

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/357195204>

# Ativismo de servidores na educação para a democracia: os parlamentos mirins no Brasil

Chapter · January 2021

DOI: 10.7476/9786558461593.0009

---

CITATIONS

0

1 author:



Ana Marusia Pinheiro Lima

University of Brasília

9 PUBLICATIONS 4 CITATIONS

SEE PROFILE

## Capítulo 8 - Ativismo de servidores na educação para a democracia: os parlamentos mirins no Brasil

Ana Marusia Pinheiro Lima

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

LIMA, A. M. P. Ativismo de servidores na educação para a democracia: os parlamentos mirins no Brasil. In: ABERS, R. N., ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 287-322. ISBN: 978-65-5846-159-3.  
<https://doi.org/10.7476/9786558461593.0009>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## Capítulo 8

# Ativismo de servidores na educação para a democracia: os parlamentos mirins no Brasil

*Ana Marusia Pinheiro Lima*

### 1. Introdução

Os parlamentos mirins são programas oferecidos por casas legislativas em municípios espalhados pelo território nacional em que crianças e adolescentes atuam como políticos. A iniciativa pode partir dos parlamentares; os servidores que coordenam os programas, contudo, têm papel imprescindível para o desenho institucional, ou seja, a execução e o desenvolvimento do parlamento mirim. Ao ter contato com informações e/ou estruturas de poder, os coordenadores veem como fundamentais o conhecimento e a participação de todos os cidadãos nessas estruturas, começando pelas crianças, para promover ou manter a transformação social.

À primeira vista, a participação infantil na casa legislativa parece irrecusável, diante de vantagens como o aumento da visibilidade e da imagem

positiva do parlamento junto à sociedade. No entanto, o número de programas no Brasil que não saíram do papel ou foram descontinuados mostra que esse não é um empreendimento imune a desafios – principalmente os que envolvem embates com os vereadores. Nessa situação, os coordenadores recorrem às normas que instituem e regulamentam os parlamentos mirins e mobilizam estratégias para que os programas não sejam desativados devido a disputas de poder.

Esta pesquisa explora as circunstâncias em que servidores públicos, mais do que cumprir regras, lutam para mantê-las, chegando mesmo a enfrentar seus superiores para defender aquilo em que acreditam. Buscou-se na literatura as diversas características do ambiente burocrático e as variáveis para a inovação, a transformação e a resistência nesse espaço.

Os autores que trabalham a autonomia e o empreendedorismo de burocratas enfatizam aspectos pessoais desses indivíduos em contato com os recursos que as instituições oferecem. Mais recentemente, pesquisadores já identificam servidores públicos que atuam como ativistas. Na acepção de Abers (2019), servidores especulam oportunidades em prol de uma causa contenciosa, num esforço bidimensional de ideias e ações. Muitas vezes, lançam mão de estratégias diferentes das dos movimentos sociais, em função das especificidades do contexto do serviço público.

Outros autores têm se dedicado à atuação de servidores no parlamento, importante para a compreensão do objeto desta pesquisa. O ambiente legislativo tem particularidades que impactam os estafes<sup>1</sup> de modo distinto do que seria caso estivessem no Poder Executivo. Além disso, existem atividades empreendidas pelos servidores dentro do parlamento que vão além das funções de representar, legislar e fiscalizar – como a educação para a democracia.

O estudo da ação dos servidores nos parlamentos mirins incluiu pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com coordenadores de cinco desses programas. As respostas revelaram um tipo de ativista *i)* cuja causa não tem correspondente nas bandeiras dos movimentos sociais;

---

<sup>1</sup> Foram mantidos os termos utilizados pelos autores em cada literatura: burocratas, ativistas institucionais, burocráticos ou internos, estafe (do inglês “staff”). Na análise do objeto, preferiu-se “servidores”.

*ii)* que está numa instância municipal do Estado, de estafe enxuto, e por isso se vê extremamente próximo tanto dos detentores do mandato quanto da população; *iii)* que tem, como superiores simultâneos, parlamentares com posições políticas e ideológicas conflitantes.

O objeto de pesquisa também evidenciou fatores que influenciam ideias e ações de servidores ativistas, como a hierarquia e os recursos no ambiente da administração pública. Tais fatores já estavam presentes na literatura, mas de modo diluído, transversal. Com base neles, este trabalho estruturou-se em torno de três chaves analíticas: *i)* a relação entre servidores e seus superiores (em especial os detentores de mandato); *ii)* as estratégias que os servidores empregam para lidar com esses superiores e angariar recursos de poder; e *iii)* os efeitos dessas estratégias.

A análise do campo ainda trouxe informações que podem contribuir para o debate sobre ativismo na burocracia estatal. No tocante às ideias, as causas dos parlamentos mirins ajudaram no esboço de uma tipologia das diferentes contendas ativistas: são as resistências e oposições por parte de pessoas e grupos na sociedade, de superiores hierárquicos e de outros órgãos no Estado e, de modo mais abstrato, de complexos sistemas de poder. No que se refere às ações, os coordenadores mirins apresentaram um comportamento similar interessante: diante de desafios, lideraram diversas frentes, articulando-as em torno de si e conseguindo, assim, perenizar esse esforço, mesmo sem sua presença.

Alinhavando-se tais achados com todo o respaldo teórico, chega-se ao argumento central deste trabalho: no caso de uma contenda hierárquica, especialmente quando se trata de um superior imediato ou muito próximo, o servidor ativista empreende duas estratégias para obtenção de recursos na defesa de sua causa: *i)* a institucionalização das práticas; e *ii)* a construção de redes dentro e fora do Estado. Na combinação de ambas, um aspecto se destaca: a despersonalização deste servidor, paradoxalmente ao seu papel de liderança.

## 2. Um ativismo inesperado: considerações metodológicas

Inicialmente, esta pesquisa tinha por objetivo observar os resultados das práticas de educação para a democracia na relação entre cidadãos e instituições

representativas, no caso a participação política infantojuvenil nos parlamentos. À medida que avançava, no entanto, acabou por desvelar a importância do papel dos servidores nessas práticas, exigindo um novo olhar teórico e metodológico.

O trabalho compreendeu três fases: *i)* o mapeamento inédito de parlamentos mirins no país e a descrição dos desenhos institucionais mais comuns, incluindo a coleta de informações via internet e telefone, pesquisa documental e análise de conteúdo; *ii)* a realização de entrevistas semiestruturadas com coordenadores de programas; e *iii)* a construção dos alicerces que iriam estruturar a revisão literária e a apresentação dos dados empíricos.

Restringiu-se o mapeamento às casas legislativas com programas voltados a estudantes do ensino fundamental, com o suporte da ferramenta de busca Google. Foram encontradas alusões a 295 municípios com programas dessa natureza. Até abril de 2015, 172 câmaras municipais foram contatadas por e-mail e/ou telefone,<sup>2</sup> com a confirmação de 88 parlamentos mirins vigentes, com a seguinte distribuição por estado:

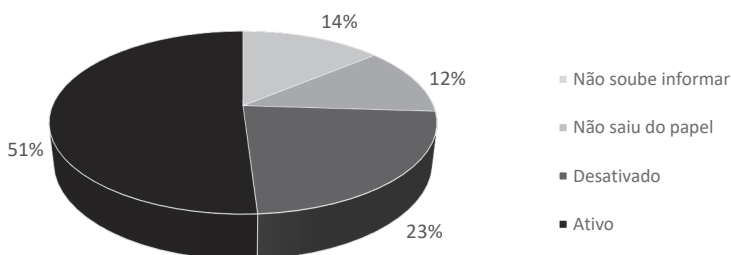
**Tabela 1:** Câmaras Mirins por estado

Estado	Câmaras Mirins
Santa Catarina	24
Rio Grande do Sul	20
São Paulo	19
Paraná	9
Minas Gerais	5
Paraíba	3
Rio de Janeiro	3
Mato Grosso	2
Espírito Santo	1
Goiás	1
Sergipe	1
Total	88

<sup>2</sup> A autora agradece a Jurema Baesse, Aline Lima e Maria Eduarda Cardim pelo auxílio no levantamento e na confirmação.

Quase metade das câmaras municipais contatadas não confirmou a vigência do parlamento mirim, a despeito de alusões presentes na web, conforme o gráfico 1, a seguir:

**Gráfico 1:** Contatos com Câmaras Municipais



A quantidade de programas não confirmados ou descontinuados mostra que o parlamento mirim não é um empreendimento trivial. Desconstroem-se, assim, possíveis noções preliminares de que a participação política infantil seria sempre benéfica ou desejável. No contato por telefone, os motivos alegados para a interrupção do programa foram a falta de interesse (das crianças, das escolas, dos vereadores) e de verba.

