

Problematizando a gestão cotidiana em uma Unidade de Conservação: o descolamento institucional por perspectivas pragmáticas da ação pública

Gustavo Matarazzo Rezende (UFSC) - gustavo_matarazzo@yahoo.com.br

Danilo Melo (UDESC/CESFI) - danilomelo@live.com

Resumo:

Este artigo tem por objetivo compreender os operadores subjacentes ao fenômeno que denominamos de deslocamento institucional em um órgão público ambiental a partir de suas práticas cotidianas. Entendendo que há a necessidade de os estudos em organizações públicas ampliarem a noção da ação pública para além da normatividade e das institucionalidades formais dos órgãos, empreendemos uma análise do fenômeno a partir de uma etnografia com observação participante por pouco mais de um ano em uma Unidade de Conservação Federal. A partir da aproximação teórica da sociologia da ação pública e abordagens pragmáticas francesas aos estudos organizacionais, este artigo em construção procura ampliar a partir do cotidiano, das ações ordinárias e banais, objetivos considerados geralmente como menores, foi possível ampliar a compreensão do espaço de atuação dos analistas ambientais pelo engajamento em ações para além da regulação de suas atividades, visualizando o entremeio e as mediações empreendidas para o “funcionamento” das atividades de preservação, pela personificação da responsabilidades e pela figura que é construída e reconstruída na prática cotidiana sobre a performance organizacional para a conservação.

Palavras-chave: *Ação Pública, Abordagens pragmáticas, Cotidiano, Deslocamento Institucional*

Área temática: *GT-15 Teorias da Prática e Diferentes Formas de Organizar: Aspectos Teóricos, Metodológicos e Empíricos*

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A reflexão sobre o cotidiano da organização parte de um posicionamento que parece ir contra àquele comum à maioria dos estudos nas organizações. O cotidiano e as tarefas rotineiras, frequentemente, são considerados como objetos analíticos menores frente aos “acontecimentos importantes”. Por serem fundamentadas em uma característica de “não-lugar”, as lógicas de ações desenvolvidas no cotidiano são, muitas vezes, obliteradas, o que leva a deixar de lado os “pequenos” rastros que os atores constroem. Obliteração formada, sobretudo, por planificações estruturadas em um regime tecnocrático, no caso das organizações públicas, a burocracia. Dessa forma, propomos romper com a visão analítica de que o cotidiano seja um fenômeno “menor”, ao nos aproximarmos da inventividade presente nele e nas suas formas de produção, como propôs Certeau (1998).

No campo da administração pública, a perspectiva normativa é aquela que historicamente predominou na concepção das ações, em parte por sua aproximação e forte influência das ciências jurídicas (KEINERT, 2007; ANDION, 2012). Dado que nesse campo essas perspectivas pareçam ser predominantes, entendemos que seja importante ampliar as análises das ações nas organizações públicas e uma das formas para alargar essa perspectiva é por meio de operadores como o cotidiano e as ações triviais empreendidas. Em extensão, com esse posicionamento, podemos refletir sobre a complementariedade entre os estudos organizacionais e a administração pública enquanto espaço epistemológico.

Nosso campo de pesquisa começou por meio de um projeto financiado por uma ONG que contemplava Unidades de Conservação (UCs) Costeiro Marinhas. Propusemos e criamos uma plataforma metodológica para construção e revisão de planos de manejo que sustenta a concepção de instrumentos de gestão como suporte às tomadas de decisão, contemplando uma atuação conjunta das organizações de proteção e conservação da natureza presentes no território construído. Durante esse trabalho, ao nos aproximarmos do campo de estudos em UCs, percebemos que era bastante vasto e complexo, composto por diversos estudos advindos das Ciências Humanas e Naturais. No entanto, possuía uma lacuna relacionada à gestão dessas organizações, sobretudo, a partir de uma visão dos Estudos Organizacionais. Visão essa que pudesse complementar lógicas de ações distintas, múltiplos atores, ações ordinárias pela prática, para além da normatividade dos tradicionais olhares sobre os instrumentos de gestão.

