

() Graduação (x) Pós-Graduação

A FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma Revisão Integrativa

Fernanda Baldo Romero
Profiap-Esan-UFMS
Fernandabaldo1@gmail.com

Alexandre Meira de Vasconcelos
Profiap - UFMS
alexandre.meira@ufms.br

Marcelo Ribeiro Silva
Profiap-Esan-UFMS
marcelo.ribeiro@ufms.br

RESUMO

O assédio moral vem aumentando nas organizações públicas. O objetivo do presente estudo é identificar os tipos de assédios que permeiam a administração pública para que assim se possa apontar políticas que atuem na prevenção ao Assédio Moral. Utilizou-se as metodologias de pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica bem como estruturou-se revisão sistemática para a coleta de dados de artigos científicos em base de dados (Web of Science e Scopus) no ambiente virtual. Encontrou-se quatro artigos dentro de um recorte temporal de cinco anos que respondiam aos questionamentos, no entanto, quaisquer deles abordou políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio moral, tampouco na administração pública, fato este relatado como ponto futuro de pesquisa. Em nenhum dos artigos selecionados ou estudados foi citada formas de prevenção ou políticas públicas voltadas para o enfrentamento às questões de assédio moral, sendo encontrado material apenas na literatura cinza. Propõe-se novas pesquisas com foco na prevenção ao assédio moral na administração pública, partindo-se do conceito trazido pela Convenção 190 da OIT e a necessidade de um ambiente de trabalho saudável, direito fundamental do trabalhador, sendo ele público ou privado.

Palavras-chave: assédio moral; administração pública; prevenção; enfrentamento.

1 INTRODUÇÃO

O assédio moral tornou-se uma epidemia na Administração Pública (Membiela, 2007). Fenômeno antes visto como característico das instituições privadas, o assédio moral faz-se cada vez mais presente no Estado, mediante um abuso de hierarquia ou outro poder de fato que aumente a violência no trabalho (Ohlweiler, 2021).

A Organização Internacional do Trabalho, OIT, agência vinculada às Nações Unidas, em 2019, estabeleceu a Convenção 190: o primeiro tratado internacional que reconhece o direito de todas as pessoas a um trabalho digno, livre de violência e assédio, esclarecendo, em seus dispositivos, o que deve ser entendido como “violência e assédio no mundo do trabalho” e apontando formas de aplicação, prevenção e proteção (OIT, 2019).

Atualmente o assédio moral é visto como um conjunto de práticas e comportamentos abusivos, negativos, agressivos e hostis que acontecem no ambiente de trabalho, ou em decorrência dele, de forma continuada, e que afetam a identidade das pessoas (Soboll, 2017).

A Convenção 190, desta feita, ampliou o conceito de assédio moral trazendo-o indissociável do de violência:

“o termo “violência e assédio” no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou econômico, e inclui a violência e o assédio com base no gênero.” (OIT, artigo 1º, alínea a. 2019).

Diante desta amplitude se faz necessário conceituar o assédio moral porque nem tudo o é.

O principal objetivo da pesquisa é descobrir como o assédio moral se instala na administração pública e trazer conceitos para identificar e sugerir as políticas eficazes de prevenção ao Assédio Moral.

A presente revisão sistemática investigará as estratégias ou políticas públicas que podem ser implementadas para identificar, prevenir e/ou minimizar os efeitos negativos da prática do Assédio Moral na Administração Pública.

Desta forma, a contribuição do presente estudo é dupla, vez que, ao sintetizar a literatura, esta fornece uma compreensão clara da temática do Assédio na Administração Pública bem como fornece um conhecimento atualizado para pesquisadores que desejam reconhecer as lentes teóricas e os determinantes abordados em tais estudos para conduzir investigações quantitativas mais amplas e abordar ou propor a adoção de políticas públicas para que o trabalho seja decente e o ambiente saudável.

2 REVISÃO DA LITERATURA

É fundamental abordar e elucidar alguns conceitos de assédio moral, especialmente no que diz respeito à sua ocorrência dentro das organizações públicas. Este processo envolve uma análise detalhada das dinâmicas e das consequências, visando não apenas a sua identificação, mas também a implementação de medidas preventivas, de acolhimento e corretivas.

De um aprofundamento do tema, percebe-se que autores como Leymann, Hirigoyen, Heloani, Barreto e Soboll, citam como características do assédio moral a repetitividade e sistematização de ações, condutas.

O aspecto do tempo é crucial para diferenciar entre um incidente isolado, resultado de um momento de descontrole emocional e a escolha de persistir em atitudes assediosas. “A repetição de um comportamento proporciona maior visibilidade à ação, permite coletar evidências de que ela efetivamente aconteceu e ratifica, para o assediado, se houve ou não a intenção de produzir o dano” (Fiorelli, Fiorelli e Malhadas Junior, 2015, p.12-13).

Söhsten traz que o termo assédio moral apenas sedimentou em 1998 quando Marie-France Hirigoyen lançou seu livro na França, intitulado no Brasil, “Assédio moral: a violência perversa no cotidiano”. Antes, Niedl e Leymann falavam em mobbing (2021, p116).

Hirigoyen é categórica ao afirmar que “ao assédio moral caracteriza-se antes de tudo pela repetição” (2002, p.30). Aponta o assédio como uma forma sutil de violência que pode ser compreendida como um conjunto de atos intencionais que exercem o domínio e subjagam o outro, impondo término ao conflito. Através de palavras, símbolos e sinais, infligem a sujeição a provocações, gozações, desqualificações e ridicularizações, de forma constante e repetitiva (2005, p. 49).

Leymann traz o conceito de mobbing ou psicoterror para sinalizar situações rigorosas de assédio moral no trabalho. Este autor categorizou 45 comportamentos, dentre os quais se destacam: comunicações hostis ou antiéticas, sistemáticas, direcionadas a uma única pessoa indefesa. Delimitou lapso temporal: essas ações ocorrem pelo menos uma vez na semana e por no mínimo seis meses, causando sofrimento mental, social e psicossomático (1996).