Com esses dados, detectou-se a necessidade de aprofundar a discussão. Assim, foram selecionados cinco programas de parlamento mirim e realizadas entrevistas, por telefone, com o coordenador de cada um deles entre abril e junho de 2015, sendo dois servidores efetivos do quadro, um servidor efetivo cedido pela secretaria de educação e dois comissionados.<sup>3</sup> A seleção abrangeu quatro câmaras municipais que tinham, em 2015, programas com mais de cinco anos de vigência (o que denota sua institucionalização, englobando no mínimo duas legislaturas), cujo mandato infantil se estendesse ao longo do ano letivo, e que se empenhasse na divulgação de resultados satisfatórios. E ainda uma câmara municipal que tivesse desativado o programa.

<sup>3</sup> Por se tratar de dados sensíveis, de pessoas que ainda trabalham nas instituições, este texto não divulgará o nome dos municípios pesquisados. Os servidores serão mantidos em anonimato e tratados no masculino. Suas falas também não serão agrupadas em torno de um número nem de uma data.

A seleção não foi aleatória. Incluiu cidades de três regiões do país: uma capital, duas cidades no estado com maior número de programas (Santa Catarina) e dois programas entre os mais antigos – um ativo e outro desativado. A ideia foi trabalhar com municípios e instituições de realidades distintas (número de habitantes, PIB e renda per capita; recursos naturais, econômicos, políticos, sociais e culturais; região do país), a fim de identificar similaridades úteis para o entendimento da ação dos servidores como um dos aspectos que contribuíssem para a continuidade do parlamento mirim.

Em março de 2018, três novas entrevistas foram realizadas com as mesmas pessoas, que já não estavam mais na coordenação dos parlamentos mirins (ainda ativos). Não foram encontrados os coordenadores do programa desativado e de um dos ativos, que havia se aposentado. Essa nova rodada de entrevistas permitiu observar os parlamentos mirins e as ações dos servidores numa visão mais processual.

As respostas dos servidores revelaram um ativismo inesperado e suscitaram um terceiro esforço de pesquisa: a busca por referências, na literatura, de autores dedicados ao papel de burocratas nas mudanças sociais.

### 3. Empreendedorismo e ativismo na burocracia

De modo geral, as pessoas que trabalham na administração pública são denominadas “burocratas”. A definição de burocracia, na literatura, tem a inegável influência da obra de Weber (1982, 1997, 2012). Ele a descreve como um corpo “neutro” politicamente (WEBER, 1982), uma forma racional, objetiva, impessoal e hierárquica de organização administrativa dentro do Estado.

Weber (2012) considera a burocracia uma forma de dominação, uma das “estruturas sociais mais difíceis de destruir” (WEBER, 1982, p. 264-265), em razão da união entre racionalidade e beneficência social (WEBER, 1997). Por isso, a ação do burocrata deve ser limitada pelas normas e pelos superiores, que deteriam os “meios de produção” do Estado, numa concentração de recursos materiais de administração análoga à de grandes empresas capitalistas (WEBER, 2012).

Os recursos “simbólicos” de autoridade legitimada também estariam fora das mãos dos burocratas:



[...] a cadeia de responsabilização é bem clara: o burocrata responde ao político que, por sua vez, responde à sociedade. Assim, tradicionalmente, o modelo weberiano da função pública a reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para tomada de decisão e o serviço público profissional, regido pela meritocracia. (LOTTA, 2010, p. 34).

No entanto, diversas ramificações teóricas objetam a dicotomia entre decisão e ação, reconhecendo o servidor público como um ator que pode exercer autonomia, interferir no fazer político e, até mesmo, opor-se a seus superiores. Há pesquisadores que discorrem sobre ações individuais de empreendedorismo institucional na burocracia e, mais recentemente, identificam até mesmo formas de ativismo no corpo de servidores.

Estudos sobre ativistas burocráticos brasileiros contribuíram para ampliar o próprio conceito de ativismo. De acordo com Abers (2019), o ativismo consiste na busca proativa de oportunidades para defender causas contenciosas. Essa é a definição utilizada neste trabalho. Para a mesma autora, o ativismo é “um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (ABERS, 2015, p. 148). Assim, a militância não é mais exclusiva dos movimentos sociais, nem necessariamente a tentativa de impor mudanças; ela pode ocorrer sob a forma de ocupação de um cargo na administração pública ou, ainda, de apoio à continuidade de um determinado programa governamental.

Nesse universo, é possível divisar servidores públicos, incluídos os concursados, que encampam causas mesmo quando isso significa contestar as prioridades dos superiores, desconfigurando, “surpreendentemente”, o senso comum de que burocratas profissionais seriam meros seguidores de regras, tecnocratas políticos ou individualistas egoístas (ABERS, 2019).

De que maneira burocratas exercem autonomia, em nome de transformações dentro e fora do Estado, mesmo diante das pesadas restrições a que estão sujeitos? Carpenter (2001) observa que eles possuem capacidades organizacionais para resolver problemas. São empreendedores burocráticos com habilidade para inovar. Têm, ainda, a aptidão de fomentar nos outros atores a cooperação em ações coletivas, conceituada por Fligstein (2001)

como “habilidade social” (*social skill*). Já Pettinicchio (2012) mostra que os ativistas estatais encampam causas em função de histórias de vida, ambições de carreira ou razões ideológicas. Essas características de cunho pessoal são causa (e efeito) da obtenção de legitimidade para agir, pautada em sólida reputação dentro e fora da instituição.

Na presente pesquisa, o movimento de idas e vindas entre teoria e campo identificou outros dois fatores que se somam aos aspectos individuais dos burocratas na busca pela transformação social: a hierarquia e os recursos disponíveis em decorrência de sua posição na administração pública. Esses fatores influenciam as ideias e ações que, por sua vez, produzem efeitos dentro e fora das instituições. Saliente-se que ideias e ações são dimensões inseparáveis do ativismo (ABERS, 2019), como aliás também o são hierarquia e recursos: a divisão entre eles é uma opção analítica.

### 3.1 *Relações hierárquicas e seu impacto na atuação transformadora dos burocratas*

#### 3.1.1 Hierarquia e ideias

Ao entrar em um órgão do Estado, o burocrata se insere em um processo de socialização. Os líderes iniciam gradualmente os novos funcionários em um determinado padrão de agência e na cultura de identificação com ela, convencendo-os de que essa é a condição para que se desenvolvam as trilhas de carreira e o reconhecimento de status na burocracia. O padrão de agência pode ser vigente ou novo: os chefes podem mantê-lo ou alterá-lo, utilizando a cultura burocrática para protegê-lo quando já não estiverem em seus cargos (CARPENTER, 2001).

Distinguem-se, portanto, dois campos na instituição: um, dominante, que intenta reproduzir sua posição; e outro, desafiador, que busca oportunidades em crises (FLIGSTEIN, 2001). As relações entre burocratas e seus superiores mudam a depender dos campos em que se situam e com o que se identificam. Paradoxalmente, a autonomia burocrática, em sua forma mais poderosa, prevalece quando detentores de mandato e burocratas estão politicamente alinhados (CARPENTER, 2001). O servidor, assim, se vê no desafio de equilibrar o apoio político que recebe com sua própria independência (HYSING, 2014).

Isso também vale para o ativismo. A hierarquia pode fomentar ou entrar a presença de ativistas no Estado. Em alguns casos, o ativismo é praticado pelos próprios chefes, sejam políticos ou membros da administração. Em outros, a própria divergência com o superior pode se tornar uma contenda ativista para o burocrata.

Ressalte-se que, ao lidar com múltiplas questões, o burocrata não responde a um único político, nem a um único objetivo. Está submetido simultaneamente a diferentes camadas de hierarquia, às vezes com posições díspares, num Estado heterogêneo (MEIER; O'TOOLE, 2006).

### 3.1.2 Hierarquia e ações

Seja para reproduzir ou contestar um sistema de poder e privilégio, os servidores com habilidade social buscam obter a cooperação dos outros atores, aliados ou opositores, dentro e fora do campo (FLIGSTEIN, 2001).

Quando o chefe é ativista, sua atuação inclui a blindagem dos subordinados, a alocação (ou não) de recursos em decorrência de posições ideológicas e o recrutamento de outros ativistas (OLSSON, 2009; PETTINICCHIO, 2012; ABERS; TATAGIBA, 2015), transformando o próprio Estado (BANASZAK, 2010; NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013).

