

# ASSÉDIO MORAL NO CAMPO BUROCRÁTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

MORAL HARASSMENT IN THE BUREAUTIC FIELD OF  
BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

ACOSO MORAL EN EL CAMPO BUROCRÁTICO DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

## SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. O Assédio Moral como Patologia do Mundo do Trabalho: a relevância do tema no espaço burocrático; 3. O Conceito de Assédio Moral no Direito (Administrativo): os perigos do formalismo jurídico; 4. Perspectivas Sociojurídicas do Assédio Moral: *habitus*, campo e capital; 5. A Caracterização do Assédio Moral na Administração Pública: indicações a partir da pesquisa empírica; 6. Conclusão; Referências.

## RESUMO:

O presente artigo investiga o assédio moral na Administração Pública, considerando a relevância do tema e o aumento de casos julgados pelos tribunais. A prática do assédio moral encontra ambiente propício no espaço burocrático e surge a partir do exercício abusivo de determinados poderes administrativos, em especial o hierárquico e o disciplinar, cujos desvios colocam as vítimas em contextos vexatórios e de humilhações. A metodologia empregada foi pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com indicadores construídos a partir da teoria sociológica de Pierre Bourdieu. A análise do material empírico permitiu compreender o modo de funcionamento do assédio no campo administrativo do Estado.

Como citar este artigo:  
OHLWEILER, Leonel,  
Assédio Moral no  
campo burocrático  
da administração  
pública brasileira.  
Argumenta Journal  
Law, Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 34, 2021,  
p. 323-364.

Data da submissão:  
16/12/2019  
Data da aprovação:  
15/09/2020

**ABSTRACT:**

This article investigates moral harassment in public administration, considering the relevance of the theme and the increase of cases judged by the courts. The practice of moral harassment finds favorable environment in bureaucratic space and arises from the abusive exercise of certain administrative powers, especially hierarchical and disciplinary, whose deviations place victims in vexatious and humiliating contexts. The methodology used was bibliographic and jurisprudential research, with indicators built from Pierre Bourdieu's sociological theory. The analysis of the empirical material allowed us to understand the way harassment works in the State administrative field.

**RESUMEN:**

Este artículo investiga el acoso en la Administración Pública, considerando la relevancia del tema y el aumento de casos juzgados por los tribunales. La práctica del acoso encuentra un ambiente favorable en el espacio burocrático y surge del ejercicio abusivo de ciertos poderes administrativos, especialmente jerárquicos y disciplinarios, cuyas desviaciones colocan a las víctimas en contextos vejatorios y humillantes. La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica y jurisprudencial, con indicadores construidos a partir de la teoría sociológica de Pierre Bourdieu. El análisis del material empírico nos permitió comprender cómo funciona el acoso en el campo administrativo del Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Assédio moral; Administração Pública; campo burocrático; poder hierárquico; poder disciplinar.

**KEYWORDS:**

Moral harassment; Public administration; bureaucratic field; hierarchical power; disciplinary power.

**PALABRAS CLAVE:**

Acoso; Administracion Publica; campo burocrático; poder jerárquico; poder disciplinario.

## 1. INTRODUÇÃO

A investigação realizada versa sobre tema de grande importância para a Administração Pública, o assédio moral praticado por agentes públicos, ações administrativas abusivas consistentes em atentados contra a dignidade, repetitivas, mediante atos, gestos, palavras e outros comportamentos que ensejam situações de dominação das vítimas assediadas. O fenômeno não é novo, 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 diversas peculiaridades do campo burocrático, ambiente propício para comportamentos marcados pela violência simbólica. Muito embora o foco de tais ilícitos não se relacione de modo direto com a questão da produtividade, a análise aqui realizada não exclui tal possibilidade, indicando também o fato da disputa de poder, competitividade pelo domínio do espaço administrativo, como ingredientes cruciais.

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 artigo destaca o assédio moral na Administração Pública como ação sociojurídica, vislumbrando-o como consequência das influências do mundo social e do modo de funcionamento do campo administrativo do Estado, com as especificidades do exercício do poder, ou seja, como ação oriunda de um *habitus*, princípio gerador e estruturador de práticas, de patologias funcionais.

O assédio moral, portanto, pode ser tratado a partir de inúmeras abordagens, com reflexos em outros campos jurídicos, como no Direito Civil, Direito Penal e Direito do Trabalho, por exemplo. No entanto, a investigação aqui se restringe às repercussões no Direito Administrativo.

O objetivo do trabalho consiste em olhar o assédio por meio das lentes da sociologia de Pierre Bourdieu, teoria de base utilizada para dialogar com o Direito Administrativo, aplicando e enriquecendo o leque de perspectivas. A metodologia empregada foi pesquisa bibliográfica e juris-

prudencial de casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no período de cinco anos, de 2013 até 2018.

Inicialmente, destaca-se o assédio moral como patologia, indicando a relevância da questão no universo da Administração Pública e de que modo autores como Max Weber e Robert Merton, com questionamento sobre a burocracia, contribuem para discutir o tema da pesquisa. Na segunda parte do estudo individualizou-se o conceito de assédio moral, com a inicial teorização na área da psicologia, migrando para o Direito do Trabalho, até chegar ao Direito Administrativo, mas com a dimensão crítica de Bourdieu sobre a necessidade de ultrapassar a doxa burocrática dos conceitos.

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, auxilia no tratamento do tema a partir do caráter relacional. A ação assediadora não é algo decorrente apenas de aspectos subjetivos, da intenção do agente público, bem como restrito à influência objetiva da estrutura.