No Brasil, os contornos de compreensão sobre o assédio moral, da forma como temos hoje, é fruto de pesquisas acadêmicas nas áreas de saúde e psicologia bem como do movimento sindical ocorrido a partir de 1980, capitaneados por Margarida Barreto, Maria Ester de Freitas, Roberto Heloani (Soboll, 2008).

É importante reconhecer que o assédio moral transcende a tradicional dinâmica vertical

de poder, manifestando-se também entre colegas que ocupam o mesmo nível hierárquico e, em alguns casos, pode ser direcionado a superiores por seus subordinados. Entretanto, a exposição de trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, que ocorrem de forma repetitiva e prolongada durante sua jornada de trabalho e no desempenho de suas funções, é mais frequente em ambientes onde há relações hierárquicas autoritárias e assimétricas. Nessas situações, predominam condutas negativas e relações de subordinação mais pronunciadas, o que pode desestabilizar o vínculo do trabalhador com o ambiente laboral e a organização, muitas vezes levando-o a resignar-se com o emprego (Barreto, 2005, p.64).

Barreto e Heloani (2018) apontam o assédio moral como: “... uma conduta abusiva, intencional, frequente e repetida, que ocorre no ambiente laboral, cuja causalidade se relaciona com as formas de organizar o trabalho e a cultura organizacional, que visa humilhar e desqualificar um indivíduo ou um grupo, degradando as suas condições de trabalho, atingindo a sua dignidade e colocando em risco sua integridade pessoal e profissional. (p.53)”

O assédio moral ultrapassa o campo da ideação, ele é comportamento ou conjunto deles, visível, direcionados e/ou relacionados a alguém, causando-lhe incômodo, mal-estar, prejuízos psíquicos. No ambiente de trabalho, são vistos como procedimentos destinados a promover melhorias, aumentar a produtividade e o desempenho, no entanto, tais condutas levam os indivíduos a sofrimento, gerando penalizações (Fiorelli, Fiorelli e Malhadas Junior, 2015, p.10-12).

Configura-se por interferência e julgamentos à vida particular; humilhações verbais; comentários degradantes; desqualificações; manipulações; proibição de interagir com a vítima; agressividade gestual e na fala; insalubridade proposital; ameaças; sabotagem do material de trabalho; importunação ou intimidação com contato físico ou verbal; comportamentos violentos por assédio ou discriminação.” (Freitas; Navarro, 2019).

Gaiva (2018) aponta que o assédio moral é, em si, um problema organizacional, uma vez que ocorre no ambiente de trabalho, envolvendo pessoas que fazem parte da estrutura da organização. Surge a partir de papéis organizacionais e encontra espaço em questões ou aspirações organizacionais (níveis de análise) e institucionais, o que torna a própria organização (seja uma fábrica, escola, hospital, etc.) corresponsável pelos atos prejudiciais que ocorrem em seu ambiente.

O assédio moral institucional é caracterizado pela cultura ou pelas estruturas organizacionais que promovem, toleram ou ignoram a ocorrência de comportamentos abusivos. Isso inclui a imposição de metas inatingíveis, a demanda por horas de trabalho excessivas, a depreciação sistemática do trabalho de colaboradores, entre outras práticas que prejudicam o

bem-estar e a saúde mental dos trabalhadores (Barreto, 2005).

Nas organizações, o assédio moral nasce insignificante e se mantém pelo fato de as vítimas, muitas das vezes, não quererem formalizar denúncia, encarando, de forma superficial as insinuações e as condutas inadequadas. No entanto, os ataques aumentam, a vítima tratada de forma degradante por longo período de tempo e as agressões insidiosas, repetitivas e humilhantes que fazem a vítima acreditar em sua incapacidade (Freitas, 2001).

Hirigoyen afirma que “basta uma ou várias pessoas perversas em uma instituição ou governo para que todos o sistema assim se torne. Se essa imoralidade não for delatada ela se alastra, de forma oculta, muda, intimidatória, usando do medo e da manipulação para disseminar mentiras e fazer cúmplices da perversão” (2023, p.218).

Söhsten traz que o assédio moral nas organizações públicas é mais complexo “porque a estabilidade do servidor impede, a depender do caso, uma dispensa”. Nestes órgãos, os agressores têm influência, informações, cargos e poder econômico pois representam o Estado. Os assediadores sabem que a falta de provas impera ante ao corporativismo existente nas instituições (2021, p.128).

As implicações do assédio moral na administração pública no Brasil, começaram a ser percebidas a partir da década de 1990, em resposta à reforma administrativa, o governo brasileiro adotou padrões internacionais, como os modelos japonês, europeu e norte-americano, para implementar mudanças que visavam tornar o serviço público mais eficiente e menos oneroso.

A chamada "reforma administrativa", liderada pelo então ministro Bresser Pereira, no Ministério da Administração e Reforma, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tinha como objetivo buscar eficiência não apenas nas instituições privadas, mas também no serviço público. A importância da eficiência era tão enfatizada no discurso de Bresser que a reforma resultou na Emenda Constitucional nº 19, que incluiu o princípio da eficiência como um dos princípios da administração pública (art. 37, caput, CF) e estabeleceu a avaliação periódica do/a servidor/a público como um meio para a perda do cargo (art. 41, §1º, III, CF), (Barboza; Silva, 2017).

Esta reforma introduziu uma abordagem com princípios gerencialistas na administração pública, inspirada na iniciativa privada, com foco central em resultados, eficiência e efetividade dos serviços prestados. Além disso, houve flexibilização nos métodos de contratação e remuneração dos/as servidores/as. (Traesel; Merlo, 2014).

A implementação dos modelos gerenciais que já eram utilizados na iniciativa privada,

descontextualizados do setor público – gestão por metas, busca o envolvimento e engajamento dos servidores. No entanto, a competitividade entre pares e/ou a estratégia utilizada por gestores (que não podem demitir os servidores) para operar mudanças pode demonstrar a utilização do assédio moral como mecanismo de gestão (Schlindwein, 2019).