No ano de 2000, institui-se, pela lei nº 9.985 de 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A partir desse sistema, as UCs foram definidas como espaços territoriais com características naturais relevantes que possuem objetivo de

conservação e limites específicos de proteção. Esses espaços são caracterizados em doze categorias distintas, divididas em dois grandes grupos, as UCs de usos sustentável e as de proteção integral. De forma geral, as UCs são criadas por meio de decretos lei, municipais, estaduais ou federais, os quais definem a sua categoria. O sistema federal é aquele que conta com maior número de áreas protegidas, para tanto foi criado um instituto responsável pela criação e gestão desses espaços dentre outras atividades, o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMbio) em 2007.

A gestão de UCs foi um fenômeno que sempre nos interessou por sua complexidade social, histórica, biológica, política e organizacional. Lascoumes (1995), ao estudar as áreas protegidas francesas, faz uma reflexão curiosa. Segundo ele, na prática, a gestão parece ir contra ao que o senso comum sustenta, a saber, a ideia de que exista um conjunto de comandos sancionados e que são aplicados pelos atores de maneira próxima à militar. O autor afirma que a organização é um sistema que assegura a construção de engajamentos metaestáveis, o que a caracteriza como um dispositivo de regulação e conciliação de interesses privados com os gerais. As UCs constituem então uma estrutura de regulação de interesses que é suportada por dois elementos principais, a normatividade e a regulação. A normatividade porque o sistema faz referência àquilo que deveria ou não ser protegido, e determina os poderes de ação específicos para isso. A regulação porque estabelece os processos específicos para a qualificação das situações e ajustamentos dos interesses, o que acontece, quase sempre, de maneira problemática. Dessa forma, em lugar de figurar uma representação de uma organização jacobina que é porta voz de uma legalidade uniforme e abstrata, pelo contrário, há a presença de diversos atores com diferentes funções que permitem resolver seus dilemas de ação graças às alianças que podem mudar. Os processos se traduzem por uma racionalidade “semi-legal” e “semi-material” que colocam em exercícios as legalidades ligadas aos acordos instituídos de maneira variada nos parâmetros locais.

No Brasil os planos de manejo, por exemplo, tem o papel de regular e vincular a ação dos analistas ambientais com relação às ações prioritárias de conservação, sendo um documento criado a partir de estudos sobre o território, constituindo-se um dos instrumentos de gestão da UC. Os conselhos gestores, regulados por Instruções Normativas, preveem a participação pela composição equilibrada entre as três esferas, sociedade civil, Estado e iniciativa privada. No entanto, essas vinculações não são limitadoras da atuação dos analistas, mas produzem e permitem relações diversas que são refletidas nos próprios instrumentos em ação.

1.1 OBJETIVOS

Tendo em mente o fenômeno empírico o qual denominamos de “deslocamento institucional”, lançamos mão de discussões sobre a compreensão das ações relacionadas a esse fenômeno em uma organização pública para a conservação e proteção da natureza situada num determinado território. Dessa forma, este trabalho tem uma função muito mais provocativa, em termos metodológicos e epistemológicos, do que de apresentar um caminho para a resolução das questões emergidas. Propomos, então, uma reflexão alinhada entre perspectivas da sociologia da ação pública e pragmáticas, no plural, para remarcamos a pluralidade desse campo de estudos.

