

# Assédio Moral no Serviço Público- uma prática a ser combatida.<sup>1</sup>

Márcia Maria Barreta Fernandes Semer<sup>2</sup>

Sumário: I-Aspectos Gerais. II- Da Caracterização do Assédio. III- Da Prevenção. IV- Dos Meios de Defesa.

Palavras-Chave: Assédio Moral. Serviço Público. Caracterização. Prevenção. Meios de Defesa.

## I-Aspectos Gerais

A prática de subjugar o outro pelo emprego da força física, política, econômica e mesmo da habilidade ou ascendência psíquica é comportamento presente nas relações humanas dos mais diferentes matizes, em maior ou menor escala.<sup>3</sup>

No que concerne ao trabalho, a exploração do homem pelo homem permeia toda a história da humanidade, que conviveu (e os relatos quase que diários mostram que em certa medida ainda convive<sup>4</sup>) com a escravidão, o servilismo e as mais diversas formas de abuso.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no V Congresso da Advocacia Pública da OAB/SP, novembro de 2016.

<sup>2</sup> Procuradora do Estado de São Paulo, Secretária Geral do Sindiproesp, Vice-presidente da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SP, mestre e doutoranda em Direito do Estado na USP.

<sup>3</sup> Em O Manifesto Comunista, Karl Marx transporta esse traço das relações humanas para o macrocampo das relações sociais ao afirmar logo no item I que “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história da luta de classes.”

Vide também Rodrigo Suzuki Cintra, sobre o poder no centro das relações humanas: “O poder está presente em qualquer relação social, de qualquer hipótese comunicativa, e é nesse sentido que investigaremos a partir de uma dimensão trágica.” In Shakespeare e Maquiavel, São Paulo, Editora Martins Fontes, 2016, pp.79.

<sup>4</sup> “O trabalho forçado é um fenômeno global e dinâmico, que pode assumir diversas formas, incluindo a servidão por dívidas, o tráfico de pessoas e outras formas de escravidão moderna. Ele está presente em todas as regiões do mundo e em todos os tipos de economia, até mesmo nas de países desenvolvidos e em cadeias produtivas de grandes e modernas empresas atuantes no mercado internacional. Acabar com o problema exige não só o comprometimento das autoridades dos governos, como também um engajamento multifacetado de trabalhadores, empregadores, organismos internacionais e sociedade civil.” (Vide Site OIT - <http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm>)

O advento do iluminismo e o avanço do modo capitalista de produção, entretanto, trouxeram componentes verdadeiramente transformadores para a temática das relações de trabalho. O primeiro, derivado da introdução da razão como elemento propulsor e ordenador da sociedade<sup>5</sup>; e o segundo decorrente da concepção do homem como sujeito de direito, livre para vender ou alienar sua força de trabalho, reconhecida como verdadeira mercadoria<sup>6</sup>.

É a partir desse contexto histórico que o final do século XIX e o começo do século XX revelam movimentos que podemos denominar efetivos de ordenação e estabelecimento de garantias nas relações de trabalho tal qual as entendemos hoje: relações contratuais que envolvem obrigações recíprocas para empregados e empregadores<sup>7</sup>.

Criada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes, a OIT- Organização Internacional do Trabalho, já em sua primeira Conferência- ocorrida no mesmo 1919- adotou seis Convenções, sendo a primeira delas a que impunha limites à jornada diária e semanal de trabalho, seguida de outras relativas à proteção à maternidade, idade mínima de 14 anos para o trabalho, dentre outras.

Mas para além desses balizamentos relevantíssimos, interessa-nos chamar a atenção dos colegas para o primeiro princípio que, desde a Conferência da Filadélfia de 1944, a OIT reputa inafastável do próprio conceito de trabalho: “o trabalho deve ser fonte de dignidade”<sup>8</sup>.

Na perspectiva do trabalho como fonte de dignidade o tema do assédio moral inquieta, choca e, definitivamente, não pode ser tolerado. O assédio moral convola a regular relação de trabalho em abuso, em humilhação, em indignidade, em não-trabalho.

---

<sup>5</sup> Felipe, Márcio Sotelo. Socialismo ou Barbárie. Artigo publicado em 19/11/2016. Site Justificando (<http://justificando.com/2016/11/19/socialismo-ou-barbarie/>)

<sup>6</sup> Silva, Alessandro da. “Duração do Trabalho: Reconstrução à Luz dos Direitos Humanos, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 230.

<sup>7</sup> Maior, Jorge Luiz Souto, “Direito Social, Direito do Trabalho e Direitos Humanos”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 20.

<sup>8</sup>História da Organização Internacional do Trabalho. Site OIT (<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>).