Niesz e Krishnamurthy (2013) descrevem a ação combinada de um administrador ativista em relações horizontais e em decisões “de cima para baixo”. No primeiro caso, o administrador se colocava no mesmo nível dos subordinados, punha a “mão na massa” e organizava fóruns em que todos tinham direito à voz. No segundo, usava de sua posição hierárquica para consolidar um programa – que persistia mesmo após sua aposentadoria. No sentido “de baixo para cima”, de modo análogo, Hysing (2014) localizou ora ativistas que usavam de informalidade e familiaridade com seus superiores, ora os que buscavam influenciá-los de modo técnico, profissional.

E no caso de um chefe opositor? Uma vez que os burocratas valorizam sua autonomia, eles preferem agir de forma calculada para preservá-la, evitando estratégias que desafiem os eleitos (CARPENTER, 2001). A escolha por meios não ostensivos distingue o ativista interno do ativista social. Este último tem um estilo ideológico voltado para o conflito, de forma incompatível com o papel dos servidores públicos, ao passo que o ativista

interno raramente busca alcançar seus objetivos atacando ou obstruindo abertamente as decisões políticas (OLSSON; HYSING, 2012). Ele lida com as disputas em níveis que não são alcançados pelo topo da hierarquia, por meio de ações “fora do radar” (BANASZAK, 2010) num “ativismo em segredo” (OLSSON; HYSING, 2012).

### *3.2 Recursos e seu impacto na atuação transformadora dos burocratas*

Ainda que possam exercer influência, dificilmente os servidores têm a palavra final na tomada de decisões (OLSSON; HYSING, 2012). Por isso, eles se empenham em desenvolver ou angariar recursos de poder. Dois tipos (não excludentes) sobressaem: os fatores intrínsecos ao serviço público e as redes dentro e fora do Estado.

#### *3.2.1 Recursos e ideias*

Os ativistas potencializam a expertise, tipicamente associada ao servidor público (HYSING, 2014), somando experiência, competência e interesse em determinados temas. Tal interesse pode se guiar por diversas razões. Segundo Banaszak (2010), atores estatais preocupam-se com a manutenção do Estado como um todo, da burocracia como instituição e também do órgão no qual trabalham, bem como com o atendimento a demandas externas de seus clientes.

O burocrata recebe forte influência da cultura organizacional, que pode até suplantar sua identificação com partidos, localidades ou profissões (CARPENTER, 2001). Ao mesmo tempo, a participação em redes externas múltiplas (como movimentos sociais, associações profissionais, ONGs), no decorrer de sua trajetória de vida, pode trazer ao ativista dentro do Estado o compartilhamento de objetivos (BANASZAK, 2010; OLSSON, 2009; SANTORO; MCGUIRE, 1997) e o suporte (inclusive financeiro) (HYSING, 2014), mas pode trazer, também, cobranças que outros burocratas não enfrentam (ABERS; TATAGIBA, 2015). Esses interesses se transformam à medida que ele se ocupa com determinados trabalhos, podendo chegar até à intenção de mudanças mais revolucionárias (BANASZAK, 2010).

### 3.2.2 Recursos e ações

O burocrata estatal tem acesso privilegiado aos meios institucionais – sendo a informação um dos mais valiosos – e aos processos de elaboração e implementação de decisões (SANTORO; MCGUIRE, 1997; HYSING, 2014). Como empreendedor e ativista, ele procura influenciar as elites usando as próprias regras da instituição (PETTINICCHIO, 2012), ou fazer novas regras com base em padrões de interação (FLIGSTEIN, 2001).

Na proximidade com o poder, os ativistas internos identificam o vácuo dos eleitos para atuar (OLSSON, 2009; HYSING; OLSSON, 2012). Mostram evidências “técnicas”, supostamente neutras. O trabalho é feito passo a passo (NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013), às vezes, à espera do instante mais favorável, respaldado pela estabilidade e pelo monitoramento contínuo de processos (HYSING, 2014) que os ajudam a sobreviver durante administrações hostis (BANASZAK, 2010). Os ativistas elaboram treinamentos, protocolos, planos, manuais, que possam documentar e perenizar os esforços (ABERS; TATAGIBA, 2015; ABERS, 2015; NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013).

As redes também são recursos de fundamental importância para os burocratas ativistas. Seja em redes existentes, às quais já tinham acesso, seja naquelas que eles próprios tecem, sua posição no Estado transforma substancialmente a forma com que se vinculam a elas.

Segundo Carpenter (2001), os empreendedores burocráticos precisam de legitimidade e reputação organizacional. Por isso, criam e conciliam alianças múltiplas e diversas em torno das inovações e políticas que defendem, de modo que seja difícil opor resistências a elas. Coalizões amplas tornam a agência menos dependente de políticos e de quaisquer outros parceiros, permitindo ao burocrata alterar agendas e preferências.

Dentro do Estado, ativistas buscam localizar atores com afinidades (BANASZAK, 2010) e integrar-se a outros departamentos e órgãos (HYSING, 2014). Nas fronteiras com a sociedade, criam conexões com a academia, a mídia e os formadores de opinião (OLSSON, 2009; HYSING; OLSSON, 2012); abrem fóruns de participação (BANASZAK, 2010); difundem conhecimentos para quebra de resistências, ceticismos e preconceitos de políticos, outros burocratas e cidadãos (ZWARICH, 2009);

mobilizam ativistas *outsiders* para que façam oposição ostensiva, como protestos (HYSING; OLSSON, 2012; PETTINICCHIO, 2012).

Atores com habilidade social configuram parâmetros de discussão e disseminam valores que são vistos como compartilhados pelos demais atores e não como interesses individuais do líder (FLIGSTEIN, 2001). Assim, como ativistas, conseguem estabelecer diálogo com implementadores da linha de frente e cidadãos, fazendo deles multiplicadores e coautores dos resultados (NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013).

### 3.2.3 Efeitos de ideias e ações dos burocratas

Para Fligstein (2001), desafiantes são bem-sucedidos numa crise (oportunidade política) quando são capazes de mobilizar recursos e produzir uma identidade política que una os grupos. A literatura sobre ativismo em instituições estatais traz alguns efeitos dessa atuação: a formação de uma agenda e a criação e implantação de políticas (HYSING, 2014; OLSSON, 2009); a aprovação de legislação que transforma demandas sociais em direitos; a criação de órgãos no governo (PETTINICCHIO, 2012); a permeabilização de estruturas políticas e a criação de novos espaços de participação ou mesmo de movimentos, com a complementariedade de resultados obtidos pelos ativistas *outsiders* (BANASZAK, 2010; SANTORO; MCGUIRE, 1997).

Existe também um trabalho educativo de mudança de mentalidades (ZWARICH, 2009). Em alguns casos, a mobilização de redes dentro e fora da administração, por parte dos ativistas burocráticos, transforma o próprio sistema (NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013).

O rol de ações enumeradas na literatura confirma o que Fligstein (2001) observou: indivíduos com habilidade social costumam abrir várias frentes ao mesmo tempo para que sua ação se sustente perante o grupo, caso alguma delas falhe. Ainda assim, o autor reconhece que eles nem sempre atingem seus objetivos. Ou, mesmo que os alcancem, precisam se dedicar à sua manutenção (reprodução).

A bibliografia aqui referida se volta para a burocracia do Poder Executivo. Como se dá o trabalho de servidores numa casa legislativa e a que lógicas eles estão submetidos em relação a hierarquias e recursos? É o que será visto a seguir, já como introdução ao objeto de pesquisa, que são os parlamentos mirins.

## 4. Estafes no legislativo

A ênfase dos autores que focam os estafes no Poder Legislativo recai no trabalho das comissões e na elaboração das leis, compreensível pelo fato de refletirem a função mais visível do parlamento. O estudo de programas institucionais notadamente de cunho educativo enriquece essa ótica ao revelar, para além do processo legislativo, suscetibilidades em relação à hierarquia e aos recursos, ao mesmo tempo em que apresenta uma interessante instância de ativismo no Estado.

### 4.1 *Relações hierárquicas e seu impacto na atuação transformadora do estafe*

O parlamento caracteriza-se pelo pluralismo, que cria desafios diferenciados para seus servidores. No Executivo, é possível divisar um eixo compartilhado na condução política e administrativa e assim saber o que esperar de quem está no comando. O mesmo não ocorre no Legislativo, com sua ampla e característica presença de políticos com posições divergentes. Além disso, ainda que tenham sido todos eleitos, os parlamentares têm “pesos” distintos, a depender do cargo de direção que ocupam na casa ou do partido a que pertencem (minoridade ou maioria). O estafe precisa lidar com essa diversidade. Há, ainda, as transformações de gestão em intervalos menores que no Executivo, causadas pelas mudanças de Mesa Diretora,<sup>4</sup> que podem ser extremamente bruscas e substanciais nas atividades legislativas e mais ainda nas institucionais.

