das ações assediadoras do mundo social, mas sem revelar tal processo de leitura e ingresso no espaço juridicizado, na medida em que os resultados oficiais são veiculados como mensagens racionalizadas e neutras, deixando de explicitar aquilo que realmente dizem, segundo Bourdieu, as taxinomias “tendem a mostrar que ela não o faz” (BOURDIEU, 2012, p. 195).

A questão da linguagem oficial relaciona-se com a própria autonomia do campo jurídico-administrativo ao ensejar espécie de censura significativa por intermédio das leis específicas de funcionamento, erigindo parcelas do socialmente indiferente, claro, sob a perspectiva das forças dominantes do espaço burocrático (BOURDIEU, 2012, p. 200), apresentando-se como alternativa o aludido pelo autor:

Para se desembaraçar dos discursos sobre o poder do discurso, deve-se, é possível dizer, relacionar a linguagem às condições sociais de sua produção e de sua utilização e, sob pena de aceitar o equivalente na ordem social do que é o poder mágico, procurar fora das palavras, nos mecanismos que produzem as palavras e as pessoas que as emitem e recebem, o princípio de um poder que uma certa maneira de utilizar as palavras permite mobilizar. O uso conforme da linguagem conforme não é nada mais do que uma das condições de eficácia do poder simbólico e uma condição que só opera sob certas condições (BOURDIEU, 2012, p. 199).

A crítica das taxinomias opera-se no âmbito das condições sociais de produção do discurso sobre o assédio moral na Administração Pública, capaz de identificar as relações de poder, condições de possibilidade, princípios de funcionamento do campo etc., propiciando o labor de ultrapassar o senso comum.

3ª Diretriz de Investigação – A Ruptura Epistemológica

A terceira diretriz de investigação consiste no que Bourdieu nomina como ruptura epistemológica, ou seja, a pesquisa aqui realizada direciona-se para possibilitar romper com o sentido comum do campo burocrático a respeito do assédio moral, pois, nos termos já aludidos, existem crenças oficiais partilhadas por agentes públicos tornando invisíveis as práticas vexatórias, discriminatórias

e de dominação simbólica sobre as vítimas de assédio. É como se a cultura burocrática oficial, muitas vezes, encobrisse as disfunções dos diversos campos de poder do Estado.

Vale destacar a referência expressa:

[...] as rupturas epistemológicas são muitas vezes rupturas sociais, rupturas com as crenças fundamentais de um grupo e, por vezes, com as crenças fundamentais do corpo de profissionais, com o corpo de certezas partilhadas que fundamenta a *communis doctorum* opinio (BOURDIEU, 1989, p. 38).

No Capítulo anterior foram explicitados alguns entendimentos doutrinários sobre o assédio moral, não apenas específicos da área do Direito Administrativo, mas do Direito do Trabalho, Psicologia e Sociologia. Trata-se de postura metodológica de dialogar com os instrumentos de compreensão oriundos da tradição, mas sem cair no equívoco de adotar o grillhão conceitual da *doxa* do senso comum científico, destacando-se que a *doxa* diz respeito àqueles pressupostos tidos como evidentes, aquém de qualquer discussão “porque constituem a condição tácita da discussão” (BOURDIEU, 1994, p. 145). As diversas decisões integrantes do *corpus* não foram analisadas com a perspectiva de categorias jurídicas contidas ou com o propósito de descortinar conceituações normativas. A investigação orientou-se por dialogar com as decisões judiciais sob a perspectiva da sociologia reflexiva de Bourdieu, vislumbrando-as como resultado do campo judicial e capazes de refletirem produtos do campo administrativo no qual a ação assediadora foi praticada, portanto, consequência do modo de funcionamento do espaço burocrático, orientada pelo *habitus* predominante e materializada por meio do capital funcional, capital de caráter simbólico.

A ruptura epistemológica aqui laborada, deste modo, possui dupla dimensão, (a) focada no próprio modo de produção do conhecimento jurídico-administrativo para lidar com o tema do assédio moral, mas também (b) auscultar o discurso oficial do campo burocrático em relação às práticas assediadoras, reflexão possível considerando o exame das dimensões relacionais judicializadas da linguagem oficial.

A pesquisa empírica direcionar-se-á para evidenciar a força do pré-inscrito, a instância responsável pela formação das evidências, e a ruptura epistemológica será “uma conversão do olhar e pode-se dizer do ensino da pesquisa em sociologia

que ele deve em primeiro lugar dar novos olhos” (BOURDIEU, 1989, p. 49).³³

Deste modo, compreender os contextos da prática do assédio moral na Administração Pública, os *habitus* envolvidos e capazes de alimentar as disposições e exercício dos poderes administrativos utilizados, de algum modo, possibilita descortinar a *doxa* oficial, a verdade administrativa, que nada mais é do que imposição legítima, arbitrário cultural da esfera burocrática exprimindo interesses dos agentes dominantes do campo de poder, pois os portadores da linguagem oficial comportam-se como *doxósofos*, segundo Bourdieu, conjunto de agentes – tanto do campo de poder do Estado como do campo científico do Direito Administrativo – responsáveis pela constituição esotérica do saber necessário para compreender as ações públicas, arrogando-se como detentores do monopólio de certas práticas e reflexões sobre elas (BOURDIEU, 1994, p. 147).

C) A Objetivação do Objeto – A Objetivação da Relação do Investigador com o seu Objeto

O último aspecto destacado reside em refletir sobre a relação entre o investigador e o objeto investigado, requerendo o constante exercício para ultrapassar as diversas aderências epistemológicas do pesquisador sobre determinado tema. Não se pode olvidar:

[...]é sem dúvida o exercício mais difícil que existe, porque requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o interesse do próprio objecto estudado para aquele que estuda [...] (BOURDIEU, 1989, p. 51).

Assim, não há dúvida, no que tange ao assédio moral na Administração Pública, existem determinantes sociais implícitas nos próprios princípios de compreensão, bem como referências normativas construídas pela *doxa* científica.

Na linha do referido pelo sociólogo, é preciso objetivar a relação com o objeto, no sentido de erigir, na perspectiva aqui adotada da análise sociojurídica,

33 No entendimento de Pierre Bourdieu: “aquilo que se chama a ruptura epistemológica quer dizer o pôr-em-suspense as pré-construções vulgares e os princípios geralmente aplicados na realização dessas construções, implica uma ruptura com modos de pensamento, conceitos, métodos que têm a seu favor todas as aparências do *sensu comum*, do bom senso vulgar e do bom senso científico” (BOURDIEU, 1989, p. 49).

dispositivos de combate no interior do próprio campo de conhecimento, sob pena de sucumbir na interminável luta entre os intérpretes pela última palavra a respeito das ações sociais. Os discursos oficiais sobre o assédio moral na Administração Pública são interações visíveis (BOURDIEU, 1989, p. 54) e não é crível permanecer “nadando na superfície”, reduzindo o campo de investigação, por exemplo, ao conjunto de taxionomias próprias do campo jurídico-administrativo.

A objetivação participante exige postura investigativa diversa, eis que se deve refletir sobre as relações constitutivas de tais interações, como as estratégias utilizadas para simbolicamente impor classificações e categorizações. Não é por acaso que a vítima de assédio moral comumente em quadros de perturbação da lógica de funcionamento do campo burocrático sofre processos administrativos disciplinares. Colocar em xeque tais estratégias e problematizar os mecanismos de poder para obter vitórias narrativas na luta simbólica do monopólio da decisão verdadeira, tudo isso são a expressão das relações de forças objetivas entre os agentes envolvidos (BOURDIEU, 1989, p. 55).

3.2 O ASSÉDIO MORAL COMO PATOLOGIA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REFERÊNCIAS A PARTIR DA PEQUISA

3.2.1 *O Habitus Burocrático como Indicador da Ação Sociojurídica Assediadora*

O assédio moral na Administração Pública é concebido como prática, ação sociojurídica, materializando-se por meio do conjunto de disposições dos agentes públicos (*habitus* burocrático). Vale retomar a questão sobre o *habitus*: conjunto de disposições, do modo de agir no espaço administrativo, estado habitual, predisposições, tendências, propensões – marcadas por intolerância, inveja, ciúmes, rivalidades, autoproteção, abuso de poder -, duráveis, estruturas estruturadas predispostas para reprodução de práticas e representações burocráticas, sem ser produto de obediência a regras, nos termos da sociologia de Pierre Bourdieu, já muitas vezes aqui destacada (BOURDIEU, 1994, p. 61).

No intuito de ilustrar alguns componentes do *habitus* burocrático como indicador da ação assediadora, impõe-se colacionar o seguinte quadro:

Tabela 3

| | |
|----------------------------|--|
| <i>Habitus</i> Burocrático | Discricionariedade Administrativa |
| | Sentido Simbólico de Interesse Público |
| | Discurso Burocrático |

Os componentes do *habitus* burocrático do quadro acima foram construídos após o exame de todas as decisões integrantes do material de pesquisa. Após a leitura exploratória, na qual houve identificação e seleção, o conteúdo dos acórdãos foi analisado, detectando-se a ocorrência significativa dos elementos referidos. A concretização da ação assediadora ocorre no exercício das competências dos agentes públicos assediadores, sendo que a *discricionariedade administrativa* é importante indicador para compreender a materialização da ação sociojurídica, considerando a ampla margem de manipulação de sentidos e das prerrogativas públicas, utilizada para instrumentalizar o fazer simbolicamente legítimo e o processo para impor dominação e subjugar a vítima. No entendimento de Juarez Freitas:

[...] pode-se, assim, compreender a discricionariedade administrativa legítima como a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar, escolher, no plano concreto, as melhores consequências, mediante justificativas válidas, fática e juridicamente aceitáveis, observados os requisitos da efetividade do direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2013, p. 344).³⁴

No contexto da prática do assédio moral, tal espécie de competência administrativa, via de regra, é utilizada para colocar o agente público em situações de risco e em quadros de intolerância, manipulação, inveja, rivalidades etc., normalizando o modo de exercer as prerrogativas públicas. Tal indicador apareceu no material pesquisa – acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e das Turmas Recursais – por meio das ações burocráticas de ordenar e designar para a realização de tarefas, mas de modo a esvaziar as atribuições da

34 A questão da discricionariedade administrativa é tratada em inúmeros artigos científicos e obras específicas, como Gustavo Binenbojm (BINEBOJM, 2014), Maria Sylvia Zanela Di Pietro (DI PIETRO, 2001), Juan Carlos Cassagne (CASSAGNE, 2016).

vítima assediada, dotando o exercício da competência administrativa de aparente legitimidade, cuja análise aprofundada possibilita descortinar a violência simbólica de autêntico castigo. As prerrogativas de ordenação e designação fazem parte do sistema de disposições predispostas para funcionarem como estrutura estruturante de representações de dominação e inerentes à concepção de autoridade burocrática.

Analisando o total de quarenta e quatro (44) decisões,³⁵ detectou-se a presença da utilização de competência discricionária em 95,45% dos casos. A relação entre *habitus* e discricionariedade para o propósito da pesquisa aqui realizada é relevante, permitindo compreender que a prática da ação assediadora não decorre do efeito mecânico de causas externas, mas também do *habitus* incorporado dos agentes públicos assediadores, disposições adquiridas, inclusive, no próprio campo burocrático. Como refere Pierre Bourdieu, uma das funções principais da noção de *habitus*:

[...] consiste em descartar dois erros complementares, cujo princípio é a visão escolástica: de um lado, o mecanismo segundo o qual a ação constitui o efeito mecânico da coerção de causas externas; de outro, o finalismo segundo o qual, sobretudo por conta da teoria da ação racional, o agente atua de maneira livre, consciente e, como dizem alguns utilitaristas *with full understanding*, sendo a ação o produto de um cálculo das chances e ganhos (BOURDIEU, 2001, p. 169).

As diversas condutas de assédio moral, identificadas e classificadas nos acórdãos selecionados, são suficientes para comprovar a presença das disposições dos assediadores em relação às vítimas, originadas do modo de construção dos espaços de poder da Administração Pública, nos quais o exercício do poder distribuído assume a dimensão de subjugar, da legitimidade simbólica de

35 Os acórdãos que integram o *corpus* da pesquisa são os seguintes:
 70035025717, 71004523973, 700476211131, 70060899937, 70062961958,
 70038568937, 70059102756, 70065169690, 70061992020, 70063691414,
 70060391430, 70061311494, 70065688798, 70061840856, 71005491808,
 70068119841, 70067256917, 71006147516, 71005997051, 70070223862,
 70064741291, 70069301430, 70073828378, 70076850155, 70076700376,
 70070349030, 70076660521, 70075684019, 70078282191, 70063964332,
 70079576724, 70057814170, 71007964430, 70076846211, 70082663857,
 70073134215, 70076753391, 71008319162, 70080901473, 70079214326,
 7007781607, 70081216236, 70083046110 e 70081304859.

desconsiderar o outro, colocando-o em situação hierarquicamente inferior:

Sérgio, servidor público municipal, após disputado concurso público, com grande expectativa assumiu o cargo de agente administrativo e foi lotado na Tesouraria. Tratava-se de um pequeno município do interior do Rio Grande do Sul. A vítima relatou que durante o exercício de suas atividades era constantemente humilhada, além da pressão psicológica sofrida. O campo administrativo era marcado por irregularidades e contava com o beneplácito dos agentes públicos hierarquicamente superiores a Sérgio. No entanto, sofria represálias quando se negava a praticar tais condutas ilícitas. O próprio Secretário de Finanças, com estreitos vínculos com o Chefe do Poder Executivo, era quem emitia tais determinações. A consequência foi a necessidade de afastar-se do Serviço Público para tratamento médico. Entrou em licença por alguns meses. Posteriormente, a vítima negou-se a voltar ao exercício das antigas atribuições e, diante de sua decisão, foi colocada de castigo, sendo obrigada a permanecer durante o expediente em determinado local, o que ensejou diversas humilhações e atos ofensivos dos próprios colegas de Administração Pública.³⁶

O relato indica a perversa dimensão do exercício dos poderes administrativos e o funcionamento da estrutura burocrática, alicerçado em disposições de submissão presentes nos casos de assédio moral, naturalizando, sob o ponto de vista simbólico, condutas administrativas ilegais, direcionadas para criar situações vexatórias e humilhantes. No entanto, integram o cotidiano dos campos burocráticos em face da circunstância de originarem-se de autoridade pública.

As práticas que o *habitus* ocasiona “tendem a reproduzir as estruturas objetivas das quais elas são, em última análise, o produto” (BOURDIEU, 1994, p. 61), detectando-se, nos casos de assédio moral que integram o *corpus* desta pesquisa, o arbítrio no exercício dos poderes administrativos. Trata-se de

36 O caso relatado é ficcional, cujos nomes, locais, contextos e outras características foram substituídos ou adaptados, não correspondendo à realidade dos julgados utilizados nesta pesquisa. O relato ficcional, no entanto, é instrumento metodológico útil para exemplificar as ações assediadoras na Administração Pública, inclusive nos termos desenvolvidos por Marie-France Hrigoyen (2012) em obra de referência sobre assédio moral, valendo-se de narrativas para tecer as diversas dimensões do assédio moral no mundo do trabalho.

funcionamento característico de diversos campos burocráticos, por intermédio da figura da autoridade, valendo-se de suas funções para impor práticas perversas às vítimas. No caso acima destacado, evidencia-se a presença da figura de autoridade, não apenas para impor ao agente público assediado a realização de ações administrativas ilegítimas, mas, sobretudo, pela disposição de impor castigo, ordenando a permanência em determinado local sem a realização de qualquer atribuição funcional.

Impor castigos, colocar a vítima assediada à disposição, remoção de servidor para local diverso da prestação de serviço, valer-se do cargo público para ameaçar servidores denota o modo de estruturação de algumas Administrações nas quais o agente assediador situa-se no espaço burocrático como alguém “dono do campo”, detentor do poder simbólico para incutir nas disposições o modo de funcionamento daquele espaço institucionalizado. O *habitus* possibilita, na linha da compreensão de Lôic Wacquant (2007, p. 68), destacar duas dimensões da prática do assédio moral na Administração Pública, a sociação e a individuação. Sob a perspectiva do espaço institucional do Estado é possível vislumbrar determinadas práticas e disposições partilhadas por um conjunto de agentes públicos assediadores, categorias decorrentes do modo de ser do campo administrativo (sociação), capazes de erigir um *habitus* burocrático. Todavia, não se pode olvidar as questões individuais do agente assediador (individuação), como a dimensão de perversidade no modo de exercício das competências funcionais em relação à vítima, fruto da própria trajetória na sociedade e no âmbito do serviço público.

A questão da linguagem possui relação íntima com o exercício dos poderes administrativos e também compõe o *habitus* burocrático em contextos de assédio moral, o denominado *sentido simbólico de interesse público*. Segundo explicitava Ruy Cirne Lima, a relação de administração é relação jurídica estruturada sob o influxo de uma finalidade cogente, cujas prerrogativas materializam o interesse público (LIMA, 2007, p. 105). Não cabe aqui trazer novamente a discussão sobre o significado de interesse público e da existência ou não de supremacia, sendo relevante a seguinte observação:

[...] interesse público pode ser compreendido como produto das forças de uma dada sociedade (jurídicas, políticas, econômicas, religiosas, dentre outras) concretizadas em determinado momento e espaço que exprime o melhor

valor de desenvolvimento de um maior número possível de pessoas dessa mesma sociedade. Então, alcançar esse produto, considerando as forças de uma determinada sociedade, é o dever primordial do Estado, conforme o art. 3º da Constituição Federal (FRANÇA, 20113, p. 233).³⁷

Constata-se em tal indicador o que Pierre Bourdieu menciona como poder simbólico,³⁸ presente no exercício das atividades administrativas para a imposição e definição do próprio mundo social e do conjunto de regras do subcampo burocrático, ações essas direcionadas, na verdade, para acomodar interesses específicos de dominação sobre a vítima de assédio moral. O relato abaixo é indicativo do acima descrito:

Rosa sempre almejou trabalhar na área da saúde, circunstância motivadora para prestar concurso público para o cargo de Técnica de Enfermagem. Durante muito tempo preocupou-se no desempenho das atividades funcionais com zelo, dedicando-se aos pacientes da unidade hospitalar na qual estava lotada. No entanto, o último ano foi bastante problemático, pois, em virtude de desentendimento com a Supervisora da unidade de Enfermagem do Município, iniciaram os atos de perseguição, humilhação

37 Com uma perspectiva diversa sobre interesse público, alude Gustavo Binenbojm (2014, p. 88): “Dai se dizer que o Estado democrático de direito é um Estado de ponderação, que se legitima pelo reconhecimento da necessidade de proteger e promover, ponderada e razoavelmente, tanto os interesses particulares dos indivíduos como os interesses gerais da coletividade. O que se chamará interesse público é o resultado final desse jogo de ponderações que, conforme as circunstâncias normativas e fáticas, ora apontará para a preponderância relativa do interesse geral, ora determinará a prevalência parcial de interesses individuais”.

38 Relativamente ao poder simbólico, assinala-se o seguinte: “O poder simbólico, como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos ‘sistemas simbólicos’ em forma de ‘illocutionary force’, mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a *crença*. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daqueles que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras” (BOURDIEU, 1989, p. 14-15).

e constrangimentos. Dentre diversas ações praticadas pela superior hierárquica, o mais impactante na vida funcional da vítima foi a retirada do seu local de trabalho, removendo-a para local distante de sua residência, dificultando bastante os deslocamentos. Com muito esforço conseguia cumprir a rotina de horários. Insatisfeita, a Supervisora emitiu documento administrativo suprimindo ordem de pagamento de horas extraordinárias para a servidora pública. Questionada sobre os atos administrativos praticados, houve a simples justificação de que se tratavam de ações administrativas discricionárias, baseadas em critérios de conveniência e oportunidade. A vítima do assédio moral questionou judicialmente as condutas praticadas e obteve direito ao pagamento de indenização pelos abalos sofridos, eis que precisou realizar tratamento psicológico e tomar medicamentos.