Na administração pública, diferentemente do que ocorre na administração privada, tem-se princípios que devem ser obedecidos: legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, as organizações públicas devem praticar apenas atos autorizados por lei; o administrador é proibido de privilegiar amigos ou prejudicar inimigos; os entes públicos devem pautar-se da ética e na moral buscando um ambiente de trabalho saudável e seguro; há de haver a publicidade dos atos a fim de demonstrar a transparência e; a eficiência é buscada mediante economicidade, qualidade, rendimento funcional, produtividade e redução de desperdícios – portanto, qualquer conduta inadequada (ameaça, constrangimento, humilhação, perseguições, etc) praticada por agente público fere os princípios administrativos (De Souza, 2023).

Ao ir ao de encontro aos princípios basilares da administração pública, o assédio moral constitui ato de improbidade administrativa, por ação ou omissão, por parte do agente público que deixa de lado os deveres de honestidade, imparcialidade e/ou de legalidade.

Araújo assinala que o texto da Convenção 190 da OIT estimula que a prevenção e repressão à violência e ao assédio no mundo do trabalho “tenham uma abordagem inclusiva, integrada e com perspectiva de gênero”, ou seja, o reconhecimento do assédio e da violência no ambiente de trabalho deve considerar a realidade específica da vítima, abordando uma variedade de fatores de vulnerabilidade. Essa percepção abrange todas as formas de relações contratuais no âmbito profissional, englobando tanto aquelas estabelecidas com colegas e superiores quanto aquelas envolvendo terceiros e autoridades públicas (2022, p. 91).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva vez que cuida do fenômeno do assédio moral dentro das organizações públicas, fato este que necessita ser investigado e entendido ante a escassa literatura voltada a estes órgãos, buscando-se capturar seus cenários e a relação com as políticas de prevenção e enfrentamento (Castro, 1976). Exploratória porque diagnostica situações e explora alternativas (Zikmund, 2000).

A natureza da pesquisa é a qualitativa porque possibilita a investigação, de forma aprofundada, das condutas assediosas e discriminatórias e como evitá-las com as práticas

restaurativas (Gil, 2022).

No que diz respeito à coleta de dados, trata-se de uma pesquisa bibliográfica porque se utiliza de fontes secundárias já desenvolvidas como artigos científicos e livros, que auxiliam a operacionalizar conceitos acadêmicos e práticas dentro dos órgãos públicos (Lakatos: Marconi, 2001).

Optou-se pela revisão integrativa por ser uma proposta diferente de análise da literatura, ante o seu caráter interdisciplinar que mescla metodologias utilizadas no campo da saúde e que podem ser aplicadas na área de ciências sociais aplicadas voltada para a administração pública (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

A coleta de dados foi dividida entre busca de artigos científicos pela ferramenta Parsif.al com a temática “Assédio na Organização Pública”, que dialoga com as plataformas contidas no sítio do Periódico Capes, Science Direct, Scopus e Web of Science e livros, legislações, relatórios e periódicos. As bases foram escolhidas pela sua abrangência na divulgação científica da área de estudo (Thewall, 2018).

Valeu-se da sistemática PICO (P: population; I: intervention; C: comparison/control; O: outcome) e o questionamento principal “Por que o assédio moral se instalou na Administração Pública?” oportunidade em que se construiu palavras-chave como: harassment, public server, public administration, pervention, reporting channel, host channel, legislation, courts of law.

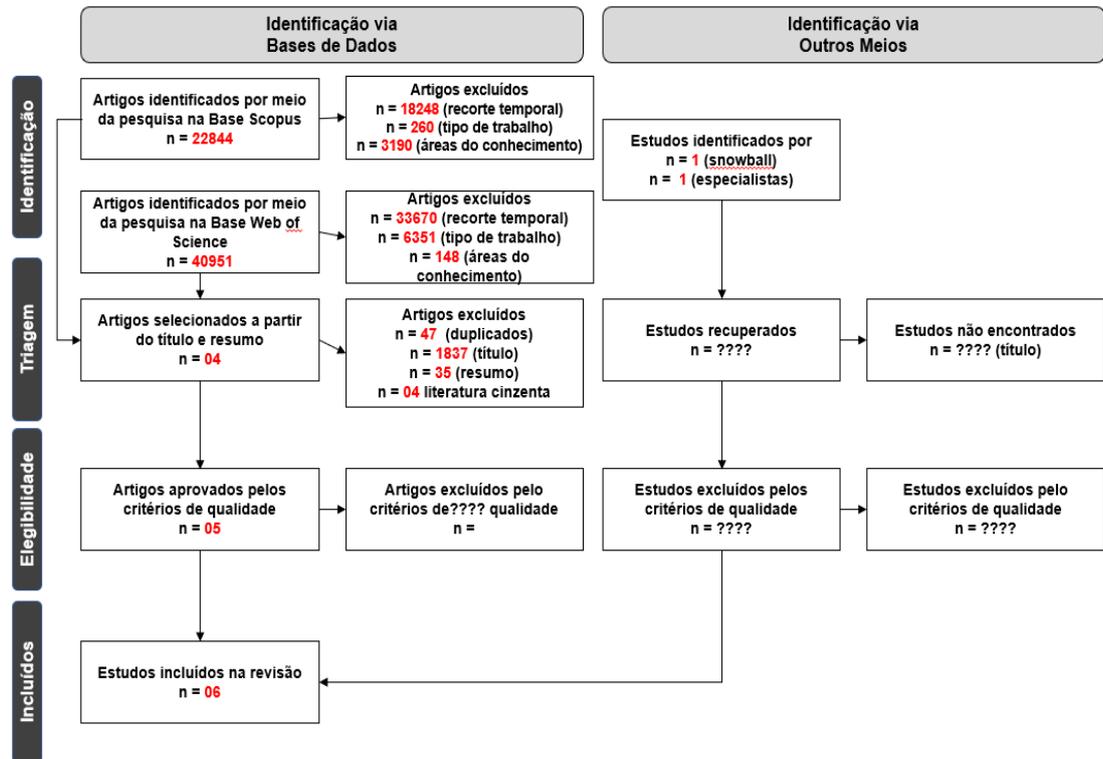
A “string” de busca para a base Capes “SciELO Citation index Web of Science”, “Scopus” e Portal Periódico Capes restou definida em ("public administration" OR "harassment" OR "prevention") AND ("legislation") oportunidade em que se identificou 63.795 artigos.