#### 4.1.1 Hierarquia e ideias

Hammond (1984, 1996) enumera estudos sobre os padrões de atividade dos estafes; seus recursos e limites; suas especificidades; sua influência e o efeito de sua ação nas instituições. Um denominador comum é o forte

---

<sup>4</sup> A Mesa dirige os trabalhos legislativos e administrativos da casa. No Brasil, é eleita pelos parlamentares a cada dois anos.

impacto da relação entre profissionais e parlamentares na atuação de ambos. Parlamentares dependem da expertise e capacidade analítica dos profissionais devido à complexidade do processo legislativo (especialmente as leis orçamentárias) e da função fiscalizatória, somada à relevância pública dos diversos temas em pauta. Assim, o estafe amplia sua autonomia, mas ainda depende do poder de decisão dos parlamentares.

Quando o relacionamento entre profissionais e parlamentares se caracteriza por mútua lealdade, confiança, segurança e, geralmente, estabilidade (PATTERSON, 1970), os membros do estafe recebem um poder derivativo, delegado, como um transbordamento da influência do parlamentar (DEGREGORIO *apud* ROSENTHAL; BELL, 2002) que os posiciona como líderes ou representantes não eleitos (HAMMOND, 1996).

Para além do relacionamento individual entre o membro do estafe e o parlamentar, há a dinâmica dos colegiados nas comissões legislativas. Quanto maior for o caráter técnico e não partidário da comissão, maior será o apoio ao desempenho do estafe (PATTERSON, 1970). Os objetivos e as orientações do presidente e da maioria da comissão são os fatores mais importantes na orientação e atividade dos profissionais (PRICE, 1971).

Em relação aos trabalhos institucionais, Cosson (2008) realiza uma ampla pesquisa sobre as escolas do Legislativo. Ele explica que as trocas de mesa podem trazer controvérsias sobre o papel do parlamento e de seus programas nas perspectivas da direção e do corpo técnico. Ao mesmo tempo, os servidores se deparam com a tendência de se querer partir do zero a cada nova administração como forma de extinguir o que outros parlamentares e partidos realizaram anteriormente e que ficou a eles vinculado, numa relação de concorrência.

#### 4.1.2 Hierarquia e ações

Os servidores no Legislativo exercem um poder invisível (ROSENTHAL; BELL, 2002) em ambas as circunstâncias de alinhamento ou de discordância em relação a seus superiores. Tal invisibilidade também é estratégica. Patterson (1970) reporta uma forte norma tácita, comentada por membros do estafe entrevistados, de não ultrapassar a linha que os separa dos parlamentares: *be on tap, and not on top* (esteja à mão, não no topo), *not try to*



*run the show* (não tente conduzir o show). O autor complementa: o estafe trabalha do modo que se espera dele, ou seja, de forma objetiva, contida e não doutrinária, abafando suas preferências políticas individuais. Quanto mais contido, maior é sua chance de ser influente.

Para Price (1971), o comportamento dos profissionais varia em função do espaço oferecido pela comissão legislativa: ora usariam sua expertise para análise de informações e apresentação de alternativas de modo neutro e reativo, ora se empenhariam na contínua busca de lacunas e oportunidades políticas para implementar suas próprias preferências, atuando, nas palavras do autor, como ativistas partidários.

No que tange aos programas institucionais, Cosson (2008) mostra que, para atingir seus objetivos em contextos de sucessivas mudanças, os servidores apostam na estabilidade institucional. Assim, investem em planejamento e ações de longo prazo, para a consolidação de um espaço que pertença ao parlamento e não seja meramente o resultado de uma ação dos parlamentares.

## 4.2 Recursos e seu impacto na atuação transformadora do estafe

### 4.2.1 Recursos e ideias

Ao trabalhar com a elaboração das leis, o estafe do Legislativo se move pela inovação, pela oportunidade de dar início a políticas públicas. Seus burocratas não têm obrigação com accountability nem sofrem com as pressões eleitorais (PATTERSON, 1970), mas mantêm um grau de responsabilidade democrática quando refletem características de raça, sexo, etnia e classe social dos públicos para os quais as leis são feitas (ROSENTHAL; BELL, 2002).

Ao ter contato com informações e/ou estruturas de poder, alguns servidores se sentem propensos a fomentar o conhecimento e a participação de todos os cidadãos nessas estruturas para promover a transformação social. Segundo Cosson (2008), os programas educativos no parlamento inicialmente almejam uma interação maior entre parlamentares e sociedade e a melhoria da imagem da casa. Contudo, acabam contribuindo para a promoção e o fortalecimento da democracia por meio da educação cidadã, na formação e a qualificação de lideranças comunitárias e políticas.

Vislumbra-se, assim, um novo papel do parlamento, para além das funções de representar, legislar e fiscalizar: trata-se da função pedagógica, na construção de uma cultura democrática, enriquecida pelo encontro entre os diferentes. O “pluralismo” intrínseco ao Poder Legislativo teria vantagens didáticas (CASTRO *et al.*, 2012).

#### 4.2.2 Recursos e ações

De acordo com Patterson (1970), os profissionais mais respeitados e os de melhor desempenho são os não partidários, que trabalham para membros de todos os partidos. Eles buscam a integração com membros de outros setores dentro e fora do parlamento (PATTERSON, 1970); demonstram criatividade na elaboração e comunicação de planos e soluções (PRICE, 1971); oferecem assistência aos parlamentares em sua função representativa – e também lhes dão mais trabalho –, trazendo ideias de grupos que não têm voz, visando legislações mais inclusivas (HAMMOND, 1984).

Já nos programas institucionais educativos, os servidores se dedicam a atividades de capacitação do corpo técnico, de aproximação com a sociedade e de produção de conhecimento sobre o Legislativo (COSSON, 2008).

#### 4.2.3 Efeitos de ideias e ações do estafe

Mesmo com restrições, o estafe pode orientar o processo legislativo e imprimir suas próprias preferências à legislação criada. Os resultados são mais efetivos quando o profissional se identifica com interesses e ambições de seu superior eleito (especialmente se ele está em posição de destaque no parlamento), e a eles agrega a capacidade de oferecer informações e soluções (PRICE, 1971).

O trabalho institucional, por sua vez, precisa ser constantemente justificado – mesmo quando há sintonia com os dirigentes –, porque não faz parte das atividades-fim do parlamento (COSSON, 2008).

Após essa breve imersão na literatura, passa-se à descrição do ambiente de estudo e à análise do ativismo de servidores nos parlamentos mirins.

## 5. Parlamentos mirins no Brasil

### 5.1 *Desenhos institucionais*

De acordo com o levantamento prévio dos 295 parlamentos mirins no Brasil, os programas são instituídos por lei municipal, resolução ou decreto-legislativo. A iniciativa parte dos vereadores. A complementação às normas pode ser feita por regimento interno, edital ou apenas um regulamento de aprimoramento contínuo. A maioria dos programas é coordenada por servidores, mas há os coordenados diretamente por vereadores.

Entre os objetivos do parlamento mirim estão: *i)* o entendimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira e a vivência do processo democrático (mediante simulação do trabalho parlamentar); *ii)* a interação entre a câmara municipal e a escola, por meio de informações sobre projetos, leis e atividades gerais da casa; *iii)* a sensibilização de professores, funcionários e pais para o exercício da cidadania responsável e a atuação na política municipal, construindo uma sociedade solidária, moderna e plural desde a infância; *iv)* a criação, junto à comunidade, de espaços para a contínua aprendizagem dos jovens; *v)* a motivação e a identificação de novas lideranças estudantis; e *vi)* a discussão e reflexão sobre os problemas que mais afetam a população, com incentivo à elaboração de soluções para a cidade.

A cada edição, o processo do parlamento mirim tem início com a escolha das escolas participantes. A definição pode ser por indicação da Secretaria de Educação, por solicitação, sorteio ou rodízio. A seleção dos vereadores mirins pode ocorrer via eleição na própria escola, processo seletivo (prova) ou concurso de redação.

Os mandatos podem ser de apenas um dia ou se estenderem por todo o ano letivo. Na maioria dos casos, a reeleição não é permitida. O número de vereadores mirins, em geral, corresponde ao número de vereadores do município. Há programas que dividem os estudantes em partidos temáticos (por exemplo, Educação ou Meio Ambiente), ou estabelecem as próprias escolas como partidos. Nos casos pesquisados, é veementemente proibida qualquer associação com partidos políticos reais, seja durante a fase de campanha ou ao longo de todo o mandato das crianças.

De acordo com os entrevistados, os maiores ganhos institucionais do parlamento mirim são a mídia positiva, o aumento da visibilidade e a promoção da imagem da câmara municipal frente à população da cidade.