A partir da narrativa ficcional é possível compreender os efeitos do sentido de interesse público utilizado por agentes públicos assediadores, facilitando a compreensão da submissão inicial da vítima a tais ações. Não se trata de relação de força física, mas simbólica, contando com a invisibilidade do poder simbólico que cria instâncias de significação, impondo à vítima do assédio estruturas cognitivas,³⁹ como se realmente o sentido dado pelo assediador fosse capaz de indicar o verdadeiro interesse público e, por consequência, o cumprimento de ordens, a realização de tarefa vexatória ou até submeter-se a determinado estado de humilhação, tudo em nome do interesse público do qual é o portador oficial.

A descrição utilizada é relevante para refletir o quanto de violência simbólica existe nas ordens administrativas emanadas de autoridades públicas, figurando na estrutura burocrática como ações oficiais e, portanto, detentoras do caráter de neutralidade e capazes de concretizar o verdadeiro interesse público. Aqui reside a dimensão simbólica do interesse público, pois o agente responsável pela ação assediadora não somente produz, mas reproduz e impõe, como agente autorizado pelo Estado, princípios de divisão e classificação,⁴⁰ nos quais a vítima

39 Conforme Pierre Bourdieu (2014b, p. 226), “os atos de submissão e de obediência são atos cognitivos que, como tais, empregam estruturas cognitivas, categorias de percepção, esquemas de percepção, princípios de visão e de divisão, todo um conjunto de coisas que a tradição kantiana põe em primeiro plano”.

40 Para Pierre Bourdieu (2014b, p. 228) “O Estado está em estado (se posso dizer) de impor de maneira universal, na escala de certa instância territorial, princípios de visão e de divisão, formas simbólicas, princípios de classificação, o que costumo chamar de um *nomos* [...]”.

assediada integra a espécie de agentes que não estão dentro do padrão normal e precisam ser enquadrados por meio de ritos de instituição, como a materialização de ordens administrativas e outros mecanismos de seleção simbólica. A remoção da servidora pública, sob o ponto de vista da burocracia administrativa, apenas integrou o rol de competências legítimas de superiores hierárquicos.

Nos termos já explicitados, não há dúvida, o interesse público constitui-se importante diretriz para a Administração Pública materializar os princípios do Estado Democrático de Direito. Não obstante, a manipulação simbólica está presente no quadro de assédio quando o assediador, valendo-se de prerrogativas funcionais, realiza ações direcionadas para acomodar interesses específicos de dominação sobre a vítima assediada, contando com a invisibilidade do poder simbólico.

Deve-se destacar que em casos de assédio moral ocorre a primazia do agente assediador, resultado da própria estrutura administrativa do Estado e do conjunto de atividades produtivas e reprodutivas (BOURDIEU, 2014, p. 44), inculcando nas relações funcionais princípios de divisão nos quais a hierarquização confere o sentido de legítima dominação sobre a vítima assediada. Não se pode olvidar, os vínculos funcionais são relações de poder.

Ao examinar o material utilizado na investigação, verificou-se a presença do indicador poder simbólico em 81,25% dos acórdãos, atuando quase invisível nas seguintes hipóteses: aplicação de advertência em nome da disciplina no serviço público; decisão administrativa sobre a lotação de servidor para melhor adequação de espaços, em nome da disciplina; a suspensão de servidor do exercício de suas atividades laborais, instauração de sindicância administrativa, bem como o exercício de competência administrativa para formar equipe em operações especiais, deixando a vítima assediada de fora. Outras utilizações de competências administrativas são dignas de nota: a prerrogativa de organizar as escalas de serviço a fim de melhor atender a eficiência, realizar atribuições diversas das previstas do cargo público, considerando a necessidade do serviço, cobrar ações do agente público para o bom andamento do serviço, registrar advertência em atas de reuniões administrativas, retirar cargos de chefia e estagiários e, por fim, troca de horário de serviço.

Em relação ao *habitus* do assédio na Administração, o processo de legitimação do sentido simbólico de interesse público conta com o *discurso burocrático*. A linguagem utilizada pelo agente público assediador, atuando em

nome do Estado, é depositária da filosofia social que se deve recuperar, como destaca Pierre Bourdieu. O dizer burocrático é forma especial de dizer as coisas, enunciar conteúdos sob a forma de ato oficial, mecanismo utilizado e concretizado no espaço institucional do ente público (BOURDIEU, 2014a, p. 97).⁴¹

O discurso burocrático funciona como elemento integrador do *habitus* do campo da Administração, concretizando-se por intermédio da linguagem empregada pelo agente assediador, atuando oficialmente em nome do Estado, impondo o sentido da dominação nominada de interesse público, seja para aplicar sanções disciplinares ou concretizar atos rotineiros de gestão pública e sempre manipulando a vítima assediada. As prerrogativas públicas, em tais situações, são erigidas estrategicamente para produzirem o efeito simbólico mais eficiente em termos de esconder o arbitrário e obter a manipulação simbólica. A linguagem do interesse público não é apenas instrumento de conhecimento e comunicação, em virtude da dimensão de poder simbólico, possibilitando o consenso sobre o funcionamento do campo burocrático. É importante destacar o seguinte relato:

Aldair ocupa o cargo público de Agente Fiscal. Com disposições estruturantes e estruturadas construídas no âmbito da burocracia de fiscalização, primava pelo rigor e controle no exercício da atividade funcional. Após ter atuado um grande sonegador de tributos começou a sofrer perseguição por parte dos superiores hierárquicos. O quadro de assédio moral chegou a tal ponto que solicitou providências à Administração Pública. Os requerimentos elaborados não foram atendidos. Pelo contrário, instaurou-se sindicância administrativa e depois processo administrativo disciplinar. Houve a aplicação de sanção disciplinar e também remoção compulsória. Diante dos fatos, ingressou com ação judicial e obteve a declaração de nulidade das sanções administrativas aplicadas. No entanto, reclamou que os atos de perseguição e humilhações continuavam configurando, ainda, a omissão do ente público ao deixar de adotar as providências para coibir o assédio moral.

O assédio moral na Administração Pública, a partir dos resultados da pesquisa, efetivamente decorre do próprio trabalho de reprodução (BOURDIEU, 2014, p. 46) e naturalização dos espaços burocráticos nos quais o assediador

41 Na lição do sociólogo, “a forma é uma propriedade muito importante desse discurso, pois é através dela que o indizível, às vezes o inominável torna-se nominável; ela é o preço a pagar para tornar oficializável o que não podia ser nomeado” (BOURDIEU, 2014b, p. 98).

representa o oficial, cuja manipulação simbólica do interesse público é naturalizada nas relações funcionais. O caso acima descrito é indicativo. As ações assediadoras materializaram-se por intermédio do discurso oficial da disciplina, do exercício das competências administrativas das autoridades públicas para impor sanções disciplinares aos agentes públicos qualificados como autores de ilícitos funcionais. Decidir sobre a aplicação de sanções é algo inerente à rotina do campo administrativo e dificilmente a instauração de processos disciplinares é contestada para desmascarar a presença de ação administrativa assediadora. No entanto, urge compreender as competências administrativas de modo relacional e não isoladamente e inquestionável, sob o ponto de vista da discricionariedade e intangibilidade do interesse público. Nos casos de denúncias por assédio moral na Administração, urge dar voz ativa às vítimas assediadas e discutir a contextualização da rede burocrática de execução dos poderes administrativos.

É sempre relevante sublinhar, na linha do defendido por Pierre Bourdieu, as próprias vítimas do assédio moral constroem espécies de comportamentos na Administração Pública, a partir das categorias impostas, que levam a processos de depreciação, autodesprezo sistemáticos e aceitação dos atos de autoridade (BOURDIEU, 2014, p. 46). Tais práticas administrativas são decorrentes de representações oriundas da visão oficial do campo, materializadas em atos administrativos (linguagem) de simples organização de escala de serviço ou instauração de sindicâncias administrativas. A necessária ruptura epistemológica exige descortinar o simbólico da atuação do agente assediador. Em geral, a vítima é dotada de invisibilidade por camadas de poder legítimo da Administração, mais uma vez, valendo-se da normal discricionariedade administrativa para concretizar o sentido de interesse público por meio do discurso oficial. Descortinar a lógica do assédio moral nos entes públicos exige atenção para a heterodoxia, considerando a própria adesão do dominado em tais contextos, como alude Pierre Bourdieu:

A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe, para pensá-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando

os esquemas que ele põe para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo/masculino/feminino, branco/negro etc.) resultam da incorporação de classificações assim naturalizadas, de que seu ser social é produto (BOURDIEU, 2014, p. 47).

Trata-se de cuidado necessário ao examinar os casos de assédio moral. A formalização do discurso oficial da Administração Pública pode, com suas classificações e categorias, ocultar relações arbitrárias de poder, a porta de entrada do assédio moral, como a sempre atuante dicotomização discricionário/vinculado e outras divisões simbólicas de exercício das competências administrativas: legítimo/ilegítimo, interesse público/interesse privado, lícito/ilícito funcional. Assim, em nome da disciplina administrativa é crível a prática do assédio, mostrando-se relevante vislumbrar tal ação social fundada nos próprios esquemas de sentido do campo burocrático e avaliações partilhadas pelos seus membros (BOURDIEU, 2014, p. 49). Em alguns casos, o assediador emite ordens para a vítima realizar atribuições diversas das previstas do cargo titulado. Qual é a razão pela qual, ao menos na fase inicial, não há oposição?

A dominação ocorre em virtude da presença do caráter simbólico de assim agir e cumprir a determinação que decorre de autoridade pública e possui no seu bojo a ideia de eficiência quanto ao desempenho de atividades. Aquilo que é melhor para o serviço público, considerando o esquema dominante de “compreensão, de avaliação e de ação que são constitutivos dos *habitus* e que fundamentam, aquém das decisões da consciência e dos controles de vontade, uma relação de conhecimento profundamente obscura a ela mesma” (BOURDIEU, 2014, p. 49-50). Logo, para ultrapassar tal estado de coisas, é sempre necessário indagar sobre o arbitrário administrativamente institucionalizado, transformando de modo radical as condições do campo da Administração responsáveis pela modelação dos modos de agir de dominação simbólica (BOURDIEU, 2014, p. 54-55).

3.2.2 A Caracterização do Assédio Moral no Campo Administrativo

Após a descrição do *habitus* burocrático presente no assédio moral, cumpre localizá-lo no horizonte do campo administrativo, alicerçado nos documentos que integram o *corpus* desta pesquisa. O Estado não é um bloco, nos termos destacados em variados momentos aqui nesta investigação. Os contornos do campo representam

melhor a estruturação do ente público, setor particular do horizonte do campo de poder, com agentes próprios e formas de capitais específicas, além de interesses diversos, circunstância determinante para a existência de diferentes divisões de funções (BOURDIEU, 2014b, p. 50-51).⁴² Não se pretende aqui retomar o tema da formação do Estado como campo burocrático, conforme já aludido no Capítulo I, salientando-se apenas que o resultado das formas de organização da Administração brasileira foi marcado pela desorganização, com exceções pontuais de gestões bem sucedidas, alimentado pela lógica de uma sociedade escravista, agentes utilizando a violência simbólica para a imposição de poderes, forte traço de hierarquização, confundindo-se autoridade com posturas de humilhação e opressão.⁴³ Tais referências e o processo descrito no início desta investigação, são relevantes para compreender o campo administrativo do Estado, e o espaço institucional propício para a ocorrência de casos de assédio moral, sendo que mapear tal espaço exige destacar os elementos estrutura burocrática, hierarquia administrativa e disciplina administrativa.

Delimita-se o campo como espaço estruturado de posições, postos, no caso da Administração, cargos. As propriedades dependem das posições dos agentes nestes espaços, dotados de algumas leis de caráter geral no que diz respeito ao desenvolvimento, marcados por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e exclusão da concorrência. (BOURDIEU, 1983, p. 89). Vale a referência expressa de Pierre Bourdieu (1983, p. 89):

Um campo, e também o campo científico, se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo [...]. Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem

42 Em geral, a Administração Pública é tomada em sentido subjetivo ou formal, para indicar as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos. Sob a ótica material, refere-se à própria atividade administrativa (OLIVEIRA, 2018, p. 39). O tema desta análise adota o ponto de vista da Administração Pública como campo de poder, destacando-se o caráter relacional, o conjunto de relações entre agentes do campo, ocupando posições na estrutura, dotados de interesses, em constantes embates pelo monopólio do capital institucionalizado.

43 Sobre o tema da evolução da Administração Pública brasileira ver Torres (2004) e Nohara (2012).

no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc. (BOURDIEU, 1983, p. 89).

Situar o assédio moral na Administração Pública na concepção de campo administrativo permite compreendê-lo como ação sociojurídica, dotado de caráter relacional inicialmente por meio das posições ocupadas pelos agentes na *estrutura burocrática*. A posição dos agentes depende das especificações da organização hierárquica. A própria estrutura deste espaço é marcada por relações de força, de distribuição de capital, do monopólio da violência legítima e estratégias construídas para a manutenção, conservação e defesa da ortodoxia. Em casos de assédio, ao menos entre agentes situados em contextos de hierarquização, o dominante utiliza as prerrogativas públicas para dominar e significar, quer dizer, atribuir à ação o caráter de legítima manifestação oficial de poderes.

No exercício da *hierarquia administrativa* é possível referir algumas ações materiais utilizadas como estratégias de dominação: as ameaças individualizadas, a fim de minar o estado de ânimo da vítima assediada, emissão de ordens, com aparência de legítimo exercício de prerrogativas, mas que abarcam sentidos de impor humilhação, tratamento vexatório ou de discriminação, o que pode ocorrer com a determinação de permanecer durante períodos de tempo em determinado espaço ou falar com outros agentes públicos, a ação de impedir a vítima de realizar suas atividades funcionais e até a concessão de direitos de ofício, com o propósito de afastar o servidor (concessão de férias).

O campo administrativo é espaço hierarquizado, estruturado de posições e tomadas de posições (WACQUANT, 2015, p. 117), nos quais os agentes públicos que o integram, além de instituições públicas e privadas, competem pelo monopólio da autoridade administrativa no âmbito desta esfera relativamente autônoma em relação aos campos, políticos, econômicos e sociais. É nota característica do assédio moral a posição de autoridade assumida pelo assediador, em especial naqueles casos de assédio vertical, direcionando suas práticas de dominação para as vítimas assediadas, compreendendo-as não apenas no horizonte da hierarquia funcional, contudo pessoas que podem sofrer tratamentos vexatórios.

Não se pode olvidar, a partir da matriz teórica adotada neste breve estudo, o exercício da hierarquia administrativa envolve a imposição do princípio legítimo de dominação, ou seja, caracteriza-se pela dimensão simbólica de legitimar dado *modus operandi*, a espécie de capital em que repousa o poder do assediador.

Considerando as estratégias materializadas no âmbito do campo de forças, configura-se o fazer administrativo do assédio moral por meio de: a) ameaças, b) concessões, c) ordens, d) esvaziamento de atribuições, dentre outras.

Na primeira hipótese, o assédio manifesta-se pela explicitação do poder de ameaça, impondo algo ruim ou vexatório para a vítima, e, ao mesmo tempo, atuando na linha dúplice de benefícios e constrangimentos, considerando que a concessão de direitos de ofício representa não a atitude voltada para conceder direitos e sim explicitar quem manda na Administração municipal. Tudo isso, aliado ao reforço de ordens e a situação de humilhação ao esvaziar as atribuições do cargo, direciona-se para desconstruir parte da dimensão simbólica que a vítima ocupa no campo administrativo. Não sendo possível retirá-la do cargo público ocupado, sem a garantia dos procedimentos formais, bem como impedir de exercer as funções próprias, adota-se a estratégia de criar situação de assédio, minando a força da vítima no espaço burocrático.

Para delimitar o campo na prática do assédio moral na Administração, destaca-se a presença da *disciplina administrativa*. A disciplina integra os mecanismos de dominação do espaço de forças e de poder da burocracia:

[...] o comportamento interno da Administração, no sentido formal e material, que, com a observância da forma, do objeto e do motivo previsto em lei, é concretizado pela autoridade competente, para aplicar uma sanção disciplinar ao subordinado faltoso, a fim de velar pela regularidade e aperfeiçoamento do serviço público (COSTA, 2008, p. 22).⁴⁴

No entanto, para os objetivos desta investigação, o mais relevante da disciplina administrativa reside no caráter relacional, quer dizer, nas relações de poder simbólico (LIMA, 2010, p. 14) nas quais é exercida em contextos de assédio moral, traduzindo-se em oposição de forças, postando-se o assediador como detentor de poderes para dominar o campo administrativo. Imputando à organização do espaço da Administração o exercício das prerrogativas disciplinares, a vítima é qualificada pelo assediador como subordinado faltoso. A atuação oficial legitima-se por meio do argumento de concretizar os propósitos

44 Para Miguel Sánchez Morón, a responsabilidade disciplinar diz respeito ao descumprimento de deveres funcionais por servidores públicos e as infrações possuem natureza administrativa, conforme a legislação vigente, regulação e regime jurídico próprio (SÁNCHEZ MORÓN, 2008, p. 299).

previstos em lei, direcionados para aperfeiçoar o serviço público. O caráter disciplinar da própria posição de autoridade no campo segue a lógica do Estado de classificação, distinção e universalização (BOURDIEU, 2014b, p. 40), com a especificidade de ocorrer no âmbito interno da Administração.

A partir do estudo sobre assédio moral, também é possível compreender os mecanismos de reprodução burocrática presentes na ação do assediador, pois tal prática não se restringe à percepção do assediador e da vítima. Tratando-se de ação simbólica, precisa ser concretizada no espaço de outros agentes do campo administrativo em situações similares de relações hierárquicas múltiplas, funcionando para legitimar a dominação do assediador e assegurar a posição de autoridade conquistada. É outra estratégia do *habitus* burocrático relacionado com a ortodoxia, manutenção da ordem das coisas.

A ideia de campo, e algumas repercussões sobre a Administração Pública, já foram referidas anteriormente, destacando-se a relevância do tema para pensar relacionalmente, ou seja, “o que existe no mundo social são as relações” (BOURDIEU, 2008, p. 134), ultrapassando o caráter exclusivista de intersubjetividade para a análise objetiva das relações.⁴⁵ É possível a discussão considerando a ação do assediador fundada na configuração de relações objetivas entre posições ocupadas no campo burocrático, sendo que tais posições determinam-se no âmbito dos processos de distribuição de poder (capital), entretanto, o acesso maior ou menor influenciará no acesso a vantagens específicas que estão em jogo.

Para a análise do campo, no caso desta pesquisa, campo da Administração Pública, as três etapas aludidas por Pierre Bourdieu (2008, p. 143) são úteis: a) primeiro deve-se analisar a posição do campo frente ao campo de poder, focando nos contextos relacionais em que agentes públicos inserem-se em teias institucionais nas quais circulam diversos poderes dominantes (WACQUANT, 2015, p. 118); b) no segundo momento, “es necessário trazar un mapa de la estructura objetiva de las

45 No entendimento do sociólogo, “[...] un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (sitios) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homologación, etcétera)” (BOURDIEU, 2008, p. 134-135).

relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridade específica del campo” (BOURDIEU, 2008, p. 143), ou seja, examinar a topologia da estrutura interna do campo e suas relações de poder, supremacia, subordinação, distância, proximidade (WACQUANT, 2015, p. 118) que vigoram entre os agentes, na hipótese desta investigação, agentes ou instituições do campo burocrático. A terceira consiste no exame dos diversos *habitus* dos agentes, os diferentes sistemas de disposições (BOURDIEU, 2008, p. 143) responsáveis pela prática de ações dentro do campo administrativo.

No escopo ilustrativo, retirado do universo de decisões integrantes do *corpus* de acórdãos proferidos pelo TJRS, destaca-se o caso retratado na Apelação Cível 70069301430, 6ª CC, julgado em 29.06.2017, no qual ficou comprovado que agente público municipal, ocupante do cargo de médico, desenvolveu ações de assédio moral contra técnicas de enfermagem e enfermeiras do posto de saúde municipal, por meio de condutas agressivas, de humilhação e também com conotação sexual. O acórdão citado é útil para os fins desta investigação.