Identificado mais especificamente nos anos 90, a caracterização do assédio moral é pioneiramente atribuída à psiquiatra e psicanalista francesa Marie France Hirigoyen, cujos estudos resultaram em obra publicada em 1998 sob o título “Assédio Moral: a violência do cotidiano”<sup>9</sup>.

O assédio moral consiste em forma torpe e dissimulada de subjugação, revelada na agressão ou intimidação reiterada e sutil, velada, no mais das vezes humilhante, sub-reptícia e, portanto, desleal, que maltrata e mina a confiança, a autoestima, a dignidade da vítima, aniquilando sua capacidade de reação pelo sofrimento psíquico e mesmo físico<sup>10</sup>.

Constitui verdadeira violência psicológica laboral, de efeitos devastadores, em certos casos incapacitante<sup>11</sup>.

Não é sem motivo que essa forma de violência praticada no âmbito e no curso da relação de trabalho se torna visível e endêmica nas últimas décadas.

São muitas as transformações que impactaram o ambiente de trabalho nesse período.

Os anos 70 marcam o fim do chamado Estado Social que dominou o mundo desde o sucesso do New Deal, em que a concepção econômica Keynesiana foi o remédio empregado por Roosevelt para enfrentamento do crash de 29 e, posteriormente, por diversas outras nações para superação de suas dificuldades, reconhecido o caráter cíclico das crises no capitalismo<sup>12</sup>.

O esgotamento do Estado Social, que deu lugar à ascensão do neoliberalismo de Hayek associado ao avanço da tecnologia foram fatores que trouxeram enorme impacto para o mundo do trabalho<sup>13</sup>.

Interessante registrar que o Estado Social vigorou em ambiente de pleno emprego, sob o paradigma Taylorista ou Fordista de organização setorializada, compartimentada e repetitiva do trabalho, ao passo que com o

---

<sup>9</sup> Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. <http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>

<sup>10</sup> Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. <http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>

<sup>11</sup> Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. <http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>

<sup>12</sup> Maior, Jorge Luiz Souto, “Direito Social, Direito do Trabalho e Direitos Humanos”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 43.

<sup>13</sup> Maior, Jorge Luiz Souto, “Direito Social, Direito do Trabalho e Direitos Humanos”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 43.

Neoliberalismo verifica-se forte retração no número de vagas de emprego disponíveis, ao que se soma a dinâmica Toyotista de trabalho, sistema gerencial que ao adotar a política produtiva do *Just in Time*- da produção sob demanda- exige do trabalhador maior funcionalidade, ou, em outras palavras, capacidade de desempenhar com rapidez e proficiência funções diversas para se manter no mercado<sup>14</sup>.

Cresce, inequivocamente, nesse novo cenário, a tensão e competitividade entre os trabalhadores pela sobrevivência no mundo do trabalho, havendo, ainda, outro fator de transformação que merece registro: as relações que antes eram predominantemente fabris na época do Estado Social, migram a partir dos anos 70 do setor industrial para o de serviços e alteram consideravelmente o tipo de relação partilhada entre os trabalhadores.

Mais uma vez, e isso é interessante pontuar, não é sem razão que ainda no início dos anos 80 a Igreja Católica, pelas mãos do Papa João Paulo II, edita a Encíclica *Laborem Exercens*, inteiramente dedicada ao trabalho e à identificação do trabalho como uma “questão social”<sup>15</sup>. Evidentemente já se faziam sentir os efeitos das tensões sociais decorrentes da nova ordem econômica e seus impactos sobre o cotidiano dos trabalhadores.

Todas essas transformações explicam a gestação e o aparecimento dessa forma perversa de dominação que encontramos nesses nossos dias nos mais variados ambientes de trabalho, inclusive no serviço público.

Aliás, estudos apontam que o serviço público é hoje o espaço de maior incidência do assédio moral, dadas as características de sua organização. A própria estabilidade no trabalho aparece como fator de fomento da prática, em virtude da impossibilidade do assediador se desfazer do assediado pela demissão<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Maior, Jorge Luiz Souto, “Direito Social, Direito do Trabalho e Direitos Humanos”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 43.