## 5.2 *Relações hierárquicas e seu impacto na atuação transformadora dos servidores*

### 5.2.1 *Hierarquia e ideias*

Os parlamentos mirins podem ser fruto da vontade dos vereadores. No entanto, as entrevistas demonstraram que o sucesso – e a sobrevivência – do programa, nos casos pesquisados, não se deveu à norma que o instituiria, nem à estrutura da instituição, nem às características do município; deveu-se ao empenho pessoal dos técnicos envolvidos na angariação de recursos e na manutenção do interesse de crianças, escolas e vereadores.

Quando servidores são nomeados pela Mesa Diretora para coordenar o parlamento mirim, eles não necessariamente estão engajados com a educação para a democracia, nem com a elaboração da norma que deu origem ao programa. A partir do momento em que se envolvem, assumem os objetivos do programa e a eles agregam seus próprios valores. Por sua vez, seus valores também são afetados com a experiência.

Com o tempo, o entusiasmo inicial dos parlamentares, em especial dos que criaram o programa, pode dar lugar a vinculações, concorrências, questionamentos e controvérsias. Há casos em que o programa morreu por inanição (com o corte de verbas, servidores e até espaço físico para as atividades).

### 5.2.2 *Vinculações e concorrências*

Nas câmaras pesquisadas, a participação dos vereadores no parlamento mirim era pouco expressiva, sendo a falta de tempo a principal alegação. Segundo os entrevistados, um dos motivos do descaso, e até da extinção do programa em determinados municípios, fora a associação do programa a um vereador ou a um partido específico, fazendo com que os demais partidos e

vereadores, nas mesas ou legislaturas seguintes, não se interessassem pela continuidade (conforme visto por Cosson, 2008).

Outro problema é quando uma Mesa desinteressada “rifa” o cargo de coordenador, colocando alguém que não faz “jus à responsabilidade” de trabalhar a educação para a democracia com as crianças. Por isso, mesmo comissionados indicados, que geralmente gozam de alinhamento com a Mesa e não enfrentam problemas de recursos, precisam resgatar os objetivos originais do programa que, em gestões anteriores, ficaram à mercê de doutrinação política, partidária e até sindical.

### 5.2.3 Questionamentos

Os coordenadores frisam que o propósito principal do parlamento mirim é a educação para a democracia, e não a formação de futuros políticos ou a produção de leis. Por isso, apostam no resguardo da técnica, criando uma espécie de laboratório protegido. A ênfase no lado técnico em oposição ao político surge como estratégia de permanência diante das tensões. O próprio fato de convocarem crianças sublinha isso. À primeira vista, elas pareceriam “menos ameaçadoras” aos vereadores do que os cidadãos adultos, já que não votam. Mas a idade dos participantes amplia sobremaneira a responsabilidade dos educadores.

Segundo um dos entrevistados, o coordenador precisa ter uma visão diferenciada para lidar com o desenvolvimento de adolescentes. Ao participar do programa, “a evolução do vereador mirim é gigante. Ele passa a ter desenvoltura na tribuna, a argumentar os conteúdos”. Para o servidor, “se houver viés político, se o programa não tiver foco, você cria uns monstrinhos”, ou seja, pessoas com retórica forte e *ética* duvidosa.

Há, ainda, o medo de que as crianças causem constrangimento político. Num dos casos, comentou-se que as crianças que acompanhavam as sessões plenárias reais já identificavam toda a sorte de comportamentos repreensíveis, em desconformidade com que estavam aprendendo nas palestras, oficinas e simulações do programa.

Quando se está numa casa essencialmente política, esse problema é notório,<sup>5</sup> como no estudo de Macedo *et al.* (2013) sobre a Câmara Mirim de Pouso Alegre (MG):

Na região, várias cidades criaram suas Câmaras Mirins, no entanto, somente a de Pouso Alegre (MG) permanece com atividades e se atualiza constantemente. Os motivos da não continuidade destas câmaras mirins da região, conforme entrevistas na fase exploratória, se deu praticamente por dois motivos: falta de interesse político, considerando que os políticos têm pouco interesse em dar continuidade em projetos iniciados por gestões anteriores e por receios dos possíveis questionamentos que estas Câmaras Mirins poderiam fazer na Câmara de Vereadores. (MACEDO *et al.*, 2013, p. 3).

#### 5.2.4 Controvérsias

Para além dos embates partidários, há as disputas por recursos da administração da câmara. Diferentemente de órgãos do Executivo que têm aporte financeiro próprio ou mesmo rubricas constitucionais, as câmaras municipais têm orçamento limitado, que não prevê implementação de políticas públicas como atividades educativas. Surgem as controvérsias sobre a necessidade do parlamento mirim e até do letramento político dos cidadãos.

Um dos entrevistados contou que, numa legislatura recente, a Mesa não fazia interferência no programa, nem pretendia fazer exploração política do sucesso do parlamento mirim. Era pior: “não tinha interesse por nada” e o programa era visto como um peso. “Houve sufocamento das condições de trabalho”. Atividades deixaram de ser realizadas e até o espaço se tornou uma dificuldade, porque as reuniões não puderam ser feitas no plenário.

E prossegue: “com uma falácia de economia, cortou geral sem preocupação com consequências. Atingiu outras áreas da casa também, e não apenas

---

<sup>5</sup> Um exemplo é a censura pública sofrida por uma vereadora mirim em Juara-MT, pela presidente da câmara municipal e idealizadora do programa na instituição, por ter criticado a prefeitura (ver VEREADORA..., 2011). O parlamento mirim de Juara foi descontinuado.

o programa”. Ostentavam “austeridade” na mídia, mas havia “suspeitas de contratos escusos, reformas desnecessárias e dispendiosas”, além de autoritarismo no trato, no clima organizacional. Para ele, não era uma divergência ideológica contra o programa em si. “É um nível mais baixo; é pior do que ser ideológico, porque você não consegue nem discutir para convencer”.

### 5.2.5 Hierarquia e ações

O que fazem os servidores quando aparecem conflitos de ideias? O enfrentamento com os parlamentares, ainda que constante, não se dá ostensivamente. Para lidar com contendas, uma das estratégias dos servidores nos parlamentos mirins selecionados foi a institucionalização.

A primeira preocupação dos coordenadores entrevistados é o cumprimento de normativos e o estabelecimento de práticas que assegurem a condução dos trabalhos no parlamento mirim – a estabilização, no dizer de Fligstein (2001). Eles focam no caráter institucional do programa, de forma a desvinculá-lo completamente de questões político-partidárias da câmara municipal e dos detentores de mandato. Esse cuidado visa, antes de tudo, manter a autonomia para que os objetivos didáticos da atividade possam ser alcançados.

Busca-se evitar a apropriação do programa para fins marqueteiros e eleitorais de certos parlamentares. Há uma tensão permanente no parlamento mirim, que é uma vitrine positiva da câmara, mas não pode chegar ao ponto de se tornar objeto de uso promocional dos vereadores. Isso reitera o entendimento de Cosson (2008) sobre a ameaça constante da transformação do programa educativo numa máquina partidária que, quanto mais eficiente, mais danosa será para seu futuro como instituição de ensino.

Nas palavras de um entrevistado, “o projeto deverá ser da instituição Poder Legislativo, não devendo ser apadrinhado por um ou outro vereador. Ele deve ter o apoio de todos para não despertar ciúmes e disputa política. Os vereadores vêm e vão, o projeto fica”. Assim, evitam-se “personalismos que limitem o apoio político ao projeto e comprometam sua perenidade”.

Outra estratégia visa garantir a presença do maior número possível de vereadores de partidos diferentes. O Parlamento Jovem de Palmeira,<sup>6</sup> no Paraná, prevê que cada criança participante seja “apadrinhada” por um vereador, que a acompanha por todo o mandato. Por enquanto, os resultados têm sido comemorados.<sup>7</sup> No futuro, será possível observar se seu desenho institucional inovador teve fôlego ou se precisou ser substituído pelo formato das câmaras mirins mais experientes, citadas neste trabalho.

O “pluralismo” do parlamento, apontado por Castro *et al.* (2012) como diferencial pedagógico, também pode fazer com que os próprios vereadores exerçam os “pesos e contrapesos” (*checks and balances*) entre si. Isso, no entanto, não parte dos coordenadores dos parlamentos mirins. De acordo com um deles, “não dá para buscar apoio nos vereadores. Não dá para entrar nessa briga”.

Por último, para os entrevistados, programas longevos também têm chance maior de sobreviver. Por isso, em gestões difíceis, eles lançam mão até de recursos próprios para manter o parlamento mirim no piloto automático, na esperança de que a Mesa seguinte seja mais receptiva às ações de educação para a democracia.

