



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

NOTA TÉCNICA

Uma tipologia
para entender
as estratégias e
táticas utilizadas
para atacar o
espaço cívico

Uma tipologia para entender as estratégias e táticas utilizadas para atacar o espaço cívico

O presente documento tem por objetivo atualizar a tipologia lançada no Artigo Estratégico 49 do Instituto Igarapé: [“A Ágora sob ataque: uma tipologia para análise do fechamento do espaço cívico no Brasil e no mundo”](#). O exercício de monitorar os ataques ao espaço cívico visa entender as principais estratégias e táticas para miná-lo, e, desta forma, pautar ações para proteger a democracia. A democracia, por sua vez, é marcada pela constante busca de consenso e, por essa razão, não é estática nem permanente, mas sim dinâmica. Da mesma forma, as táticas que têm como objetivo sua corrosão também se adaptam aos novos tempos e às reações empreendidas por instituições do Estado e pela sociedade.

A partir de um mapeamento de ameaças ao espaço cívico, realizado permanentemente pelo Instituto Igarapé desde janeiro de 2019, a atualização da tipologia, com a inclusão de novas estratégias e táticas, mostrou-se necessária. Como tipologia sociológica, as categorias descritas no Artigo 49 são fluidas e devem acompanhar o desenrolar e a evolução do contexto político e social dos países em que são utilizadas. As mudanças sugeridas a seguir são resultado dessa transformação.

Contexto político e social no Brasil e no mundo

As ameaças ao espaço cívico enfrentadas no Brasil e no mundo não são novidade, mas, no contexto político e social atual, novas tendências surgiram e precisam ser levadas em conta. A pandemia de Covid-19 é paradigmática nesse sentido, pois criou um ambiente propício para uma nova forma de populismo: o [populismo pandêmico](#). [Governos com tendências autoritárias e populistas](#) viram na crise sanitária mundial uma oportunidade para [lançarem mão de instrumentos de exceção](#), ampliando seus poderes e o vigilantismo sobre a população. Não raro, a gestão da pandemia foi pautada por interesses políticos. Orientações importantes da comunidade médica e científica, como a [adoção do distanciamento social](#), o [uso de máscaras](#) e a [vacinação em massa](#), foram [ignoradas ou questionadas por autoridades públicas](#). O conjunto desses fatores gerou [uma violação sistemática](#) do direito à saúde de toda a população, justificando a relevância de inserirmos na tipologia a **violação de direitos sociais, econômicos, culturais e proteção do meio ambiente**.

O direito à educação, igualmente inserido no rol de direitos sociais, também foi afetado de modo especial pela pandemia. A imensa [desigualdade social no Brasil foi escancarada](#) e, por consequência, ampliou também a desigualdade no acesso à educação. A rede pública de ensino, com suas portas fechadas diante da recomendação de distanciamento social, foi [particularmente afetada e teve dificuldades em realizar atividades pedagógicas de forma remota](#), não só pela falta de estrutura, mas pela impossibilidade de acesso dos alunos. [Estudantes de todo o Brasil ficaram impedidos de prosseguirem com seus estudos](#). Somou-se a isso a redução do orçamento disponível para gastos discricionários do Ministério da Educação (MEC), que [hoje conta com menos da metade do valor obtido em 2018](#).

Para além dos direitos sociais, o direito a um meio ambiente saudável também ganhou destaque durante a crise sanitária. Como o então [ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles salientou](#), o período da pandemia seria ideal para “ir passando a boiada”, ou seja, passar reformas “infralegais”, de “simplificação” e “desregulamentação” de leis ambientais. E foi exatamente isso que aconteceu.

Esses são apenas alguns destaques que subsidiam a ampliação da tipologia original, para incluir no rol das estratégias a violação de direitos sociais, econômicos, culturais e à proteção do meio ambiente. É importante ressaltar que tais violações não se enquadram apenas no contexto da pandemia, mas incluem quaisquer táticas que envolvam a omissão do Estado na proteção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais ou a atuação direta em desrespeito a tais garantias.

Em relação à estratégia de **abuso de poder**, foram observados inúmeros casos de desvio de finalidade, ou seja, quando o ato administrativo é praticado em [desacordo com as finalidades que a lei espera](#), em detrimento do interesse público. Foram incluídas como novas táticas nessa categoria a interferência política em [nomeações e exonerações por critérios não republicanos](#). A subversão dos mandatos de órgãos-chave está em andamento e já podemos ver consequências graves em áreas vitais como a [saúde](#), [educação](#), [meio ambiente](#) e [direitos humanos](#).