Na última parte foram descritos os resultados da pesquisa empírica, focada em casos judicializados de assédio moral na Administração Pública, aplicando os indicadores do tópico anterior, permitindo melhor compreender o perfil dos agentes públicos assediadores, das vítimas assediadas e a prática do assédio nos espaços burocráticos.

As reflexões desenvolvidas integram o projeto maior desenvolvido no sentido de questionar as relações entre Administração Pública e Sociedade, cujo tema aqui tratado merece outros estudos, considerando as inúmeras possibilidades de pesquisa.

## **2. O ASSÉDIO MORAL COMO PATOLOGIA DO MUNDO DO TRABALHO: A RELEVÂNCIA DO TEMA NO ESPAÇO BUROCRÁTICO**

A incidência de casos de assédio moral na Administração Pública, cada vez mais, ocupa o cenário das preocupações com processos legítimos de gestão, deixando de caracterizar-se fenômeno típico das organizações privadas. Conforme dados da Controladoria-Geral da União, cresceu o número das 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 para apurar a prática de assédio moral, resultando 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<sup>1</sup>. Para o 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, além do isolamento da vítima de assédio moral em um cubículo, sem ventilação, com o propósito de apartá-la dos demais colegas da equipe de trabalho, vedando-se o compartilhamento de informações, cujo propósito comprovado de impedir o recebimento de tarefas. Em decorrência da prática, 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 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 ([www.correiobraziliense](http://www.correiobraziliense.com.br), notícia, 23/10/2016).

Muito embora não seja o foco da investigação, em relação aos empregados públicos da Administração Pública Federal, conforme informação do Tribunal Superior do Trabalho, houve 74 novos registros de assédio moral em janeiro de 2016, 116 em janeiro de 2017, alcançando o pico de 218 em novembro daquele ano. Já, relativamente aos titulares de cargo efetivo, os dados igualmente são relevantes, 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 ([www.correiobrasiliense.com.br](http://www.correiobrasiliense.com.br), notícia, 05.06.2019).

O quadro acima retratado indica a abrangência do assédio moral, não apenas como fenômeno local, mas algo inserido no que Juan B. Lorenzo de Membiela destaca como 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 caracterizando-se como epidemia. O assédio moral na Administração Pública, como alude o autor, relaciona-se com o próprio processo de dominação que se desenvolve no Estado como campo de poder: “O que descreve não é nem mais, nem menos que a dominação do funcionário pela Administração Pública independentemente da sua dimensão pessoal, da sua dignidade” (LORENZO DE MEMBIELA, 2007, p. 43)<sup>2</sup>.

Não se pode olvidar, o ambiente propício dos espaços burocráticos para a ocorrência de assédio moral, compreendendo a burocracia com 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 no princípio da autoridade, conferindo ao agente administrativo a competência para dar as ordens necessárias à execução de tais deveres, delimitada por normas relacionadas com os 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 com base nos princípios da hierarquia e dos níveis de autoridade, fixando vínculos de subordinação, com a previsão escalonada de postos superiores e inferiores.

A prática do assédio moral surge a partir do exercício de determinados poderes administrativos, em especial o hierárquico e o disciplinar, cujos desvios colocam a vítima em situações vexatórias e de humilhação. É claro que a concepção burocrática, na sua própria gênese, forma-se com base em níveis e escalonamentos, possibilitando a interposição de recursos para a autoridade superior (WEBER, 1982, p. 230). No entanto, em quadros de assédio moral, a previsão formal sucumbe diante dos contex-

tos fáticos de imposição da autoridade burocrática. Trata-se de 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 com a busca de maior eficiência da atuação burocrática, mas, por outro, o cumprimento objetivo determina ações “sem relação com pessoas”.

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, conseguindo 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 assédio moral que será aqui examinado configura-se de modo paradoxal, ao mesmo tempo a Administração Pública prima pelo tratamento isonômico nas relações externas com os cidadãos, bem como, no plano interno, da própria instituição, mas também enseja ações e omissões desconsiderando aspectos individuais e pessoais dos agentes públicos vítimas de constrangimentos e violências cotidianas no ambiente do Estado, ressaltando a incapacidade do sistema burocrático de lidar com tais situações de vulnerabilidade e personalizadas. Sob a perspectiva organizacional não se pode desconsiderar, como refere Max Weber, 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,

capazes de ensejar desde o descumprimento de objetivos constitucionalmente legítimos da Administração, bem como a degradação da saúde dos agentes. O sociólogo parte do pressuposto de sua teoria funcionalista para compreender as disfunções, pois vislumbra a burocracia como espaço de organização formal, com divisão nítida de atividades integradas, consideradas como deveres inerentes ao cargo.

Algumas das características da burocracia, conforme o 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 com o 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 uma pressão constante sobre o agente público, com a finalidade de adotar condutas metódicas, prudentes e disciplinadas para alcançar bons resultados (MERTON, 1970, p. 275).

É claro, tais referências devem ser melhor especificadas em termos da Administração brasileira, mas ao longo da investigação será possível detectar a ocorrência do assédio moral em casos de uso exacerbado das exigências por resultados e o cumprimento de regras, bem como pela utilização indevida de tal prerrogativa, com o nítido 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 casos peculiares de assédio moral.

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, ao mesmo tempo, determina a incapacidade de ajudar não somente os cidadãos, mas os próprios agentes públicos vítimas de assédio moral. No mesmo sentido já destacado anteriormente, quando o servidor enredado em situações 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”, desqualificando aquela vítima que pretende contextualizar modos e maneiras do fazer administrativo impregnado em determinados órgãos públicos.