Para a pesquisa citada o recorte temporal restou estabelecido de janeiro 2019 - março 2023. Os tipos de trabalho pesquisados restringiram-se a artigos científicos e revisões sistemáticas. As áreas de conhecimento tidas como relevantes para o presente estudo foram ciências sociais e multidisciplinar.

A figura 1 traz o fluxograma de seleção de artigos, de onde pode se observar que dos 63.7954 artigos, foram excluídos por recorte temporal 33.930; por tipo de trabalho 9.541; 148 por área de conhecimento não compatível e; 04 por serem de literatura cinzenta. Para análise de título e resumo obteve-se 1.935 publicações que, após minucioso exame foram excluídos trabalhos que versassem sobre: assédio sexual, tabaco, Covid, Sars-Cov-2, HIV, doenças crônicas, doenças cardiovasculares, neurologia, medicina esportiva, obesidade, câncer, cólera, maconha, acidentes de trânsito com veículos automotores ou bicicletas, clima, desastres naturais, nutrição, violência doméstica, poluição, farmacologia, tráfico de seres humano,

exploração sexual, alcoolismo. Restando, desta forma, 06 publicações.

Figura. 1 - Fluxograma de seleção de artigos do portfólio



Fonte: Elaborada pelos autores

Com os artigos selecionados, buscou-se responder perguntas que conceituassem o assédio moral, que demonstrasse se ele passa pela administração pública ou se está contido nela e, por fim, como a academia percebe a eficácia das políticas de prevenção ao assédio já estudadas, conforme demonstra a figura 2 e será esmiuçado nos resultados e discussões.

Figura. 2. Perguntas que se procurou responder com os artigos selecionados:



Fonte: Elaborada pelos autores

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste tópico serão apresentados os resultados extraídos dos artigos previamente classificados e qualificados.

A qualificação visa eleger quais artigos podem responder ou contestar as questões de pesquisa, através de quatro perguntas elaboradas sobre Assédio Moral e Administração Pública.

Os 06 artigos que obtiveram nota final acima da nota de corte (0.5 pontos) foram selecionados, fichados e tiveram suas informações tabeladas (Tabela 1). Nessa tabela há indicação de quantas vezes foram citados nas bases de dados indexadas e qual qualis quando de sua submissão às revistas científicas.

Tabela 1: resultado da qualificação dos artigos

Artigo	Citações				Qualis	Pontuação Parsif.al
	Scopus	WoS	Capes	Snowball ou indicação do orientador		
(BARBOSA; BENDER, 2019)	0	0	8	0	A1	2.0
(OHLWEILE R, 2020a)	0	0	2	0	B1	1.0
(OHLWEILE R, 2020b)	0	0	1	0	A2	1.0
(OHLWEILE R, 2021)	0	0	0	0	A4	1.0
(SANTOS; PAMPLONA FILHO, 2020)	0	0	0	Indicação do orientador	A2	3.0
(REDINHA, 2003)	0	0	0	Snowball (OHLWEILE R, 2020a)	B1	2.5

Fonte: elaborada pelos autores.

Fez-se um delineamento acerca das formas de assédio bem como uma breve conceituação destes contornos trazidos pelos artigos elencados, do que é administração pública para assim tentar descobrir como o assédio moral se instalou nela.

Os subitens abaixo trazem respostas às perguntas feitas na Figura 2. Há que se observar apenas, que os questionamentos 2 e 3 são tratados juntos nos itens 4.2 e 4.3.

4.1 Conceito de Assédio Moral trazido pelos artigos selecionados

No processo de pesquisa, dos seis artigos escolhidos, pode-se obter conceituações convergentes, porém distintas, quanto ao assédio moral.

Para Barbosa e Bender o assédio moral é um ataque à rotina, à habitualidade, à confiança depositada no outro, acarretando, desta forma, uma perturbação ao indivíduo concernente em dúvidas e inseguranças sobre suas próprias ações, elevado nível de estresse, medo e isolamento (2019).

Já, quando falamos especificamente do assédio moral na esfera da administração pública, Ohlweilwer traz que ele surge mediante o exercício de determinados poderes administrativos, destacando-se o hierárquico e o disciplinar, cujos desvios colocam a vítima em situações vexatórias e de humilhação, ou seja, um comportamento inadequado. Entende-se que para se configurar assédio moral há de haver o caráter relacional entre vítima-subordinado e assediador-superior hierárquico (Ohlweiler, 2020a).

(2020a).

No artigo “Assédio Moral e castigo: a face perversa da administração pública” o autor traz a compreensão extraída da jurisprudência (Ohlweilwer, 2020b):

" (...) O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. A prática de assédio moral se enquadra na conduta prevista no art. 11, caput, da lei de improbidade administrativa, em virtude do evidente abuso de pose, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. (...)” - Resp nº 1.286.466-RS, 2ª Turma, rel. Min. Eliana Calmon (STJ).

Ainda, na literatura portuguesa, o conceito de *mobbing* é sinônimo de assédio moral e é amplamente reconhecido como uma prática perturbadora de perseguição, que ocorre de forma organizada e prolongada ao longo do tempo, geralmente direcionado a um único trabalhador, deixando-o em uma posição indefesa e desesperada, sujeito a violência e constrangimento, o que muitas vezes resulta em sua saída do emprego, seja por escolha própria ou não.