A atualização da tipologia do **jogo duro constitucional**, por sua vez, resultou da falta de comedimento dos poderes no uso de suas prerrogativas, ou seja, atores políticos passaram a explorar prerrogativas institucionais de maneira incontida. Foram identificadas cada vez mais ações que, embora estejam de acordo com a letra da lei, contrariam o seu espírito. São táticas, como, por exemplo, a [redução do poder de influência de partidos de oposição nas casas legislativas por meio de alterações no regimento interno](#) e decisões executivas de [redução de orçamento e estrutura de órgãos públicos com competência para fiscalizar o próprio poder Executivo](#).

Outro aspecto que chamou a atenção foram as **restrições de financiamento**, em razão da significativa ampliação das ações ou omissões do Estado que limitam o acesso ao financiamento público. Instituições de pesquisa técnico-científicas foram especialmente afetadas pelos cortes, ameaçando inclusive [pesquisas da Covid-19, bolsas e o próprio retorno presencial em universidades federais](#). A título de exemplificação, a cota de importação de equipamentos e insumos destinados à pesquisa científica foi [reduzida em 68,9% pelo governo federal](#). A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), maior universidade federal do país, afirmou correr o risco de fechar por falta de verba. Em 11 anos, o [orçamento do MEC para universidades federais caiu 37%](#). Além disso, pela primeira vez em dez anos, a [pasta da Cultura negou recursos para projeto do Instituto Vladimir Herzog](#). O sucateamento de setores cruciais para a sociedade brasileira tem sido operacionalizado pela restrição do acesso ao financiamento.

Por fim, uma nova tática ganhou destaque nos casos de **cooptação**. Foi possível notar ações públicas com a finalidade de fortalecer a base aliada do governo e garantir apoio de grupos específicos, por meio de incentivos, financiamentos e concessão de privilégios excessivos. No Brasil, o presidente da República buscou reforçar as alianças com alguns setores da sua base, em especial aqueles que são integrados por forças de segurança pública e Forças Armadas (polícias e Exército, Marinha e Aeronáutica). O [Estado de S. Paulo](#) noticiou que Jair Bolsonaro criou um “pacote de bondades” por base eleitoral, aproximando-se das polícias militares com medidas como crédito imobiliário e proposta de uma nova lei orgânica. Já a [Folha de S. Paulo](#) divulgou que Bolsonaro, a fim de renovar sua aliança política com as Forças Armadas, recorreu ao discurso da ocupação de espaços de poder e de oposição à esquerda. O governo federal também tem fomentado medidas de apoio a [grupos religiosos](#) e para o [agronegócio](#).

Atualização da tipologia

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
I. Cooptação	Cooptação é o processo de incorporação de pessoas a um grupo de elite, oferecendo-lhes privilégios em troca de apoio, em geral para gerenciar a oposição e atender demandas e interesses de grupos aliados ou potenciais apoiadores e, assim, manter a estabilidade desse grupo no poder. (Selznick, 1948; Piven and Cloward, 1977).	Oferta de relacionamento privilegiado, incluindo acesso a contratos públicos e financiamento, caso seja concedido apoio irrestrito. Incentivo, fomento e ações públicas destinadas especificamente ao apoio, financiamento e fortalecimento de grupos aliados, como concessão de privilégios excessivos para manutenção da lealdade e do apoio irrestrito de base aliada.
II. Coerção	Coerção é o ato de induzir, pressionar ou compelir alguém a fazer algo pela força, intimidação ou ameaça, limitando suas escolhas. (Schelling, 1966).	Ameaça velada ou aberta de demitir ou destituir funcionários públicos e nomeados políticos se eles não aderirem às falsas narrativas ou irregularidades do governo. Ameaça velada ou aberta de suspender parcerias em andamento e/ ou financiamento público à luz de críticas públicas.
III. Fake News e campanhas de desinformação	Fake news são notícias falsas veiculadas no noticiário, redes sociais e divulgadas na internet, que tentam se passar por notícias reais. Existem seis tipos: sátira, paródia, fabricação, manipulação, publicidade e propaganda (Tandoc, Lim, Ling, 2007). Desinformação é informação falsa disseminada deliberadamente para causar prejuízo público por lucro ou benefício privado, indo além das notícias falsas (EC, 2018).	Produção em massa e disseminação de conteúdo falso para ganhar influência política. Contratação de blogueiros, uso de perfis falsos, bots e outras ferramentas digitais para criar e disseminar histórias falsas usando dinheiro público ou recursos de grupos de apoio. Disseminação de campanhas de desinformação para distrair ou enganar. Ataques contra fatos e a ciência.
IV. Censura (velada ou explícita)	Censura refere-se à "política de restringir / suprimir a expressão pública de ideias, opiniões, concepções e impulsos que têm ou se acredita terem a capacidade de minar a autoridade governante ou a ordem social e moral que essa autoridade se considera obrigada a proteger." (Laswell, 1930)	Intenção de provocar autocensura de indivíduos visados on-line ou off-line. Criação de obstáculos ao acesso à informação pública. Classificação ou restrição de publicações e documentos. Intenção direta de desqualificar resultados de pesquisa. Retirada de fundos de projetos culturais não alinhados com as visões do governo. Conteúdo filtrado ou internet controlada. Censura amplamente aplicada por lei à mídia, pesquisa, manifestações culturais e debate.

