

## As principais causas externas de restrição da atuação das organizações públicas ambientais no alcance da sustentabilidade

DOUGLAS FERNANDO DOS SANTOS GODOY\*

**Resumo:** Buscou-se identificar as principais causas externas que restringem a atuação das organizações públicas ambientais no alcance da sustentabilidade e, ainda, compreender como ocorrem estas restrições. Livros publicados no Brasil, Europa e na América do Norte foram consultados, bem como artigos de revistas científicas, como *Public Administration Review*, *Public Organization Review* e *Organization & Environment*. Revelou-se quatro causas externas de restrição da atuação dos órgãos ambientais: 1) a complexidade ambiental; 2) a alta demanda ambiental; 3) a penetração do setor público pelo privado; e 4) a dependência que o Estado tem do setor econômico. Concluiu-se que estas causas estão diretamente ligadas à ineficiência tradicional das agências públicas, mas não explicam sozinhas este fenômeno. Outros fatores, como as causas internas de restrição e a cultura organizacional do setor público podem resultar em resultados insatisfatórios. Todos estes problemas têm impedido que organizações alcancem níveis desejados de sustentabilidade.

**Palavras-Chave:** Organizações Públicas; Sustentabilidade; Meio ambiente.

*The main constraint of external causes of action of public environmental organizations in achieving sustainability*

**Abstract:** This essay sought to identify the main external causes that restrict the activities of public environmental organizations in achieving sustainability, and also to understand how these restrictions occur. Books published in Brazil, Europe and North America were consulted, as well as articles from scientific journals such as *Public Administration Review*, *Public Organization Review* and *Organization & Environment*. Four external causes for the restriction of the reach of environmental agencies: 1) the environmental complexity; 2) the high environmental demands; 3) the penetration of the public by the private; and 4) the dependence that the state has the economic sector. It was concluded that these causes are directly linked to traditional inefficiency of public agencies, but not alone explain this phenomenon. Other factors such as the restriction of internal causes and the organizational culture of the public sector may result in unsatisfactory results. All these problems have prevented organizations to achieve the desired levels of sustainability.

**Key words:** Public Organizations; Sustainability; Environment.



\* **DOUGLAS FERNANDO DOS SANTOS GODOY** é Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); professor de administração no Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), campus Presidente Epitácio.

## Introdução

Desde os anos 1960, a temática ambiental tem ganhado força no circuito internacional, com a publicação de diversos estudos e documentos não somente relatando os problemas ecológicos, mas também propondo soluções para os mesmos. Inicialmente, prevaleceu o paradigma de pensar as questões ecológicas como consequência do expressivo avanço econômico e populacional registrado na época. Por isso, dois campos, economia e ecologia, foram vistos como conflitantes. Esta perspectiva logo foi confrontada. No relatório de Brundtland, em 1987, foi sugerida, por meio do conceito de desenvolvimento sustentável, a possibilidade de crescer economicamente e, ao mesmo tempo, conservar o meio ambiente. Isto seria possível através da “ecologização da economia”, ou seja, por meio do crescimento que considera a variável ecológica (PIERRI, 2001).

Gradativamente, as organizações têm assimilado e se adequado ao conceito de desenvolvimento sustentável de Brundtland (SOUZA, 2004). Nos anos 1990, empresas privadas estabeleceram uma série de programas com o objetivo de estimular o consumo racional de produtos, a destinação correta de resíduos sólidos, a reposição de espécies arbóreas e outras práticas. No setor público, agências modificaram sua estrutura, sua base de leis e seu arcabouço político para se adequar às exigências do paradigma da sustentabilidade. O reformismo organizacional deste período não foi ignorado por pesquisadores. Estudos sobre esta temática foram publicados e, em pouco tempo, surgiu um novo campo de estudo: organizações e sustentabilidade. Hoje, a despeito de ser ainda considerado incipiente, este

campo já dispõe de uma revista especializada, a “Organization & Environment”, e encontra representado em diversas outras revistas que publicaram trabalhos relacionando organizações e meio ambiente (KALLIO; NORDBERG, 2006).

Contudo, apesar do avanço do campo, organizações ainda encontram muitas dificuldades para atender os imperativos da sustentabilidade (DOVERS, 1996). Diante deste fenômeno, surge então a questão que orientou este artigo: quais as causas externas que restringem a atuação de organismos públicos ambientais e, por conseguinte, o alcance da sustentabilidade? Este estudo é relevante porque ele é capaz de discutir as principais causas externas que geram, em última instância, a ineficiência dos órgãos públicos. Identificar estas causas e compreender como elas geram resultados insatisfatórios no tratamento de questões ambientais pode contribuir para um retrato mais completo da situação atual da gestão ambiental pública e, ao mesmo tempo, pode permitir que ações por parte de governos possam ser implementadas para corrigir falhas históricas neste setor. Ademais, este estudo pode facilitar a análise de organizações públicas, sejam elas de meio ambiente ou não.