Trata-se de um tipo de abuso que pode causar diversos danos de natureza psicológica, psicossomática e social, variando em gravidade, desde uma diminuição simples no desempenho profissional até o suicídio. Isso pode incluir a perda de autoestima, o desenvolvimento de estresse pós-traumático, síndromes depressivas, dependência de medicamentos ou álcool, entre outros efeitos negativos (Redinha, 2003).

Com o olhar da Organização Internacional do Trabalho, OIT, uma das principais inovações trazidas pela Convenção 190 está relacionada ao tratamento conjunto da violência e

do assédio: utiliza-se a expressão "violência e assédio" como gênero, englobando diversas espécies de violências a exemplo da sexual, doméstica, física, psicológica, moral, organizacional, virtual, dentre outras. Entretanto, o assédio moral é caracterizado como uma forma de tortura psicológica, resultante de uma série de ações ou omissões abusivas e intencionais, podendo ser praticado mediante palavras, gestos e atitudes repetitivas e prolongadas, afetando a dignidade, a integridade física e mental, bem como outros direitos fundamentais do trabalhador, o que reflete não só no desempenho no trabalho mas também no convívio social e familiar (Santos; Pamplona Filho, 2020).

Desta forma temos que o assédio moral é um conjunto de atos inadequados, podendo ser repetitivos ou não, mas que atingem diretamente a dignidade da pessoa humana.

4.2. Conceito de Assédio moral na Administração Pública

Nesta questão de pesquisa, como o assédio moral é um tema relativamente novo, sendo compreendido como o que realmente é a partir da década de 80, sendo estudado, esmiuçado e conceituado até o presente momento, por pesquisas nas áreas da saúde, da psicologia, da sociologia, da administração e do direito, não foram todos os artigos que conseguiram respondê-la, a exemplo do “O reconhecimento jurídico das violências psicológicas nas relações de trabalho” (Barbosa; Bender, 2019).

No entanto, em todos os demais artigos, o assédio moral aparece claramente na administração pública.

4.3 O assédio moral instalado na Administração Pública

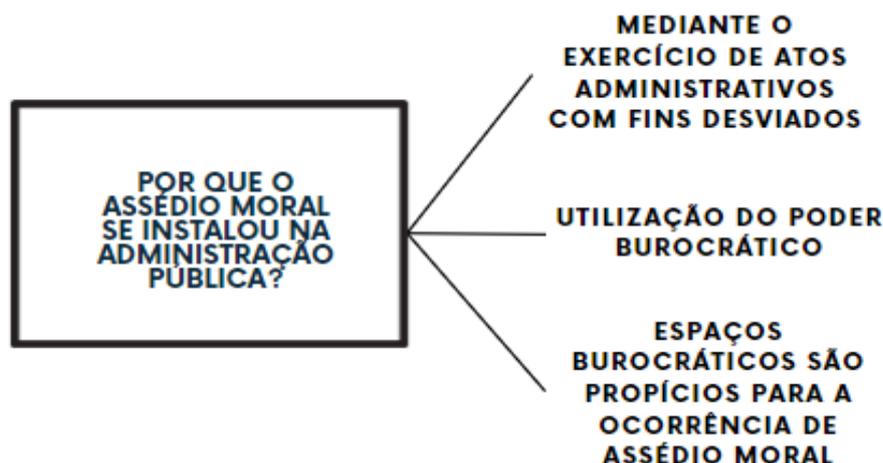
O assédio moral instalou-se na administração pública mediante o exercício dos poderes administrativos, hierárquico e disciplinar que, desviados em seus fins precípuos, causam humilhação e situações vexatórias às vítimas (Ohlweiler, 2020a).

Observa-se também que outra forma de fixação do assédio na esfera administrativa estatal advém da utilização do poder burocrático. Mediante pesquisa quantitativa, Ohlweiler selecionou 31 julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, TJRS, entre os anos de 2013 e 2018, e identificou que em aproximadamente 96% deles o assediador utilizava-se do seu poder burocrático, da competência discricionária da função administrativa, para praticar atos de assédio (2021).

Do artigo “Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública” denota-se que os espaços burocráticos são propícios para a ocorrência de assédio moral, (Ohlweiler, 2020b), sendo uma das características da administração pública a burocracia. Traz, ainda, a

expressão cunhada por Roberto Merton "patologias burocráticas" para explicar acontecimentos não alcançados pela razão, na organização pública, e capazes de ensejar o descumprimento de objetivos constitucionalmente legítimos da administração e, até mesmo, a degradação da saúde dos agentes públicos.

Figura 3: Mapa Mental resumo das formas de instalação do Assédio Moral na Administração Pública encontrado na pesquisa:



Fonte: Elaborado pelos autores

4.4 Academia versus órgãos de controle

No recorte temporal proposto, a academia traz exíguo material. De uma análise profunda dos 06 artigos encontrados, buscou-se extrair conceitos, identificar situações e constatar políticas de prevenção ao assédio moral nas organizações públicas.

Barbosa e Bender avaliam fatores para o reconhecimento e proteção jurídica das pessoas ante a práticas de violências no ambiente de trabalho (2019). Ohlweiler buscou compreender o fenômeno crescente do assédio moral e, de modo específico, na administração pública (2020b); olhou o assédio pela ótica sociológica de Pierre Bourdieu, utilizando-se desta teoria para dialogar com o Direito Administrativo (2021) e; examinou o assédio moral sob a perspectiva sociojurídica e o relacionou como uma disfunção administrativa (2020a).

Santos e Pamplona adotaram uma visão multidisciplinar ao examinarem o assédio moral nas configurações das relações de trabalho, com ênfase nos aspectos conceituais, terminológicos, e de aplicação da Convenção 190 da OIT, ainda não ratificada pelo Brasil (2020).

Em snowball, Redinha traz que a configuração das relações laborais tem propiciado comportamentos assediadores: o trabalhador é vítima de tratamento negativo (2003).