### 5.3 Recursos e seu impacto na atuação transformadora dos servidores

#### 5.3.1 Recursos e ideias

O empenho dos coordenadores se guia por valores pessoais (“idealismo”, “vontade de contribuir com o contexto social”, no dizer deles), identificados com leis e atribuições no serviço público e com o exercício de sua função. Tais valores se retroalimentam e se transformam com os resultados obtidos. Nas palavras de um entrevistado:

---

<sup>6</sup> O programa não constou na seleção de entrevistas porque não havia completado cinco anos de existência na época do levantamento, o que era um requisito da análise.

<sup>7</sup> Ver Jornal PJovem em Ação: [https://drive.google.com/file/d/0B48VPn\\_EXgYGXzhoNi1tZGFVdFk/view](https://drive.google.com/file/d/0B48VPn_EXgYGXzhoNi1tZGFVdFk/view)



Nossa preocupação principal é a formação destes meninos como cidadãos; portanto, utilizamos da simulação parlamentar como instrumento didático e não como fim em si mesmo. Assim, não os submetemos a um papel sistemático e constante de “vereador”, mas procuramos estimular a discussão de conteúdos e temas importantes para o exercício do diálogo e desenvolvimento de uma visão sistêmica da sociedade e dos processos coletivos.

Para os coordenadores, a informação faz diferença. Os vereadores mirins passam a ter consciência dos problemas sociais e de como o Estado funciona. A ideia é, antes de tudo, possibilitar que os estudantes aprendam seus próprios direitos para, a partir daí, poder “transformar a sociedade”, “fazer um futuro melhor”.

Os resultados imediatos da participação infantil, a exemplo de sugestões de leis municipais ou indicações à prefeitura, são um aspecto complementar diante de um projeto maior de mudança institucional a longo prazo. As entrevistas revelam, por exemplo, um desejo dos servidores de que a configuração da câmara possa contar com representantes mais voltados ao interesse público, eleitos por cidadãos com mais consciência. “Tivemos uma vereadora mirim que se candidatou. Nosso programa não é um curso para futuros vereadores; mas, se forem eleitos, serão bons políticos”, diz um coordenador.

Os entrevistados enfatizam que o trabalho educativo, quando bem orientado, tem um impacto muito grande no vereador mirim. Primeiro, porque, quando chegam, as crianças não fazem ideia do que seja o processo político, não entendem as instituições de poder e passam a “conhecer outros mundos”. Segundo, porque não é uma experiência pontual; os objetivos não são para o curto prazo. É um aprendizado sustentável, que traz resultados e gera comprometimento: “Quando uma pessoa se transforma, ela transforma a todos: irmãos, pais, colegas, amigos”. Isso é ainda mais intenso com estudantes de escolas públicas, “que vêm de realidades totalmente diferentes”.

A intenção dos coordenadores, assim, também confirma a função pedagógica do parlamento descrita por Castro *et al.* (2012) e Cosson (2008). Eles entendem que a educação para a democracia, que o sistema educacional não está abarcando, deve ser iniciativa do Legislativo.

Em um panorama maior de educação política, um dos servidores efetivos ressalta a importância da participação voluntária em atividades nas escolas de governo, que abrem a perspectiva dos servidores para além do seu papel técnico:

Nas escolas de governo, há o desenvolvimento da cidadania como papel daquela instituição. Elas atraem servidores efetivos com uma posição ideológica, um sentimento de resistência. Despertam essas pessoas que têm visão, que vão além de cumprir sua tarefa institucional, uma visão mais ampla da que têm os servidores burocráticos que batem ponto e vão para casa. Nós não ligamos de ficar depois do horário, trabalhar nos fins de semana ou nas férias. Há uma abdicção, uma ligação afetiva com a instituição.

Ele completa: “Os servidores têm consciência da necessidade de fazer com que a sociedade compreenda sua instituição, a importância do Legislativo na democracia”. E fala, ainda, sobre a estabilidade do servidor efetivo: “A estabilidade ajuda. É necessidade, não é privilégio. É o que dá a condição de manter a instituição minimamente funcionando”.

### 5.3.2 Recursos e ações

Os servidores se guiam pelas normas do parlamento mirim, interpretando-as e até propondo novos desenhos institucionais, escolhendo as melhores maneiras de atingir os objetivos do programa e também de protegê-lo. Em grande parte, suas estratégias refletem um empreendimento individual, mas preocupado em tecer redes externas que possam legitimar suas ações. Ressalte-se que é sua posição no Estado que lhes proporciona essa possibilidade, ao lhes dar acesso às redes e poder para falar em nome da instituição.

Os servidores fazem a articulação interna entre crianças participantes, corpo técnico e parlamentares. E também a externa com escolas, parceiros, mídia e outros integrantes do poder público. Assim, eles criam alianças essenciais – ainda que não determinantes – para a continuidade do programa. Estabelecem vínculos dentro e fora de seu campo, conforme amplamente documentado na literatura aqui referida.

A primeira estratégia é a formação de parcerias, com o intuito de envolver mais pessoas, divulgar, ampliar o alcance, despertar o interesse, otimizar o trabalho, obter aliados, oferecer um panorama mais rico para o público-alvo e assim manter aceso o interesse dos vereadores mirins durante todo o processo, dando ludicidade às informações e atividades (ZWARICH, 2009). Alguns exemplos de parceiros são:

1. Prefeitura – participação em eventos; Secretaria de Educação – apoio para inscrição das escolas;
2. Judiciário – Tribunais eleitorais – apoio nas campanhas nas escolas e palestras com juízes eleitorais;
3. Órgãos públicos, universidades, ONGs, setor privado – visitas; contatos com especialistas para dar palestras gratuitas aos vereadores mirins (prática legislativa, história, finanças, saúde, segurança, oratória, liderança); atividades de responsabilidade social: doações; campanhas ambientais, antidrogas, de consciência no trânsito;
4. Equipe interna – otimização do quadro enxuto da casa;
5. Empresas privadas – fornecimento de material gráfico, uniforme, transporte e lanche;
6. Escolas (não somente as que têm vereadores mirins) – divulgação do programa; palestras; reuniões com professores; inclusão social (eleições do parlamento mirim em escolas rurais, indígenas, de ensino especial);
7. Pais – reuniões periódicas para explicação sobre o programa, comprometimento sobre frequência, ganhos na formação dos participantes;
8. Vereadores mirins – estabelecimento de vínculos, não necessariamente de amizade, mas de compromisso: “Eles sentem que você

se preocupa, que está ali para ajudá-los a crescer”. “Eles mesmos percebem o resultado, o quanto aprenderam, o quanto passaram a compreender as coisas que veem”.

Parlamentos mirins com grande visibilidade tornam-se referência para outras casas legislativas. Esse tipo de parceria abrange contatos e intercâmbio com outras câmaras interessadas, participação em encontros estaduais e em outros parlamentos mirins, como o Plenarinho, na Câmara dos Deputados. Um dos coordenadores fala sobre as numerosas visitas que recebe e as que faz em outros parlamentos, sempre destacando a importância do caráter educativo e do respeito às realidades de cada município. E se nega a corroborar com o interesse eleitoral de alguns parlamentares: “nesse caso não posso ajudar, porque não sou seu cabo eleitoral”.

As parcerias se dão em torno de um projeto pedagógico robusto e com objetivos claros. O caráter educativo é sublinhado com o planejamento bem estruturado das atividades. De acordo com um entrevistado, o parlamento mirim não pode se reduzir à teatralização das atividades legislativas: “Fingir que é um vereador não dá resultado. Tem a empolgação inicial, mas, com o tempo, perde a graça. Fingir não é formação de consciência. Os estudantes acabam por reproduzir os vícios do parlamento, seguindo um regimento dos adultos”.

A segunda estratégia, reflexo mais evidente do trabalho dos coordenadores dos parlamentos mirins, é a busca, reunião, documentação e disseminação de informações. Segundo eles, a receptividade das escolas e da comunidade é diretamente proporcional às informações que recebem sobre a relevância da experiência. É necessário romper com a resistência inicial demonstrada pelas escolas, que temem ser transformadas em palanques eleitorais, e pelos pais, que desconfiam de doutrinação ideológica ou da participação dos seus filhos na política, considerada perniciososa. À medida que o programa se solidifica por um projeto pedagógico consistente, as resistências são atenuadas.

Para fomentar a adesão das escolas e o apoio da comunidade local, os coordenadores também investem na exposição midiática, para dar visibilidade ao parlamento mirim e justificar o uso de recursos em algo que não é atividade-fim da câmara municipal. A ideia é que o programa possa

ultrapassar as fronteiras da casa legislativa, tornando-se um patrimônio, uma “tradição” do município.