A partir dessa reflexão sobre homogeneização das lógicas de ação e inventividade a partir do cotidiano, propomos como objetivo central deste artigo, compreender os operadores subjacentes ao fenômeno que denominamos de deslocamento institucional em um órgão público ambiental a partir de suas práticas cotidianas. Para tanto, lançamos como pressuposto central que a inventividade cotidiana está, em parte, ligada às noções de responsabilidade atribuídas às ações organizacionais. Dessa forma, o indivíduo, ao se engajar nas ações, integra noções de responsabilidade. Essas noções se relacionam, a partir da perspectiva etnometodológica de visibilidade, com a performance da organização, ou seja, no caso das UCs em proteger e conservar a natureza. No entanto, os sentidos sobre o que seria “proteger ou conservar a natureza” se alteram e estão relacionados com uma pluralidade de práticas, a partir de uma perspectiva goffmaniana de projeção social, o que, em termos pragmáticos, estariam ligadas à performance. Sobretudo, porque se relacionam com a constante (re)negociação dos sentidos dados à organização e ao ambiente em que ela está inserida (WEICK, 1993).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de compreendermos o processo de “personalização” dos instrumentos e da própria gestão, em que o conjunto normativo estabelecido pelas perspectivas institucional e legal é incorporado e colocado “em ação”, um dos autores deste artigo, realizou uma pesquisa etnográfica com observação participante, durante pouco mais de um ano em uma UC federal. Durante o processo de pesquisa algumas situações nos evidenciaram determinadas questões para a discussão que pode ser realizada entre os campos da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. Dessa forma, com uma perspectiva pautada na sociologia da

Administração Pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) e em vertentes da sociologia pragmática francesa, pretendemos descrever e compreender o que denominamos de “descolamento institucional”, fenômeno no qual o servidor se desprende da estrutura institucional e age a partir de lógicas de ações situacionais.

3 TAREFAS ADMINISTRATIVAS E COTIDIANAS

Iniciaremos esta seção a partir das experiências da pesquisa de campo que estiveram relacionadas à manutenção e à condução das atividades rotineiras da UC. Baseados em uma perspectiva do não-lugar, ou seja, das ações rotineiras que são, geralmente, obliteradas, analisaremos um conjunto de situações que acreditamos possibilitar a ampliação da compreensão do fenômeno de descolamento institucional. Enquanto, por um lado temos as atividades que consideramos institucionalizadas, como a educação e interpretação ambiental e fiscalização e proteção da natureza, por outro lado, temos as atividades administrativas e cotidianas que garantem o suporte às institucionalizadas. Assumimos, portanto, como tarefas administrativas e cotidianas aquelas que oneram a agenda dos servidores tanto na preparação como no término das atividades entendidas como essenciais. Por exemplo, ao se constatar um crime ambiental, há todo um conjunto de atividades rotineiras e administrativas que são realizadas para a documentação e a transformação desse evento em diversos documentos e relatórios. Todas essas ações são complementadas por outras rotineiras que garantem meios para realizá-las, e são essas que denominamos de tarefas rotineiras e cotidianas.

3.1 Deslocamento de cargo e função

Iniciaremos a apresentação empírica a partir do deslocamento institucional relacionado ao cargo e à função dos servidores e empregados terceirizados. Na administração pública, os cargos e suas atribuições são parte fundamental para o entendimento do funcionamento cotidiano das organizações. Por exemplo, segundo a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do ICMBio, existem os cargos de analistas ambiental e administrativo, técnicos ambiental e administrativo e auxiliar administrativo. Na UC estudada, todos os servidores (na época sete) eram concursados para o cargo de analista ambiental. A seguir reproduzo as atribuições desse cargo:

São atribuições dos ocupantes do cargo de Analista Ambiental o planejamento ambiental, organizacional e estratégico afetos à execução das

políticas nacionais de meio ambiente formuladas no âmbito da União, em especial as que se relacionem com as seguintes atividades: I - regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental; II - monitoramento ambiental; III - gestão, proteção e controle da qualidade ambiental; IV - ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros; V - conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e VI - estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais. (Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – ICMBio).

Um problema que foi colocado durante a condução das atividades dos servidores da UC é a falta de pessoas alocadas nos demais cargos apresentados na estrutura do ICMBio. Ao verificar as atribuições dos cargos de analista administrativo¹, técnico ambiental², técnico administrativo³ e auxiliar administrativo⁴ é possível perceber a complementariedade entre essas funções no quadro. A partir da ausência de outros cargos na estrutura desta UC, alguns dos analistas ambientais ampliam suas funções, para além das atribuições do cargo a que foram concursados. O trabalho administrativo é um exemplo deste acúmulo de funções pela falta de servidores concursados nessas áreas. As atividades vinculadas aos cargos administrativos e desempenhadas por necessidade pelos analistas ambientais são julgadas por eles como trabalho chato e entediante, seja pelo acúmulo, seja pela falta de treinamento para desempenhá-las.