E por fim, talvez uma das disfunções mais destacadas, resultado da norma de impessoalidade, a despersonalização das relações, também já detectado 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. Logo, “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, no qual a sociedade caracteriza-se como um sistema complexo, cujas várias partes atuam juntas para produzir estabilidade e solidariedade (GIDDENS, 2012, p.31), postura teórica volta da com maior ênfase nos consensos produzidos e determinados espaços sociais. No caso da burocracia, a ordem e o equilíbrio estariam de acordo com a ordem natural das coisas. No entendimento de Anthony Giddens, “procurar os aspectos disfuncionais do comportamento social significa concentrar-se em aspectos da vida social que desafiam a ordem de coisas existentes.” (GIDDENS, 2012, p. 31). De qualquer modo, com 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, práticas de dominação simbólica.

### **3. O CONCEITO DE ASSÉDIO MORAL NO DIREITO (ADMINISTRATIVO): OS PERIGOS DO FORMALISMO JURÍDICO**

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 um primeiro momento, com maior visibilidade no âmbito do Direito do Trabalho. No entendimento de Maria Regina Redinha (2003, p. 169-171), assédio moral caracteriza-se como 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 assediador. Tal prática nas relações de trabalho não ocorre ao acaso, mas se situa em contextos estratégicos, resultado, como menciona a autora, de uma organização, impondo-se destacar também a questão da duração temporal e do processo de dominação da vítima, muitas vezes excluída do mundo do trabalho.

Na mesma linha, Sonia Mascaro Nascimento refere o assédio moral como:

[...] 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).

Destaca-se de tal ideia o aspecto abusivo presente na relação de trabalho quando caracterizado o assédio moral, cujas diversas consequências nefastas expõem o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, ofendendo a personalidade, a dignidade ou a integridade psíquica, de acordo com a autora.

Até pelas próprias condições epistemológicas de proteção ao trabalhador, o assédio moral foi construído para estabelecer alguns critérios de salvarguardar 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 fenômeno, mas na órbita das relações com a Administração Pública. Em texto no qual aborda a questão, Antonio Cogliandro parte do seguinte pressuposto sobre o assédio moral:

O termo *mobbing* é geralmente usado para se referir às várias formas de violência psicológica exercidas contra os trabalhadores no local de trabalho. Vem do verbo inglês “to mob”, que significa: cercar, cercar, sitiá-lo, atacar, assalto em massa, multidão. No local de trabalho, a palavra *mobbing* assume o significado de assédio, perseguição ou, mais genericamente, violência psicológica perpetrada pelo empregador ou colegas contra o trabalhador. As razões da perseguição podem ser as mais variadas: inveja, competição, medo de ser superado, uma simples antipatia por um colega ou subordinado, carreirismo desenfreado, racismo, diversidade religiosa ou cultural em comparação com o grupo dominante, ou um simples gosto em fazer o machucar outra pessoa. Frequentemente, é o empregador que usa esse método com trabalhadores desconfortáveis. (COGLIANDRO, 2015, p. 01)<sup>3</sup>.

Considerando as referências supra, 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 “a ação verbal ou psicológica de natureza sistemática, repetida ou persistente pela qual, no local de trabalho ou em conexão com o trabalho, uma pessoa ou grupo de pessoas fere, humilha, ofende ou intimida a víti-

ma (OIT 2002)” (GÓMEZ JIMÉNEZ, 2017, p. 251)<sup>4</sup>.

Os autores com pesquisas direcionadas para o *mobbing* na Administração Pública identificam tal campo como propício para tal espécie de ação, nos termos expostos por Marlene Valério dos Santos Arenas:

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 assediá-los 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).

Quando se examina o tema do assédio moral no âmbito do Direito Administrativo deve-se atentar para os perigos de tal juridicização. As observações de Pierre Bourdieu sobre a ciência jurídica, o formalismo e o instrumentalismo são pertinentes para o debate. O primeiro ponto configura-se 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).

As questões levantadas neste breve estudo partem da necessidade de discutir o assédio moral não somente sob a perspectiva do Direito Administrativo, mas de modo relacional com o mundo social, com os diversos contextos das vítimas, dos assediadores e da própria lógica do campo burocrático. A leitura da normatividade administrativa não pode cair no formalismo racionalizante desconhecendo que o próprio critério para significar a ação abusiva praticada resulta de condicionantes sociais e possibilidades de construção e funcionamento do espaço jurídico-administrativo.

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 condi-

ção tácita da discussão” (BOURDIEU, 1994, p. 123). Laborar com o assédio moral exige certa dose de heterodoxia para denunciar os processos simbólicos oficialmente institucionalizados no Estado, responsáveis por diversas formas de censura de sentido, mas que fazem parte do próprio modo de funcionamento deste campo. Constitui-se espécie de vigilância epistemológica com relação à juridicização do assédio moral pelo Direito (Administrativo), pois a tendência é trazer para o campo científico a parcela do mundo social que caiba e confirme o discutido e formalizado pelos doxósofos, 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, pois a Administração Pública (o Estado) pensa o assédio moral a partir por meio da lógica do campo de poder, pois tal ação ocorre no espaço normativo e estruturado do ente público, impondo-se atentar para leituras fundadas na doxa institucionalizada pelo seu específico 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-se relações de força (BOURDIEU, 1996, p. 24) que ocorrem dentro e fora do campo burocrático da Administração. Trata-se de elemento importante, ultrapassando a dimensão formal do juridicamente preponderante. 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” e determina o modo de funcionamento dos textos no próprio campo jurídico.

Atribuir sentido ao assédio moral na Administração Pública como tal, envolve diversos atos de dizer como as coisas são, em especial aqueles que ocorrem no interior do próprio Estado. 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 impor-

tante atentar não cair nos formalismos modelatórios dos atos de categorização do Direito Administrativo e tornar como espécie de “nada social”, algo sem importância, os aspectos fundamentais das ações assediadoras praticadas por agentes públicos.