O assédio moral deve ser compreendido, inicialmente, a partir da posição do campo administrativo dentro do campo de poder. Da análise do conteúdo da decisão de 2º grau, bem como da sentença proferida pelo Juiz de Direito (Processo nº 039/1.09.0000513-5), evidenciada a ingerência do Prefeito Municipal na estruturação das relações de poder na Unidade Básica do Município, chama atenção a circunstância de as vítimas do assédio decidirem procurá-lo diretamente após diversas práticas caracterizadoras de assédio moral, com o propósito de que fossem adotadas providências administrativas. No entanto, o Prefeito municipal ameaçou exonerar as servidoras públicas assediadas, valendo-se do próprio capital funcional, concretizado por meio da discricionariedade na prática do ato administrativo.

Os relatos e as provas produzidas durante a instrução comprovaram o modo de funcionamento do campo burocrático da Unidade Básica de Saúde no âmbito das teias de poder situadas na figura do Prefeito Municipal, ao adotar a postura de proteger o assediador, reforçando o processo de dominação frente às vítimas assediadas. Inclusive, outro aspecto revelador da ingerência do campo de poder da Administração central reside na circunstância de o Prefeito afastar, em determinado momento, a Secretaria Municipal que se solidarizou com as servidoras assediadas, consoante o relato das próprias vítimas durante a instrução do feito no 1º grau de jurisdição.

Atentando para a estrutura objetiva das relações internas de poder, o caso também é interessante. A defesa do Município, com o propósito de sustentar a improcedência da ação indenizatória, argumentou inexistir qualquer espécie de relação de hierarquia entre o médico e as técnicas de enfermagem e enfermeiras. A linha de argumentação foi rechaçada. A prática do assédio e as diversas descrições realizadas pelas vítimas indicaram que o médico se valeu em diversos momentos da dependência técnica, assumindo a posição de autoridade no campo administrativo da Unidade Básica de Saúde. A circunstância foi determinante para a violência simbólica desenvolvida, explicando a inicial adesão das vítimas assediadas.

O agente assediador valeu-se da posição ocupada no campo burocrático da Unidade Básica de Saúde. Na configuração das relações institucionalizadas era não apenas médico, todavia o autêntico detentor de conhecimentos técnicos. Essa circunstância integrava os procedimentos do órgão público, facilitando a relação de dominação, infligindo às vítimas assediadas ações vexatórias e discriminatórias, sempre permeadas pela qualidade de naturais, fruto da incorporação chefe-subordinado no desenvolvimento cotidiano. Aquilo que inicialmente parecia naturalizado, em face do aspecto simbólico de agente público protegido pela Administração Pública, impunha práticas cada vez mais humilhantes às vítimas assediadas, confirmando que o assédio moral também é resultado de acordos não conscientes entre as estruturas objetivas e as estruturas mentais (BOURDIEU, 2014b, p. 224).

Quanto ao *habitus* dos agentes públicos no campo burocrático da Unidade Básica de Saúde, é pertinente destacar alguns aspectos das disposições do médico assediador e o entendimento da própria relação funcional com as enfermeiras e técnicas de enfermagem, vítimas assediadas, consequência do conjunto de disposições burocráticas incorporadas adquiridas ao longo das próprias condições sociais, econômicas e culturais, além da trajetória no campo da Administração Pública municipal. Os relatos contidos na decisão, ora em exame, são indicadores do perfil autoritário do agente assediador. Considerava-se superior às enfermeiras e técnicas de enfermagem, não sob o ponto de vista da hierarquia, que sequer formalmente existia, mas como agente dotado da capacidade de subjuga-las, impondo formas de trabalho nada ortodoxas, marcadas por grosserias, maus tratos e xingamentos. A título de exemplo, são impactantes as declarações sobre o dia em que o médico insultou as vítimas e rasgou cartazes feitos por elas sobre reuniões da UBS, ou então quando, em outro contexto, expulsou duas servidoras públicas do ônibus do Município que iria para o interior.

O exame acima realizado, apenas como exemplo, é rico para vislumbrar o modo de funcionamento do assédio moral na Administração Pública. Voltando para os resultados obtidos nos acórdãos pesquisados, para compreender o processo de violência simbólica, vale aludir de plano o dado segundo o qual, das vítimas assediadas, 43,18% eram homens e 72,7% mulheres e, em todos os casos discutidos, a prática do assédio moral ocorreu na Administração Pública Direta. O assédio praticado contra mulheres adquire a configuração de assédio sexual (FRIAS, 2020, p. 105) ou assédio moral. O assédio, ação de dominação simbólica, depende também do modo da própria organização hierárquica e das conjunturas das relações de forças. Muito embora a posição ocupada pelo assediador na estrutura burocrática, por si só, não seja determinante, nos acórdãos pesquisados, em 29,03% os assediadores ocupavam cargos de diretores de escola, 19,3% cargos de secretários municipais e 19,3% eram servidores públicos hierarquicamente superiores em relação às vítimas assediadas, pulverizando-se os diversos cargos entre Prefeito Municipal, Delegado de Polícia, Médico, Diretor de Departamento, Coordenadora de Biblioteca e Diretor de Trânsito, aparecendo uma única vez na relação das decisões pesquisadas.

A partir da perspectiva da vítima, é importante vislumbrar a posição ocupada dentro do campo da Administração Pública, pois sofrem com as ações de violência simbólica, praticadas pelos assediadores, observando como se situam no campo. Em 25,8% dos casos, as vítimas assediadas eram professoras de escola, aparecendo dentre as vítimas, mas em percentuais bem menores, 6,45%, motoristas, agentes de trânsito, servidores contratados temporariamente, enfermeiros e operadores de máquinas. Também se registrou a presença de outros cargos públicos dentre as vítimas assediadas, com uma ocorrência registrada, dentista, assessor legislativo, escrivão de polícia, tesoureiro, agente fiscal, cozinheira de escola, diretor de escola, técnica de enfermagem, telefonista, assistente administrativo, auxiliar administrativo, vigilante, serviços gerais, servidor de secretaria de saúde e policial militar.

3.2.3 Agentes Públicos, Assédio Moral e o Capital Institucionalizado

O campo administrativo configura-se a partir do conjunto de propriedades, dentre elas as múltiplas relações de forças entre os agentes, nos termos examinados. Aqueles situados como dominantes estão em permanente processo de luta para a defesa do monopólio do capital específico, no caso do espaço da Administração

Pública, capital administrativo ou burocrático. A ideia de capital foi utilizada por Pierre Bourdieu (2001, p. 133), diferente da significação econômica, na medida em que entendia tal conceito fundamental para dar conta da estrutura e funcionamento do mundo social, constituindo-se em força inerente às estruturas objetivas e subjetivas e, ao mesmo tempo, princípio fundamental das regularidades internas. No entendimento do sociólogo, em virtude da multiplicidade de campos no mundo social, há capitais diferentes (SANTOS, 2019, p. 21), econômico, social, cultural, político etc., que aparecem como recursos sociais para os agentes, ou seja, “um estoque de volume mais ou menos importante, cada espécie de capital é fruto de uma acumulação em vista de obter um proveito ou rendimento, material ou não” (JOURDAIN, NAULIN, 2017, p. 126).

No intuito de bem dimensionar o capital em jogo, adota-se neste estudo o que se poderia denominar de *capital funcional ou burocrático*, específico do campo administrativo no qual o assédio moral ocorre. Para vislumbrar a complexidade do capital funcional, urge destacar as formas de capitais descritas por Pierre Bourdieu: capital social, capital de obrigações e relações sociais, correspondendo ao conjunto de acessos sociais, relacionamentos e redes de contato (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 9);⁴⁶ capital econômico, aquele direta e imediatamente convertido em dinheiro,⁴⁷ e capital cultural, referente aos recursos culturais dos quais o agente dispõe, podendo converter-se sob certas condições em capital econômico e resulta apropriado para a institucionalização, sobretudo, em forma de títulos acadêmicos.⁴⁸

46 Pierre Bourdieu descreve o capital social nos seguintes termos (2001, p. 148): “o capital social está constituído pela totalidade dos recursos potenciais ou atuais associados à posse de uma rede duradora de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuos. Expressado de outra forma, trata-se aqui da totalidade de recursos baseados na pertença a um grupo”.

47 Destacam Anne Jourdain e Sidonie Naulin (2017, p. 126) que o “capital econômico designa o conjunto de recursos econômicos de um indivíduo englobando tanto o seu patrimônio material quanto seus salários. O fato de dispor de capital econômico permite adquirir mais facilmente outros tipos de capitais”.

48 Sobre o capital cultural, Hermano Roberto Thiry-Cherques (2006, p. 39) destaca abarcar “o conhecimento, as habilidades, as informações, etc., correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidas e transmitidas pela família, e pelas instituições escolares, sob três formas: o estado incorporado, como disposição durável do corpo (por exemplo, a forma de se apresentar em público); o estado objetivo, como a posse de bens culturais (por exemplo, a posse de obras de arte); estado institucionalizado, sancionado pelas instituições, como os títulos acadêmicos”. Pierre Bourdieu (2001, p. 136-148), no texto sobre as formas do capital, desenvolve longamente as três formas do capital cultural.

Ao final, o denominado capital simbólico, relacionado com as ideias de prestígio e reconhecimento, assim caracterizado: “não é outra coisa senão o capital econômico ou cultural quando conhecido e reconhecido, quando conhecido segundo as categorias de percepção que ele impõe, as relações de força tendem a reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social” (BOURDIEU, 2004, p. 163).

O capital funcional assemelha-se ao capital simbólico, por agregar as dimensões do capital econômico, manifestado pelo próprio valor das remunerações no campo administrativo, ao capital cultural, considerando o conjunto de conhecimento do agente público, em especial o capital cultural institucionalizado e ao capital social, formado pelo conjunto de relações mantidas no espaço da burocracia da Administração.

Em casos de assédio moral, seguindo a própria lógica do mundo social, identifica-se a presença de luta por *reconhecimento*, valendo-se o assediador para a manutenção do conjunto de capitais que possui, conforme as especificidades do campo administrativo. Destaca-se, em tais contextos, a necessidade de o agente público assediador lutar para o reconhecimento de autoridade do respectivo campo burocrático, valendo-se de diversas formas para alcançar tal desiderato, desde ameaças, até adoção de medidas administrativas legalmente previstas, utilizadas com desvio de finalidade.

O aludido capital funcional, que, na verdade, assume-se como capital simbólico, indica a situação de perversidade envolvida no assédio moral. A ação do assediador direciona-se para, mediante práticas de dominação, criar situações vexatórias ou simplesmente ignorar a presença do servidor, valendo-se do exercício de competências administrativas com abuso de poder. Segundo menciona Marie-France Hirigoyen (2014, p. 113), a comunicação perversa está presente no assédio: “a recusa do diálogo é um modo de dizer, sem expressá-lo diretamente em palavras, que o outro não lhe interessa”.

Mapeados, ainda que de modo breve, o *habitus* e o campo da Administração Pública, em casos de assédio moral judicializados, inclusive com a exemplificação no campo burocrático de unidade de saúde, nos termos propostos nesta pesquisa, é pertinente referir a presença do denominado capital funcional ou burocrático, ou seja, o agente público assediador utiliza-se do conjunto de recursos dos quais dispõe no momento da ação para obter

proveito consistente na satisfação de dominar a vítima, valendo-se de relações funcionais, acessos institucionalizados no campo burocrático, redes de contato, conhecimentos, informações, habilidades e o capital simbólico relacionado com categorias de compreensão para materializar o assédio moral. Adotando a concepção de capital simbólico, o capital funcional envolvido na prática de assédio moral na Administração relaciona-se com o modo de compreensão das relações hierárquicas e disciplinares que são impostas em determinados campos burocráticos por agentes dominantes.

Ao examinar os julgados do TJRS, descobriu-se que os assediadores utilizaram em maior número o conjunto de recursos relacionados ao capital simbólico, consequência da posição dominante do assediador, para impor às vítimas ações de perseguição, isto em 48,38% dos julgados. Outro dado relevante é que, dentre os poderes administrativos, o hierárquico aparece em 80,64% dos acórdãos analisados. A disciplina na Administração Pública está igualmente imbricada com o capital simbólico, por tudo que o regime disciplinar representa e impõe em termos de sentidos construídos e institucionalizados, mas também por decorrer de agente público situado hierarquicamente no patamar superior da estrutura burocrática. Há um reconhecimento imposto pela dinâmica do campo da Administração e os agentes que praticam assédio moral utilizam a condição de detentores do capital funcional. O assédio moral praticado com base no poder disciplinar apresentou uma ocorrência em 31,81% nas decisões.

Tais dados são significativos e indicam que nos contextos de assédio moral há a tentativa do assediador de valer-se da ordem legitimada pelo capital simbólico (funcional) do qual é detentor. Não que as vítimas assediadas, igualmente integrantes do campo administrativo, sejam despidas, dependendo do caso, de alguma espécie de capital funcional, mas, dentro do mercado burocrático de poder, a distribuição é desigual. Os agentes assediadores – dominantes – são responsáveis por aplicar às estruturas objetivas da administração categorias de percepção e que, para as vítimas assediadas, tornam-se evidentes, ao menos nos estágios iniciais da ação assediadora.

A título de referência, podem ser indicadas as espécies de assédio moral nas quais os agentes públicos fundaram suas ações ilegítimas na própria condição de reconhecimento da posição ocupada no campo, apresentando-se como a autoridade administrativa, titular da prerrogativa de reverter turnos

de trabalho, remover servidores, exonerar, elaborar escalas de serviço, realizar cobranças quanto à produtividade e proibir os servidores de realizar atividades no ambiente funcional. Em tais casos, o assediador praticou o assédio moral reproduzindo as relações de força do campo burocrático, constituindo a própria estruturação do espaço administrativo, subjugando a vítima, atendendo as necessidades da perversa compreensão das relações funcionais.

Ao valer-se, por exemplo, da prerrogativa pública de remoção ou então do poder de exonerar agente público, o assediador, detentor de capital simbólico, por meio do qual exerce seu poder, aproveita-se do que Bourdieu (2004, p. 164) refere como nomeação oficial, ou seja, “o ato pelo qual se outorga a alguém um título, uma qualificação socialmente reconhecida, é uma das manifestações mais típicas do monopólio da violência simbólica legítima, monopólio que pertence ao Estado ou aos seus mandatários.” Destarte, ao agente que pratica o assédio incumbe qualificar a vítima assediada como mau servidor público, incompetente, criador de caso, ou qualquer outra nomeação oficial capaz de justificar a utilização da prerrogativa pública.

4 AS DINÂMICAS DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÕES PREVENTIVAS: O NECESSÁRIO CONTROLE DAS PATOLOGIAS BUROCRÁTICAS

4.1 O DESENVOLVIMENTO DA AÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1.1 *As Categorizações Dogmáticas de Assédio Moral*

As configurações do campo burocrático influenciam no desenvolvimento do assédio moral na Administração Pública, o que, de fato, enseja a necessidade de especificar as diversas espécies de ações assediadoras. Já foi consignada ao longo deste estudo a importância da noção de campo na sociologia reflexiva de Bourdieu: “espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisados independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por elas)” (BOURDIEU, 1983, p. 89). Assim, impõe-se indicar as espécies de assédio moral normalmente elencadas pela doutrina, entretanto, abandonando eventuais percepções do fenômeno alicerçado em essências ou propriedades imanentes. Não se trata de reduzir o fenômeno à dimensão formalista de referências abstratas e classificatórias, mas de vislumbrar o assédio na própria dinâmica de funcionamento dos campos.⁴⁹

Por outro lado, o exame não se reduzirá às qualidades específicas dos agentes do campo – assediador e vítima assediada –. As questões serão focadas mediante a análise do assédio moral considerando os seguintes aspectos, oriundos do entendimento de Bourdieu sobre os campos: a) as relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes, b) as posições ocupadas são impostas pela

49 Refletir sobre o assédio moral na Administração Pública, na linha da investigação aqui desenvolvida, importa pensá-lo de modo relacional, pois, de fato, o que existe no campo burocrático do Estado, como espaço social, são relações entre os diversos agentes da Administração. No entendimento de Bourdieu (2008, p. 134) são relações objetivas e que existem independentemente da consciência ou vontade.

estrutura de distribuição de poder e c) as vantagens específicas que estão em jogo no campo administrativo.⁵⁰

Tendo em vista as posições objetivas ocupadas, destaca-se o *assédio moral vertical*, como alude Maria Gentile (2009, p. 24), aquele que vem do alto, cujo agente assediador pode ocupar os mais variados graus na hierarquia com relação à vítima assediada, ou seja, desde agentes públicos com relação hierárquica direta até aqueles situados mais distantes. Igualmente denominado de assédio descendente (ARBÓNES LAPENA, 2014, p. 36), o superior hierárquico age com depreciação, falsas acusações, insultos, ações direcionadas para minar o âmbito da vítima assediada e capazes de colocar o assediador em posição melhor no campo burocrático frente aos outros subordinados, ou até mesmo, tão-somente para produzir o desprezo e, inclusive, forçar a retirada da vítima do espaço do campo da Administração.

O assédio moral vertical é situação bastante comum, segundo destaca Marie-France Hirigoyen (2014, p. 75), adstrita ao campo das empresas privadas. Não obstante, há diversas similitudes com aquilo que ocorre no espaço público, adotando-se a lógica de que os agentes públicos obedecem ordens superiores, vinculados à estrutura de hierarquia. O contexto funcional enseja práticas tirânicas e perversas, ou, simplesmente, submete o subordinado à conveniência do agente assediador. Destaca-se que o campo burocrático funciona alicerçado nas forças específicas em confronto, com diversos agentes e interesses (BOURDIEU, 2008, p. 139). O desenvolvimento de ações assediadoras, vinculadas à lógica do campo, possibilita ao assediador manter determinadas posições na burocracia, melhorar a posição adquirida ou impor princípios de hierarquização (BOURDIEU, 2008, p. 139).

As observações de Hirigoyen (2012, p. 112-113) são importantes para compreender que tais ações assediadoras ensejam (a) “o assédio perverso, praticado com o objetivo puramente gratuito de eliminação do outro ou valorização do próprio poder”, (b) “o assédio estratégico, que se destina a forçar o empregado a pedir contas e assim contornar os procedimentos legais de dispensa” e (c) “o

50 No entendimento de Bourdieu (2008, p. 135) “un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera).”

assédio institucional, que é um instrumento de gestão do conjunto de pessoal”. É crível detectar nas variações de assédio moral vertical, mencionadas pela autora, a presença das relações entre os agentes do campo, as posições ocupadas, bem como os interesses em jogo. Na Administração Pública, nos termos já aludidos, o espaço da burocracia também é um espaço de lutas entre os agentes. Muitas vezes não há propriamente um processo relacional de disputas reais, mas fincado naquilo que a vítima assediada representa para o assediador, representação capaz de despertar a ação prática de eliminação da vítima do espaço institucional, concretizando disposições de perversidade.

A própria deterioração das relações funcionais em tempos de (pós) modernidade, impondo lógicas econômicas ao campo administrativo, redução de despesas, diminuição do peso orçamentário das folhas de pagamento etc., constituem-se fatores determinantes de estratégias de gestão pública, nos termos referidos por Hirigoyen, e do assédio moral vertical de caráter estratégico, além da possibilidade mesma de tal dinâmica do campo incorporar-se à rotina da Administração, pois dentre as causas de funcionamento do campo, como recorda Bourdieu (2008, p. 139), estão as assimetrias entre as diversas forças específicas confrontadas.

Ao examinar a pesquisa realizada em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Turmas Recursais constatou-se a presença do exercício do poder hierárquico em diversos casos julgados, atingindo o percentual de 81,8% do total de 44 (quarenta e quatro) decisões analisadas. É dado relevante para comprovar a prática do assédio moral vertical na Administração Pública. O seguinte relato é ilustrativo do que acima foi destacado:

Julia desenvolvia as atividades ligadas ao Setor de Fiscalização de determinado município de porte médio, atuando na realização de inspeção nos estabelecimentos agroindustriais. No exercício de suas atribuições funcionais autuou conhecido empresário. Não demorou e foi chamada para conversar com o Prefeito Municipal e o Secretário Municipal ligado às atividades de fiscalização sanitária. Recebeu solicitação de ambos para que liberasse o funcionamento do estabelecimento industrial interdito. A servidora pública ficou em um terrível dilema, mas consciente dos deveres funcionais, não atendeu às solicitações. Descobriu que o empresário era aliado político do Prefeito e do Secretário, possuindo relações muito próximas. A consequência foi o processo de assédio moral, inclusive o afastamento de Julia do trabalho de fiscalização.