Como não há servidor concursado para o cargo de auxiliar administrativo, parte das suas funções são desempenhadas pela recepcionista terceirizada. Ela apresenta um histórico de atuação em órgãos ambientais. Descreveu que iniciou suas atividades no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no cargo de auxiliar administrativo pela empresa terceirizada. Com a criação do ICMBio, passou a prestar serviços para uma UC. Com o passar dos anos, por questões jurídicas houve uma alteração de cargo, que a transformou em recepcionista, mas as funções que realiza são praticamente as

¹ O exercício de todas as atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

² I – Prestação de suporte e apoio técnico especializado às atividades dos Gestores e Analistas Ambientais; II – execução de atividades de coleta, seleção e tratamento de dados e informações especializadas voltadas para as atividades finalísticas; e III – orientação e controle de processos voltados às áreas de conservação, pesquisa, proteção e defesa ambiental.

³ A atuação em atividades administrativas e logísticas de apoio relativas ao exercício das competências constitucionais e legais, fazendo uso de equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

⁴ O desempenho das atividades administrativas e logísticas de nível básico, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais, fazendo uso de equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

mesmas de auxiliar administrativa. De toda maneira, mesmo com a mudança de cargo é ela quem opera o protocolo do sistema gerencial virtual.

Aqui podemos verificar que há um descolamento de cargo e função em que os servidores continuam contando com os serviços da empresa terceirizada, e que a mudança ocorrida foi somente em termos nominais, para atender os aspectos jurídico e legal. Isso porque não houve alteração nas funções desempenhadas, mas apenas na nomenclatura. Esse deslocamento de cargo e função demonstra que as estruturas jurídica e institucional não caminham juntas. Portanto, embora exista se obedeça aos princípios jurídicos que impedem a contratação de funcionários terceirizados com o mesmo cargo disponibilizado na estrutura do instituto, há um tipo de inventividade a partir de aspectos semilegais (LASCOUMES, 1995).

3.2 Deslocamento Orçamentário-Financeiro

Por conseguinte, apresentamos um deslocamento institucional relacionado às questões orçamentária e financeira. Para iniciar esta subseção, cabe recorrer à explicação do sistema implementado pelo Decreto Federal no. 7.515 de 08 de julho de 2011 que estabelece, dentre outras providências, a estrutura regimental do ICMBio. O artigo 19 discorre sobre as tarefas das Unidades Avançadas de Administração Financeira (UAAFs) que são as de execução das atividades de suporte administrativo, orçamentário, financeiro e operacional para as UCs, os centros e as coordenações regionais. Existem nove UAAFs⁵ que são divididas segundo tarefas específicas e regionalidades e centralizam a gestão dos recursos financeiros, que estão, portanto, fora da estrutura interna das UCs.

A gestão dos contratos, a disponibilização de orçamento para compra de material de escritório, a reforma de estrutura física, a compra de equipamentos técnicos ou mesmo de veículos e embarcações dependem das UAAFs. Segundo relato do SERV01, no momento em que as UCs federais eram de responsabilidade do IBAMA, antes da criação do ICMBio em 2007, havia a figura da Unidade Gestora (UG), estruturas descentralizadas de gestão de recursos que existiam em número superior ao das atuais UAAFs. Com as reformas da Administração Pública e a necessidade de cortes orçamentários, decidiu-se diminuir as instâncias com autonomia de gestão e orçamentária. A própria criação do ICMBio previu uma estrutura com menor número de instâncias para a execução financeiro-orçamentária. Nos

⁵ Cabedelo – Paraíba (1); Arembepe – Bahia (2); Rio de Janeiro – Rio de Janeiro (3); Teresópolis – Rio de Janeiro (4); Goiânia – Goiás (5); Atibaia – São Paulo (6); Iperó – São Paulo (7); Pirassununga – São Paulo (8); Foz do Iguaçu – Paraná (9).

relatórios de gestão do ICMBio, a palavra “descentralização” é vinculada às UAFs, estruturas criadas em substituição às UGs e que se tornaram responsáveis pela execução de recursos financeiros.