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
<p>V. Intimidação e assédio</p>	<p>Intimidação se refere a ações diretas ou indiretas contra terceiros para impedi-los de continuar seu trabalho ou para induzir o medo de um ataque (CIVICUS, 2019).</p> <p>Assédio são ações ou comportamentos verbais ou físicos que rebaixam, humilham ou constrangem um cidadão ao expressar opiniões críticas (CIVICUS, 2018).</p>	<p>Uso de forças de segurança do estado e aparato de inteligência para intimidar oponentes.</p>
		<p>Perseguição e intimidação de ativistas, artistas, líderes cívicos, jornalistas e cientistas.</p>
		<p>Chantagem.</p>
		<p>Assédio ou ataque contra instituições por autoridades.</p>
		<p>Assédio ou ataque contra ativistas, artistas, líderes cívicos, jornalistas e cientistas por autoridades.</p>
		<p>Ataque misógino contra mulheres com perfil público.</p>
		<p>Campanhas de desumanização / difamação / deslegitimação contra indivíduos, grupos ou instituições (ação oficial direta ou indireta).</p>
		<p>Ataques organizados on-line e campanhas contra indivíduos, grupos ou instituições (bots e mobilização de milícias digitais).</p>
		<p>Ameaças de cancelar concessões públicas de canais de mídia independente.</p>
<p>Pressões e ameaças a empresas privadas para interromper a publicidade em canais de mídia não alinhados.</p>		
<p>VI. Violação de privacidade (vigilância do Estado)</p>	<p>A violação da privacidade refere-se à violação do direito humano fundamental à privacidade, que sublinha que “ninguém será sujeito a interferências arbitrárias na sua privacidade, família, casa ou correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação.” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).</p> <p>Vigilância do Estado é a coleta de informações, incluindo o monitoramento, rastreamento e identificação, para o controle de grupos específicos, supervisionada por funcionários e administradores, articulada a algum propósito específico (Giddens, 1984; Lyon, 1994). Geralmente na esfera cinzenta/extralegal de assuntos públicos (Starr et al).</p>	<p>Escutas ilegais.</p>
		<p>Monitoramento de mídia digital de perfis selecionados para dossiês, assédio e intimidação.</p>
		<p>Encerramento de contas, sites, servidores.</p>
		<p>Hackear perfis para intimidar ou assediar, ou usar perfis privados em campanhas de milícias digitais.</p>
		<p>Uso indevido de dados privados dos cidadãos em campanhas micro direcionadas de desinformação e outras ações digitais sem consentimento.</p>
<p>Monitoramento ilegal da oposição, incluindo organizadores de protestos.</p>		