A pesquisa com a perspectiva sociojurídica lida não somente com a construção de um conceito como ato de nomeação, enunciação, mas com 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, 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 próprio mundo social e das relações de poder determinantes dos complexos modos de funcionamento, mas decorre de diversas estruturas estruturadas, historicamente construídas (BOURDIEU, 1989, p. 238), valendo-se da condição de ente público para atomizar os atos simbólicos de nomeação, por exemplo, por intermédio de discursos abstratos, moldando ações praticadas por agentes públicos aos esquemas teóricos e práticos de funcionamento do campo. É indubitável a relação da tipificação legal de atos de assédio moral, mas, não se pode cair na tentação ingênua da normatividade, considerando que a normatização é um ato simbólico de nomeação. O trabalho realizado por Bourdieu é de grande relevância para destacar tal dimensão da linguagem e do exercício dos poderes 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?

Significa que assédio moral decorre das próprias influências do mundo social e do específico campo burocrático sobre o agente assediador, como 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 como prática (BOURDIEU, 1994b, p. 61) oriunda de um *habitus*. Deste modo, é relevante indagar sobre as condições de produção do assédio conectadas com o próprio modo de estruturação e funcionamento da Administração como campo de poder, com estruturas que tendem a ser reproduzidas e capazes de produzir efeitos simbólicos.

Como aduz Ken Plummer, um dos modos de acessar a imaginação sociológica<sup>5</sup> reside em 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, mas somente indicar algumas possibilidades de questionamentos (PLUMMER, 2015, p. 97): 1) como a pesquisa empírica foca-se em decisões judiciais, é interessante agrupar os diversos casos a partir de conexões construídas com base em alguns elementos da sociologia de Pierre Bourdieu, em especial *habitus*, campo e capital, 2) discutir o assédio na Administração também com a perspectiva do modo de funcionamento do campo burocrático, considerando a sua formação e a influência exercida sobre os agentes públicos e 3) direcionar a pesquisa considerando a própria cultura do campo burocrático.

No que tange ao último ponto, Ken Plummer aduz o caráter crucial da cultura para compreender o mundo de significados, conforme destaca de modo expresso:

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 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).

São algumas referências para mergulhar no universo do assédio mo-

ral na Administração Pública, voltando-se para o modo como determinados símbolos, narrativas, histórias, rituais, valores, papéis e linguagens influenciam tal ação, portanto, problematizando a cultura construída e institucionalizada em determinados ambientes administrativos. É claro que o trabalho aqui desenvolvido não é suficiente para abarcar todas as indagações, mas apenas algumas relacionadas com o ponto de vista sociojurídico da teoria de Pierre Bourdieu.

#### **4. PERSPECTIVAS SOCIOJURÍDICAS DO ASSÉDIO MORAL: HABITUS, CAMPO E CAPITAL**

O assédio moral na Administração Pública, considerado como prática, como ação sociojurídica, ocorre na órbita do uso abusivo de competências administrativas, resultado do *habitus* do agente público, sendo possível identificar alguns componentes do que se poderia denominar de *habitus* burocrático próprio, conjunto de disposições, do modo 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 do entendimento 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, 1994, p.61)<sup>6</sup>.

O assédio moral na Administração Pública configura-se espécie de violência simbólica que ocorre no espaço institucional da burocracia do Estado, espaço esse também dividido por grupos e erigido a partir de múltiplas práticas típicas e capazes de identificar o grupo, como ações administrativas, atividades de poder, ritos burocráticos, modos de compreensão e do fazer público, linguagens oficiais, etc.

Um indicador importante para compreender a ação assediadora reside na discricionariedade. No exercício de tal competência administrativa possibilita-se considerável margem para a tomada de decisões, além da própria manipulação simbólica de sentidos normativos. Como sustenta 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, fáctica e juridicamente aceitáveis, observados os requisitos da efetividade do direito fundamental à boa administração pública.” (FREITAS, 2013, p. 344)<sup>7</sup>.

Contextos de assédio moral ocorrem, por exemplo, com ações burocráticas de ordenar e designar para realização de tarefas, mas de modo a esvaziar as atribuições da vítima assediada, dotando o exercício da competência administrativa de aparente legitimidade, cuja análise aprofundada possibilita descortinar a violência simbólica de autêntico castigo. As prerrogativas públicas de ordenação e designação fazem parte do sistema de disposições predispostas para funcionarem como estrutura estruturante de representações de dominação, assumindo-se como modo de agir inerente à concepção de autoridade burocrática.

Também integra o *habitus* burocrático no qual ocorre o assédio moral o sentido simbólico de interesse público. Como mencionava Ruy Cirne Lima, a relação de administração é relação jurídica estruturada sob o influxo de uma finalidade cogente, cujas prerrogativas devem materializar 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)<sup>8</sup>.

Constata-se em tal indicador o que Pierre Bourdieu menciona como poder simbólico<sup>9</sup>, presente no modo de 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 sentido de interesse público utilizado por agentes públicos assediadores possibilita compreender, em geral, a inicial submissão 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<sup>10</sup> 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 determinada tarefa vexatória ou até submeter-se a determinado estado de humilhação, tudo em nome do interesse público da qual é o portador oficial.

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<sup>11</sup>, no quais a vítima assediada passa a integrar a espécie de agentes que não se enquadram no padrão normal e precisam ser enquadrados por meio de ritos de instituição, como a materialização de ordens administrativas e outros mecanismos de seleção simbólica.

Por fim, 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, mas, e aqui reside o mecanismo utilizado, dizer de modo oficial no horizonte do modo de funcionamento do espaço institucional do ente público (BOURDIEU, 2014a, p. 97)<sup>12</sup>.