As situações de assédio pioraram, pois Julia estava em estágio probatório e os superiores hierárquicos aproveitaram-se disso para intimidar a servidora pública. Permaneceu com o entendimento de que a interdição era necessária. Logo a seguir, as avaliações do seu estágio probatório foram suspensas. Chegou ao ponto de ter os seus armários e gavetas arrombadas na busca de documentos sobre o caso. A vítima sofreu profundo abalo moral. Ingressou com ação contra o Município, ao fina, condenado ao pagamento de indenização por danos extrapatrimoniais.

O relato identifica apenas uma das múltiplas estratégias utilizadas por agentes públicos assediadores valendo-se da posição hierárquica no campo administrativo para a prática do assédio moral vertical, descendente, conforme o entendimento de Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p. 41):

Assédio Moral Vertical Descendente é o caso mais frequente nos ambientes de trabalho. Também recebe a denominação de *bossing*, já que retrata o assédio moral praticado por um superior contra um subordinado. Quer significar, portanto, que ao elemento dominação somasse a hierarquia, de tal forma que a integridade moral da vítima fica exposta, sem obstáculos, à exploração e crueldade do assediador (LEDA, 2015, p. 41).

O assédio moral vertical ascendente, espécie incomum no contexto das relações hierárquicas, ocorre quando o agente hierarquicamente superior é assediado por agente subordinado, admitindo, inclusive, a prática por mais de um dos subordinados (SILVA, SILVA, 2015, p. 41). No intuito de situar tal espécie de assédio moral, menciona-se o destaque de Pierre Bourdieu (2008, p. 139) focando as dinâmicas do campo:

Las fuerzas que están activas en el campo – y por ende son seleccionadas por el analista como pertinentes debido a que producen las diferencias más relevantes – son las que definen el capital específico. *Un capital no existe ni funciona salvo en relación con un campo*. Confiere poder al campo, a los instrumentos materializados o encarnados de producción o reproducción cuya distribución constituye la estructura misma del campo y las regularidades y reglas que definen el funcionamiento ordinario del campo, y por ende a los beneficios engendrados en él (BOURDIEU, 2008, p. 139).

O assédio moral vertical ascendente consubstancia-se nas relações de força do campo, relacionado com o capital de autoridade. O agente hierarquicamente superior, malgrado formalmente titular de capital hierárquico, não obtém, por numerosas conjunturas de funcionamento daquele campo específico, a adesão dos subordinados, ou seja, os capitais titulados não produzem efeitos simbólicos efetivos para suscitar a hierarquização, invertendo o desenvolvimento relacional do campo. Tal disfunção cria um processo invertido de dominação. Os casos práticos de tal espécie de assédio moral indicam múltiplas possibilidades fáticas, por exemplo, quando os subordinados possuem capital de valor prático e que faz mais sentido para o *habitus* dos demais agentes subordinados, ocasionando o esvaziamento simbólico e, até em termos de ações práticas do capital autoridade, propiciando o assédio moral no qual o agente hierárquico superior é posto em posição de humilhação, desconsideração, discriminação e outros contextos.

Refere-se a existência do *assédio moral* horizontal, delimitado pela ocorrência de ações assediadoras entre colegas do mesmo nível hierárquico no campo da Administração Pública (SILVA, SILVA, 2015, p. 41), cujas razões apontadas pela doutrina são diversas, desde disputas de cargos, funções, até promoções. Não se pode olvidar que o campo funciona baseado na configuração do jogo (BOUDIEU, 2008, p. 139), responsável pelo conjunto de relações estabelecidas e práticas. Os agentes participam do jogo, investindo por meio de ações capazes de alimentar o sentido do jogo, com suas regras e disputas a fim de preservar ou transformar as configurações de ditas forças (BOURDIEU, 2008, p. 139).

O campo burocrático, inserido no espaço social do Estado, caracteriza-se como estrutura de relações objetivas, sendo que: [...] los ocupantes de ditas posiciones buscan, individual o colectivamente, salvaguardar o mejorar su posición e imponer los principios de jerarquización más favorables para sus propios productos (BOURDIEU, 2008, p. 139). Aqui ingressa elemento importante e presente em casos de assédio moral entre colegas do mesmo campo administrativo, ou seja, os processos dos jogos institucionalizados determinantes de relações de dominação e violência simbólica contra as vítimas assediadas. A dominação é exercida sobre os próprios esquemas de compreensão, ações e decisões tomadas pela vítima assediada, afetando processos de conhecimento e reconhecimento (BOURDIEU, 2001, p. 207), assim referindo o autor:

Mesmo quando repousa sobre a força nua e crua, a das armas ou a do dinheiro, a dominação possui sempre uma dimensão

simbólica. Por sua vez, os atos de submissão, de obediência, são atos de conhecimento e de reconhecimento os quais, nessa qualidade, mobilizam estruturas cognitivas suscetíveis de serem aplicadas a todas as coisas do mundo e, em particular, às estruturas sociais (BOURDIEU, 2001, p. 209).

A complexidade simbólica do assédio moral horizontal reside na ausência de hierarquização formal, não obstaculizando a existência de relações de dominação instauradas durante determinado período de tempo no campo administrativo, dominação que não precisa ser exercida de maneira direta e pessoal (BOURDIEU, 2002, p. 193), na medida em que implicada na posse do capital funcional, conforme já destacado, o assediador utiliza-se do conjunto de recursos dos quais dispõe, valendo-se de relações funcionais, concretizadas por meio de acessos institucionalizados no campo burocrático, redes de contato, conhecimentos, informações, habilidades etc.

Os diferentes processos de dominação dependem do grau de objetivação do capital (BOURDIEU, 2002, p. 193) funcional acumulado, isto é, nos espaços burocráticos da Administração há múltiplas relações de dominação, mediatizadas por mecanismos objetivos e institucionalizados, como alude Bourdieu, e responsáveis por garantir a permanência de tais situações de dominação entre agentes do mesmo nível hierárquico, por exemplo, objetos e documentos administrativos capazes de indicarem a institucionalização de reconhecimento, prestígio individual.

O campo administrativo também é espaço social de interesses e necessidades. O assediador, por determinadas circunstâncias das atividades burocráticas, detém meios para controlar mecanismos capazes de impor a necessidade. As manifestações concretas de urbanidade, apreço ou despreço entre colegas, dependendo das configurações dos agentes envolvidos, possui significativo poder simbólico de organização do campo. Deter o capital, não necessariamente econômico, para fazer a economia das estratégias de organização, é referência relevante em termos de ações assediadoras.

O que acima foi destacado diz respeito à dominação exercida pelo agente assediador diretamente sobre a vítima. Também não se deve desconsiderar que as relações de poder no campo do Estado estabelecem-se na objetividade da própria instituição pública, em cargos públicos ou funções, ainda que circunscritos a relações de mesmo nível hierárquico. No entendimento de Bourdieu

(2002, p. 198) as relações de poder instauram-se na própria objetividade, por exemplo, entre diploma e cargo, valendo-se de mecanismos sociais que garantem o valor social. Como destacado, o titular de determinado cargo público incorpora o valor institucionalizado da qualificação cultural, elemento capaz de influenciar na configuração do espaço burocrático.

Sob o ponto de vista jurídico-administrativo, impõe-se destacar o seguinte:

O direito limita-se a consagrar simbolicamente, por um registro que eterniza e universaliza, o estado da relação de forças entre os grupos e as classes que produz e garante praticamente o funcionamento de tais mecanismos (BOURDIEU, 2020, p. 199).

O Direito Administrativo é crucial para determinar as dinâmicas de funcionamento do campo do Estado e, muitas vezes, consagrar simbolicamente o estado de forças entre agentes públicos, contribuindo para o aumento dos riscos de assédio moral horizontal. A formalização é nota presente nas relações entre Administração e agentes públicos. As referências do autor são relevantes para identificar, no exercício de competências e poderes administrativos, aquela dimensão simbólica dotada de potencial para instituir relações de dominação, abrindo o leque de ações assediadoras. Por óbvio, nem toda dominação jurídico-administrativa resulta assédio moral. Entretanto, o problema reside na incapacidade de detecção das práticas vexatórias, por exemplo, no exercício considerado juridicamente legítimo.

Por último, menciona-se o *assédio moral organizacional*, distanciando-se do visto até o momento, conforme destaca Lis Andréa Pereira Soboll (2008, p. 21-22):

O assédio organizacional, por sua vez, é um processo no qual a violência está inserida nos aparatos, nas estruturas e nas políticas organizacionais ou gerenciais, que são abusivas e inadequadas. O propósito é exercer o gerenciamento do trabalho e do grupo, visando produtividade e controle organizacional. O assédio organizacional é também processual e agressivo - como no assédio moral - mas não é pessoalizado e nem mal-intencionado (no sentido de querer prejudicar ou destruir). O objetivo do assédio organizacional não é atingir uma pessoa em especial, mas sim controlar todo o grupo indiscriminadamente. Alguns exemplos de práticas de assédio organizacional: gestão por

estresse, gestão por injúria, gestão por medo, exposições constrangedoras de resultados, premiações negativas, ameaças, cobranças exageradas. Cabe esclarecer que assédio organizacional é diferente de uso adequado do poder diretivo do empregador; reconhecemos este último como legítimo no que se refere a certas exigências de desempenho e produtividade. Tais atitudes deixam de ser legítimas quando permeadas de condutas abusivas e que atentam contra a dignidade humana (SOBOLL, 2008, p. 21-22).

O assédio moral organizacional possui conexão direta com os procedimentos do campo administrativo do Estado. A lógica burocrática impõe processos de dominação que afetam os agentes públicos, por meio de ações institucionalizadas de exposição, humilhação, cobranças exageradas, ameaças etc., voltadas para aumentar a produtividade ou assegurar o controle do campo. O sistema da Administração contribui para a afirmação e concentração do capital funcional, dissimulando, por meio do discurso oficial de preservação do interesse público, relações de poder e dominação, transformadas em assédio organizacional, seja por intermédio do que Soboll (2008, p. 81-83) refere como (a) gestão por injúria, (b) gestão por estresse ou (c) gestão por medo, práticas que funcionam tanto mais quanto prospera a dupla eficácia dos sistemas simbólicos para a instauração de relações duradouras de dominação e dissimulação de tais relações (BOURDIEU, 2002, p. 201).

4.1.2 Técnicas e Fases do Assédio Moral na Administração Pública

Conforme já examinado ao longo desta pesquisa, a ação assediadora do agente público concretiza-se por meio de diversas técnicas ou condutas, dependendo do conjunto de disposições próprias e incorporadas, das regras do jogo institucionalizado no campo administrativo, dos recursos sociais do assediador e dos mecanismos de resistência à dominação das vítimas, materializados nas espécies de capitais. A partir das 44 (quarenta e quatro) decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Sul e das Turmas Recursais integrantes do *corpus* é possível elencar as institucionalidades utilizadas para a prática do assédio moral na Administração Pública:

Tabela 4

| Técnicas de Assédio Moral | Percentual de Ocorrência |
|----------------------------------|---------------------------------|
| Ações de Perseguição | 45,4% |
| Ofensas Verbais no Trabalho | 22,7% |
| Humilhação em Público | 20,4% |
| Ameaças Genéricas | 11,3% |
| Esvaziamentos Funções Laborais | 11,3% |
| Imposição de Castigos | 11,3% |
| Ameaça de Exoneração | 9,09% |
| Tratamento Diferenciado | 9,09% |
| Violência Psicológica | 6,8% |
| Instauração de PAD | 4,5% |
| Remoção de Servidor Público | 4,5% |
| Instauração de Sindicância | 4,5% |
| Preterição Escala de Serviço | 4,5% |
| Denegrir Imagem da Vítima | 4,5% |
| Submissão Trabalho Excessivo | 4,5% |
| Precarização Atividade Funcional | 4,5% |

Atentando para a perspectiva aqui adotada, as estratégias utilizadas por agentes públicos assediadores materializam tais práticas situando o assédio moral na Administração Pública no âmbito de algumas fases características e muito bem detalhadas pela doutrina. É claro que não é possível estabelecer padrão absoluto. Com base em estudos realizados sobre o tema, não especificamente no campo burocrático do Estado, a prática do assédio moral desenvolve-se desde as possibilidades de estruturação da Administração, considerando ainda as dinâmicas externas, com outros campos de poder, bem como as dinâmicas internas das relações entre os agentes do campo, com seus *habitus* específicos, interesses, capitais envolvidos e construção dos processos de dominação simbólica.

No enfoque de Marie-France Hirigoyen (2014, p. 27), o assédio moral define-se pela repetição no tempo e a com prazo considerável, de uma ou várias condutas hostis, muito embora sempre seja delicado estabelecer a cronologia:

El acoso consiste en una violencia insidiosa, construida a

base de pequeños ataques verbales o no verbales repetidos, por parte de una persona o grupo de personas hacia otro individuo; por lo tanto, la dificultad de detectar este tipo de agresión reside en que, cuando se analizan las conductas por separado, pueden parecer inofensivas. También es difícil determinar el momento en que se inicia el acoso (HIRIGOYEN, 2014, p. 27).

Sem a pretensão de esgotar a cronologia, é possível indicar a seguinte dinâmica do assédio moral, adotando o trabalho realizado por Harald Ege (2005, p. 1-2), conjugado com a sociologia reflexiva de Bourdieu (2008):

Tabela 5

| FASES DO ASSÉDIO MORAL |
|---|
| 1ª) Processo de Dominação Focado em um Agente do Campo Administrativo |
| 2ª) Desencadeamento do Processo de Violência Simbólica |
| 3ª) Efeitos da Dominação sobre a Vítima Assediada |
| 4ª) Visibilidade Institucional do Assédio no Campo da Administração |
| 5ª) Agravamento dos Efeitos do Assédio Moral |
| 6ª) Exclusão do Campo Administrativo |

O primeiro aspecto a ser destacado reside no caráter relacional do assédio moral, o que exige vislumbrá-lo no campo burocrático, nos termos já aludidos. O assédio configura-se, portanto, na rede de relações objetivas estabelecidas entre assediador, vítimas e outros agentes do campo do Estado, definidas e alicerçadas na distribuição das espécies de capitais. Os poderes responsáveis pelas ações assediadoras estão em constante jogo e processos de dominação.

O agente público assediador, no começo, individualiza a vítima contra a qual direcionará as práticas de humilhação, ofensas, sabotagem etc., colocando em ação o *habitus*, desde a posição ocupada pela vítima no espaço administrativo e da compreensão de fragilidades capazes de alimentar a dinâmica da dominação. Como refere Maria Gentile (2009, p. 8), os ataques são sistemáticos e a determinação do agente público assediador ocorre por diversos fatores, inclusive as potencialidades de a vítima posicionar-se no campo e deter alguma espécie de poder ou capital.

Aqui aparece a dissimulação (BOURDIEU, 2020, p. 204-205) utilizada

pelo agente público assediador, na medida em que também pertence ao campo burocrático e precisa lidar com as dinâmicas institucionalizadas. A violência aberta e explícita é objeto de vedação pelo conjunto de regras do regime jurídico, além da própria reprovação coletiva, impondo-lhe a utilização da violência simbólica, tanto mais refinada quanto a posição e posse de capitais.

No desencadeamento da violência simbólica instalam-se ingredientes de tensão, dificuldades, incômodos e mal-estar nas relações funcionais. É relevante salientar que, em contextos específicos, existe previamente a primazia do agente público assediador, resultado das diversas estruturações do campo administrativo e da ordem simbólica erigida pelo senso comum dóxico (BOURDIEU, 2014, p. 44). O agente assediador é detentor de poder estruturado e, ao mesmo tempo, estruturante. Por exemplo, a cultura burocrática, de conferir primazia aos agentes detentores de maior capital econômico, manifestado pelas diferenças remuneratórias ou distância no tratamento de atividades focadas no capital cultural e aquelas integradas em contextos práticos de funções manuais.

Na linha do desenvolvido por Bourdieu (2014, p. 46), em hipótese alguma, descarta-se ou ameniza-se as possibilidades de utilização pelo assediador de violência física. Quando se destaca o componente da violência simbólica no assédio moral, o propósito é dar visibilidade à relação de dominação e que, em diversos casos, torna-se invisível em um primeiro momento. É sempre importante destacar o seguinte, em especial em casos de assédio moral nas relações funcionais entre homem e mulher, na qual aquele é o agente assediador:

Ora, longe de afirmar que as estruturas de dominação são a-históricas, eu tentarei, pelo contrário, comprovar que elas são *produto de um trabalho incessante (e, como tal histórico) de reprodução*, para o qual contribuem agentes específicos (entre os quais os homens, com suas armas como a violência física e a violência simbólica) e instituições, famílias, Igreja, Escola, Estado (BOURDIEU, 2014, p. 46).

As próprias vítimas assediadas, inseridas no processo de dominação do assédio moral, aplicam categorias construídas do ponto de vista do assediador, inclusive naturalizando-as, ensejando sintomas psicossomáticos decorrentes da ação assediadora, depreciação, desprezo, a partir das representações inculcadas no modo de situarem-se no campo e até em relação a aspectos corporais e funcionais, pois,

[...] a violência simbólica se institui por intermédio da adesão

que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe, para pensa-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural [...] (BOURDIEU, 2014, p. 47).

Os sintomas do assédio moral vertical agravam-se na medida em que a vítima compreende a vinculação estabelecida com a relação hierárquica, conectada de modo direto com a qualificação de eficiência, resultado do *habitus*⁵¹ preponderante no respectivo campo administrativo no qual ocorre a prática assediadora. Constitui-se elemento que, de fato, dificulta perceber a ação do agente, obnubilada pelo exercício de prerrogativas funcionais, exigindo a permanente atenção e monitoramento dos efeitos projetados no tempo sobre agentes públicos vulnerabilizados em virtude de relações de poder institucionalizadas.

A Administração Pública, por intermédio dos seus mecanismos institucionais, orienta-se para a manutenção da ordem do campo burocrático, valendo-se de processos impessoais de gestão. Entretanto, o efeito colateral consiste na incapacidade de detectar ações assediadoras. Não se pode olvidar, sob a perspectiva sociológica, o que existe no campo são relações (BOURDIEU, 2008, p. 134) e, dependendo da configuração de determinados campos administrativos e as lógicas próprias de funcionamento, o espaço burocrático é incapaz de perceber ações assediadoras. O assédio moral já foi examinado como processo de dominação simbólica, ou seja, prática realizada pelo agente assediador valendo-se da dimensão de poder simbólico contido nas competências administrativas, hierarquia e disciplina. Logo, a violência simbólica assediadora é incorporada no exercício cotidiano de tais competências conferidas e legitimadas pelo campo.

Segundo Bourdieu (2008, p. 139), o campo é também um campo de lutas, tendentes a preservar ou transformar a configuração de ditas forças:

Además, el campo como estructura de relaciones objetivas entre

51 É importante o ponto de vista expresso de Bourdieu (2014, p. 49-50): “O efeito da dominação simbólica (seja ela de etnia, de gênero, de cultura, de língua, etc.) se exerce não na lógica pura das consciências cognoscentes, mas através dos esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos dos *habitus* e que fundamentam, aquém das decisões da consciência e dos controles da vontade, uma relação de conhecimento profundamente obscura a ela mesma”.

posiciones de fuerzas subyace y guía a las estrategias mediante las cuales los ocupantes de dichas posiciones buscan, individual o colectivamente, salvaguardar o mejorar su posición e imponer los principios de jerarquización más favorables para sus propios productos (BOURDIEU, 2008, p. 139).

O agente público assediador age, portanto, em alguma medida, para melhorar sua posição no campo da Administração e quanto maior o número de capitais titulados haverá condições efetivas de exercer a relação de dominação contra a vítima e incorporar as ações ilegítimas no cotidiano do campo. Quando o assédio moral atinge determinada fase - dependendo da posição da vítima e de suas reações - a prática assediadora vem à tona e provoca pressões sobre o autor do assédio. No entanto, vale aqui o raciocínio de Bourdieu sobre as pressões externas que pesam sobre os agentes.