## Origens do desenvolvimento sustentável

O reconhecimento do meio ambiente como questão política se deu somente nos anos 1960, como resposta a denúncias e relatórios que alertavam para os efeitos danosos do homem sobre os recursos naturais. O livro “*Silent Spring*”, de Rachel Carson, publicado em 1962, nos Estados Unidos, contribuiu para o reconhecimento político dos problemas ambientais. Carson relatou que os agrotóxicos

(DDT) utilizados em lavouras americanas para combater insetos, ervas daninhas e fungos contaminavam solo e águas e provocavam, inclusive, a morte de animais. Outros alertas também foram disseminados, como o do relatório *Limites do Crescimento*, publicado em 1972, que destacou o rápido crescimento populacional em um planeta com recursos finitos. Estes e outros documentos alertaram para a gravidade da ação do homem sobre o ambiente (PIERRI, 2001) e favoreceram a inserção de problemas de ordem natural nas agendas políticas de diversos países do globo (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009).

Os efeitos deste período de alerta da problemática ambiental produziu efeitos nas esferas pública e social. Governos de toda parte do mundo reagiram criando agências, legislações e programas de proteção, conservação e recuperação de recursos naturais. O alarde também implicou na criação de ONGs de caráter ecológico e na promoção de diversas conferências pelo mundo sobre meio ambiente (PIERRI, 2001). Os Estados Unidos foram pioneiros em termos de formação de estruturas para lidar com questões ambientais. Nos anos 1970, o governo americano estabeleceu regulamentações e organizações importantes, como a Política Ambiental Nacional e a Agência de Proteção Ambiental (EPA).

Os anos 1970 têm sido frequentemente apontados como o período no qual se registrou as primeiras preocupações ambientais. Documentos e relatórios publicados por cientistas e mesmo por instituições públicas e privadas atribuíam a crise ecológica aos problemas demográficos e econômicos, destacando o rápido crescimento populacional e o avanço industrial. Neste período, propostas para resolução

de problemas ambientais, como a poluição do ar, dos recursos hídricos e do solo, quase sempre passavam por restrições demográficas. Predominava-se, assim, a ideia de que o crescimento populacional não poderia ser sustentado por dois motivos: primeiro, a produção de alimentos não acompanharia o progressivo aumento demográfico; segundo, os limites físicos do planeta seriam superados, seja pela maior carga de poluição, seja pelo consumo dos recursos naturais. Por conta disso, foi reforçada a ideia de que o meio ambiente e economia estavam em constante conflito.

Os resultados pouco expressivos desta Conferência de Estocolmo (1972) e o acirramento da degradação do meio ambiente incitaram a formação de uma comissão independente para analisar a crise ecológica e o desenvolvimento. Gro Harlem Brundtland, então Primeira Ministra da Noruega, foi designada para coordenar os trabalhos. O grupo, nomeado Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, encerrou os trabalhos em 1987, quando publicou os resultados de seus estudos em um relatório denominado “Nosso Futuro Comum” (VIZEU et al., 2012). Foi neste relatório que primeiro se apresentou a expressão, hoje amplamente conhecida, de desenvolvimento sustentável, definida como o desenvolvimento que atende as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras para atender suas próprias necessidades. Economia e meio ambiente, nesta perspectiva, não estavam em conflito, justamente porque a principal causa dos problemas naturais era a pobreza.

O conceito de sustentabilidade, que representou uma reação à ideia de limitar o crescimento, tem agora

recebido diversas críticas de teóricos de toda parte do mundo. O conceito tem sido acusado de representar nada mais do que uma estratégia de grupos poderosos (Banco Mundial, FMI, etc) para garantir o progresso do sistema do capital e deste modo viabilizar seus próprios interesses (BANERJEE, 2003). O conceito demonstra ser estratégico, quando atribui à pobreza a “culpa” pela degradação ambiental. Com isso, transmitiu-se a ideia, ao mesmo tempo, de que o desenvolvimento seria imprescindível e que os países ricos não seriam responsáveis pelo “estado atual” do ambiente natural. Castro (2004) ainda argumenta que mesmo a ideia de que o crescimento econômico reduz a pobreza e ainda que a redução desta implica em melhorias ambientais não pode ser confirmada na prática. Em linhas gerais, o termo desenvolvimento sustentável é considerado contestável (CASTRO, 2004), contraditório (VIZEU et al., 2012), vazio (FERNANDES, 2003) ou simplesmente um “slogan” (BANERJEE, 2003). Apesar das críticas, o termo foi amplamente disseminado e ainda hoje é referência para a atuação de muitas organizações públicas e privadas.

### Alguns atributos dos problemas ambientais

Depois de apresentar a origem e o conceito de desenvolvimento sustentável, cabe agora fornecer elementos que caracterizem os problemas ambientais sofridos na contemporaneidade. Estas características foram retiradas dos estudos de Dovers (1996) e Borinelli (2011), autores que juntos fornecem um grande número de características para se compreender mais detalhadamente os problemas de sustentabilidade sofridos pela sociedade nos dias atuais.