Após a descrição do *habitus* burocrático presente no assédio moral, cumpre localizá-lo no horizonte do campo administrativo. 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, 2014a, p. 50-51)<sup>13</sup>.

Não é possível aqui reconstruir o processo de formação do Estado como campo burocrático, salientando-se apenas que o resultado das formas de organização da Administração brasileira foi marcado pela desorganização, com poucas exceções em casos pontuais de gestões municipais e estaduais bem sucedidas, alimentado pela lógica de uma sociedade escravista, com agentes utilizando a violência simbólica para a imposição de poderes, forte traço de hierarquização, confundindo-se autoridade com posturas de humilhação e opressão<sup>14</sup>. Tais referências são suficientes para colocar o campo administrativo como propício para a ocorrência de casos de assédio moral.

Delimita-se o campo como espaço estruturado de posições, postos, no caso da Administração, cargos, cujas propriedades dependem das posições 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). Vale a referência expressa de Pierre Bourdieu:

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 irreduzíveis 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 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. No campo burocrático, a posição dos agentes depende do modo da organização hierárquica, pois a própria estrutura deste espaço é um estado de relações de força, de distribuição de capital, do monopólio da violência legítima, com estratégias construídas para a manutenção, conservação e defesa da ortodoxia. Em casos de assédio moral na Administração, ao menos entre agentes situados em contextos de hierar-

quização, o dominante utiliza suas prerrogativas públicas para dominar e significar, quer dizer, atribuir à ação o caráter de legítima manifestação de poderes.

No exercício da hierarquia é possível referir como ações materiais muitas vezes 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 um espaço hierarquizado, estruturado de posições e tomadas de decisões (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 ações de dominação para as vítimas assediadas, compreendendo-as não apenas em contextos de hierarquia funcional, mas como 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 um *modus operandi*, a espécie de capital em que repousa o poder do assediador. Considerando as estratégias materializadas no âmbito do campo de forças, pode-se configurar 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, de impor algo ruim ou vexatório para a vítima, mas, 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 com o 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. Já que não é possível retirá-la do cargo público ocupado, salvo pelos 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.

Por fim, para bem delimitar o modo de funcionamento do 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, configurando-se como “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)<sup>15</sup>.

No entanto, para os objetivos desta investigação, o mais relevante da disciplina administrativa reside no caráter relacional, as relações de poder simbólico (LIMA, 2010, p. 14) envolvidas 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, o assediador qualifica a vítima como subordinado faltoso e legitima-se por meio do argumento de concretizar os propósitos previstos em lei, direcionados para aperfeiçoar o serviço público. O caráter disciplinar da própria posição de autoridade no campo, deste modo, segue a lógica do Estado de classificação, distinção e universalização (BOURDIEU, 2014, p.40), com a especificidade de ocorrer no âmbito interno da Administração.

A partir do estudo sobre assédio moral na Administração 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. Como 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.

O campo administrativo configura-se a partir do conjunto de propriedades, dentre elas as múltiplas relações de forças entre os agentes. 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, do capital administrativo ou burocrático. A ideia de capital foi utilizada por Pierre Bourdieu 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, 2001, 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, em virtude da 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 e NAULIN, 2017, p. 126).

Com o intuito de bem dimensionar o capital em jogo, adota-se nesta pesquisa 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, como o capital social, capital de obrigações e relações sociais, correspondendo ao conjunto de acessos sociais, relacionamentos e redes de contato (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39)<sup>16</sup>; o capital econômico, aquele direta e imediatamente convertido em dinheiro<sup>17</sup> e o 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<sup>18</sup>.

Por fim, o denominado capital simbólico, relacionado com as ideias de prestígio e reconhecimento, caracterizado do seguinte modo: “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, bem como 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 ainda 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, mas 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, pois 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, a comunicação perversa está presente no assédio, pois “a recusa do diálogo é um modo de dizer, sem expressá-lo diretamente em palavras, que o outro não lhe interessa.” (HIRIGOYEN, 2014, p. 113).

## **5. A CARACTERIZAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INDICAÇÕES A PARTIR DA PESQUISA EMPÍRICA**

Com o intuito de ilustrar a pesquisa, serão destacados neste tópico alguns dados sobre a prática do assédio moral na Administração Pública, de casos judicializados e examinados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2013 até 2018, período da investigação. O ano de 2013 foi um marco significativo, pois se constata aumento significativo de feitos julgados pelo tribunal gaúcho<sup>19</sup>. No propó-

sito de melhor delimitar a análise, a pesquisa restringiu-se às apelações, descartando-se assim o julgamento de outros feitos, como agravos de instrumento e embargos de declaração. Optou-se por centrar as reflexões nas decisões de procedência, cujo universo do material ficou restrito ao número de 31 (trinta e um) acórdãos. A fim de qualificar a observação do *corpus* da investigação de caráter empírico, elaborou-se documento de análise com os principais dados das apelações, indicações sobre o perfil das vítimas assediadas, os cargos públicos dos assediadores, os cargos ocupados pelas vítimas assediadas, os poderes administrativos exercidos para a prática do assédio moral, breve descrição das condutas assediadoras e as consequências do assédio para as vítimas.

É claro que outros diversos aspectos poderiam ser explorados, mas o propósito não é esgotar a questão e apenas iniciar o debate sobre a configuração do assédio moral na Administração Pública, dialogando com referências sociojurídicas de casos judicializados.

Como já discutido em relação ao denominado *habitus* burocrático, o assédio moral materializa-se por meio do exercício de determinadas competências administrativas, indicando a utilização abusiva de poderes direcionados para impor processos de dominação simbólica, resultado do estado habitual dos agentes assediadores, das tendências e propensões marcadas pela indiferença em relação às vítimas, além das ações de discriminação e humilhação.