As determinações incidentes sobre o agente assediador não se aplicam diretamente e sim mediatizadas pelas “formas e forças específicas do campo” (BOURDIEU, 2008, p. 144). É a partir dessa dinâmica que a Administração Pública adota algumas providências: a) desenvolve a capacidade de detectar a relação de dominação como de assédio moral, institucionalizando mecanismos de proteção à vítima ou b) revela os efeitos patológicos da burocracia e, sem a capacidade de articular os contextos, identifica o baixo rendimento da vítima e instaura processo administrativo disciplinar.

Ainda que sem existir divisão precisa na evolução do assédio na Administração Pública, a quinta fase consiste no agravamento dos sintomas psicossomáticos (GENTILE, 2009, p. 9). A vítima manifesta problemas de saúde e, dependendo da intensidade, ocasionam o afastamento das atividades funcionais por meio de licença-médica, aplicando as previsões estatutárias. Ao examinar os processos de dominação, exercidos por meio da violência simbólica, Bourdieu (2014, p. 50) refere a necessidade de atentar para os efeitos duradouros sobre as vítimas, até porque “a força simbólica é uma forma que se exerce sobre os corpos, diretamente, e, como que por magia, sem qualquer coação física”.

A situação é agravada considerando a estruturação do campo administrativo e o exercício de poderes, como hierárquico e disciplinar. Na medida em que no campo há relações, a utilização das prerrogativas, por exemplo, emitir ordens, determinar tarefas, é responsável por imprimir nos agentes diversas disposições capazes de aprofundar a dominação simbólica praticada pelo assediador,

enredando a vítima e tornando difícil sair da relação de assédio. Importante a seguinte referência de Bourdieu (2014, p. 51):

Os atos de conhecimento e de reconhecimento práticos da fronteira mágica entre dominantes e dominados, que a magia do poder simbólico desencadeia, e pelos quais os dominados contribuem, muitas vezes à sua revelia, ou até contra sua vontade, para sua própria dominação, aceitando tacitamente os limites impostos, assumem muitas vezes a forma de emoções corporais – vergonha, humilhação, timidez, ansiedade, culpa -; ou de paixões e de sentimentos – amor, admiração, respeito (BOURDIEU, 2014, p. 51).

E, sob a perspectiva dos rituais burocráticos das regras institucionais, mesmo que a vítima passe por procedimentos formais, a fim de autorizar a licença-saúde, a Administração trata como caso isolado de agente público requerendo benefício funcional, permanecendo a invisibilidade da ação assediadora.

A última fase destacada do assédio moral na Administração Pública importa na retirada da vítima do campo administrativo com a exclusão do serviço público, nos termos apontados por Maria Gentile (2009, p. 9), representando o epílogo da ação assediadora, seja por intermédio da exoneração voluntária, aposentadoria em virtude de doença funcional incapacitante, ou consequências ainda mais gravosas como suicídio. Harald Ege (2005, p. 2) destaca que a depressão é outro efeito do assédio e capaz de ensejar a saída da vítima, além de outros casos mais complexos de desespero e que infelizmente acabam em atos extremos.

4.1.3 A Dimensão Relacional do Assédio Moral na Administração Pública: agentes públicos assediadores e vítimas assediadas

A compreensão relacional do assédio moral exige situá-lo no campo administrativo, a fim de melhor destacar a atuação dos agentes envolvidos. Dialogando com a sociologia reflexiva de Bourdieu, o agente é problematizado no horizonte da concepção sociológica da prática. Os questionamentos direcionam-se para “um conhecimento sobre o modo como agentes concretos, inseridos em uma posição determinada do espaço social e portadores de um conjunto específico de disposições incorporadas, agem nas situações sociais” (NOGUEIRA, 2017, p. 26). Ultrapassa-se o modo de pensar fincado em bases subjetivistas, incapaz, portanto, de avaliar a influência dos espaços sociais

nos quais os agentes são construídos e exercem atividades práticas, enfim, na concretização de ações assediadoras. O conhecimento objetivista, igualmente, padece dos mesmos problemas, atribuindo à estrutura todas as possibilidades de explicação do comportamento dos agentes sociais.

Nos termos bem colocados por Cláudio Marques Martins Nogueira (2017, p. 27),

“o conhecimento praxiológico não se restringiria a identificar estruturas objetivas externas aos indivíduos, tal como o faz o objetivismo, mas buscaria investigar como essas estruturas se encontram interiorizadas nos agentes, constituindo um conjunto estável de disposições estruturadas, um *habitus*, que, por sua vez estrutura as práticas e as representações das práticas” (NOGUEIRA, 2017, p. 27).

Sob tal perspectiva, de fato existem condições objetivas do próprio modo de construção e funcionamento do campo administrativo que explicam a ação do agente público assediador e comportamentos da vítima assediada, ou seja, a articulação entre os planos da estrutura e da ação. Os questionamentos deste tópico, em alguma medida, direcionam-se para refletir sobre como as estruturas da burocracia se encontram interiorizadas no assediador e na vítima por meio de disposições, um *habitus*, fugindo-se da concepção universalista, de um quadro abstrato e estereotipado, por vezes. Não se pretende justificar a ação assediadora ou minimizar a responsabilidade, pelo contrário, detectando os mecanismos praxiológicos, é crível obter maiores informações direcionadas para as devidas responsabilidades, além do desenvolvimento de ações preventivas de assédio moral.

O seguinte relato é importante para melhor ilustrar o debate:

Andrea trabalha como cozinheira em escola municipal. Vinha de família humilde, moradora do precário conjunto habitacional localizado na periferia da capital. Muito embora não tivesse muitas oportunidades de estudar, pois desde cedo foi preciso trabalhar, conseguiu na década de 80, a aprovação no concurso público para o cargo de cozinheira. Sofreu duramente com os atos de perseguição praticados pela Diretora da Escola na qual exercia suas funções. O que no início era abuso funcional esporádico, logo se tornou tormento. A agente pública assediadora exigia que Andrea fizesse comida especial e separada das

demais para ela. No entanto, a cozinheira já estava bastante sobrecarregada. Precisava fazer as refeições para todas as crianças da Escola. Como Andrea não conseguia dar conta humilhava-a na frente de todos. Chegou a colocar pequenos bilhetes na cozinha debochando da cozinheira. A necessidade de simples telefonema virou martírio, pois a Diretora exigia longas explicações sobre com quem estava falando etc. Em certo dia, quando a Escola recebeu uma carga de mercadorias, salsichas, a Diretora, logo depois, acusou a vítima de ter furtado salsichas da Escola. Andrea entrou em profundo processo de depressão, não aguentou as humilhações e perseguições por parte da Diretora.

O acima destacado possibilita descrever o agente público assediador por intermédio da compreensão empírica da prática, na medida em que se utiliza, para efetivar a ação, do conjunto de disposições, modos de ser, predisposições, tendências, marcadas pela indiferença, dominação, discriminação, humilhação e abusividades, além de outras patologias burocráticas, sem ser produto de obediência a regras, na linha do entendimento de Bourdieu sobre o *habitus* (BOURDIEU, 1994, p. 61). Não há, na base da prática do agente, o conjunto de elementos calculados e controlados a partir de experiências, mas avaliações realizadas com base em princípios disposicionais, saberes *dóxicos*, lugares-comuns e que são determinantes para a construção de algumas regularidades na ação assediadora.

O caso da cozinheira é indicador do quanto o campo burocrático pode erigir-se opondo as atividades focadas no trabalho manual com aquelas situadas no espaço de direção, coordenação, em tese, alimentadas pelos capitais de autoridade e cultural. Não há reflexão específica e absoluta do cálculo de probabilidades de sucesso do assédio moral. Conduto, o próprio engendramento das posições ocupadas pelos agentes – assediador e vítima – abre as possibilidades de introduzir elementos voltados para o assédio, como a humilhação e com grande probabilidade de sucesso. Aliás, evidenciou-se o *habitus* presente na ação da Diretora, transformando em relação normal de subserviência o preparo de refeição especial, separada das demais. A marca de que o agente pode agir com ampla discricionariedade na emissão de ordens para agentes subordinados e que a cozinheira estava ali para servir as vontades pessoais da Diretora.⁵²

52 A investigação realizada possui foco diverso do trabalho de Peter L. Berger e Thomas Luckman (2014, p. 169) quando examinam os processos de socialização, sem embargo,

Não se pode olvidar, por outro lado, toda ação envolve o encontro de *habitus* que são produtos de diferentes *modos de engendramento* (BOURDIEU, 1994, p. 64). A estruturação da prática assediadora resulta daquilo que é concebido no interior do campo administrativo como possível, natural, ou algo impensável mesmo, seja sob o ponto de vista do agente público assediador, quanto da vítima assediada. Alguns espaços burocráticos funcionam com lógicas marcadas pela naturalização de abusos, em especial, direcionados aos servidores que ocupam cargos desprovidos de capital cultural, aquela espécie de elemento valorizado pelos dominantes do campo. Destarte, infelizmente, algumas condutas são naturalizadas, encorajando ações assediadoras. É como se as respostas institucionais do Estado mencionassem: “As ordens da Diretora para a Cozinheira fazem parte do poder hierárquico”, e, assim, a assediadora tem a compreensão da legitimidade de suas condutas e a vítima assediada demora a perceber o quanto de abusivo existe em tais ordens emitidas.

O agente público não age mecanicamente, diante do conjunto de condições antecedentes, também não atua de forma completamente arbitrária ao praticar a conduta de assédio, porquanto (BOURDIEU, 1994, p. 65) sobre a existência da relação dialética entre a situação e o *habitus*:

A prática é, ao mesmo tempo, necessária e relativamente autônoma em relação à situação considerada em sua imediatidade pontual, porque ela é o produto da relação dialética entre uma situação e um *habitus* – entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma *matriz de percepções, de apreciações e de ações* – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas [...] (BOURDIEU, 1994, p. 65).

as conclusões dos autores são relevantes. As disposições voltadas para a prática do assédio moral conectam-se aos processos de socialização (primária e secundária) dos agentes e que influenciam na denominada avaliação prática a qual se refere Bourdieu (1994, p. 64): “[...] as avaliações práticas conferem um peso desmesurado às primeiras experiências, na medida em que são as estruturas que, através da necessidade econômica e social que elas fazem pesar sobre o universo relativamente autônomo das relações familiares, ou melhor, no interior das manifestações propriamente familiares dessa necessidade externa (por exemplo, interditos, preocupações, lições de moral, conflitos, gostos, etc.), produzem as estruturas do *habitus* que estão, por sua vez, no princípio da percepção e da apreciação de toda experiência ulterior”.

Não se caracterizando como algo tão aleatório, existe conexão direta entre as condições sociais do *habitus* e, no caso, o funcionamento do campo burocrático, espaço social no qual se abre a possibilidade de circularem determinadas disposições que se incorporam, integrando o *habitus* de assédio moral de agentes públicos assediadores. A perversidade é componente referido por Marie-France Hirigoyen (2014, p. 139): “implica uma estratégia de utilização e depois de destruição do outro, sem a menor culpa”. O modo de ser do agente público assediador volta-se para atuar sobre a vítima, retirando as condições de possibilidade de ela ser por si própria no campo administrativo. Não existe, como recorda a autora (HIRIGOYEN, 2014, p. 143), relação propriamente dita, mas predisposições para influenciar negativamente a vítima por mecanismos perversos: “[...] os perversos sentem um prazer extremo, vital, com o sofrimento do outro e suas dúvidas, assim como têm o maior prazer em sujeitar e humilhar o outro”.

O relato do assédio moral sofrido pela cozinheira demonstra o *habitus* marcado pela perversidade, na medida em que os bilhetes expostos publicamente e as humilhações realizadas na frente de outros agentes públicos, integram as propensões de perversidade do assediador, expondo a vítima no espaço coletivo.

A fim de completar o quadro de análise, destaca-se a seguinte descrição de assédio moral:

Carlos sempre teve simpatia pelos trabalhos investigativos e descoberta de crimes. Após a conclusão dos estudos, quando possível, prestou concurso público e ingressou nos quadros da polícia civil. Trabalhou durante bastante tempo e em diversas delegacias. Mas, nos últimos anos, quando foi lotado em determinado departamento, começaram as práticas de assédio moral. No início, com a chegada do novo superior hierárquico, entendeu normais os procedimentos de cobrança. Havia bastante serviço a ser feito e investigações a serem terminadas naquela unidade. Aos poucos o seu chefe adotou posturas que não entendia. Diariamente faltava com a urbanidade, submetendo-o a condições humilhantes e constrangimentos. Adotava sempre a postura de deixar bem claro quem mandava. A vítima esforçava-se para atender, entretanto, foi levada à exaustão e tudo que fazia não era aceito pelo seu superior, chegando ao ponto de proferir todos os dias palavras de baixo calão. A situação ficou insuportável, requereu licença-médica e, ao final de alguns meses, aposentadoria voluntária.

Tal exposição é indicativa de outro componente do *habitus* de alguns agentes públicos assediadores, a megalomania. Os perversos narcisistas “são indivíduos megalômanos, que se colocam como referenciais, como medida padrão do bem e do mal, da verdade. Muitas vezes se lhes atribui um ar moralizador, superior, distante” (HIRIGOYEN, 2014, p. 144). O assediador desenvolve ações no campo burocrático assumindo a característica da perfeição no exercício das atividades próprias do órgão público. Desconsidera as ações administrativas do outro, sua identidade, e impõe a adoção das posturas no espaço funcional de acordo com aquilo que é orientado pelo superior hierárquico. Também está presente a seguinte característica: nunca se atinge um nível satisfatório de eficiência. No caso elencado, a vítima demorou a perceber o contexto abusivo no qual estava inserida. As competências hierárquicas contam com o sentido de imparcialidade.

O agente assediador, não apenas nega o outro, impondo a situação de dominação e desprezo, em muitos casos, como alude Hirigoyen, tenta apropriar-se da vítima assediada, resultado de profundos processos de inveja em relação àquilo que os outros possuem e lhe falta, sendo que a apropriação é a sequência lógica, mas “os bens de que aqui se fala raramente são bens materiais. São antes qualidades morais, difíceis de serem roubadas: alegria de viver, sensibilidade, capacidade de comunicação, criatividade, dons musicais ou literários...” (HIRIGOYEN, 2014, p. 147-148).

As disposições elencadas a título exemplificativo demonstram a necessidade de compreender o assediador como agente que articula sua prática, ajustada às outras práticas do campo, dinâmicas de funcionamento institucionalizadas, indiferença, tratamento impessoal, legitimação de posturas abusivas de eficientização, aprofundamento da hierarquia do medo etc. O espaço burocrático do Estado é construído a partir da organização incapaz de avaliar riscos de assédio moral. As duas dimensões incentivam práticas abusivas como as relatadas anteriormente.

O agente público assediador integra o princípio de produção da própria estrutura administrativa (BOURDIEU, 1994, p. 3-74). O assédio moral praticado decorre das disposições objetivamente concertadas, ou seja, da interiorização de estruturas burocráticas partilhadas por agentes do campo da Administração, dotada de certo caráter unitário e sistemático, em alguma medida, transcendendo as individualidades. O *habitus* do assédio moral, responsável por tais práticas, produz o funcionamento típico do campo, alicerçado pela sua própria história,

considerando o princípio da continuidade e regularidade (BOURDIEU, 1994, p. 76) tornando difíceis as tentativas de alteração do sistema de disposições dominantes.

Na perspectiva da vítima assediada, considerando o mencionado no relato ficcional, o servidor policial demorou a perceber o verdadeiro contexto de abuso hierárquico no qual estava inserido. O atraso na identificação do contexto abusivo é fruto dos esquemas de compreensão e apreciação (BOURDIEU, 2014, p. 13) incorporados pela vítima assediada, relativamente à estruturação dos poderes hierárquicos dos superiores, ou seja, conjunto de categorias de entendimento e funcionamento construídas pelos agentes dominantes do campo.

O campo administrativo funciona mediante a institucionalização de oposições cotidianamente reforçadas e, ao serem adotadas e cumpridas, adquirem a condição de naturalizadas, como obediência/desobediência, eficiente/ineficiente, superior/inferior, ordem legal/ordem ilegal, servidor problema/servidor solução etc. Tais esquemas classificatórios encontram-se no bojo da ação assediadora e, na verdade, resultam da organização e pensamento predominantes no espaço do Estado, baseados em diferenças discriminatórias, responsáveis pela relação social de dominação (BOURDIEU, 2014, p. 16).

No que tange à escolha da vítima, Marie-France Hirigoyen (2014, p. 152) alude que “a vítima é vítima porque foi designada como tal pelo perverso. Torna-se o bode expiatório, responsável por todo o mal. Será daí em diante o alvo da violência, evitando a seu agressor a depressão ou o questionamento”. Muito embora o acima descrito pela autora, urge destacar que a individualização da vítima do assédio moral não resulta apenas da subjetividade do assediador. Incorporando a dimensão relacional da ação assediadora, as condições das estruturas objetivas também desempenham papel relevante. A construção histórica dos campos do Estado, marcados por exclusão e autoritarismos, favorece as decisões de agentes públicos assediadores e o desenvolvimento de disposições de violência simbólica.

Assim, ocorre a objetificação da vítima, o agente público assediado, para o agente agressor, não é mais que um objeto e “pouco importa quem ela é” (HIRIGOYEN, 2014, p. 153). A ação é direcionada naquilo que a vítima possui de mais vulnerável, os pontos frágeis, sendo que a indiferença do próprio campo burocrático de fato encoraja práticas assediadoras. O agente público assediador compreende alguns dos princípios de visão e divisão daquele ambiente

institucional e, a partir daí, decide qual vítima será assediada, reduzindo-a à condição de objeto de manipulação.

Conforme a pesquisa já aludida, ao examinar as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, constatou-se que 72,7% das vítimas assediadas eram mulheres, reafirmando o processo de dominação descrito por Bourdieu (2014, p. 17), nos seguintes termos:

A divisão entre os sexos parece estar “na ordem das coisas”, como se diz por vezes para falar do que é normal, natural, a ponto de ser inevitável: ela está presente, ao mesmo tempo, em estado objetivado nas coisas (na casa, por exemplo, cujas partes são todas sexuadas), em todo o mundo social e, em estado incorporado, nos corpos e nos *habitus* dos agentes, funcionando como sistemas de esquemas de percepção, de pensamento e de ação (BOURDIEU, 2014, p. 17).

Os campos administrativos do Estado, em virtude de processos históricos de formação e funcionamento, possuem a discriminação de gênero inscrita nas estruturas funcionais, circunstância que alimenta as ações assediadoras. A objetificação da vítima pode resultar de duas grandes questões presentes nos espaços administrativos: a) a manipulação patológica da discricionariedade e b) a força da ordem hierárquica. Na análise de decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a discricionariedade figurou como indicador relevante, margem de relativa liberdade para o agente público exercer as prerrogativas públicas inerentes ao cargo e tomar determinadas decisões. Na totalidade dos acórdãos, destaca-se a presença da competência discricionária em casos de assédio moral, que representou o percentual de 96,7%, índice considerável e capaz de explicar muitos contextos de práticas assediadoras.

A diferenciação entre ordens e decisões discricionárias e aquelas consideradas ilegítimas, no cotidiano das ações desenvolvidas no campo burocrático, é bastante fluída. Em alguns casos, fruto da própria configuração do campo, o arbítrio insere-se nos esquemas práticos e disposições vigentes, institucionalizando a experiência dóxica (BOURDIEU, 2014, p. 17) e condutas de agentes hierarquicamente superiores, configuradas pelo desrespeito racismo estrutural e humilhação, adquirindo o “reconhecimento de legitimação” (BOURDIEU, 2014, p. 17). O sistema de controle interno, em tais hipóteses, é incapaz de detectar e corrigir tais práticas cotidianas do fazer administrativo.

A segunda dimensão da objetificação da vítima diz respeito à força da ordem hierárquica no campo do Estado. Trata-se de espaço hierarquizado, estruturado, com posições e disputas de autoridade, sendo que a hierarquia pode ser utilizada como estratégia de dominação da vítima assediada e não propriamente consequência do exercício do poder hierárquico. Inclusive, a prática do assédio moral por meio de tal prerrogativa apareceu em 60,64% dos casos julgados e analisados. Dialogando com o entendimento de Bourdieu (2014, p. 18), é crível aduzir que a força da ordem hierárquica se manifesta na superioridade do agente, repita-se, não apenas em virtude da estrutura formal e sim da posição ocupada no campo, algo tido como evidente, ao ponto de dispensar justificação, pois as ações em relação à vítima assediada são percebidas como naturais e neutras.