<sup>15</sup> “Celebramos o nonagésimo aniversário da Encíclica *Rerum Novarum* em véspera de novos adiantamentos nas condições tecnológicas, econômicas e políticas, o que - na opinião de muitos peritos, irá influir no mundo do trabalho e da produção, em não menor escala do que o fez a revolução industrial no século passado. (...) Não compete à Igreja analisar cientificamente as possíveis consequências de tais mutações para a convivência humana. A igreja, porém, considera sua tarefa fazer com que sejam sempre tidos presentes a dignidade e os direitos dos homens do trabalho, estigmatizar as situações em que são violados e contribuir para orientar as aludidas mutações, para que se torne realidade um progresso autêntico do homem e da sociedade.” (Introdução, item 1)

<sup>16</sup> “Nessa esfera há a estrutura de um sistema organizacional hierárquico, tradicional e corporativista. Muitas vezes, os principais gestores da administração pública não possuem capacitação adequada para

No Brasil, em decorrência de nossa peculiar situação política (afinal vivemos uma ditadura até meados da década de 80 e editamos uma Constituição Social Democrata em 1988), é na década de 90 que o serviço público começa a ser impactado pela proposta gerencial Toyotista, transmutada, no ambiente público, em programas de qualidade, que marcam, fundamentalmente, a alteração do paradigma do Estado Planejador (leia-se : Estado Social) para o paradigma do Estado Gestor (leia-se: neoliberal)<sup>17</sup>.

Daí que, no Brasil, a partir dos anos 2000, consolidado o novo modelo de trabalho, com todas as exigências dele decorrentes, e também cientificamente identificado o fenômeno do assédio moral pela Dra. Marie France Hirigoyen, passamos a constatar, com alguma assiduidade, casos tipificados como assédio moral no serviço público.

E nesse ponto, vale pontuar três ordens de considerações sobre o tema: (i) a primeira acerca da caracterização do assédio moral, (ii) outra a respeito das formas de prevenção ou combate e (iii) a última sobre os meios de defesa ao alcance do assediado.

## **II-Da Caracterização do Assédio Moral**

O assédio moral não se perfaz num ato, mas exige o ataque, a molestação, a crítica reiterada, persistente, frequente.

Importante entender que o assédio moral não se confunde com o ato, por exemplo, do superior, em atitude eventual, chamar a atenção do chefiado ou até mesmo repreendê-lo. O assédio moral requer habitualidade e pode nem ser tão visível como uma descompostura pública.

Não que esse tipo de atitude seja tolerável ou menos grave que o assédio, mas para fins de caracterização técnica é preciso compreender que o assédio moral se dá pela reiteração de atos que perturbam, que humilham, que desconcertam o assediado no cotidiano do trabalho.

O assédio moral, via de regra, não atinge o componente frágil ou débil de um grupo, mas aquele que é identificado pelo assediador como um

---

*exercer papéis de líderes dentro do âmbito público, acabando por cometer excessos dentro dos poderes estatais, restando acobertados muitas vezes pelo respaldo que as garantias políticas ou de um concurso público oferecem.*” Silva, Leda Maria Messias da e Lanaira da. O Assédio Moral na Administração Pública. São Paulo, Editora LTr, 2015, pp.52.

<sup>17</sup> Cardoso Jr., José Celso. Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento. Balanço da Experiência Brasileira e Desafios no Século XXI. Chile: Nações Unidas, 2014, pp 9-35.

concorrente, como uma ameaça à sua imagem, à assunção de seu posto de serviço, à assunção de função mais relevante que a sua, etc. Não é à toa que o assédio moral também é conhecido como *mobbing*, conceito derivado da observação de espécies animais em que membros débeis traçam alianças contra indivíduo mais forte.<sup>18</sup>

Interessante notar, que o perfil padrão do assediado abrange (i) trabalhadores com mais de 35 anos, (ii) que atingem remunerações altas, (iii) especialistas em determinados assuntos, (iv) profissionais dedicados e perfeccionistas, (v) profissionais com baixa autoestima, entre outros.

Evidente que não apenas trabalhadores do perfil acima são vítimas em potencial dessa forma quase que subliminar de tortura da alma promovida no ambiente de trabalho. Mas pontuar que esse segmento de profissionais não apenas pode estar sujeito a sofrer esse mal, mas integra um dos segmentos padrão de assediados parece-nos interessante, pois permite a compreensão de que o fenômeno não se dirige apenas a funcionários ou empregados responsáveis por atividades braçais ou de menor complexidade intelectual.

### **III-Da Prevenção**

Sobre a prevenção, a meu juízo, dois passos são importantes: (i) fixação de regras objetivas de movimentação, acesso e permanência em postos de chefia dentro das instituições públicas, (ii) orientação rotineira e estímulo a regras de conduta inibitórias da prática.

A objetivação das regras de movimentação, acesso e permanência constitui caminho necessário de fixação de normas de *compliance* para o serviço público. Se o ingresso no serviço público, desde a Constituição de 1988, depende de concurso objetivo de provas e títulos, a vida de trabalho dentro do serviço público muitas vezes não se desenvolve dentro da objetividade, o que torna o servidor dependente das relações de poder que se estabelecem no âmbito dos diferentes setores e das diversas instituições públicas.