A discricionariedade administrativa é importante indicador para compreender o modo da ação assediadora, tendo em conta a ampla margem de manipulação de sentidos e das prerrogativas públicas. Examinando o total de trinta e uma (31) decisões, detectou-se a presença de tal competência discricionária em 96,7% dos casos. A relação entre *habitus* e discricionariedade para o propósito da pesquisa sobre o assédio moral na Administração Pública é relevante a fim de compreender que a prática da ação assediadora não decorre do efeito mecânico de causas externas, nem é consequência exclusiva de ação racional conscientemente calculada, mas do *habitus* incorporado, do conjunto de 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, 2001b, p. 169).

As ações assediadoras identificadas nos casos julgados pelo TJRS, alterações de turno de trabalho, remanejamento da vítima assediada, colocar o servidor à disposição, dentre outras, originaram-se do próprio modo de construção dos espaços de poder da Administração Pública, nos quais o exercício do poder distribuído assumiu a dimensão de subjugar, da legitimidade para desconsiderar o outro, no caso, a vítima assediada e, muitas vezes, em situação hierarquicamente inferior. Nos termos já mencionados, para Loïc Wacquant o *habitus* traduz uma dimensão social dependendo dos processos de distribuição de poder (WACQUANT, 2007, p. 66). É tão presente tal aspecto que em um dos acórdãos apareceu a prática do assédio em virtude de o assediador ordenar que a vítima assediada somente poderia exercer suas atividades de agente de trânsito e autuar motoristas com autorização expressa do assediador.

Conforme Pierre Bourdieu, as práticas que o *habitus* produz “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 breve pesquisa, o arbítrio no exercício dos poderes administrativos. Trata-se do modo de funcionamento dos diversos campos burocráticos por intermédio da figura da autoridade, valendo-se de suas funções para impor práticas perversas às vítimas. Colocar a vítima assediada à disposição, remoção de servidor para local diverso da prestação do serviço, valer-se do cargo para ameaçar servidores, denotam o modo de estruturação de algumas Administrações nas quais o agente assediador situa-se no espaço burocrático como alguém “dono do campo”, valendo a máxima “O Estado sou eu”, além de um horizonte de sentido patrimonialista.

O *habitus*, portanto, possibilita, na linha da compreensão de Loïc Wacquant (WACQUANT, 2007, p. 68), destacar duas dimensões da prática do assédio moral na Administração Pública, a socialização e a individualização. 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 público assediador (individação), 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. 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 muitas vezes 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, 2014b, p.44), inculcando no modo de funcionamento das 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 de modo 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, como a prerrogativa de organizar as escalas de serviço para melhor atender a eficiência, realizar atribuições diversas das previstas para o 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.

É claro que o processo de legitimação do sentido simbólico de interesse público, nas diversas ações acima referidas, contou com o discurso burocrático, outro elemento integrador do *habitus* do campo da Administração, concretizando-se por intermédio da linguagem empregada pelo agente assediador, atuando de modo oficial 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, mas 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, mas possui a dimensão de poder simbólico, possibilitando o consenso sobre o funcionamento do campo burocrático.

O assédio moral na Administração Pública, a partir dos resultados da pesquisa, decorre do próprio trabalho de reprodução (BOURDIEU, 2014b, p. 46) e naturalização dos espaços burocráticos nos quais o assediador representa o oficial, cuja manipulação simbólica do interesse público é naturalizada nas relações funcionais. Decidir sobre a lotação de servidores públicos, por exemplo, é algo inerente à rotina e dificilmente é contestada para desmascarar a presença de ação administrativa constrangedora. Urge compreendê-la não de modo isolado e inquestionável, sob o ponto de vista da discricionariedade, mas sempre inserida no caráter relacional das ações do Estado, dando voz ativa às vítimas assediadas e a rede burocrática de execução dos poderes administrativos.

É sempre relevante destacar, na linha do defendido por Pierre Bourdieu, as próprias vítimas do assédio moral constroem modos de comportamentos na Administração Pública, a partir das categorias impostas que levam a processos de depreciação ou autodesprezo sistemáticos (BOURDIEU, 2014b, p. 46), decorrentes de representações oriundas da visão oficial do campo, materializadas em ato administrativo (linguagem) de simples organização de escala de serviço, direcionando ações específicas à vítima assediada. A necessária ruptura epistemológica exige descortinar o simbólico da atuação do agente assediador, pois em geral a vítima é do-

tada de invisibilidade por camadas de poder legítimo da Administração, mais uma vez, valendo-se da normal discricionariedade administrativa. Para descortinar a lógica do assédio moral nos entes públicos é preciso a 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, 2014b, p. 47).

Trata-se de cuidado necessário ao examinar os casos de assédio moral. O modo 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 como legítimo/ilegítimo, interesse público/interesse privado. 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, 2014b, p. 49). Em alguns casos, o assediador emite ordens para a vítima realizar atribuições diversas das previstas do cargo titulado. Mas qual 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, 2014b, 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, 2014b, p. 54-55).

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<sup>20</sup>. 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 determinam-se no âmbito dos processos de distribuição de poder (capital), cujo acesso maior ou menor influenciará no acesso a vantagens específicas que estão em jogo no campo.

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, “é preciso traçar um mapa da estrutura objetiva das relações entre os cargos ocupados pelos agentes ou instituições que competem pela forma legítima de autoridade específica ao campo”(BOURDIEU, 2008, p. 143)<sup>21</sup>, 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.

Com caráter apenas 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 devidamente 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. A princípio, impõe-se compreender o assédio 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), compreende-se 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 relacionado com a discricionariedade na prática do ato administrativo.