O relato descrito a seguir é importante para a compreensão da objetificação da vítima:

José era servidor público municipal e desempenhava suas atribuições funcionais na sinalização de trânsito em vias públicas do Município. No entanto, o Secretário municipal adotou práticas de assédio contra o servidor. Sempre que se dirigia a José tratava-o de forma grosseira e desrespeitosa, destratando-o, humilhando-o, deixando bem claro quem era a autoridade do campo burocrático e quem deveria submeter-se. Com o passar do tempo, a vítima também sofreu tratamento discriminatório em relação às escalas de serviço, rotina de trabalho e realização de serviços extraordinários. O servidor não era mais designado para tais atividades, inclusive, chegando a ser proibido de dirigir as viaturas do município. Ao final, ficou à disposição da Secretaria de Administração sem qualquer atividade designada. A vítima permaneceu ociosa por dias, espécie de castigo imposto pelo assediador.

Alicerçado no acima destacado, evidencia-se, em casos de assédio moral, espécie de divisão do trabalho do campo administrativo. Não se trata de algo decorrente das previsões normativas de atribuições funcionais de cada cargo público, mas processo de engendramento fundado em relações arbitrárias de dominação (BOURDIEU, 2014, p. 20), instituído pelo agente dominante, incutindo o imaginário burocrático erigido com base, por exemplo, na classificação eficiente/ineficiente. O servidor assediado, consoante o relato antes descrito, é sempre colocado no espaço daqueles agentes classificados como ineficientes, “incapazes” de compreensão das rotinas burocráticas. A ausência da necessidade

de justificação coloca a vítima fora das escalas de serviço extraordinário.

É crucial destacar os mecanismos de dominação presentes no assédio moral. Neste ponto, Marie-France Hirigoyen (2014, p. 154) tece críticas à visão na qual a vítima é percebida como “cúmplice” do assediador ao não reagir aos ataques. A autora alude que a vítima, “devido à dominação, não teve meios psíquicos para agir de outro modo”. Sob a perspectiva aqui desenvolvida, a relação de dominação no assédio configura-se no horizonte de algumas questões estruturantes e estruturadas. Em primeiro lugar, as vítimas assediadas inserem-se em (a) relações dóxicas de definições diferenciais, por exemplo, conceitos classificatórios de agentes públicos, baseados na raça ou no gênero e que não passam de *nomos* arbitrário, “resultado da somatização das relações sociais de dominação” (BOURDIEU, 2014, p. 33).

A atribuição do sentido de fragilidade, imposto a servidoras públicas, em determinados contextos funcionais, está na base de práticas assediadoras, cuja circulação no campo administrativo incorpora-se ao *habitus* dos agentes, inclusive da própria vítima, estruturados por tal princípio de visão e de divisão dos espaços do próprio Estado, criando-se verdadeiras ordens racializadas, movidas pela lógica dos corpos perfeitos, da beleza padrão, da fragilidade feminina etc. A crítica desenvolvida por Hirigoyen justifica-se para explicar as ações de vítimas assediadas, com o sentido estruturado orientado por tais relações dóxicas. Sob outro aspecto, agentes públicos assediados são excluídos de algumas práticas do campo em virtude das regularidades decorrentes da “ordem das coisas” (BOURDIEU, 2014, p. 34) e que, na verdade, são arbitrárias e revelam diferenças sociais discriminatórias.

Em segundo lugar, as vítimas do assédio aplicam esquemas de compreensão caracterizados como (b) incorporação das relações de poder das quais os assediadores se valem. Trata-se da violência simbólica e a primazia conferida aos agentes dominantes do campo burocrático insere-se na objetividade das estruturas (BOURDIEU, 2014, p. 45) administrativas, institucionalizando formas de trabalho e valorização de determinadas qualidades, valorizando aquelas identificadas com os agentes assediadores e desqualificando as das vítimas assediadas. Os *habitus* erigidos por tais condições são determinantes para que a própria vítima adote a postura de alguém realmente estranho à ordem das coisas, submetendo-se aos processos de violência simbólica impingidos, até para tornar-se mais parecida e identificada com o senso comum daquele campo específico da

Administração Pública. É pertinente o sublinhado por Bourdieu (2014, p. 47):

A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe, para pensa-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo, masculino/feminino, branco/negro etc.), resultam da incorporação de classificações, assim naturalizadas, de que seu ser social é produto (BOURDIEU, 2014, p. 47).

O caso antes retratado, do servidor que laborava na fiscalização de vias públicas municipais, é ilustrativo. Desde o início, o assediador impôs a relação de dominação, explicitando o papel da vítima de alguém que deve simplesmente obedecer e cumprir as ordens emanadas, ou seja, instituiu-se a adesão que o agente assediado não poderia deixar de conceder. A percepção sobre sua condição no campo da Administração era constituída pelos instrumentos de conhecimento estruturados a contar da relação de dominação, tornando natural, ao menos no início, a submissão à violência simbólica desencadeada pelo assediador.

O diagnóstico é assim compreendido por Hirigoyen (2014, p. 156):

Na relação com os perversos, não há simetria, e sim dominação de um sobre o outro, e impossibilidade, para a pessoa submetida, de reagir e fazer cessar a luta. É nesse sentido que se trata realmente de uma agressão. O enredamento e controle inicialmente estabelecido tiraram o poder de dizer não. A vítima é empurrada a essa situação perversa à sua revelia (HIRIGOYEN, 2014, p. 156).

Ultrapassar tal estado de coisas é tarefa bastante complexa e que não se resolve com a tomada de consciência. Seria fardo demasiado colocar na consciência da vítima o elemento principal para o término do assédio moral. Configurando-se relação erigida por diversas práticas de violência simbólica e o funcionamento do campo, assiste razão a Bourdieu (2014, p. 54-55), quando salienta que a revolução simbólica eficaz reside na “transformação radical das condições sociais, sobre os dominantes e sobre os dominados, o próprio ponto

de vista dos dominantes”, em outros termos, das estruturas de dominação que delineiam o campo.

4.2 JURIDICIDADES ADMINISTRATIVAS PARA A PREVENÇÃO DO ASSÉDIO MORAL

4.2.1 *A Lógica do Campo Burocrático em Bourdieu: o Assédio Moral como Abuso de Poder*

No Capítulo 3 elencaram-se alguns riscos socioadministrativos de assédio moral. O propósito foi especificar circunstâncias próprias do campo burocrático do Estado, a fim de erigir mecanismos de prevenção. A tarefa completa-se por meio da compreensão da lógica de funcionamento de tal espaço do mundo social. A prática do assédio moral na Administração Pública, a par dos aspectos individuais do assediador e da vítima, configura-se no espaço de relações. Não se trata, portanto, de evidenciar a dimensão intersubjetiva. Na linha referida por Bourdieu e Wacquant (2008, p. 134), a prática assediadora resulta de relações objetivas, da rede erigida no âmbito do campo burocrático.

O assédio moral na Administração Pública estrutura-se por intermédio da configuração das posições objetivamente definidas (BOURDIEU, WAQUANT, 2008, p. 135) dos agentes públicos, determinantes das posições ocupadas no espaço institucional, com base na distribuição das espécies de poder (capitais) responsáveis pelo maior ou menor acesso às vantagens do campo burocrático. Trata-se da necessária aproximação da dinâmica do assédio moral com o funcionamento do campo de poder do Estado, pois o assédio também se estrutura como espécie de “jogo de poder”. É importante a seguinte referência expressa sobre a questão:

De hecho, y con cautela, podemos comparar el campo a un juego (*jeu*) aunque, a diferencia de este último, el campo no es el producto de un acto de creación deliberado, y sigue reglas o, mejor, regularidades que no son explícitas ni están codificadas. De manera que tenemos lo que está em juego (*enjeux*), que en su mayor parte es el producto de la competencia entre jugadores (BOURDIEU, WACQUANT, 2008, p. 135).

Destarte, muito do que ocorre no assédio moral depende das estruturações do campo burocrático, circunstância crucial para desenvolver ações públicas de prevenção. As fases da ação assediadora já foram examinadas, recordando-se que a vítima, ao menos no início, inserida no campo burocrático, acredita no jogo que se joga dentro de tal espaço institucionalizado, inclusive nas regularidades do campo do Estado para ligar com as “irregularidades”. O assediador, por sua vez, na progressão da prática, aproveita-se da *illusio*⁵³ da vítima, da circunstância de acreditar que, de fato, as coisas são deste ou daquele modo porque o campo sempre funcionou movido por tais dinâmicas de dominação. O agente assediado nutre a esperança de que tudo será resolvido com base nas institucionalidades burocráticas.

A vítima assediada, principalmente nas fases iniciais do assédio, continua no jogo burocrático, aderindo às regularidades do campo na medida em que participa daquele universo. Nada obstante, no assédio moral o jogo não é acordado (BOURDIEU, WAQUANT, 2008, p. 135) e sim imposto pelas dinâmicas do campo, sendo que o assediador é detentor de “cartas de trunfo” utilizadas no processo de dominação da vítima. A relação direta com o campo reside no fato de que o valor do capital utilizado pelo assediador depende da existência de um campo e do jogo estabelecido (BOURDIEU, WACQUANT, 2008, p. 136). O capital (econômico, cultural, estético, político etc.) eficaz é aquele produtor de resultados de dominação, submissão, humilhação, violências e sempre observando as práticas do espaço burocrático. O assediador utiliza capitais que conseguem manter o jogo do assédio, aceitos na estruturação do campo e que não “acabam de vez” com o jogo.

No entendimento de Bourdieu e Wacquant (2008, p. 136) é o próprio estado das relações de forças entre os jogadores o que define a estrutura do campo. Logo, há muita conexão entre assédio moral na Administração Pública e as estruturas institucionais onde ele ocorre, perspectiva para a qual se deve olhar

53 Como destaca Bourdieu (2001, p. 130-131): “A *illusio* como pronta adesão à necessidade de um campo tem chances tanto maior de aflorar à consciência quando ela é posta de algum modo a salvo da discussão: a título de crença fundamental no valor dos móveis da discussão e nos pressupostos inscritos no próprio fato de discutir, ela constitui condição indiscutida da discussão. Para se lançar à discussão dos argumentos, é preciso acreditar que eles mereçam ser discutidos e, de algum modo, acreditar nos méritos da discussão. Em lugar de se inserir na ordem dos princípios explícitos, das teses formuladas e defendidas, a *illusio* faz parte da ação, da rotina, das coisas que se faz e porque se fazem e na verdade sempre se fazem assim”.

a fim de pensar em mecanismos de prevenção. Com tal afirmação, em hipótese alguma afirma-se que não se deve olhar para os aspectos individuais dos agentes, em especial da vítima. É óbvio, até por tudo exposto nesta pesquisa, é crucial o desenvolvimento de cuidados com os agentes públicos assediados. No entanto, com o intuito de elaborar mecanismos institucionais de prevenção, urge refletir as dinâmicas do próprio campo do Estado.

O desenvolvimento do processo de assédio é similar aos jogos de poder, na medida em que depende do volume e da estrutura do capital (BOURDIEU; WACQUANT, 2008, p. 136) do assediador e da vítima (por exemplo, se a vítima possui posição forte no campo burocrático, o desenrolar do assédio é diferente). Outro aspecto a destacar, as estratégias do assediador se sujeitam à evolução do tempo, considerando as modificações ocorridas no campo burocrático e capazes de influenciar a eficácia de determinadas espécies de capitais e as atividades de manutenção do poder. O assédio moral na Administração Pública é espécie de abuso de poder, concebendo-se tal prática independente do elemento subjetivo do agente público. A abusividade examina-se tanto sob a perspectiva do campo burocrático, do abuso de posição, como de capitais, inserindo-a no específico funcionamento do Direito Administrativo.

Em texto clássico sobre o tema, Caio Tácito (1959, p. 3)⁵⁴ menciona a noção de abuso de poder como o reverso do princípio da legalidade, violação da legalidade extrínseca ou intrínseca dos atos administrativos, aduzindo a possibilidade de compreender a figura do abuso de poder distinguindo três modalidades distintas:

- 1) violação de direitos individuais (liberdade de opinião, reunião, comércio, crença, locomoção), que devem ser

54 Alude também que “o abuso de poder surge com a violação da legalidade pela qual se rompe o equilíbrio da ordem jurídica. Tanto da legalidade externa do ato administrativo (competência, forma prevista ou não proibida em lei, objeto ilícito), como da legalidade interna (existência dos motivos, finalidade)” (TÁCITO, 1959, p. 12). A questão foi discutida por Miguel Seabra Fagundes (2005, p. 324), aduzindo o abuso de poder como violação das regras de competência, abarcando as seguintes hipóteses: “Desde sua violação frontal, pela prática de ato totalmente alheio ao âmbito de atribuição do agente (usurpação de poder no nosso direito penal e da classificação teoria dos graus de incompetência no direito administrativo), até as exorbitâncias de uma competência realmente existente, sejam ostensivas (busca realizada por autoridade policial com arrombamento desnecessário – CP, art. 350, IV) ou se disfarcem nas aparências de atos legítimos (expulsão de estrangeiro, por motivos outros que não a nocividade à ordem pública).”

respeitados pela Administração nas condições que a lei estabelecer (obrigações negativas);

2) violação de direitos econômicos e sociais (direito ao trabalho, saúde, educação, assistência, segurança social), consistindo na inexecução de serviços e deveres impostos por lei à Administração (obrigações positivas);

3) violação aos fins de interesse público (moralidade administrativa, isenção política, eficiência do serviço), cuja inobservância afeta, coletivamente, aos administrados.

Ainda no plano doutrinário pátrio, Marçal Justen Filho (2018, p. 365) refere o seguinte sobre o abuso de poder:

A figura do abuso de poder se originou nos primeiros estágios do direito administrativo, sob influência do instituto do abuso de direito, conhecido no direito privado. Dá-se o abuso de poder quando um sujeito se vale da competência de que é titular para além dos limites necessários, atuando de modo a lesar interesses alheios sem que tal corresponda a algum benefício para as necessidades coletivas. O abuso de poder corresponde à infração ao princípio da proporcionalidade.

Há abuso de poder quando o sujeito infringe a proporcionalidade na versão da adequação, adotando providência inapta a satisfazer o interesse a ser protegido. E há abuso de poder também quando se produz ato excessivamente oneroso, desnecessário para satisfazer o interesse de que se cuida (JUSTEN FILHO, 2018, p. 365).

Adotando outra linha de análise sobre o abuso de poder, Jandira Maria Vannier Teixeira Alvares (2002, p. 82) labora a questão referindo que o direito não deve ser concebido como remédio ao abuso de poder, mas “como um recurso, um elemento do exercício de poder. E o próprio abuso de poder, nesta concepção, como um produto natural das relações de poder. Quanto mais as relações são desiguais, mais dão lugar ao abuso de poder”. Sob o ponto de vista do assédio moral, vale tal consideração. As ações assediadoras ocorrem tanto em hipóteses nas quais o agente público assediador, muito embora competente para a prática de determinados atos, viola as regras de competências administrativas, como também, valendo-se das regras de competência do campo burocrático do Estado, pratica atos por fins diversos daqueles estabelecidos em lei, não se podendo desconsiderar os inúmeros casos de assédio institucionalizados

pelo funcionamento do campo administrativo, inseridos nas regularidades e responsáveis por processos cotidianos de dominação e violência simbólica.

4.2.2 A Necessária Gestão dos Riscos Socioadministrativos de Assédio Moral

Na medida em que o assédio moral na Administração Pública configura-se abuso de poder, é relevante retomar a questão dos riscos socioadministrativos aludidos no Capítulo 2 desta pesquisa. Os riscos da prática do abuso de poder, conectados às ações assediadoras, resultam do funcionamento do campo administrativo e do *habitus* dos agentes públicos, segundo já examinado. No intuito de melhor refletir sobre ações preventivas do assédio moral na Administração Pública, impõe-se trazer aqui a dupla especificação dos riscos socioadministrativos, iniciando-se pela dimensão do *habitus* burocrático.

No campo burocrático do Estado, espaço de lutas e interesses, sempre há o risco concernente ao *habitus* da intolerância, conferindo-se ao administrador público a tarefa permanente e complexa de *conhecer a diversidade de habitus* existentes nos subcampos da Administração, mapeando potenciais conflitos entre os agentes. Tal ponto de vista, igualmente auxilia no labor de erigir *mecanismos institucionais de avaliação do nível de tolerância* por meio de diálogo e adoção de práticas consultivas – questionários voluntários – capazes de direcionar a gestão do campo administrativo, a fim de erigir melhores condições de disposições voltadas para a convivência das diferenças.

O empenho dos administradores é crucial, na medida em que a *deteção das doxas burocráticas de intolerância nas rotinas administrativas* é elemento relevante para a prevenção de processos fundados na violência simbólica dirigidos contra vítimas de assédio moral. A *doxa* reproduz a ordem existente no campo da Administração e espaços nos quais as ações cotidianas reforçam a intolerância tendem a se perdurar no tempo. O sentimento permeado pela desconsideração da diversidade, no que tange à aparência, jeito de falar, opções sexuais, comportamentos sociais etc., incorpora-se no *habitus* do agente do campo. A *doxa*, ao produzir o senso comum vigente no campo, tende a excluir aqueles não completamente percebidos como pertencentes ao grupo.

Conforme observa Bourdieu (2001, p. 122), a *Doxa* é responsável pelo conjunto de pressupostos cognitivos e avaliativos, dotada de aceitação nas institucionalidades de determinados campos. Corolário, as oposições discriminatórias que vigem por

períodos específicos nas mentes e estruturas da burocracia do Estado integram a denominada natureza das coisas (BOURDIEU, 2001, p. 122).

As *disposições sociopatológicas* também figuram como riscos de assédio moral na Administração Pública, relacionadas com inveja, ciúmes e rivalidades, compreendidas como patologias burocráticas ou disfunções da burocracia, nos termos destacados no Capítulo 2. O campo administrativo do Estado no qual existam índices altos de insegurança, seja do ponto de vista funcional, rotinas, capacidade regulatória, possui riscos mais significativos de desenvolver patologicamente o assédio moral, exigindo-se a disposição dos administradores de *transformação do ambiente público em espaço mais seguro*. Não se trata de receituário para construir o ambiente burocrático em local livre de tais riscos, mas desenvolver atividades para a tentativa de diminuição e estabelecer um campo marcado pelo aprendizado. Conforme já aludido em diversas passagens, o campo administrativo apresenta-se marcado por interesses e disputas pela posse de capitais. Um dos meios para aumentar os níveis de prevenção do assédio reside em desenvolver *políticas de equilíbrio* das relações de força existentes e em permanentes disputas. Não se trata de acreditar na possibilidade de eliminação dos conflitos, pelo contrário, adotando a postura de paz institucional, atuar na compreensão, percepção e disposições (*habitus*) dos agentes de modo a que o conflito adquira uma dimensão positiva, no sentido de contribuir para impulsionar a construção de ambientes de aprendizado.⁵⁵

Muitas das disposições sociopatológicas vinculam-se diretamente às posições ocupadas pelos agentes públicos no campo do Estado, considerando as dinâmicas de funcionamento valorizando as práticas individuais, o que impõe aos administradores o *aumento do sentido de coletivo*. Dadas algumas características do espaço público institucionalizado, com disputas de capitais, desequilibrados na distribuição, perde-se muito da dimensão de que, no final das contas, “estão

55 Ainda que não aplicada nesta investigação, deve-se aludir a importância dos estudos sobre a Educação para a Paz. O trabalho realizado por Xesús R. Jares, adotando os pressupostos teóricos de paz positiva e do conflito como processo natural e intrínseco à vida, assim refere-se à educação para a paz: “concebemos a EP como um processo educativo contínuo e permanente, fundamentado nos dois conceitos fundadores (concepção de paz positiva e perspectiva criativa do conflito), que, pela aplicação de métodos problematizantes, pretende desenvolver um novo tipo de cultura, a cultura da paz, que ajude as pessoas a entender criticamente a realidade, desigual, violenta, complexa e conflituosa, para poder ter uma atitude e uma ação diante dela” (JARES, 2007, p. 44).

todos no mesmo barco”. Estabelecer relações objetivas, fundadas nas posições ocupadas pelos agentes, efetivamente, não é tarefa fácil sob a perspectiva da gestão pública. Trata-se de prática preventiva em termos de assédio moral, na medida em que igualmente contribui para o *desenvolvimento do habitus de alteridade*. O agente público não se torna mais um dos integrantes da burocracia e em permanente processo de luta. O propósito é transformar-se em parceiro, desenvolvendo atividades administrativas comuns, conectadas, direcionadas para o mesmo propósito, quer dizer, colaborar para a realização das funções do Estado na prestação de serviços aos cidadãos.