Cada UC conta com um responsável denominado institucionalmente como “chefe”. O chefe da UC não possui, no entanto, autonomia alguma sobre o exercício dos recursos financeiros. Percebemos uma crítica dos atores frente ao desequilíbrio entre a responsabilidade do chefe e sua autonomia de gestão, na medida em que coordena localmente ações tomadas em outras instâncias do instituto. Embora haja estruturalmente o objetivo de descentralização com a implementação das UAFs, na prática ocorre uma centralização, na medida que a conversão de UG para UAFs reduziu o número de unidades de apoio e que todo exercício financeiro é dependente da ação das instâncias meio, as UAFs.

Os contratos⁶ nacionais são estabelecidos de forma centralizada nas UAFs, já a coordenação do cotidiano é feito pela UC, em especial, pelo chefe. Aproximando-se o fim dos contratos, há um clima de instabilidade, já que pode haver um período de carência até que os mesmos sejam renovados, ou mesmo, encerrados para que outra empresa assuma os serviços. A instabilidade gerada por essas situações foi vivenciada durante a pesquisa de campo. No momento em que os contratos chegaram ao fim e os funcionários receberam o aviso prévio da empresa terceirizada, tornou-se necessária uma articulação entre o chefe da UC e os empregados terceirizados para instituir uma escala de trabalho diferenciada, em função da saída dos mesmos com duas horas de antecedência, prevista na legislação trabalhista. Isso para que os serviços prestados não sofressem grandes alterações.

Nesse cenário apresentado anteriormente, as UAFs são estruturas que ganharam uma importância crucial no desenvolvimento das atividades cotidianas das UCs. Essas unidades se tornaram mais complexas e com maior número de tarefas, devido, sobretudo, a essa necessidade constante de recorrer a elas para os mais variados aspectos orçamentários. Durante a observação participante, acompanhamos uma situação a respeito da adequação da edificação da sede. Nessa situação, o chefe acessava várias UAFs e explicou, brevemente, na sua entrevista, como funcionava. Ele começa a fala dizendo que “é uma bagunça” e explica de forma resumida. Quando o problema se trata do acompanhamento dos contratos dos terceirizados (limpeza, segurança, secretaria, água, energia elétrica e telefone), trata-se com a UAF de Foz de Iguaçu. Já para tratar da compensação ambiental é a UAF de Goiânia. Se os problemas são relacionados a reformas é a UAF de Teresópolis, e quando é questão de

⁶ Serviço de acesso à internet, telefonia, vigilância, suprimentos para escritório e manutenção de veículos.

suprimentos de fundos e cartões corporativos é com Brasília. Ele completa, “eu tenho mais de 12 interlocutores”. A questão da “bagunça” é remarcada, pela consequente impossibilidade de acessar pessoas que “resolvam os problemas de fato”.

Um servidor do instituto (SERV1), com mais de 25 anos de serviços em organizações de proteção e conservação da natureza, em entrevista, destaca que as “áreas meio ” ganharam um estatuto bastante importante na estrutura institucional, o que fez com que as áreas fins ficassem “preteridas”. O número de Cargos em Comissões (DAS) são um dos exemplos a respeito da importância institucional dada às UAAFs, já que há um maior número de servidores com DAS nessas instâncias do que nas próprias UCs ou centros de pesquisa. Há, portanto, cargos DAS nas UAAFs com maior importância, implicando maiores salários, àqueles de quem os ocupa em instâncias mais próximas das ações-fim (UCs e centros de pesquisa).