Ohlweilwer trouxe o entendimento de que para haver assédio tem de ter um caráter relacional vítima-subordinado (2020a). No entanto, encontrou-se que não apenas a vítima é um subordinado ou o assediador um superior hierárquico, o assédio moral pode assumir, ao menos, quatro vertentes.

O assédio moral vertical decentemente ocorre de cima para baixo, portanto, de um superior hierárquico para um subordinado. O vertical ascendente decorre do superior hierárquico ser o agredido pelos subordinados. Já o assédio moral horizontal pode ocorrer de forma individual ou coletiva e acontece entre servidores do mesmo nível hierárquico, ocorrendo, geralmente, ante a competitividade, preconceitos, preferências políticas e/ou religiosas. E, por fim, o assédio moral misto quando tanto superiores hierárquicos quanto servidores em igualdade de cargos e funções praticam o assédio (Kaled, 2019).

A grande maioria dos casos de assédio corresponde ao vertical descendente. No entanto, a elevada competitividade nas organizações faz com que o número de casos de assédio horizontal aumente consideravelmente, inclusive na forma horizontal (Elgenneni; Cruciol, 2009).

Portanto, dos artigos avaliado por pares tem-se esses achados.

Do referencial teórico tem-se uma métrica para o assédio moral, qual seja, repetitividade e sistematização. Fiorelli, Fiorelli e Malhadas Junior acrescenta a intencionalidade ao ato assedioso (2015). No entanto, em pesquisa aos sítios eletrônicos de organizações como a internacional do trabalho (OIT) e a órgãos de controle como o CNJ, CGU e TCU, percebe-se um construto conceitual diferente.

Quadro 1: construto conceitual assédio moral pelos órgãos e organizações:

<p>OIT (2019) – Convenção 190 - Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho.</p>	<p>Artigo 1º I. Para efeitos da presente Convenção: (a) o termo "violência e assédio" no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou económico, e inclui a violência e o assédio com base no género; (b) o termo "violência e assédio com base no género" significa violência e assédio dirigido às pessoas em virtude do seu sexo ou género, ou afetam de forma desproporcionada as pessoas de um determinado sexo ou género, e inclui o assédio sexual.</p>
<p>CNJ (2020) – resolução 351, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do</p>	<p>Processo contínuo e reiterado de condutas abusivas que, independentemente de intencionalidade, atente contra a integridade, identidade e dignidade humana do trabalhador, por meio da degradação das relações socioprofissionais e do ambiente de trabalho, exigência de cumprimento de tarefas desnecessárias ou exorbitantes, discriminação, humilhação, constrangimento, isolamento, exclusão social, difamação ou abalo psicológico.</p>

Assédio Sexual e a Discriminação.	
TCU (2022) – apresenta conceitos prontos, advindos de pesquisa em Relatório de Prevenção e Combate ao Assédio: práticas e modelo para implantação	<p>(...)</p> <p>19. A Organização Mundial da Saúde definiu violência como: • “[...] o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.” (KRUG, et al., 2002) (p.13)</p> <p>20. Seguindo a proposta de taxonomia da European Trade Union Confederation (ETUC), apresentada na Figura 1, considera-se que o assédio, tanto moral como sexual, são espécies do gênero violência (p.13)</p> <p>(...)</p> <p>23. Segundo PAMPLONA FILHO e SANTOS, assédio moral laboral é: • “[...] a tortura psicológica perpetrada por um conjunto de ações e omissões, abusivas e intencionais, praticadas por meio de palavras, gestos e atitudes, de forma reiterada e prolongada, que atingem a dignidade, a integridade física e mental, além de outros direitos fundamentais do trabalhador, comprometendo o exercício do labor e, até mesmo, a convivência social e familiar.” (PAMPLONA FILHO, et al., 2020) (p.14)</p> <p>24. Esses autores enfatizam que, para ser assédio moral laboral, a conduta deve ser abusiva e intencional, ter habitualidade e atacar a dignidade e os direitos fundamentais do trabalhador.</p> <p>25. OLIVEIRA et al. compilaram situações que podem ser caracterizadas como assédio moral e as organizaram em quatro grupos: • “Degradação proposital das condições de trabalho: retirar do assediado a sua autonomia; não transmitir informações úteis para a realização de tarefas; contestar sistematicamente as decisões do assediado; criticar seu trabalho de forma injusta ou demasiada; privar o assediado de acessar seus instrumentos de trabalho (telefone, fax, computador etc.); retirar o trabalho que normalmente lhe compete e dar permanentemente novas tarefas; atribuir proposital e sistematicamente tarefas inferiores ou superiores às suas competências; pressionar o assediado para que não exija seus direitos; agir de modo a impedir ou dificultar que o assediado obtenha promoção; causar danos em seu local de trabalho; desconsiderar recomendações médicas; induzir a vítima ao erro. Isolamento e recusa de comunicação: interromper o assediado com frequência; não conversar com o assediado, tanto os superiores hierárquicos quanto os colegas; comunicar-se unicamente por escrito; recusar contato, inclusive visual; isolar o assediado do restante do grupo; ignorar a presença, e dirigir-se apenas aos outros; proibir que colegas falem com o assediado e vice-versa; recusa da direção em falar sobre o que está ocorrendo. Atentado contra a dignidade: fazer insinuações desdenhosas; fazer gestos de desprezo para o assediado (suspiros, olhares, levantar de ombros, risos, conversinhas etc.); desacreditar o assediado diante dos colegas, superiores ou subordinados; espalhar rumores a respeito da honra e da boa fama do assediado; atribuir problemas de ordem psicológica; criticar ou brincar sobre deficiências físicas ou de seu aspecto físico; criticar acerca de sua vida particular; zombar de suas origens, nacionalidade, crenças religiosas ou convicções políticas; atribuir tarefas humilhantes. Violência verbal ou física: ameaçar o assediado de violência física; agredir fisicamente; comunicar aos gritos; invadir sua intimidade, por</p>