O assédio moral, em diversos contextos, origina-se a partir do medo, atuando patologicamente sobre outro agente público como mecanismo de autoproteção. Deste modo, o funcionamento do campo administrativo precisa contribuir para possibilitar melhores *avaliações praticas dos agentes públicos estruturadas na confiança*, o que remete para as dimensões do conjunto de disposições (*habitus*) e das estruturas objetivas do espaço burocrático do Estado. Segundo alude Anthony Giddens (1991, p. 41), “a confiança pode ser definida como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos”.

Aspecto relevante consiste em vislumbrar o desenvolvimento do campo administrativo impregnado do elemento confiança, circulando institucionalmente, ou seja, não se trata tanto de restringir às dinâmicas das subjetividades, das intenções. Já se apontou que o campo (BOURDIEU, 1983, p. 89) é espaço estruturado, dotado de propriedades conectadas às posições dos agentes, orientado por leis específicas e no qual se desenrolam disputas por determinados bens e objetos relacionados com interesses específicos. Muito embora tal caracterização, o campo do Estado, e os respectivos subcampos burocráticos, não podem elevar a desvalorização da confiança. A credibilidade nos agentes e no próprio universo institucional do Estado é importante para a prevenção de práticas de assédio moral. Espaços com altos níveis de desconfiança ensejam relações objetivas marcadas pelo medo, nas quais o outro é sempre alguém disposto a fazer de tudo para tomar a posição. Não se trata de pretender alcançar espécie de grau zero no campo do Estado. Na medida em que os jogos e disputas acontecem, pode-se proporcionar que a confiança alimente em maior grau as regras do jogo.

Outro risco socioadministrativo do assédio moral reside na presença do *habitus auctoritatis* configurado por ações que ensejam o abuso de poder, em especial no âmbito da utilização de competências hierárquicas e disciplinares. O grau de ocorrência do assédio moral na Administração Pública pela utilização de tais prerrogativas já foi indicado, além de considerações doutrinárias sobre o abuso de poder. No intuito de estruturar o campo do Estado, a *regularização do campo a partir da boa administração* caracteriza-se instrumento útil em termos de prevenção. Em texto específico sobre o tema, Juarez Freitas (2007, p. 20) alude o seguinte:

É que o estado da discricionariedade legítima, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas, a tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2007, p. 20).

Sob o prisma de promover ações públicas preventivas no que tange à ocorrência de abuso de poder, é crível indicar a relevância de ampliar a institucionalização no campo administrativo de elementos de transparência, incentivo às decisões administrativas mais dialógicas, preponderância da imparcialidade e probidade, respeito à legalidade e salvaguarda da responsabilidade dos agentes públicos, nos termos delineados por Juarez Freitas (2007, p. 20-21).

Considerando a avaliação dos riscos de assédio moral na Administração Pública descritos no Capítulo 2, relativamente ao campo, de plano, deve-se examinar o problema de o espaço burocrático alimentar-se preponderantemente por políticas eficientistas e a conexão com a prática do assedio moral. Adota-se tal pressuposto com o escopo de afirmar a necessidade de *políticas públicas contra a precarização do trabalho público*, ensejando espaço institucional com maior grau de estabilidade e tranquilidade em termos funcionais para os agentes do campo administrativo. O quadro de precarização do serviço público possui a potencialidade de aumentar indicadores de vulnerabilidade funcional, circunstância já destacada. A denominada flexibilização normativa produz efeitos deletérios, em especial no que tange às perspectivas de tempo dos agentes

integrantes do campo do Estado, deixando de configurar-se em campo dotado de segurança, conectando-se às outras patologias burocráticas. Circunscrito ao mesmo quadro, as *padronizações funcionais do campo não podem ser excludentes*. Em nome da eficiência e diminuição de custos, por vezes, criam-se processos de funcionamento do campo administrativo incapazes de admitir a inclusão de agentes com dificuldades para as adaptações ocorridas ao longo do tempo. São fatores que contribuem para a abertura de espaços propícios à dominação e violência simbólica e, por consequência, ações de assédio moral.

No contexto das patologias burocráticas organizacionais já elencadas, a Administração precisa desenvolver atividades permanentes para melhor *organização do campo administrativo*, não apenas atinentes à regulação. São imprescindíveis regularidades administrativas abarcando as rotinas e procedimentos. Adotar tal diretriz proporciona ambiente funcional mais salutar, diminuindo a confusão e insegurança no funcionamento do campo, prevenindo-se a ocorrência de práticas abusivas. A dificuldade de entendimento das regras do jogo burocrático enseja as denominadas classificações estigmatizantes em relação aos agentes com dificuldades maiores de entender as complexidades funcionais, alimentando práticas institucionais de violência simbólica.

O hermetismo da linguagem técnico-burocrática constitui outro fator capaz de acentuar os riscos socioadministrativos de assédio moral, configurando-se medida preventiva a *construção de processos comunicacionais mais simples*. A linguagem utilizada pelas instâncias da Administração Pública contribui para erigir estruturas simbólicas de dominação.

Ao final, considerando o exposto nos capítulos anteriores, em especial no Capítulo 2, mencionou-se a construção do campo administrativo do Estado a partir da concepção de impessoalidade e todas as consequências daí derivadas. No entanto, produz-se o efeito colateral da indiferença, nota característica da dominação racional-legal, sendo que a indiferença determina a reificação da relação funcional, tornando propício o surgimento de um campo marcadamente perverso. *A construção de políticas públicas de cuidado é medida profilática para transformar o campo da Administração Pública, amenizando os efeitos da impessoalidade.*

Sobre o tema do cuidado, alguns trabalhos destacam a modificação na sua apreciação, algo antes restrito aos aspectos individuais, agora integrando as relações objetivas entre os agentes do campo, alimentando ações, percepções e

disposições de solidariedade, na medida em que o cuidado é visto sociologicamente como importante para o apoio social intenso (CONTATORE; MALFITANO, BARROS, 2018, p. 2). Vale a referência expressa dos autores:

O conceito de cuidado nesta pesquisa foi abordado na sua expressão social mais preliminar, implícito em qualquer ação voltada para a conservação da vida, realizado por qualquer membro da sociedade. Se considerarmos o cuidado como um elemento básico de toda a vida social, ou uma expressão de apoio social intenso, da infância à velhice, é imprescindível sua compreensão como resposta social necessária à vulnerabilidade, incapacidade e incompletude de corpos individuais em diferentes momentos no curso da vida (CONTATORE, MALFITANO, BARROS, 2018, p. 13).

O tema da prevenção do assédio moral tem sido desenvolvido por outras disciplinas e não restrito ao âmbito do Direito, tratando-se de ação relevante em múltiplos espaços do conhecimento. Marie-France Hirigoyen (2012, p. 312) examina o aspecto preventivo referindo-se às empresas privadas e ao poder público, aludindo o seguinte: “a prevenção do assédio moral deve fazer parte de uma política geral de prevenção de riscos profissionais, pois a saúde no trabalho, inclusive a saúde psíquica, é um direito fundamental dos empregados”. A autora (HIRIGOYEN, 2012, p. 325-327) apresenta um plano de prevenção em três etapas, interessante e capaz de iniciar, a partir das bases epistemológicas antes destacadas, a trajetória da prevenção do assédio moral na Administração Pública:

Primeira etapa.

Informação e sensibilização de todos os empregados sobre a realidade do assédio moral por meio de um grande debate. Lançar campanha de explicações para ensinar aos trabalhadores a detectar como se pode chegar a situações de assédio moral e para esclarecê-lo acerca dos recursos disponíveis. Uma publicação obrigatória resumirá os direitos das pessoas dentro da empresa. Folhetos explicativos mais detalhados poderão ser colocados à disposição dos interessados.

Segunda etapa

Formação de especialistas internos: equipe de medicina social, representantes sindicais ou pessoas de boa vontade que queiram trabalhar como “pessoas de confiança”. Esse

treinamento de vários dias deverá ser acompanhado de um dossiê pedagógico incluindo pesquisa recentemente realizada sobre o assédio, a fim de incitar os participantes a prosseguir, sozinhos ou em grupo, nas discussões realizadas [...].

Terceira etapa

Treinamento de funcionários dos Departamentos de Recursos Humanos quanto às providências para prevenir o assédio moral, detectá-lo ou administrar os casos já existentes.

[...]

Quarta etapa

Redação de uma agenda social. Algumas administrações públicas e empresas internacionais, sob a influência de regulamentações americanas, já adotaram uma agenda como esta para discutir o assédio sexual e a discriminação (raça, cor, sexo, idade, *status* sócia, enfermidade...). Parece-nos interessante fundir em um só texto as disposições concernentes ao assédio moral, ao assédio sexual e às discriminações. O texto seria distribuído nominalmente a cada empregado.

[...]

Adstrito aos trabalhos focados no Direito, a investigação realizada por Sônia Mascaro Nascimento (2009) desenvolve a questão da prevenção do assédio moral, apontando a necessidade de participação dos profissionais de recursos humanos, utilizando-se, dentre outros instrumentos, a prevenção de Riscos Laborais baseada na conduta. O propósito consiste na “identificação e avaliação das condutas e condições inseguras no ambiente de trabalho e o uso de técnicas para aumentar a frequência das condutas seguras, além da mudança das condições que favorecem a ocorrência de condutas inseguras” (NASCIMENTO, 2009, p. 107). Ao término, elenca algumas medidas práticas de prevenção que devem ser tomadas pela empresa, entretanto, aplicáveis à Administração Pública: a) formação e informação dos trabalhadores e gerentes a respeito do assédio moral. Treinamento dos gerentes em técnicas de administração; b) participação efetiva dos trabalhadores na vida da empresa. Aumento da autonomia dos trabalhadores; c) definição de tarefas e funções e das condições de trabalho; d) declaração expressa da empresa de que não tolera condutas que constituem abuso de poder; e) planificação e desenho das relações sociais na

empresa; f) incentivo às boas relações de trabalho: evitar clima laboral tenso; estar atento para aumento súbito e injustificado do absentismo; e g) avaliação de riscos psicossociais existentes na empresa (NASCIMENTO, 2009, p. 119-120).

Muitos dos tópicos aludidos conectam-se com a descrição antes realizada dos riscos socioadministrativos de assédio moral. Há textos específicos sobre o assédio moral na Administração Pública, destacando as especificidades do campo administrativo do Estado, muito embora tratando a questão de modo abrangente, por exemplo:

Em primeiro lugar, deve-se apontar a imprescindibilidade de uma proteção integral, abraçando todas as possíveis tutelas do ordenamento jurídico, a saber, trabalhista, civil, administrativa e penal. Em segundo, deve-se indicar que a genérica tomada de decisão em regra, beneficia a erradicação do Assédio Moral na Administração Pública, contudo, não se pode olvidar que as peculiaridades do serviço público devem ser respeitadas. Neste sentido, soluções especiais requerem reflexão. Destarte, diversamente do Direito do Trabalho que não possui nenhuma lei especial (tendo como alternativa, a contenção do Assédio Moral em convenções e acordos coletivos de trabalho), na Administração Pública, muitos entes federativos já legislaram ou estão em vias de promulgação de normativas que preveem a figura do Assédio Moral (CAMPOS, PANCHERI, 2017, p. 263).

Adotando igual linha de análise, Juan Goiria, Iñaki Olaizola e Xavier San Sebastian (2012, p. 55-74) salientam a relevância de compreender melhor o conjunto de riscos de assédio moral no setor público, sublinhando que, em alguns setores, como saúde, educação e serviços sociais, tais riscos aparecem de forma mais destacada (GOIRIA, OLAIZOLA, SAN SEBASTINA, 2012, p. 58). Os autores arrolam tipos de riscos de assédio moral que auxiliaram consideravelmente na elaboração dos riscos socioadministrativos aqui desenvolvidos. Apontam igualmente medidas preventivas interessantes, sugeridas a partir do mapeamento de tais riscos, como (a) a formação de profissionais - tanto médicos quanto técnicos de prevenção - em patologias e metodologias para a detecção derivadas dos riscos psicossociais -; (b) elaboração de planos de modernização das administrações públicas, dando atenção especial para a prevenção de riscos laborais; (b) criação de equipes com representantes da Administração, dos servidores e dos serviços de prevenção; (c) as Administrações Públicas devem procurar melhorar a informação

sobre as práticas que contenham riscos e medidas que amenizem tais riscos; (d) construção de políticas internas de controle; (e) maior protagonismos dos serviços de saúde e (f) adoção de medidas de reabilitação de servidores que sofrerem assédio moral (GOIRIA, OLAIZOLA, SAN SEBASTINA, 2012, p. 66-71).

À vista disso, são múltiplas e amplas as medidas de prevenção do assédio moral na Administração Pública, o que importa, fundamentalmente, modificação no funcionamento do campo administrativo. Ao longo desta pesquisa, afirmou-se a violência simbólica contida no assédio moral. Detectar essa dimensão é pressuposto relevante para as medidas de caráter preventivo. No entendimento de Bourdieu sobre a dominação masculina, a prevenção efetiva do assédio moral, pode-se dizer, exige verdadeira revolução simbólica (BOURDIEU, 2014, p. 54) e não pode ficar restrita ao desenvolvimento de ações para ampliar a consciência dos agentes sobre o fenômeno. É necessário alterar as disposições “modeladas pelas estruturas de dominação” e que reproduzem processos de violência simbólica contra as vítimas assediadas. Trata-se, portanto, de modificação radical das “condições sociais de produção das tendências que levam os dominados a adotar, sobre os dominantes, e sobre si mesmos, o ponto de vista dos dominantes” (BOURDIEU, 2014, p. 54).

Nos processos de dominação existem determinadas dinâmicas de funcionamento integrando a estrutura do campo social. Impõe-se dotar de visibilidade tais recursos estruturantes e estruturados, desconstruindo aquilo que é indiscutível (BOURDIEU, 2014, p. 106). Em termos de condutas abusivas e responsáveis pelo assédio moral na Administração Pública, o trabalho crítico realizado por sindicatos de servidores auxilia na tarefa de ampliar os debates sobre as mudanças necessárias na estruturação do campo administrativo. É claro, a tarefa não é simples, até porque o *habitus* burocrático e o próprio Direito Administrativo tendem à manutenção das formas tradicionais de organização dos campos de poder. Mesmo assim, a ampliação da atuação dos sindicatos e outros coletivos, além dos direitos fundamentais, contribuem para desconstruir a *Doxa* do campo (BOURDIEU, 2014, p. 108) e instituir espaços mais democráticos.

O aumento de políticas de diversidade no setor público, por exemplo, por intermédio da utilização de ações afirmativas, também auxilia na construção da autonomia de agentes públicos, acompanhadas por outras medidas, pois a igualdade de acesso aos cargos públicos não pode, como refere Bourdieu (2014, p. 110) em outro contexto, dissimular o baixo nível de ocupação de posições mais

favorecidas no campo da Administração. Vale a referência expressa, por óbvio considerando a época em que elaborada, ainda de grande atualidade, no que tange à dominação masculina:

Assim, em cada nível, apesar dos efeitos de uma superseleção, a igualdade formal entre os homens e mulheres tende a dissimular que, sendo as coisas em tudo igual, as mulheres ocupam sempre as posições menos favorecidas. Por exemplo, sendo embora verdade que as mulheres estão cada vez mais representadas em funções públicas, são sempre as posições mais baixas e mais precárias que lhe são reservadas [...] (BOURDIEU, 2014, p. 110).

O destaque é importante para a atuação preventiva do assédio moral. Não se trata somente de salvaguardar políticas públicas de acesso ao campo administrativo do Estado. É preciso ir mais longe e monitorar os processos burocráticos de distribuição de capital simbólico. As ações permanentes de qualificação dos agentes públicos criam condições para alterar o estado de coisas desiguais e modificar as posições ocupadas no campo da Administração por agentes dominantes, aperfeiçoando democraticamente a distribuição de capitais culturais e remuneratórios (BOURDIEU, 2014, p. 108). Não se pode desconhecer que determinados agentes do campo do Estado estão apartados dos demais por uma espécie de “coeficiente simbólico negativo” (BOURDIEU, 2014, p. 111), seja em virtude de raça, gênero, etnia, estética corporal, índice de produtividade etc. As ações de assédio estão diretamente relacionadas com a atuação de tais coeficientes simbólicos negativos. A vítima assediada, em diversos contextos, é isolada dos demais agentes para facilitar a dominação perpetrada pelo assediador.

A efetividade das variadas medidas preventivas do assédio moral precisa ingressar no sentido prático dos integrantes do campo e ampliar as possibilidades de modificações estruturais, erigindo espaços institucionais de autonomização dos agentes. É importante destacar que, para Bourdieu, é possível introduzir modificações no funcionamento dos campos, considerando a viabilidade de o *habitus* transformar-se ao sofrer os efeitos da *histerese* quando as condições objetivas geradoras de disposições são alteradas (BOURDIEU, 1994, p. 64).⁵⁶ A

56 O autor destaca, nos seguintes termos: “Assim, em razão do efeito da histerese que está necessariamente implicado na lógica da constituição do *habitus*, as práticas se expõem sempre a receber sanções negativas, portanto, um ‘reforço secundário negativo’, quando o meio com o qual elas se defrontam realmente está muito distante daquele ao

histerese é capaz de produzir o efeito de desajuste no *habitus*, sendo que existem diversos acontecimentos com a potencialidade de gerar tais desencaixes. Ao analisar a questão, Cheryl Hardy (2018, p. 184)⁵⁷ traz a hipótese de regulações estatais provocarem o efeito da *histerese*.

As regulações normativas, conectadas às alterações dos contextos políticos e sociais, têm a potencialidade de introduzir alterações nas regularidades do campo da Administração Pública e ensejar o efeito de *histerese* nos *habitus* arraigados. O Direito Administrativo, portanto, é capaz de auxiliar a tarefa de modificação e contribuir para a emancipação social. Concorda-se com Soraya Nour Sckell (2016, p. 174) quando alude o entendimento de Bourdieu sobre a atuação de juristas e do direito na emancipação social:

A questão fundamental na qual importa por fim insistir é como, para Bourdieu, o jurista e o direito podem contribuir para a emancipação social, o que pressupõe o que ele chama de uma *política realista (Realpolitik) da razão* todo e qualquer projeto de desenvolvimento da humanidade – mesmo em um quadro jurídico – deve considerar o desenvolvimento histórico dos valores universais – no nosso caso, aqueles relativos às questões de justiça (SCKELL, 2016, p. 174).

A democratização do campo administrativo, por meio da inserção de elementos de igualdade e fundada nos direitos fundamentais, configura-se importante universal e não resulta de alguma instância abstrata, ao contrário, alicerça-se em condições históricas e sociais de plausibilidades. A efetividade é engendradora nos diversos campos do mundo social, inclusive, no âmbito do campo jurídico, pelos agentes “que tem em comum o privilégio de lutar pelo monopólio do universal (BOURDIEU, 1997, p. 208-209)”. A distribuição universal das condições de possibilidade é elemento crucial para salvaguardar o caráter emancipatório das normatividades regulatórias do campo da Administração Pública e, por consequência, atingir níveis consideráveis de prevenção do assédio moral.

qual elas estão objetivamente ajustadas” (BOURDIEU, 1994, p. 64).

57 No entendimento do autor: “Quando a intervenção estatal muda o que é legítimo, os valores relativos dos capitais simbólicos são alterados e as interações entre estruturas de campo e *habitus* são deslocadas. O resultado é a *histerese*” (HARDY, 2018, p. 184).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Assédio Moral na Administração Pública não é um fenômeno novo, apenas faltava melhor nominá-lo como prática ilegítima do exercício das competências administrativas. Trata-se de ação administrativa relacionada com processos de dominação do agente assediador sobre a vítima assediada. O espaço burocrático, muito embora constituído como atividade ordenada por regulamentos, por leis ou normas administrativas e fundado no princípio da autoridade, como referiu Max Weber, configura-se ambiente propício para o assédio moral.