Se, para Carpenter (2001), a inovação é uma das capacidades organizacionais que o burocrata deve ter como requisito para sua autonomia, e, para Patterson (1970), ela é a mola propulsora dos estafes no Legislativo, as entrevistas com coordenadores de câmaras mirins mostraram a importância da combinação entre tradição (algo que merece ser mantido e passa a fazer parte da cultura do parlamento e mesmo do município) e inovação (para manter o interesse dos vereadores mirins).

Entre as táticas dos servidores estão: *i*) a criação de eventos noticiáveis; *ii*) o envio de sugestões de pauta para mídia externa; *iii*) o uso dos meios de comunicação e do site da câmara para divulgar os resultados do programa; *iv*) a produção e distribuição de cartilhas, jornais e outras publicações; *v*) a abertura de perfis em redes sociais, para maior interação com o público jovem; e *vi*) a criação de identidade visual (publicidade, uniformes), demonstrando institucionalização e profissionalismo. As aparições na mídia somam-se como um dos resultados concretos do programa e estimulam os vereadores mirins, ao dar reconhecimento à sua atuação.

A divulgação de informações e a criação e manutenção de parcerias visam a inspirar confiança e obter apoio e legitimidade. Os entrevistados ressaltam que, por extensão, o incremento da imagem positiva do parlamento mirim se reflete num maior conhecimento acerca da câmara municipal por parte dos cidadãos, e de uma mudança, ainda que sutil, em sua visão sobre o Legislativo.

### 5.3.3 Efeitos de ações e ideias dos servidores

Quais os desdobramentos do ativismo dos servidores nos parlamentos mirins pesquisados?

### 5.3.4 A aproximação com os vereadores não é suficiente

De acordo com os autores que estudam o estafe legislativo, parlamentares apoiam a expertise dos servidores que eles sabem que vão ajudá-los em seu trabalho. Eles dependem desses servidores. Por isso, a relação dos

coordenadores dos parlamentos mirins com os vereadores é tão importante, para que estes vejam o programa como vantajoso e não supérfluo, ou seja, dispensável no primeiro momento em que quiserem alocar recursos. Mas, como visto anteriormente, quando os servidores estreitam o contato com os parlamentares, correm o risco de comprometer o programa na legislatura seguinte.

### 5.3.5 A institucionalização não é suficiente. Nem mesmo a edição de uma lei

O fato de haver um dispositivo jurídico não garante que o programa será implantado, nem se terá continuidade. No levantamento prévio, pelo menos dez câmaras desativaram seus programas, mesmo com a existência de leis municipais.

É contraditório que leis sejam desrespeitadas pela própria casa que as cria e aprova; mas, se é nessa casa que a lei se aplica, e não há nenhum tipo de sanção para o não cumprimento (ainda que houvesse, a revogação também estaria nas mãos de quem deveria obedecê-la), o normativo que regulamenta o parlamento mirim aparece mais como a formalização de um desejo do que um imperativo legal.

### 5.3.6 A tradição e a divulgação não são suficientes

Um dos parlamentos mirins mais antigos do Brasil, entre os poucos existentes na região em que se encontrava, dispunha de espaço destacado no site da câmara municipal, com diversas informações sobre o programa. Na entrevista com o coordenador, em 2015, ele informou que o processo seletivo para as escolas não havia sido aberto porque “o novo presidente da casa precisava se inteirar do programa” para convencer-se de que era válido dar-lhe prosseguimento. O programa foi descontinuado.

Noutro programa, igualmente antigo, o coordenador externou sua apreensão de que, pela primeira vez na história bem-sucedida da câmara mirim em sua cidade, não tinha certeza do prosseguimento. Outro entrevistado comentou que durante o mandato de uma das Mesas, mesmo com a grande

visibilidade na mídia em anos anteriores, até “o setor de imprensa da casa passou a dar menos cobertura” e o programa perdeu espaço.

### 5.3.7 As redes não são suficientes

Como a participação política infantojuvenil e a educação para a democracia não consistem em “causas” que são objetos de “descontentamento” por parte da sociedade (especialmente escolas, pais e crianças), tampouco “bandeiras” levantadas tradicionalmente pelos movimentos sociais, os coordenadores de parlamentos mirins pouco podem se utilizar das redes externas como mecanismos de pressão sobre os vereadores. Durante o levantamento, houve até quem mencionasse que o então presidente da casa não via problema na extinção do parlamento mirim, “porque isso não prejudicaria sua imagem perante os próprios eleitores”.

As redes também podem gerar efeitos colaterais não previstos. Por exemplo, a parceria com o Poder Executivo envolve detentores de mandato de um certo partido, e as secretarias de educação são coordenadas por pessoas ligadas a projetos políticos. Um dos entrevistados atenta que, no seu caso, isso interferiu no parlamento mirim a ponto de torná-lo objeto de conflito e disputa de poder fora da câmara municipal, principalmente por ter sido bem-sucedido.

### 5.3.8 Os valores pessoais dos servidores não são suficientes

Valores pessoais impulsionam as ações dos servidores e seu envolvimento com as causas nas quais acreditam. Para os comissionados, não há alternativa quando a Mesa muda: eles saem junto. Para os efetivos, há estabilidade. Com o passar do tempo, contudo, as sucessões de mandatos com visões distintas, a hierarquização e a burocratização de gestões, a preterição em nome de interesses pouco nobres, a curteza de objetivos, a redução de recursos e de autonomia, fazem com que os servidores percam o entusiasmo, ou prefiram se dedicar a outros projetos mais promissores.

As palavras de um entrevistado sublinham esse desencanto:

Sou um militante político. Sempre vou de cabeça, me envolvo em tudo o que faço, anulo minha vida pessoal. Por isso não quis e não quero mais continuar. Pensei em fazer outras coisas, outros desafios, mas não quero nem entrar em mais nada. E também não quero sentir perda quando me aposentar.

### 5.3.9 O fato é que sobrevivem

Nenhuma estratégia dos ativistas é suficiente para manter o parlamento mirim – nem a si mesmos. Três anos depois, na segunda rodada de entrevistas, em 2018, nenhum dos coordenadores abordados permanecia à frente do programa. No entanto, por todo esse período, as quatro câmaras municipais ativas selecionadas continuavam com seus parlamentos mirins. Surgem duas constatações: *i)* tomadas de modo isolado, as ações podem não ser suficientes, mas a combinação de duas ou mais delas, sim; *ii)* essa combinação de ações perpetua a ideia, ou causa, que sustenta seu ativismo.

Nos parlamentos mirins das câmaras municipais, por vezes se observa o esforço individual do coordenador responsável. Ele exerce uma liderança essencial. Seu talento para, em estratégias simultâneas, articular as ações em torno da educação para a democracia e institucionalizar o programa, bem como tecer e mobilizar as redes, condiz com o conceito de “habilidade social” de Fligstein (2001). Entretanto, há diferenças entre o empreendedor institucional de Fligstein (2001) e o ativista estudado aqui. O primeiro traz o propalado (e criticado) cunho “heroico”, ao passo que o segundo consegue fazer sua influência extrapolar sua própria pessoa. Além disso, Fligstein fala sobre a abertura de várias frentes, na esperança de que pelo menos uma seja exitosa. Nos casos estudados, uma frente potencializa a outra, fazendo com que o conjunto seja bem-sucedido.

Abers (2015) fala de ativistas comissionados que se preocuparam em deixar uma “marca” após sua saída do cargo. Niesz e Krishnamurthy (2013) explicam como a rede faz com que os atores mobilizados se sintam “autores” dos processos e, assim, perpetuem a herança do ativismo mesmo sem a presença dos líderes que o ensinaram. Aqui, vê-se um esforço de despersonalização do líder na institucionalização e na mobilização de



redes, evitando que seu nome, sua causa e seu trabalho como servidor também criem vinculações e concorrências que possam minar o programa que defendem – e a si mesmos.

## 6. Conclusão

As literaturas de empreendedorismo e ativismo na burocracia questionam o modelo weberiano de neutralidade da administração e de cisão com a política ao revelar servidores públicos que empunham bandeiras e transformam o próprio Estado. No entanto, tais ações continuam profundamente moldadas pela hierarquia, e nisso Weber (1982, 1997, 2012) foi incontestavelmente perspicaz. Este trabalho, que tem por ambiente de estudo os parlamentos mirins no Brasil, mostra como as relações entre servidores e seus superiores políticos podem se tornar contendadas ativistas, e como os primeiros buscam recursos de poder simultaneamente em diversas fontes para fazer frente a essas contendadas. No caso do Poder Legislativo, a coexistência e a proximidade de superiores de diferentes correntes ideológico-partidárias tornam essa tarefa ainda mais complexa. Some-se, ainda, o desafio de defender uma causa que não reflete uma demanda da sociedade, que é a educação para a democracia.