	<p>meio da escuta de ligações telefônicas, leitura de correspondências, e-mails, comunicações internas etc.; seguir e espionar o assediado; danificar o automóvel do assediado; desconsiderar os problemas de saúde.” (OLIVEIRA, et al., 2020) (p.15).</p> <p>26. Também é importante entender que os conflitos e pequenos atritos fazem parte da relação humana e nem todo conflito existente é assédio moral. Por isso, esses autores indicam quatro situações que não se configuram como assédio, que são: condições inadequadas de trabalho, desde que não seja direcionado a apenas um grupo, mas sim em virtude de carência de recursos; cobranças de trabalho; situações pontuais isoladas, mesmo que seja um comportamento que, se realizado com habitualidade, possa ser configurado assédio; e situações conflituosas, desde que tratadas com diálogo. Para eles, os desdobramentos do assédio moral são: assédio vertical descendente (do superior hierárquico contra do subordinado); assédio vertical ascendente (do subordinado para o superior), assédio horizontal (entre colegas); e assédio misto (o superior e um colega do subordinado para o subordinado) (OLIVEIRA, et al., 2020). (p.16)</p>
CGU – Guia lilás: Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal 2023	O assédio moral consiste na violação da dignidade ou integridade psíquica ou física de outra pessoa por meio de conduta abusiva. Manifesta-se por meio de gestos, palavras (orais ou escritas), comportamentos ou atitudes que exponham o(a) servidor(a), o(a) empregado(a) ou o(a) estagiário(a) ou o(a) terceirizado(a), individualmente ou em grupo, a situações humilhantes e constrangedoras, degradando o clima de trabalho e muitas vezes impactando a estabilidade emocional e física da vítima. (p.7).

Fonte: CNJ, TCU e CGU, compilado pela autora

Percebe-se que a OIT traz assédio e violência como sinônimos já em 2019, ampliando, assim, a abrangência da tutela dos direitos dos trabalhadores em geral, inclusive nos órgãos públicos, visando garantir ao trabalhador um emprego decente, o que coaduna com a Agenda 2030 da ONU, mais especificamente os ODS: 3 – saúde e bem-estar; 8 – trabalho decente e crescimento econômico e; 16 – paz, justiça e instituições fortes. Os ODS promovem o respeito à vida e à dignidade de cada indivíduo, incentivando a prática da não violência e rejeitando todas as formas de violência (Ahlert; Capponi, 2019).

O CNJ dois anos depois da Convenção 190 da OIT traz o assédio como um processo contínuo e reiterado de condutas e independente de intencionalidade (2020).

O TCU se utiliza de conceitos trazidos pela organização mundial de saúde onde presente está a intencionalidade, bem como pela Confederação Europeia dos Sindicatos (ETUC) que aponta que o assédio e a violência são espécies de violência de gênero. Ainda, utiliza-se da academia para apontar parâmetros a intencionalidade, a sistematização, a habitualidade e a afronta aos direitos humanos (2022).

A CGU apresenta seu próprio conceito que abarca a violação da dignidade da pessoa

humana, da integridade física ou psíquica a ponto de degradar o meio ambiente de trabalho e de impactar física e emocionalmente o assediado (2022).

A academia, as organizações e órgãos de controle não convergem.

Enquanto que naquela busca-se uma métrica, científica, para se apontar com certeza situações assediosas (como a repetitividade, sistematização e intencionalidade); nesta a preocupação é a abrangência da defesa dos direitos dos trabalhadores.

Os focos de atuação são distintos, mas ambos importantes. A métrica se faz necessária porque nem tudo é assédio. A defesa dos direitos dos trabalhadores é importante porque é no trabalho que se passa a maior parte do dia e os reflexos da relação laboral permeiam a vida pessoal do servidor, podendo ser desastrosos e o ambiente de trabalho não for saudável e seguro.

5 CONCLUSÕES

O trabalho é relevante tendo em vista que houve descobertas quanto a conceituação do referencial teórico trazido que não converge com o construto enunciado pelas organizações e órgãos de controle.

A falta de artigos científicos que abarcassem questões de assédio moral na administração pública é alarmante e nos demonstra que esta temática não é tratada tampouco estudada indo de encontro ao que a Organização Internacional do Trabalho, OIT, estabeleceu na Convenção 190 – normas globais com o objetivo de acabar com a violência e o assédio no mundo do trabalho. A partir do momento em que ampliamos a busca por livros, enunciados, documentos, relatórios e normativas, conseguiu-se um alcance maior dos conceitos.

Foram abordados aspectos históricos, teóricos conceituais e exploratórios, oportunidade em que foi feito um apanhado, dentro dos artigos científicos selecionados via Parsif.al e que foram qualificados em revistas que variam de Qualis A1 a B1 para responder as perguntas da Fig. 2. Tais respostas teriam de subsidiar e apontar políticas públicas eficazes de enfrentamento e prevenção ao assédio moral. No entanto, isso não foi possível.

O que se encontrou foram, além dos livros, relatórios de órgãos públicos como o Tribunal de Contas da União, TCU: “Levantamento do Sistema de Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual”; Controladoria Geral da União, CGU: “Guia lilás – Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal” e; do Conselho Nacional de Justiça, CNJ: “Assédio moral, sexual e discriminação – Política de Prevenção e Enfrentamento no âmbito do Poder Judiciário” e as Pesquisas Nacionais sobre

Assédio e Discriminação no âmbito do Poder Judiciário (2022 e 2023).

Referidos documentos, mesmo não sendo avalizados pela academia, podem ser utilizados como inspiração para a feitura de questionários que, encaminhados a administração pública, serão respondidos voluntariamente e servirão para coleta e análise de dados científicos.

Desta forma propõe-se novas pesquisas com foco na prevenção ao assédio moral na administração pública, partindo-se da amplitude do conceito trazido pela Convenção 190 da OIT e a necessidade de um ambiente de trabalho saudável, direito fundamental do trabalhador, sendo ele público ou privado.