A Administração Pública precisa evoluir muito em termos de institucionalização de mecanismos preventivos. Em que pese primar pelo tratamento isonômico, a bandeira da impessoalidade produz alguns efeitos colaterais, dentre eles a incapacidade do setor burocrático para compreender as ações e omissões praticadas por agentes assediadores na vida cotidiana do serviço público. Em diversos casos, a *doxa* administrativa deixa de significar tais práticas de assédio moral, atribuindo, por meio da linguagem técnica, atributo de indisciplinas cotidianas, ineficiência do servidor público e outros mecanismos de normalização do espaço institucionalizado.

A caracterização do assédio moral na Administração Pública exige o permanente diálogo com outras normatividades. Não se trata de noção que surgiu no âmbito do Direito Administrativo, mas relacionada com tratamento vexatório, humilhação, perseguição, imposição de castigos e tantas outras condutas utilizadas para materializar a submissão. O estudo aqui desenvolvido, para além das normatividades, adotou o olhar sociológico, compreendendo tal prática como ação sociojurídica, resultado do *habitus* do agente público assediador, ou seja, conjunto de disposições, do modo a agir no espaço administrativo com indiferença e adotando condutas de dominação, discriminatórias, marcadas por humilhações e abusividades.

Durante o trabalho de pesquisa da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e das Turmas Recursais da Fazenda Pública, destacaram-se alguns indicadores importantes para configurar o assédio moral na Administração Pública como espécie de violência simbólica. A discricionariedade

administrativa é um deles, configurando-se por meio de ações burocráticas de ordenar e designar para a realização de tarefas, direcionadas para esvaziar as atribuições da vítima assediada. Também o sentido de interesse público foi utilizado em diversos casos, explicando a inicial submissão do servidor assediado, considerando não a força física da ação e sim a dimensão simbólica, impondo estruturas cognitivas sobre o sentido de interesse público. Por fim, a conduta praticada por assediadores conta com a presunção de legitimidade do discurso oficial, o dizer burocrático capaz de institucionalizar uma versão do funcionamento do campo administrativo.

Conforme aludido, adstrito ao propósito de ultrapassar algumas concepções subjetivistas do assédio moral, é relevante situar tal ação no horizonte do campo burocrático, vislumbrado como espaço estruturado de posições, postos, no caso da Administração Pública, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes nestes espaços, dotados de algumas leis de caráter geral em relação ao cotidiano do fazer burocrático.

Referiu-se, também, a necessidade de compreender o conjunto de capitais envolvidos, incorporados no que se denominou de capital funcional, assemelhando-se ao capital simbólico, agregando as dimensões do capital econômico, do capital cultural e do capital social, indicando a perversidade envolvida no assédio moral.

A análise jurisprudencial realizada, dialogando com as indicações sociológicas *habitus*, campo e capital, comprovou que muitos dos casos julgados originaram-se da própria construção dos espaços de poder da Administração, cujo exercício de competências administrativas reforçou a ideia de subjugar a vítima assediada. Outro dado digno de nota reside na circunstância de o assédio relacionar-se com o campo de poder no qual o campo administrativo insere-se.

Investigar o assédio moral no âmbito do campo administrativo do Estado é útil para entender o seu modo de funcionamento como ação sociológica de caráter relacional, bem como desenvolver algumas estratégias eficazes para a prevenção.

Urge aprofundar a democratização dos espaços administrativos, tornando as relações funcionais entre os agentes menos arbitrarias. É preciso reconfigurar o exercício da hierarquia, laborando preventivamente, de modo a conscientizar sobre a necessidade do uso legítimo de tal prerrogativa de organização, impedindo o desenvolvimento de processos de dominação.

Criar ambientes de maior diálogo e transparência ajuda no sentido de compreender a hierarquia como algo para o bom funcionamento do campo da Administração. Igual trabalho deve ser feito no que tange ao poder disciplinar. Disciplina não pode confundir-se com arbítrio, cabendo, ao ente público, construir mecanismos capazes de identificar a prática do assédio em situações rotineiras de instauração de processos administrativos disciplinares. O caráter preventivo materializa-se com a adoção do sistema de controle interno, filtrando decisões administrativas disciplinares, o que exige qualificação de agentes públicos sobre assédio moral.

Outro aspecto relevante consiste na desconstrução do aspecto simbólico contido na discricionariedade administrativa, ultrapassando-se a *doxa* dominante, atribuindo, ao agente público, parcela considerável de poder. Em diversos contextos, os controles estavam despreparados para a constatação de ações administrativas abusivas. O diálogo e a conscientização dos integrantes do campo burocrático e o permanente debate sobre assédio moral são mecanismos para o funcionamento diverso do espaço do Estado, ampliando o respeito e primando pelo paradigma do cuidado.

A concepção dialógica de administrar a coisa pública deve contar com comissões paritárias, nas quais servidores, autoridades e integrantes de sindicatos discutam sobre a melhor distribuição dos poderes administrativos e os meios necessários para desenvolver ações direcionadas para o reconhecimento dos agentes públicos em quadros de vulnerabilidade ocasionados por assédio moral. É claro, são múltiplos os riscos da estratégia. Deve-se cuidar para que as comissões não incorporem os problemas similares da Administração Pública, tornando ineficaz a dinâmica de prevenção. Os espaços dialógicos precisam de autonomia, caso contrário, sucumbirão às ingerências de poder dos agentes do campo burocrático.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e os significados das reformas administrativas. **Burocracia e Política no Brasil. Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI.** Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silva Pacheco (Orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALVARES, Jandira Maria Vannier Teixeira. **O Abuso de Poder.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ÁLVARO SANZ, Cristina. El Acoso laboral en la Administración Pública. **Trabajo de Fin de Grado.** Segovia, 2017.

AMENÁBAR, María del Pilar. **Responsabilidad Extracontratual de la Administración Pública.** Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2008.

ARAÚJO, Marley Rosana Melo de.; MORAIS, Regina Santos de. Precarização do Trabalho e o Processo de Derrocada do Trabalhador. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 20, n. 1, p. 1-13, 2017. São Paulo: USP.

ARBONÉS LAPENA, Hilda Irene. **Acoso Moral en el Trabajo y su Tutela preventiva.** Espanha: Editorial Bormarzo, 2014.

ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Assédio Moral e Saúde no Trabalho do Servidor Público do Judiciário: implicações psicossociais. **Tese de Doutorado.** Apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS. Porto Alegre, 2013.

BARRETO, Margarida Maria Silveira. **Assédio Moral: risco não visível no ambiente de trabalho.** Entrevista concedida para a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP). <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/11818>>. Acesso em 27/12/2018.

BARRETO, Margarida. Assédio Moral: o risco invisível no mundo do trabalho. **Jornal da rede Feminista de Saúde**, n. 25, junho, 2002.

BATISTA, Vera. Assédio: queixas aumentam, mas processos diminuem. **Correio Braziliense**, Brasília, 6 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/05/06/interna-brasil,753261/casos-de-assedio-moral-crecem-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 06/07/2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zigmunt. **Para que Serve a Sociologia?** Diálogos com Michael Hviid Jacobsen e Keith Tester. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BERGER, Peter.; LUCKMAN, Thomas. **A Construção Social da Realidade.** 36. ed. Tradução Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovas, 2014.

BOURDIEU, Pierre.; CHAMBOREDON, Jean-Claude.; PASSERON, Jean-Claude. **A Profissão de Sociólogo**. Preliminares Epistemológicas. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Tradução Daniela kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**, Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

BOURDIEU, Pierre. A Economia das Trocas Linguísticas. In: **A Economia das Trocas Linguísticas**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da USP, 1996, p. 23-80.

BOURDIEU, Pierre. **A Reprodução**. Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino. Tradução de Reynaldo Bairão. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1992.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. Tradução Cássia R. de Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004b.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**. Táticas para enfrentar a invasão Neoliberal. Tradução Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BOURDIEU, Pierre. Da Casa do Rei à Razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. **O Mistério do Ministério**. Pierre Bourdieu e a Política Democrática. Tradução Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma Teoria da Prática. **Pierre Bourdieu. Sociologia**. Renato Ortiz (Org.). Coordenador Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, p. 46-81, 1994b.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOURDIEU, Pierre; CHRISTIN, Olivier; WILL, Pierre-Étienne. Sobre a Ciência do Estado. **Temáticas**. v. 20, n. 11, p. 251-265, 2012, ago./dez.

BOURDIEU, Pierre; **Meditações Pascalianas**. Tradução Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. O Campo Científico. **Pierre Bourdieu. Sociologia**. Organizado por Renato Ortiz. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência**. Por uma Sociologia Clínica do Campo Científico. Tradução Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Poder, Derecho y Clases Sociales**. 2. ed. Traducción Maria José Bernuz García Inda *et ill*. Bilbao: Editorial Desclée Brouwer, 2001b.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Tradução de Marie France Garcia. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Sobre a Teoria da Ação. Tradução Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguir. São Paulo. Cia. das Letras, 2014b.

BOURDIEU, Pierre.; WACQUANT, Löic. **Una Invitación a la Sociología Reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A produção da Crença**: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Tradução Guilherme J. de Freitas Teixeira e Maria da Graça Jacinto Setton. São Paulo: Zouk, 2002.

BOVINO, Maria. **Il Mobbing**. Dalla Scienza Alla Giurisprudenza. Disponível em: <www.diritto.it/docs/34076> - Il mobbing. 2012.

CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica. Madrid: Tecnos, 1994.

CAMPO, Roberto Augusto de Carvalho.; PANCHERI, Ivanira. Predomínio do Assédio Moral na Administração Pública. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v.112, p. 239-283, jan./dez. São Paulo, 2017.

CASSAGNE, Juan Carlos. **El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discricionariedad Administrativa**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial B de F, 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Contra a Violência**. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://csbh.fabramo.org.br>>. Acesso em 22/02/2019.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. **La Desviación de Poder**. 2. ed. Madrid: Civitas, 2004.

COELHO, Daniela Mello. **Administração Pública Gerencial e Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CONTATORE, Octavio Augusto.; MALFITANO, Ana Paula Serrata.; BARROS, Nelson Filice de. Por uma Sociologia do Cuidado: reflexões para além do campo da saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 17, n. 1, <17(1): e0020031>, Rio de Janeiro, 2018.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar**. Temas Substantivos e Processuais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Desvio de poder na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O Sistema Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

EGE, Hardold. Il Fenomeno del Mobbing: prevenzione, strategie, soluzioni. **Specializzato in Psicologia del Lavoro e Dell'Organizzazione**. Bologna, 2005. <<https://www.aosp.bo.it/files/fenomeno.pdf>>. Acesso em: 11.09.2020.

EXTREMADURA, Junta de. Procedimiento de Actuación ANTE Situaciones de Acoso Moral en el Trabajo Dirigido al Personal del Ámbito de la Administración General. Edición 01, 07.11.2011.

FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociedade da Austeridade e o Direito do Trabalho de Exceção**. Porto: Vida Económica, 2012.

FISCHER, Frida Marina. Relevância dos Fatores Psicossociais do Trabalho na Saúde do Trabalhador. **Rev. Saúde Pública**, v. 46, n. 3, p. 401-406, 2012.

FRANÇA, Philip Gil. **Ato Administrativo e Interesse Público**. Gestão Pública, Controle Judicial e Consequencialismo Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FRIAS, Sonia M. Hostigamiento y Acoso Sexual. El caso de una institución de procuración de justicia. **Estudios Sociológicos**. v. 38, n. 112, p. 103-139, enero-abril, 2020, México.

GARCÍA INDA, Andrés. Introducción. La Razón del derecho: entre habitus y campo. **Poder, Derecho y Clases Sociales**. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GENTILE, Maria. **Il Mobbing**. Problemi e Casi Pratici nel Lavoro Pubblico. Milano: Giuffrè, 2009.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução Raul Fiker. 6. Reimpressão. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em Descontrole**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: RECORD, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. 6. ed. Porto Alegre: PENSO, 2012.

GINER ALEGRÍA, César Augusto. Aproximación Conceptual y Jurídica al Término Acoso Laboral. **Anales de Derecho**, Número 29, p. 224-245, 2001.

GOIRÍA, Juan.; OLAIZOLA, Iñaki.; SAN SEBASTIÁN, Xavier. La Preeminente y Eficiente Dimensión Preventiva: evaluación y planificación de los riesgos psicosociales en las organizaciones públicas en contextos de crisis y cambio. In: **El Mobbing en las Administraciones Públicas**: como prevenirlo y sacionarlo. Navarro: Thomson Reuters/Arazandi, 2012.

- GOMES, Cecília de Almeida.; GOMES, Alfredo de Almeida. A Segurança do Trabalho na Geração de Valor no Serviço Público. **XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Porto Alegre, Brasil, 20.10.11, 2005, p. 2.314-2.322.
- GOMÉZ JIMÉNEZ, Esther. El Acoso en La Administración Pública. Una Propuesta de Intervención a través de la mediación. In: **Lan Harremanank, Revista de Relaciones Laborales**. n. 36, p. 247-263, 2017-I.Universidad del País Vasco.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 1. Parte General. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- GUIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. 6ªed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- HARDY, Cherly. Histerese. **Pierre Bourdieu. Conceitos Fundamentais**. Editado por Michael Grenfell. Tradução de Fábio Ribeiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.
- HERZFELD, Michael. **A Produção Social da Indiferença**. Explorando as Raízes Simbólicas da Burocracia Ocidental. Tradução de Flávio Gordon. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.
- HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral**. A Violência Perversa no Cotidiano. 13. ed. Tradução Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no Trabalho**. Redefinindo o Assédio Moral. Tradução Rejane Janowitz. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- HIRIGOYEN, Marie-France. **Todo lo que hay que saber sobre el acoso moral en el trabajo**. Traducción de Montserrat Asenio Fernández. Barcelona: PAIDÓS, 2014.
- JARES, Xesús R. **Educar para a Paz em Tempos Díficeis**. Tradução Elizabete de Moraes Santana. São Paulo: Palas Athena, 2007.
- JOURDAIN, Anne.; NAULIN, Sidonie. **A Teoria de Pierre Bourdieu e seus Usos Sociológicos**. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2018.
- KERTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da Razão**. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LAHIRE, Bernard. Campo. **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 64-66.
- LIMA, Denise Maria de Oliveira. Campo de Podere, Segundo Pierre Bourdieu. **Cógitto**, Salvador, n. 11, outubro, 2010.
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. Revista e Reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.
- LOPEZ, Saúl Chávez. El Concepto de Riesgo. **Recursos Naturales**, v. 4, n. 1, p. 32-52, 2018. Disponible en: <<https://doi.org/10.18846/renaysoc.2018.04.01.003>>. Acesso em 05.01.2020.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. **Mobbing en la Administración**. Reflexiones sobre la Dominación Burocrática. Barcelona: Bosch Editor, 2007.

MAGNE, Laurent. Histoire sémantique du risque et de ses corrélats. In: **Journées d'histoire de la comptabilité et du management**. Disponível em: <https://halshs.archiveouvertes.fr/file/index/docid/465954/filename/Magne_Historiemantiquedurisquetdsescorrelats.pdf>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, José Manuel. **Sociologia do Risco**: uma breve introdução e algumas lições. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016.

MERTON, Robert K. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NASCIMENTO, Sônia Aparecida Castro Macaro. Assédio Moral no Ambiente do Trabalho. **Revista LTR**: Legislação do Trabalho e Previdência Social. São Paulo, v. 68, n. 8, ago. 2004.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Assédio Moral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 26-28.

NOHARA, Irene Patrícia. **A Reforma Administrativa e Burocracia**. Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Direito Administrativo e Vulnerabilidades**: diálogos sociojurídicos das ações públicas no Estado Constitucional. Canoas: Editora Unilasalle, 2018.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Os (Des) Caminhos Hermenêuticos do Direito Administrativo**. Historicidade e Constitucionalização para a Efetividade dos Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OHLWEILER, Leonel. **Direito Administrativo em Perspectiva**: os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Organização Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Método, 2018.

OLIVERA PRADO, Mario. Hacia una Sociologia de la Corrupción. **Revista Probidad**. Edición Dieciséis, octubre-novembre, 2001, p. 1-10. San Salvador: Centro de Gobierno, El Salvador.

PETTERS, B. Guy. La Pubblica Amministrazione. 2. ed. Traduzione di Salvatore Cimmino e Mauro Tebaldi. Bologna: Il Mulino, 1999.

PLUMMER, Ken. **Sociologia**. Tradução Rogério Waldrigues Galindo. São Paulo: Saraiva, 2015.

- REDINHA, Maria Regina. Assédio Moral ou *Mobbing* no trabalho, In **V Congresso Nacional de Direito do Trabalho – Memórias**. António Moreira (Coord.). Almedina: Coimbra, janeiro, 2003, p. 169-171.
- RITZER, George. **Teoría Sociológica Contemporanea**. Traducción Maria Teresa Casado Rodriguez. Madrid: McGraw-Hill, 1995.
- ROSSEAUX, Xavier. Violência. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 1999, p. 822-828.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho de la Función Pública**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2008.
- SANTOS, Francisco Geraldo M. O Campo Jurídico e a Formação do Estado Moderno à Luz da Teoria Sociológica de Pierre Bourdieu. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n. 1, p. 18-32, jan./abr. 2020.
- SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.
- SCKELL, Soraya Nour. Os Juristas e o Direito em Bourdieu. A Conflituosa Construção Histórica da Racionalidade Jurídica. São Paulo. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 28, n. 1, p. 157-178, 2016.
- SERRANO, José Luis. **Historia del Riesgo**. Paralelo 36 Andalucía. Disponível em: <<http://www.paralelo36andalucia.com;historiadelriesgo>>. Acesso em 06.01.2020.
- SILVA, Leda Maria Messias da.; SILVA, Lanaira. **O Assédio Moral na Administração Pública**: um livro em prol da extinção dessa praga. São Paulo: LTR, 2015.
- SILVA, Leda Maria Messias da.; CARVALHO, Gisele Mendes de.; Et al. **Assédio Moral no Ambiente do Trabalho**: uma proposta de criminalização. Curitiba: J. M. Livraria Jurídica, 2013.
- SOBOLL, Lis Andrea Pereira. **Assédio Moral Organizacional**: uma análise da organização do trabalho. São Paulo: Caso do Psicólogo, 2008.
- SORIANO, Ramón. **Sociologia del Derecho**. Barcelona: Ariel, 2012.
- SOUZA, Jessé. A Cegueira do Debate Brasileiro sobre as Classes Sociais. **Revista Interesse Nacional**, Ano 7, n. 27, p. 3757, outubro-dezembro, 2014.
- SOUZA, Jessé. O Patrimonialismo é o problema brasileiro? **Revista Simetria**, v. 1, n. 3, 2017. Tribunal de Constas do Município de São Paulo. São Paulo,
- SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Da Escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- STRECK, Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- TÁCITO, Caio. O Abuso do Poder Administrativo no Brasil – Conceito de Remédios. **Revista de Direito Administrativo**. v. 56, p. 1-28, 1959. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

TEMÓTEO, Marcelo Douglas de Figueiredo. Um processo por assédio moral é registrado a cada 55 horas. **Correio Brasiliense**. 23/10/2016. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23/internas_economia,554349/um-processo-por-assediomoral-e-registrado-a-cada-55-horas.shtml>. Acesso em: 04 jun. 2020.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 27-53, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TREVES, Renato. **Sociologia do Direito. Origens, Pesquisas e Problemas**. 3. ed. Tradução Marcelo Branchini. Barueri-SP: Manole, 2004.

VASCONCELOS, Edson Aguiar. **Direito Administrativo Brasileiro. Origem, Evolução e Perspectiva**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

WACQUANT, Löic. Esclarecer o *Habitus*. In: **Educação & Linguagem**. Ano 10. n. 16, p. 63-71, jul.-dez., 2007.

WACQUANT, Löic. Mapear o Campo Artístico. In: WACQUANT, Löic. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 48, 2015, Portugal.

WARAT, Luis Alberto. **O Direito e sua Linguagem**. 2ª Versão. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

WEBER, Max. Burocracia. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-282.

Weber, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 1 e 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ISBN 978-658948617-6



9 786589 486176

UNIVERSIDADE 
LaSalle
Editora