Chamamos por áreas-fim aquelas que se relacionam com o objetivo final do ICMBio e por áreas-meio aquelas que garantem o suporte. A fim de resolver os impasses surgidos pela necessidade de tratar os processos de execução orçamentária nas áreas-meio, os servidores da UC estudada passaram a contribuir com recurso pessoal para as ações entendidas como urgentes ou muito simples, haja vista a centralização nas UAAFs e a falta de autonomia do “chefe”. Por exemplo, na passagem do caderno de campo do dia 11 de março de 2015, havia uma ação a ser realizada em um dos postos avançados da UC em um bairro circunvizinho. Nessa ação, o equipamento de aparar grama seria empregado, no entanto, ao testá-lo, os servidores constataram que estava quebrado. Então, o AA1 tira a carteira do bolso e dá uma nota de cinquenta reais ao AA7 para que compre a peça a fim de solucionar o problema. O emprego do equipamento era necessário para a conclusão das tarefas, naquele momento. Como a UC não dispõe de autonomia financeira, o chefe (AA1) decidiu disponibilizar recurso próprio. E por que alguns responsabilizam-se pelo pagamento? E quais as razões que os levam a fazê-lo? Uma das razões da utilização de recursos próprios pelos servidores é: não acreditam na eficiência das instâncias responsáveis pelas atividades-meio, fato remarcado nas operações críticas dos analistas em situações como a descrita acima, que são recorrentes.

No cotidiano, os sujeitos (re)inventam a forma de se relacionar com a estrutura institucional, pois é a partir do descolamento da norma que garantem que suas ações tenham uma performance diferenciada. Essa é outra das motivações do deslocamento: performance. Embora, por um lado a estrutura agencie os servidores a trabalharem de uma determinada forma, por outro, a experiência com essa estrutura faz com que eles suspendam as ações previstas – aguardar um novo contrato para compra das peças– e realizem um tipo de

deslocamento – arcar com recursos próprios. A lógica institucional é subvertida no agir cotidiano. Não se trata aqui de uma subversão a fim de que o dispositivo institucional não funcione ou para privilegiar interesses privados no espaço público, com práticas patrimonialistas. Os atores buscam, sobretudo, novas formas de agir, que estão nos entremeios e nos pontos obscuros das estratégias formalizadas. A pluralidade de formas com que os acontecimentos são tratados, pode ser entendida a partir da bricolagem inventiva cotidiana (CERTEAU, 1998) fruto da criatividade que é parte essencial do agir (JOAS, 2008).

Quanto ao porquê de o chefe da UC arcar com os cursos de pequena monta, é possível perceber um processo que denominaremos de “personificação da responsabilidade”, em que a performance da UC enquanto organização de conservação e proteção da natureza está, fortemente, ligada à figura do sujeito que a gere, ou seja, o chefe. Foi possível notar que o analista enquanto chefe da UC se sentia mais responsável, em algumas situações, que os demais servidores. Com isso, a representação da responsabilidade ultrapassa a noção da estrita relação profissional (enquanto funcionário público, sujeito – Estado) e se atrela à função do sujeito enquanto chefe e a representação dessa figura socialmente.

É necessário destacar que os chefes de outras UCs, em situações semelhantes, não apresentavam as mesmas atitudes. Ou seja, esta não é uma ação “institucionalizada” pelos chefes. A ideia de personificação da responsabilidade está ligada mais ao histórico do sujeito e à forma como enxerga sua performance na organização, enquanto chefe (relação mais objetiva/profissional) e enquanto prática de suas ideologias (relação mais subjetiva/pessoal), do que às normas instituídas.

Em termos etnometodológicos, é possível pensar a respeito da função do chefe e a sua relação com o “bom” funcionamento da UC a partir da noção de projeção social. Martins (2011), ao realizar um estudo sobre a contemporaneidade do pensamento de Goffman, afirma que a partir do momento em que o sujeito projeta determinadas características sociais num processo interacional, ele espera que as outras pessoas o tratem de maneira que sua condição social tem o direito de esperar. Noção que pode ser complementada com a ideia de engajamento, ou seja, obrigação social que se impõe a uma pessoa a partir do momento em que ela se implica em um papel ou uma ação conjunta.