Os relatos e as provas produzidas durante a instrução do processo 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, conforme o relato das próprias vítimas durante a instrução do feito no 1º grau de jurisdição.

Considerando 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, no entanto, foi rechaçada, pois a prática do assédio e as diversas descrições realizadas pelas vítimas assediadas indicaram que o médico valeu-se em diversos momentos da dependência técnica, assumindo a posição de autoridade no campo administrativo da Unidade Básica de Saúde de autoridade. 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, mas o autêntico detentor de conhecimentos técnicos. Essa circunstância integrava o modo de funcionamento 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, 2014a, p.224).

Por fim, em relação ao *habitus* dos agentes públicos no campo burocrático da Unidade Básica de Saúde, é interessante 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 de 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, primeiro em razão de considerar-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, sendo igualmente relevantes informar alguns dados retirados do material pesquisa. Para compreender o processo de violência simbólica, vale aludir de plano o dado segundo o qual das vítimas assediadas, 45,16%

eram homens e 61,29% mulheres, e em todos os casos discutidos a prática do assédio moral ocorreu na Administração Pública Direta. Como ação de dominação simbólica, o assédio 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, 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 ainda 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, como 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.

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 com o capital simbólico, consequência da posição dominante do assediador, para impor às vítimas ações de perseguição, isto em 48,38% dos julgados, combinado com o dado de que dentre os poderes administrativos, o hierárquico aparece em 80,64% dos acórdãos analisados. A disciplina na Administração Pública igualmente está 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 pelo modo de funcionamento 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 32,25% nas decisões.

Tais dados são significativos e indicam que nos contextos de assédio moral há a tentativa do assediador de valer-se de uma ordem legitimada pelo capital simbólico (funcional) do qual é detentor. E 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 modos de percepção e que para as vítimas assediadas tornam evidentes aquele modo de funcionamento, ao menos nos estágios iniciais da ação assediadora.

A título de referência, podem ser mencionados alguns modos de praticar o assédio moral nos quais os agentes públicos fundaram suas ações ilegítimas na própria condição de reconhecimento da posição ocupada no campo, apresentando-se como a autoridade administrativa com a 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 o próprio modo de estrutura do espaço administrativo, subjugando a vítima, atendendo as necessidades do modo perverso de 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 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.

O assédio moral no campo administrativo materializa-se por intermédio do discurso oficial, cujas três funções destacadas por Bourdieu estão presentes (BOURDIEU, 2004, p. 164-165): (a) o discurso oficial em primeiro lugar opera um diagnóstico. O agente assediador, até mesmo para justificar sua prática, vale-se do campo da Administração para dizer o que a vítima é ou não; (b) o processo de dominação utilizado em casos de assédio moral utiliza-se do discurso oficial para dizer o que a vítima assediada deve ou não, pode ou não fazer, por óbvio, ultrapassando o modo legítimo de exercer a hierarquia e a disciplina, migrando para o exercício de ações vexatórias, constrangedoras, humilhantes, voltadas para subjugar o agente público. E, por fim, a terceira função do discurso oficial é (c) dizer o que as pessoas realmente fizeram, pois os assediadores dotam suas justificativas como relatos imparciais e que nada mais fazem senão dizer como as coisas ocorreram no espaço burocrático. As possibilidades de o próprio campo detectar tais ações assediadoras residem na capacidade de colocar em xeque tais relatos oficiais, exercendo vigilância epistemológica sobre os modos de compreensão dos poderes administrativos, de modo a desconstruir práticas arbitrárias e violentas em termos simbólicos.

## 6. CONCLUSÃO

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 produziu alguns efeitos colaterais, dentre eles, a incapacidade do setor burocrático para compreender as ações e omissões praticadas por agentes assediadores na vida quotidiana do serviço público.

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, um conjunto de disposições, de 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 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, mas de modo a esvaziar as atribuições da vítima assediada. Também o sentido de interesse público foi utilizado em diversos casos, explicando, assim a inicial submissão do servidor assediado, considerando não a força física da ação, mas 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 modo de funcionamento do campo administrativo.

Conforme aludido, com o 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 modo de funcionamento.

Referiu-se, por fim, 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 do próprio modo de 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. No acórdão analisado a título exemplificativo, a ação do assediador iniciou e perdurou no tempo em virtude da proteção oriunda do chefe do Poder Executivo, reforçando o processo de dominação direcionado para as vítimas.

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.

De plano, urge aprofundar a democratização dos espaços administrativos, tornando as relações funcionais entre os agentes menos arbitrárias. 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, caben-

do 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 relacionado com a discricionariedade administrativa, ultrapassando-se a *doxa* dominante atribuindo ao agente público parcela considerável de poder e controles despreparados para detectarem a ocorrência 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, com maior 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.

## REFERÊNCIAS

ARENAS, Marlene Valério dos Santos. **Assédio Moral e Saúde no Trabalho do Servidor Público do Judiciário: implicações psicossociais**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3ªed. Rio de Janeiro, Renovar, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 12ªed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014b.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Linguísticas**. Tradução Sérgio Miceli. São Paulo: EDUSP, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de uma Teoria da Prática**. In: Sociologia. 2ª ed. Organizador Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **Las Formas de Capital**. In: Poder, Derecho y Clases Sociales. 2ªed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001a.

BOURDIEU, Pierre. **Las Formas del Capital**, in: Poder Deerecho y Clases Sociales. 2ªed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001b.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: DIFEL/BERTRAND, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguir. São Paulo. Cia. das Letras, 2014a.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **Una Invitación a la Sociología Reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

CASSAGNE, Juan Carlos. **El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discricionalidad Administrativa**. 2ªed. Buenos Aires: Editorial B de F, 2016.