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
VII. Violação de direitos civis e políticos	<p>Violações dos direitos políticos incluem a negação do direito a um julgamento justo e ao devido processo; e direitos de participação na sociedade civil e na política, como liberdade de associação, direito de reunião e direito de voto (Dahl, 2005). Violações dos direitos civis incluem discriminação em razão de raça, gênero, orientação sexual, nacionalidade, cor, idade, filiação política, etnia, religião e origem social; e restrições à liberdade dos indivíduos. (ICCPR, 1976).</p>	Restrições ou proibições de protestos ou manifestações públicas.
		Restrições para a incorporação, registro, operação e ciclo de vida de organizações da sociedade civil.
		Fechamento de organizações da sociedade civil que resistam a se conformar com regras autoritárias ou draconianas.
		Cancelamento de registros ou licenças para organizações da sociedade civil que cumprem a lei.
		Invasão / destruição de escritórios de organizações da sociedade civil.
		Apreensão de propriedade.
		Expulsão e proibição de operar em determinado país.
		Proibições de viagens.
		Investigações legais ilegítimas.
		Fomentar a discriminação e as violações dos direitos de minorias e grupos vulneráveis.
Fomentar a intolerância religiosa.		
VIII. Restrições ao envolvimento e participação cívica	<p>Restrições a quaisquer formas de trabalho individual ou coletivo para resolver problemas da comunidade e abordar questões de interesse público (participação cívica), bem como quaisquer formas de expressar conhecimento, crenças, opiniões e atitudes sobre questões públicas (engajamento cívico) (Barrett e Brunton-Smith, 2014), especialmente ao contribuir e interagir com a formulação de políticas, monitoramento e/ou processo de tomada de decisão.</p>	Exclusão da linguagem sobre a participação da sociedade civil em resoluções nacionais e internacionais.
		Endurecimento das regras para permitir o acesso da sociedade civil ao Congresso Nacional.
		Desautorização de instituições estatais para trabalhar com ONGs.
		Penalização de funcionários públicos que desobedecem às instruções de cortar o acesso à sociedade civil.
		Encerramento de conselhos e mecanismos participativos.

continuação

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
IX. Restrições de financiamento	Restrições à capacidade da sociedade civil e instituições de pesquisas técnico-científicas, públicas ou privadas, de acessar financiamento público e privado, nacional ou internacional, por meio de leis, medidas administrativas e atividades extralegais coordenadas pelo governo (Wolff e Poppe, 2015). Restrições também podem ser aplicadas através de ações e omissões do Governo que visem dificultar, limitar ou inviabilizar o financiamento público.	Instituições governamentais param de conceder autorização para que as OSCs participem de projetos e recebam fundos de doadores de cooperação internacional ou de recursos públicos destinados ao fomento, incentivo e apoio financeiro a atividades da sociedade civil.
		Aplicação excessivamente ampla de medidas de combate à lavagem de dinheiro e contraterrorismo.
		Uso de leis sobre difamação, traição e outras para trazer acusações criminais contra beneficiários de financiamento internacional.
		Restrições para financiamento nacional e internacional e/ou proibição de doadores específicos.
		Exigência de aprovação prévia do governo e/ou fundos internacionais encaminhados por meio de entidades controladas pelo governo.
		Limitar o montante de financiamento internacional por OSC.
		Restrição de atividades realizadas com financiamento internacional e público nacional, incluindo restrições baseadas em conteúdo (por exemplo, proibição de trabalho de direitos humanos ou “atividade política”).
		Tributação de fundos internacionais.
		Categorizar OSCs que recebem financiamento internacional como “agentes estrangeiros”, adotando distinção de tratamento destas organizações ou impondo ônus ao seu trabalho
		Requisitos processuais onerosos.
		Congelamento ou apreensão de fundos e a não liberação de recursos públicos devidamente destinados a financiar atividades da sociedade civil.
		Proibição de receber financiamento internacional e de repasses de verbas públicas.
		Sucateamento de universidades públicas através de cortes excessivos no orçamento.
Corte de benefícios fiscais para pesquisa científica e desenvolvimento acadêmico.		

