



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

<i>Estratégias</i>	<i>Descrição</i>	<i>Exemplos de táticas / ações</i>
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
<p>IX. Restrições de financiamento</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
		<p>Aplicação excessivamente ampla de medidas de combate à lavagem de dinheiro e contraterrorismo.</p>
		<p>Uso de leis sobre difamação, traição e outras para trazer acusações criminais contra beneficiários de financiamento internacional.</p>
		<p>Restrições para financiamento nacional e internacional e/ou proibição de doadores específicos.</p>
		<p>Exigência de aprovação prévia do governo e/ou fundos internacionais encaminhados por meio de entidades controladas pelo governo.</p>
		<p>Limitar o montante de financiamento internacional por OSC.</p>
		<p>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”).</p>
		<p>Tributação de fundos internacionais.</p>
		<p>Categorizar OSCs que recebem financiamento internacional como “agentes estrangeiros”, adotando distinção de tratamento destas organizações ou impondo ônus ao seu trabalho</p>
		<p>Requisitos processuais onerosos.</p>
		<p>Congelamento ou apreensão de fundos e a não liberação de recursos públicos devidamente destinados a financiar atividades da sociedade civil.</p>
		<p>Proibição de receber financiamento internacional e de repasses de verbas públicas.</p>
		<p>Sucateamento de universidades públicas através de cortes excessivos no orçamento.</p>
<p>Corte de benefícios fiscais para pesquisa científica e desenvolvimento acadêmico.</p>		

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.	Respostas violentas do Estado a protestos.
		Recusa em proteger aqueles que estão sob ameaça.
		Ataques violentos contra minorias e grupos vulneráveis.
		Ameaças de violência física por parte de atores estatais e não estatais.
		Prisão ilegal de líderes cívicos.
		Tortura / maus-tratos.
		Desaparecimento forçado.
		Tributação de fundos internacionais.
		Assassinato / execuções extrajudiciais de defensores dos direitos humanos, líderes cívicos e jornalistas.
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.	Uso excessivo de medidas executivas e infralegais para governar, ignorando o Congresso, princípios e garantias constitucionais.
		Emissão de normas e decretos que contradizem a Constituição.
		Não conformidade com as normas não escritas que servem para respeitar a separação dos poderes do Estado.
		Decisões executivas que reduzem o orçamento, estrutura e alteram o funcionamento de órgãos públicos da administração criados para auditar, fiscalizar e supervisionar o Executivo.
		Redução do poder de influência de partidos da oposição nas Casas Legislativas, restringindo o amplo debate durante as votações.
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).	Interferência política em portarias das Forças Armadas que violam leis e/ou a Constituição.
		Interferência política na administração pública com nomeações e demissões de servidores públicos para favorecer interesses privados.
		Interferência política em nomeações de universidades públicas, centros de pesquisa e conselhos participativos para impor censura.
		Interferência política nos procedimentos e nomeações de cargos de liderança da aplicação da lei e de outras agências públicas independentes, visando proteger interesses privados.
		Nomeação de pessoas com o fim de aparelhar órgãos ou para satisfazer interesses privados em claro desvio de finalidade, que desatende o interesse público.

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>		