COGLIANDRO, Antonio. Il Mobbing nella pubblica amministrazione aspetti: social, psicologici e giuridici anche ala luce della recente sentenza della Cassazione n. 10037/2015.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar**. Temas Substantivos e Processuais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2001.

FRANÇA, Phillip 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**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GÓMEZ JIMÉNEZ, Esther. **El Acoso en la Administración Pública. Una Propuesta de Intervención a través de la mediación**. In: Lan Harre-

manak, Revista de Relaciones Laborales. Universidad del Pais Vasco, (36 2017-I) (247-263).

GUIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2010.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral**. A Violência Perversa do Cotidiano. Tradução de Maria Helena Kühner. 15ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

JOURDAIN, Anne e NAULIN, Sidonie. **A Teoria de Pierre Bourdieu e seus Usos Sociológicos**. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

LIMA, Denise Maria de Oliveira. **Campo do Poder, Segundo Pierre Bourdieu**. In: Cógito, Salvador, n. 11, Outubro, 2010.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ªed. Revista e Reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. **Mobbing en la Administración**. Reflexiones sobre la Dominación Burocrática. Barcelona: Bosch Editor, 2007.

MERTON, Robert. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MILLS, C. Wright. **A Imaginação Sociológica**. Tradução de Waltensir Dutra. 4ªed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

NASCIMENTO, Sônia Aparecida Costa Mascaro. **Assédio moral no ambiente do trabalho**. Revista LTr, São Paulo: LTr, 2004.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Organização Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PLUMMER, Ken. **Sociologia**. Tradução Rogério Waldrigues Galindo. São Paulo: Saraiva, 2015.

REDINHA, Maria Regina Gomes. **Assédio Moral ou Mobbing no Trabalho**. Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura. Lisboa: Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,

2003.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho de la Función Pública**. 5ªed. Madrid: Tecnos, 2008.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática**. Revista Administração Pública (online), 2006, vol. 40, n. 1, p. 27-53.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo, **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WACQUANT, Loïc. **Esclarecer o *Habitus***. In: Educação e Linguagem. Ano 10. Nº 16, jul.dez., 2007.

WACQUANT, Loïc. **Mapear o Campo Artístico**, p. 117. In: Sociologia, Problemas e Práticas, n. 48, 20015, Portugal.

WEBER, Max. **Burocracia**. In Ensaios de Sociologia. 5ª ed. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-282.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª edição. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

'Notas de fim'

1 Nos termos de 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](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).

2 No original: “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.”

3 No original: “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 gruppo 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”.

4 No original: “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

5 expressão utilizada por Wrigth Mills, com o significado de capacitar o seu possuidor a compreender o cenário histórico de modo mais amplo, “em termos de seu significado para a vida íntima e para a carreira exterior de numeroso indivíduos. Permite-lhe levar em conta como os indivíduos, na agitação de sua experiência diária, adquirem frequentemente uma consciência falsa de suas posições sociais.” (MILLS, 1975, p. 11).

6 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 subseqüentes 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). 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.

7 A questão da discricionariedade administrativa é tratada em muitos artigos e obras específicas, como Gustavo Binbenbojm (BINENBOJM, 2014), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2001), e Juan Carlos Cassagne, (CASSAGNE, 2016).

8 Com uma perspectiva diversa sobre interesse público alude Gustavo Binbenbojm: “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.” (BINENBOJM, 2014, p. 88).

9 Relativamente ao poder simbólico destaca-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 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).

10 Conforme Pierre Bourdieu, “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.” (BOURDIEU, 2014, p. 226)

11 Para Pierre Bourdieu “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 [...]” (BOURDIEU, 2014a, p. 228).

12 No entendimento 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, 2014a, p. 98).

13 Em geral, a Administração Pública é tomada em sentido subjetivo ou formal, para indicar as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos, bem como em sentido material, destacando-se a própria atividade administrativa (OLIVEIRA, 2018, p. 39). O tema desta pesquisa adota a perspectiva da Administração Pública como campo de poder, cuja dimensão é mais de caráter relacional, do conjunto de relações entre agentes do campo.

14 Sobre o tema da evolução da Administração Pública brasileira ver TORRES (2004) e NOHARA (2012).

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

16 Conforme Pierre Bourdieu, “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.” (BOURDIEU, 2001, p.148).

17 Destacam Anne Jourdain e Sidonie Naulin 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”. (JOURDAIN e NAULIN, 2017, p. 126).

18 Sobre o capital cultural, Hermano Roberto Thiry-Cherques 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.” (THIRY-CHARQUES, 2006, p. 39). Pierre Bourdieu, no texto sobre as formas do capital, desenvolve longamente as três formas do capital cultural (BOURDIEU, 2001, p. 136-148).

19 Ao consultar o site [www.tjrs.com.br](http://www.tjrs.com.br), pesquisa de jurisprudência, em 2011 aparecem apenas 11 apelações, cujo número progride em 2013, 23 casos julgados, 2014, 34 apelações, 2015, 47 apelações, 2016, 49 apelações, 2017, 46 apelações e 2018 com 56 apelos julgados pelo TJRS.

20 No entendimento do sociólogo, “[...]um campo pode ser definido como uma rede ou uma configuração de relações objetivas entre as posições. Estas posições são definidas objetivamente, na sua existência e nas determinações que impõem aos seus ocupantes, agentes ou instituições, pela sua situação presente e potencial (situs) na estrutura de distribuição das espécies de poder (ou capital) cuja posse ordena acesso. vantagens específicas que estão em jogo no campo, bem como sua relação objetiva com outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc.). No original: “[...]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, homologia, etcétera).” (BOURDIEU, 2008, p. 134-135).

21 No original: “es necesario trazar 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”.