AGRADECIMENTOS

Exemplo: "O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001".

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. DE. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2017.

AHLERT, A.; CAPPONI, N. F. **“PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES FORTES”**: OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO REFERENTES PARA A EDUCAÇÃO PARA A PAZ. *Caminhos - Revista de Ciências da Religião*, v. 17, n. 2, p. 574–589, 10 set. 2019.

BARBOZA, A. P. B.; SILVA, A. M. DA. **Assédio Moral na Administração Pública: aplicabilidade e efetividade do Projeto de Lei nº 8.178/14**. *Revista Vertentes do Direito*, v. 4, n. 1, p. 137–159, 26 jun. 2017.

BARRETO, M. **Assédio moral: a violência sutil - análise epistemológica e psicossocial no trabalho no Brasil**. Doutorado em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2005.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A. DE; MACEDO, M. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais**. *Gestão e sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121–136, 2011.

BARBOSA, A. M. E SILVA; BENDER, M. **O reconhecimento jurídico das violências psicológicas nas relações de trabalho no Brasil**. *Caderno CRH*, v. 32, n. 86, 2019.

CASTRO, C. M. **Estrutura e apresentação de publicações científicas**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Assédio Moral, Sexual e Discriminação - Política de Prevenção e Enfrentamento no âmbito do Poder Judiciário (2021)**. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/cartilha-assediomoral-aprovada.pdf> acessado em 25.4.23

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020**.

CGU. Controladoria Geral da União. Guia Lilás. Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal (2023). disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/16385/1/Guia_preven%C3%A7%C3%A3o_assedio_discrimina%C3%A7%C3%A3o.pdf acessado em 25.4.23

ELGENNENI, S. M. DE M.; CRUCIOL, C. V. **Assédio moral no trabalho: implicações individuais, organizacionais e sociais**. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, v. 9, n. 1, p. 68–85, 4 nov. 2009.

FREITAS, M. E. de. **Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações**. Revista de administração de Empresas, v. 41, p. 8-19, 2001

FREITAS, J. A. R. DE; NAVARRO, V. L. **Intensificação do trabalho docente e saúde: estudo com docentes da Universidade Federal de Goiás vinculados a programas de pós-graduação** (Intensification of teaching and health work: a study with professors from the Federal University of Goiás linked to g. Revista Eletrônica de Educação, v. 13, n. 3, 2019.

GAIVA, E. M. **Assédio moral na administração pública**. Revista Âmbito Jurídico, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HIRIGOYEN, M. F.. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. p. 49. 21ª. Ed. Beltrand. 2023.

HIRIGOYEN, M. F.. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. p. 30. 8ª Ed. Beltrand. 2002.

KALED, G.; KALEL, G. S. P. B. **Assédio moral nas relações do trabalho**. Percurso, v. 2, n. 29, p. 333–348, 3 abr. 2019.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEYMANN, H. **Mobbing and Psychological Terror at Workplaces**. 1990. Disponível em [https://www.mobbingportal.com/LeymannV&V1990\(2\).pdf](https://www.mobbingportal.com/LeymannV&V1990(2).pdf) acessado em 13/11/2023.

MEMBIELA, L. **Mobbing en la Administración. Reflexiones sobre la Dominación Burocrática**. Barcelona: Bosh Editor, 2007.

OHLWEILER, L. P. Assédio moral na administração pública brasileira: do formalismo para a perspectiva sociojurídica. **Revista Thesis Juris**, v. 9, n. 1, 2020a.

OHLWEILER, L. P. Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 79, 2020b.

OHLWEILER, L. P. ASSÉDIO MORAL NO CAMPO BUROCRÁTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. **Revista Argumenta**, p. 323–364, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção n. 190. 2019. disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_729459.pdf acessado em 23/04/2023

PAULA, C. F. N. Q.; MOTTA, A. C. DE G. D.; NASCIMENTO, R. P. **O assédio moral nas organizações: as consequências dessa prática para a sociedade**. Serviço Social & Sociedade, n. 142, 2021.

REDINHA, M. R. G. Assédio Moral ou Mobbing no Trabalho. Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura. **Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, 2003.

SANTOS, C. M. P. G. dos; PAMPLONA FILHO, R. **Convenção 190: violência e assédio no**

mundo do trabalho. Direito UNIFACS–Debate Virtual, v. 240, 2020.

SCHLINDWEIN, V. D. C. **Assédio Moral como estratégia de gestão no serviço público.** Trabalho (En)Cena, v. 4, n. 1, 2019.

SOBOLL, L. A. P. **Intervenções em assédio moral e organizacional.** São Paulo: LTr, 2017.

SÖHSTEN, E. R.V. **Os servidores públicos e o assédio moral – uma luta perdida?** Belo Horizonte: Dialética. 2021.

STJ. Superior Tribunal de Justiça,

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento_tipo=integr a&documento_sequencial=101802302®istro_numero=201502931579&publicacao_data=20191017&peticao_numero=201900006848 acessado em 17/04/2023

PARSIF.AL, <https://parsif.al/fernanda.baldo/assedio-se/>

CAPES, Periódicos. <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>

TRAESEL, E. S. MERLO, Á. R. C. **“Somos sobreviventes”: vivências de servidores públicos de uma instituição de seguridade social diante dos novos modos de gestão e a precarização do trabalho na reforma gerencial do serviço público.** Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, 2014, vol. 17, p. 224-238.

THELWALL, M. Dimensions: A competitor to Scopus and the Web of Science? Journal of Informetrics, v. 12, p. 430–435, 2018.

TCU. Tribunal de Constas da União. Relatório Levantamento do Sistema de Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual. Brasília. (2022)

(https://portal.tcu.gov.br/data/files/19/F7/1D/6A/531B18102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_prevencao_e_combate_ao_assedio.pdf acessado em 24.4.23

ZIKMUND, W. G. Business research methods. 5.ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.