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
X. Violência física	Violência Física é a infligência intencional e direta de dano às pessoas, desde sofrimento físico ou dano corporal a morte violenta (Kalyvas, 2006). No contexto desta pesquisa, atos de violência física podem ser perpetrados por agentes estatais ou não estatais, incluindo paramilitares, milícias, gangues, representantes da segurança privada e outros indivíduos encorajados pela retórica de ódio de figuras políticas para se livrar da oposição.	<p>Respostas violentas do Estado a protestos.</p> <p>Recusa em proteger aqueles que estão sob ameaça.</p> <p>Ataques violentos contra minorias e grupos vulneráveis.</p> <p>Ameaças de violência física por parte de atores estatais e não estatais.</p> <p>Prisão ilegal de líderes cívicos.</p> <p>Tortura / maus-tratos.</p> <p>Desaparecimento forçado.</p> <p>Tributação de fundos internacionais.</p> <p>Assassinato / execuções extrajudiciais de defensores dos direitos humanos, líderes cívicos e jornalistas.</p>
XI. Jogo duro constitucional (Constitutional Hardball)*	O jogo duro constitucional consiste na exploração, por atores políticos, de procedimentos, leis e instituições para obter ganhos partidários violando normas preestabelecidas e forçando os limites da legalidade, o que pode minar o entendimento compartilhado das normas democráticas e a expectativa de que o outro lado as cumpra. (Tushnet 2004, Levitsky e Ziblat 2018). O uso indevido de prerrogativas institucionais em prol de interesses de grupos políticos e/ou interesses privados ou não republicanos.	<p>Uso excessivo de medidas executivas e infralegais para governar, ignorando o Congresso, princípios e garantias constitucionais.</p> <p>Emissão de normas e decretos que contradizem a Constituição.</p> <p>Não conformidade com as normas não escritas que servem para respeitar a separação dos poderes do Estado.</p> <p>Decisões executivas que reduzem o orçamento, estrutura e alteram o funcionamento de órgãos públicos da administração criados para auditar, fiscalizar e supervisionar o Executivo.</p> <p>Redução do poder de influência de partidos da oposição nas Casas Legislativas, restringindo o amplo debate durante as votações.</p>
XII. Abuso de poder*	Abuso de poder ocorre quando os atores políticos se aproveitam de sua posição para ganho pessoal, impedindo a responsabilidade gerencial básica e/ou atuando contrariamente ao interesse público e à finalidade pública (Sankowsky, 1995).	<p>Interferência política em portarias das Forças Armadas que violam leis e/ou a Constituição.</p> <p>Interferência política na administração pública com nomeações e demissões de servidores públicos para favorecer interesses privados.</p> <p>Interferência política em nomeações de universidades públicas, centros de pesquisa e conselhos participativos para impor censura.</p> <p>Interferência política nos procedimentos e nomeações de cargos de liderança da aplicação da lei e de outras agências públicas independentes, visando proteger interesses privados.</p> <p>Nomeação de pessoas com o fim de aparelhar órgãos ou para satisfazer interesses privados em claro desvio de finalidade, que desatende o interesse público.</p>

Estratégias	Descrição	Exemplos de táticas / ações
<p>XIII. Violação de direitos sociais, econômicos, culturais e proteção do meio ambiente.</p>	<p>Os direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC, 1966) são direitos humanos que garantem aos indivíduos e comunidades seu pleno desenvolvimento e dignidade, sendo fundamentais para o engajamento no espaço cívico. Violações destes direitos incluem a falha em respeitar, proteger e garantir (Eide, 2001) uma alimentação e moradia adequada, educação, trabalho, saúde, segurança social, participação na vida cultural, água e saneamento. Quanto à defesa do meio ambiente, e a sua essencialidade para os direitos humanos (OC-23/17, CIDH), cabe ao Estado os deveres de prevenir, precaver, mitigar e cooperar em prol da conservação do meio ambiente.</p>	<p>Não elaborar ou não adotar planos para responder a emergências ou desastres ambientais, que inclua medidas de segurança e procedimentos para minimizar suas consequências.</p>
		<p>Impedir, dificultar ou inviabilizar acesso à informação relacionada com possíveis interferências no meio ambiente.</p>
		<p>Promover a destruição do meio ambiente.</p>
		<p>Não consultar ou negociar com as populações e comunidades potencialmente afetadas por danos e impactos ambientais.</p>
		<p>Adotar medidas que discriminem, de maneira direta ou indireta, segmentos populacionais.</p>
<p>* Mesmo que a maioria das táticas usadas nas categorias “jogo duro constitucional” e “abuso de poder” não sejam infringidas diretamente contra os agentes do espaço cívico, essas táticas diminuem a transparência, podem minar a separação de poderes e os freios e contrapesos que poderiam impedir que as táticas descritas nas outras categorias fossem implementadas.</p>		
<p>Fontes para as táticas: entrevistas em off com líderes cívicos; Buyse 2018; Civicus 2017, 2018, 2019; ICNL; Levitsky and Ziblat 2018; OHCHR; Rutzen, 2015; WEF 2017; World Movement for Democracy.</p>		