Coordenar um parlamento mirim não é uma tarefa isenta de percalços como poderia parecer à primeira vista. A aproximação de vereadores com o programa até pode ser legítima, não voltada para fins marqueteiros ou eleitorais. Entretanto, ainda que no início essa aproximação se mostre interessante, depois pode criar problemas para a manutenção do parlamento mirim. Os servidores, então, se empenham em neutralizar as ameaças de dissolução do programa tendo em vista o cumprimento das regras do parlamento mirim para o qual foram nomeados, e que passaram a assumir como valores próprios. Não se trata apenas de dirimir conflitos presentes em qualquer ambiente de trabalho, mas de um ativismo com diferentes contendadas – e, nesse ponto, a contendada parece ser o aspecto mais distintivo da ação ativista, que a diferencia de outras ações coletivas.

Mesmo quando há entusiasmo e apoio dos vereadores, a causa “educação para a democracia” enfrenta outras adversidades, resistências, oposições.

De início, as contendas ocorrem em relação a alvos na sociedade: desconfiança de escolas e pais, imagem desgastada do Legislativo, questionamentos da mídia. Daí o esforço em clarificar o conteúdo pedagógico do parlamento mirim e disseminar informação no município. Longevidade e tradição tendem a criar uma imagem positiva, mas que exige manutenção contínua na medida em que, a cada ano, o projeto recebe novas escolas e novos estudantes.

Com o tempo e as mudanças sucessivas de Mesa, o alvo pode se personalizar e se transferir para um determinado superior hierárquico ou político, ou grupo, que esteja na cúpula da Casa. Nos parlamentos mirins analisados, a contenda “hierárquica” ficou bem assinalada. Mesmo no caso dos comissionados, indicados pelos gestores, existe o desafio de atenuar as marcas político-partidárias que Mesas antecessoras possam ter deixado no parlamento mirim, especialmente quando há “estragos” a reparar.

Por último, a educação para a democracia também tem um alvo abstrato, mais amplo, como a omissão proposital quanto ao letramento político dos cidadãos e o sistema educacional formatado para reproduzir e perenizar a opressão.

De modo geral, há um afastamento dos vereadores reais em relação ao programa. Mas eles precisam ser persuadidos porque, ainda que o parlamento mirim se deva ao empenho pessoal dos coordenadores, ele depende do interesse dos vereadores para ter continuidade. Os servidores, então, buscam um delicado equilíbrio (visto também por Hysing, 2014) no contato com os parlamentares, mostrando-lhes resultados, inclusive como forma de justificar e dar legitimidade às suas ações. Ao mesmo tempo, procuram manter a autonomia institucional do programa. Sem garantias.

Os servidores buscam reforçar tanto seu papel técnico como seu papel neutro (bem ao estilo weberiano), mas apenas na superfície. Se mantêm um distanciamento calculado em relação aos vereadores – que têm poder sobre o programa e podem extingui-lo – aproximam-se de autoridades de outros poderes, bem como de organizações e setores da sociedade. Observam-se neles, nos termos de Olsson e Hysing (2012), uma face iluminada, supostamente “neutra”, e outra escondida, de cunho “político”. Essa última reflete a natureza de seu ativismo, que questiona e por isso ameaça o poder e encontra resistências.

Eles optam por ações “fora do radar” (BANASZAK, 2010), num “ativismo em segredo” (OLSSON; HYSING, 2012), na tentativa de exercer seu “poder

invisível” (ROSENTHAL; BELL, 2002). No caso das câmaras municipais, a proximidade hierárquica com os políticos dificulta até mesmo esse “segredo”.

Lidando com suas “duas faces” no enfrentamento de uma contenda hierárquica, os coordenadores dos parlamentos mirins investem na combinação de duas estratégias para obtenção de recursos na defesa de sua causa: *i)* a institucionalização das práticas; e *ii)* a construção de redes dentro e fora do Estado. Separadas, as duas frentes não são suficientes para a sobrevivência do programa, mas talvez sua soma o seja, porque, no fim das contas, todos os programas que a aplicaram sobreviveram. O esforço desses coordenadores, tão individualizado, foi capaz de articular ideias e ações que se perpetuaram mesmo sem sua presença. A despeito de seu papel de liderança, eles acabaram por despersonalizar sua atuação, para preservar tanto o programa ao qual se dedicaram como a sua própria posição na instituição.

Por fim, é complexo avaliar um ativismo que não é voltado para políticas públicas, mas busca a mudança institucional que promova um parlamento e uma sociedade mais justos. Um ativismo que é feito a conta-gotas, num pequeno universo de 10, 20 vereadores mirins por ano, na esperança de que, lembrando as palavras de um dos entrevistados, as crianças possam “fazer um futuro melhor”. Mas é fato que a educação para a democracia, que incentiva o exercício da cidadania e a participação política, é também uma causa de combate à desigualdade – que pode estar na raiz da adoção e defesa de várias outras causas.

## Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. *In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela S. (org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.* Brasília: Enap, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. *Latin American Politics and Society*, v. 66, n. 2, p. 22-44, may 2019.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: ROSSI, Federico M.; von BÜLOW, Marisa (org.). *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. London: Ashgate, 2015, p. 73–101

BANASZAK, Lee Ann. *The women's movement inside and outside the State*. New York: Cambridge University Press, 2010.

CARPENTER, Daniel. Entrepreneurship, networked legitimacy and autonomy. In: CARPENTER, Daniel. *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

CASTRO, Ruth Schmitz *et al.* A quem cabe a formação política dos cidadãos? In: MEDEIROS, Regina de Paula; MARQUES, Maria Elizabeth (org.). *Educação política da juventude: a experiência do Parlamento Jovem*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

COSSON, Rildo. *Escolas do legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Edições Câmara, 2008.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n. 2, p. 105-125, jul. 2001.

HAMMOND, Susan Webb. Legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, v. 9, n. 2, p. 271-317, may 1984.

HAMMOND, Susan Webb. Recent research on legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, v. 21, n. 4, p. 543-576, nov. 1996.

HYSING, Erik. How public officials gain policy influence: lessons from local government in Sweden. *International Journal of Public Administration*, v. 37, n. 2, p. 129-139, jan. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MACEDO, Maria do Carmo Freitas; TELLES, Beatriz Marcos; SILVESTRE, Ana Carolina Faria; FRANCO, Monica Fonseca. Educação cidadã: desafio interdisciplinar. *Interdisciplinaridade: Revista do Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade*, n. 3, p. 50-61, out. 2013.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR., Laurence. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

NIESZ, Tricia; KRISHNAMURTHY, Ramchandar. Bureaucratic activism and radical school change in Tamil Nadu, India. *Journal of Educational Change*, v. 14, n. 1, p. 29-50, feb. 2013.

OLSSON, Jan. The power of the inside activist: understanding policy change by empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). *Planning Theory & Practice*, v. 10, n. 2, p. 167-187, jun. 2009.

OLSSON, Jan; HYSING, Erik. theorizing inside activism: understanding policymaking and policy change from below. *Planning Theory & Practice*, v. 13, n. 2, p. 257-273, jun. 2012.

PATTERSON, Samuel C. The professional staffs of congressional committees. *Administrative Science Quarterly*, v. 15, n. 1, p. 22-37, mar. 1970.

PETTINICCHIO, David. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, v. 6, n. 6, p. 499-510, jun. 2012.

PRICE, David E. Professionals and “entrepreneurs”: staff orientations and policy making on three Senate committees. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 2, p. 316-336, may 1971.

ROSENTHAL, Cindy Simon; BELL, Lauren Cohen. Invisible power: congressional staff and representation behind the scenes. In: ROSENTHAL, Cindy Simon (Ed.). *Women transforming Congress*. Norman: University of Oklahoma Press, 2002.

SANTORO, Wayne A.; MCGUIRE, Gail M. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, v. 44, n. 4, p. 503-519, nov. 1997.

VEREADORA mirim é censurada pela presidente da Câmara Municipal de Juara ao cobrar melhorias à administração municipal. *Arinos Notícias*, Tabaporã, 11 jun. 2011. Disponível em: <http://www.arinosnoticias.com.br/noticia/347/Vereadora-mirim-e-censurada-pela-presidente-da-Camara-Municipal-de-Juara-ao-cobrar-melhorias-a-administracao-municipal/5>. Acesso em: 1 nov. 2017.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. *Textos selecionados*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

WEBER, Max. *O que é a burocracia*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2012.

ZWARICH, Jennifer. The bureaucratic activist: federal filmmakers and social change in the U.S. Department of Agriculture's tick eradication campaign. *The Moving Image*, v. 9, n. 1, p. 19-53, jan. 2009.