Uma passagem do caderno de campo do dia 18 de maio de 2015 exemplifica o que foi destacado:

O AA7 chega e fala para o AA1 que quebraram a boia do banheiro dos vigias. O AA7 estava acompanhado de um funcionário da empresa terceirizada, eles saem. O AA7 retorna, com a embalagem da peça em mãos,

diz que a mais barata que conseguiu era de 26 reais. O AA1 retira a carteira e repassa o dinheiro para o AA7. Finaliza questionando: “Como eu administro 720 hectares dentro da capital do Estado sem 1 real?”.

Um outro exemplo de descolamento institucional refere-se à utilização da frota da Unidade. Embora, por vezes, haja o impedimento para se desenvolver determinadas atividades pela indisponibilidade dos veículos ou pelo orçamento para o abastecimento, ele é ultrapassado pelo compartilhamento da frota com o centro de pesquisa que é situado no mesmo escritório. Baseado na boa relação existente entre os analistas da UC e do centro de pesquisa, em diversas situações foi possível verificar o compartilhamento dos veículos. Relação que se estende para certos equipamentos – máquinas fotográficas e aparelhos de geolocalização. Esse compartilhamento, no entanto, não ocorre com as outras UCs que acompanhamos.

Além da manutenção da frota, há também a manutenção da sede da UC, realizada por terceirizados e, em alguns casos, pelos analistas. Entre os analistas, o AA2 é o servidor que fica à frente desse tipo de atividade. Embora, na maioria das vezes, exista uma crítica à falta de pessoal para realizar essas tarefas, a manutenção é mais uma das atividades que é internalizada como “necessária”. O relato do caderno de campo do dia 14 de outubro de 2014 demonstra uma dessas situações.

Enquanto realizávamos algumas tarefas com os processos, a funcionária de limpeza chega diz que a privada do banheiro feminino havia voltado a apresentar problemas. Todos os analistas se olham, o AA2 (com ar de irritação/descontentamento) levanta e diz que iria ver o que estava acontecendo. Os outros analistas fazem algumas piadas com a situação. Depois de um tempo ele volta, com um ar mais calmo e com certa satisfação diz: “a privada das meninas já está funcionando”.

Mais uma vez é possível notar como a questão da responsabilidade se performa nas ações dos analistas no cotidiano. Os analistas se percebem, em algumas situações, enquanto responsáveis pela condução da UC, o que os leva a realizar determinadas ações que vão além daquelas formalmente estabelecidas e historicamente concebidas. Em parte, eles entendem que a “boa condução” da UC é uma forma de garantir um espaço melhor para as futuras gerações. A seguinte passagem do caderno de campo do dia 01 de junho de 2015 é bastante elucidativa nesse sentido.

O AA2 chega e se prepara para arrumar as lâmpadas que estão queimadas no escritório. Enquanto troca uma das lâmpadas, vira para mim e diz para descrever bem como é a função do analista ambiental. Fala também que já tinha, pela manhã, arrumado a bomba de esgoto e faz uma brincadeira dizendo que exerce múltiplas funções.

A multiplicidade de funções desempenhadas e divididas pelos analistas para que a UC “funcione” leva a uma outra questão que é frequentemente recorrida nos discursos, e traz uma crítica à ineficiência do serviço público e às estruturas administrativas que garantem apoio às atividades meio das UCs, percebidas como altamente burocratizadas e centralizadas. A representação de que essas estruturas apresentam uma atuação aquém do esperado, complementada a complexidade e aumento das funções por ela desempenhadas, faz com que os analistas construam avaliações sobre essas instâncias, remarcando a aparente falta de coordenação institucional, e impondo a necessidade, portanto, de agir para além dos limites infligidos pela estrutura.

4 CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES PARCIAIS E PROVISÓRIAS A PARTIR DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA E DAS PERSPECTIVAS PRAGMÁTICAS

O campo empírico relatado por meio de situações do fenômeno que denominamos deslocamento institucional tem como função iniciar a discussão dos caracteres situacional e compósito do fenômeno organizacional. A partir dessa visão, buscamos possíveis complementariedades entre os campos da sociologia da ação pública e as abordagens pragmáticas aos Estudos Organizacionais.