A fixação de normas claras, calcadas em critérios objetivos de convivência e de desenvolvimento profissional inequivocamente é fator de redução das tensões que o ambiente desregrado ou regrado de forma aberta produz. A

---

<sup>18</sup>Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. <http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>

diminuição do campo de incidência de manobras ou de comportamentos subjetivos que promovam ou aparentem promover privilégios certamente pode colaborar e muito para impedir a prática do assédio moral.

A fixação, outrossim, de limites temporais para o exercício de atividades ou funções de comando no serviço público parece-nos norma de *compliance* cuja aplicação se nos afigura fundamental no serviço público. Num serviço público profissionalizado, onde o ingresso se faz por critério de mérito, a democratização do acesso aos postos de comando atende interesses múltiplos, entre os quais está o de desestimular comportamentos desviantes de ofensa à dignidade dos colegas de trabalho.

Paralelamente a essas iniciativas de objetivação de regras de movimentação e acesso, bem como de imposição de limites temporais para a ocupação de postos de chefia, a orientação rotineira- feita mediante a distribuição de cartilhas, de textos, exibição de documentários, rodas de diálogo com profissionais tanto do direito como de outras áreas de conhecimento (psicólogos, psiquiatras, etc)- é atividade que se recomenda vivamente. A educação para o tema é iniciativa essencial, que de saída altera o olhar do servidor, seja ele chefe ou não-chefe, pois chama a atenção para a existência do problema e para a necessidade de se evitar sua proliferação.

É preciso compreender que o assédio moral não perturba apenas o trabalhador alvo do assédio, mas contamina, deteriora, prejudica todo o ambiente de trabalho, de modo que o redimensionamento do papel do Estado-empregador, mediante a busca de um modelo de gestão mais participativo, democrático e, portanto, justo constitui caminho que beneficia a todos.<sup>19</sup>

#### **IV-Dos Meios de Defesa**

Por fim, uma vez instalada a situação de assédio, recomenda-se: (i) que o profissional assediado procure documentar as ações de assédio. Anotar os episódios, indicando dia, horário, local; manter cópia de documento, mensagem, e-mail, mensagem ou qualquer outro meio demonstrativo do

---

<sup>19</sup> Araújo, Eneida Melo Correia de. “ Um Novo Perfil de Empresa como Fator de Prevenção do Assédio Moral”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 228.

ato humilhante ou provocador; (ii) que o profissional procure o auxílio de colegas, fundamentalmente dos representantes das entidades de classe, que podem (a) buscar composição entre as partes, convidando o suposto assediador para conversa conjunta com o suposto assediado, ou, em essa sendo recusada pelo pretense assediador, (b) oferecer suporte para o agravado adotar as medidas legais cabíveis, que vão desde a ação civil de reparação de dano, oponível contra o Estado e assediador (CC, arts. 186 e 927) até ação criminal correspondente (Lei 4.898/65- abuso de autoridade).<sup>20</sup>

## **Bibliografia**

Araújo, Eneida Melo Correia de. “Um Novo Perfil de Empresa como Fator de Prevenção de Assédio Moral”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007.

Cardoso Jr., José Celso. Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento. Balanço da Experiência Brasileira e Desafios no Século XXI. Chile: Nações Unidas, 2014.

Cintra, Rodrigo Suzuki. Shakespeare e Maquiavel, São Paulo, Martins Fontes, 2016.

Felippe, Márcio Sotelo. Socialismo ou Barbárie. Artigo publicado em 19/11/2016. Site Justificando (<http://justificando.com/2016/11/19/socialismo-ou-barbarie/>)

Maior, Jorge Luiz Souto, “Direito Social, Direito do Trabalho e Direitos Humanos”, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007.

Marx, Karl. “O Manifesto Comunista”. (<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>)

---

<sup>20</sup>Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. <http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>



OIT- Site da Organização Internacional do Trabalho. ([www.oit.org.br](http://www.oit.org.br)).

Paulo II, Papa João. Encíclica *Laborem Exercens*, 1981, ([http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh\\_enciclica\\_laborem\\_exercens.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_laborem_exercens.pdf))

Silva, Alessandro da. “Duração do Trabalho: Reconstrução à Luz dos Direitos Humanos, in “Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho”, São Paulo, Editora LTr, 2007, pp. 230.

Silva, Leda Maria Messias da e Lanaira da. O Assédio Moral na Administração Pública. São Paulo, Editora LTr, 2015.

Sindiproesp Assédio Moral no Serviço Público. Cartilha Sindiproesp. (<http://www.sindiproesp.org.br/home/cartilhas/>)