A primeira reflexão que trazemos é a respeito da ação pública. A partir dos anos 1970 houve uma diversificação das maneiras de intervenção no que tange à ação pública. Desde então, os instrumentos se tornaram mais complexos, o que os faz atuar de maneira sobreposta. Esse cenário, por vezes, resulta em uma visão de que falta coerência ao conjunto de instrumentos de ação pública. Dessa forma, a ação pública é um sistema de ordem negociada, relacionada com as situações, ou seja, com as dinâmicas ordinárias e territorializadas. Nesse sentido encontram-se os trabalhos do fundador do pragmatismo americano, John Dewey, que trata a ação pública como uma proposição experimental de transformação do social e não como um comando. Ao se falar em um instrumento de ação pública e a forma como ele é colocado em ação, estamos tratando de um conjunto heterogêneo que combina dinâmicas internas às organizações, juntamente com um conjunto de negociações externas. Para tanto, o quadro legal que envolve a ação pública se relaciona com o espaço de poder discricionário, que não está relacionado com uma atitude de subversão, mas que é um espaço livre no qual os atores podem tomar decisões. Esse espaço secundário de poder apresenta regras particulares que, frequentemente, não estão desenvolvidas nos espaços clássicos e normativos (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

Ao analisarmos o campo empírico, em que descrevemos como os atores se descolam da estrutura institucional a fim de agirem em uma organização pela proteção e conservação da natureza, temos a compreensão de que estamos tratando de um fenômeno com características situacionais e relacionais, pois parece-nos impossível traçar um panorama analítico fixo. Cada situação é composta por fenômenos que se congregam e se posicionam de uma determinada forma. Ao assumirmos perspectivas pragmáticas para a reflexão em curso, consideramos que as experiências das pessoas e dos grupos são um dos recursos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. Dessa forma, não assumimos nem uma posição racionalista, nem relativista, mas garantimos que as experiências em si apresentam um estatuto epistêmico (CHATEAURAYNAUD, 2015).

Quando se trata da gestão cotidiana, do que é tido como “banal” e trivial, os atores empreendem e inovam, o que chamamos aqui de “inventividade”, na medida em que entraves burocráticos se apresentam, como a centralização. A inventividade figura no entremeio entre o que entende como papel do chefe e sua própria concepção de conservação. Não que essa visão seja única, ela se apresenta como plural e reconstruída ao longo do tempo. Ou seja, para execução de atividades meio, os atores esquecem e até ultrapassam (legalmente) a burocracia, para gerir, compartilhando tempo, equipamentos e conhecimento em atividades banais.

O deslocamento institucional parece ser, até então, pelos resultados parciais, um fenômeno que está presente em diversas situações do cotidiano da UC, mesmo que em diferentes medidas. Ele está ligado à questão da performance organizacional, com engajamentos e motivações distintas dos atores, a partir de uma visão do que seria adequado e necessário para a figura pública que constrói e reconstrói na sua prática cotidiana, inclusive pela personificação da responsabilidade que assume para si pela visão axiológica de sua atuação como órgão de preservação e conservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad.Ebape.BR**, n. 1, p. 1-19, 2012.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHATEAURAYNAUD, F. L'emprise comme expérience. Enquêtes pragmatiques et théories du pouvoir. **SociologieS**. Dossiers, Pragmatisme et sciences sociales: explorations, enquêtes, expérimentation, 2015.

JOAS, H. **La créativité de l'agir**. Paris : Les Éditions du CERF, 2008.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crise e mudanças de paradigma. Annablume: FAPESP, 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique: domaines et approches**. Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, P. Les Arbitrages Publics des Intérêts Légitimes en Matière d'Environnement: L'exemple des lois Montagne et Littoral. **Revue française de science politique**, p. 396-419, 1995.

MARTINS, C. B. A contemporaneidade de Erving Goffman no contexto das ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 231-240, 2011.

WEICK, K. E. The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. **Administrative science quarterly**, p. 628-652, 1993.