O primeiro atributo trabalhado aqui é o da *temporalidade*. Este aspecto diz respeito ao tempo dos sistemas naturais, bem como o período de abrangência dos efeitos de problemas ambientais (DOVERS, 1996). Sabe-se, hoje, que tanto os ciclos naturais como os tempos de recuperação dos diversos ecossistemas existentes na Terra variam bastante. Por exemplo, um simples chiclete jogado no solo pode levar até 5 anos para se decompor, ao passo que uma garrafa de vidro pode ter um processo de decomposição de aproximadamente 1 milhão de anos. No mesmo sentido, as consequências de problemas ambientais podem variar profundamente. O rio Sul-Coreano Cheonggyecheon levou aproximadamente cinco anos para ser despoluído, mas gases de efeito estufa podem agir por décadas na atmosfera. Isso faz da temporalidade um atributo central e imprescindível de consideração na formação de políticas e na atuação de agências de cunho ambiental.

É importante destacar também a característica aqui chamada de *conflitos de valores e interesses*. As questões relativas ao meio ambiente são complexas por natureza. Elas envolvem diversos atores, com interesses divergentes e percepções distintas sobre o mesmo fato. Isso culmina, quase sempre, em conflitos entre atores e em disputas por recursos naturais. (BORINELLI, 2011). No entanto, os conflitos não se dão somente pelo acesso aos serviços ambientais, até mesmo nos centros de decisões sobre políticas de meio ambiente isso ocorre. Em casos como esse, o consenso pode ser alcançado, mas não antes de muita discussão sobre o tema e acordos de favorecimentos. O conflito entre países da Ásia por água representa fielmente o atributo *conflitos de valores e interesses*

aqui abordado. Nos últimos anos, projetos da China de construção de barragens ao longo do rio Brahmaputra, com o objetivo de desviar o curso da água para regiões do Norte deste país, têm gerado instabilidade nas relações entre países vizinhos também banhados pelo rio. O problema é provocado porque outros países, além da China, dentre eles Índia e Paquistão, necessitam de água não somente para abastecimento público, mas também para gerar eletricidade e mesmo para suprir a necessidade de práticas agrícolas. Como a água do rio é um bem comum, uma ação imperativa da China pode resultar em duros conflitos, podendo, inclusive, culminar em guerras pelo uso deste recurso natural. Em geral, a solução para problemas como esse poderia ser alcançada por meio de discussões, mas nem sempre acordos sobre recursos naturais são fáceis, exatamente porque envolvem um grande número de atores, com percepções e interesses muitas vezes opostos. Deste modo, conseguir consenso acerca de recursos naturais é, certamente, um grande desafio para gestores de organizações públicas.

Ponto igualmente importante tratado por Dovers (1996) é a questão dos *limites físicos*. Um grande número de documentos publicados nos anos 1970, dentre eles o relatório do Clube de Roma, chamado “*The Limits to Growth*”, argumentavam que o crescimento econômico deveria cessar, porque o planeta possuiria limites físicos e não suportaria os níveis de crescimento praticados. Em 2009, o sueco Johan Rockström apresentou na Revista “Nature” os nove limites físicos da Terra, os quais ele prefere chamar de nove barreiras planetárias. Rockström e outros cientistas colaboradores descobriram que destes nove limites, três já foram superados. Rockström

concluiu que o planeta está na iminência de um colapso ambiental, mas acredita que se algo for feito imediatamente isso pode ser revertido. Apesar dos alertas, não se percebe nenhuma ação contundente por parte do Estado para limitar o processo produtivo e nem mesmo o consumo de bens naturais. Portanto, tem-se uma situação contraditória: um consumo exacerbado num planeta de recursos naturais finitos. Órgãos, no exercício de formulação de políticas ecológicas, deveriam considerar a finitude dos bens naturais, bem como o limite de suporte dos ecossistemas.

Outro fator que caracteriza problemas ecológicos é a *conectividade*. Sistema ambiental está em permanente ligação com outros sistemas, como o social e o econômico (DOVERS, 1996). Problemas de ordem natural causam prejuízos sociais e econômicos, sendo que o inverso também ocorre. A Organização das Nações Unidas (ONU), no relatório “*Global Biodiversity Outlook*”, publicado em 2010, calcula que a perda anual de florestas no mundo tem um custo econômico que varia entre US\$ 2 trilhões e US\$ 5 trilhões. Outros exemplos de problemas ambientais que causam prejuízos sociais e econômicos poderiam ainda ser citados, como os gerados pela introdução de espécies em *habitats* estranhos a elas (espécies invasoras), a poluição de recursos hídricos e mesmo a contaminação do ar por elementos químicos. Esta problemática deve ser perfeitamente compreendida por gestores públicos para maior efetividade das ações governamentais.

Estes atributos não apenas contribuem para a caracterização dos problemas ambientais, expressam como os mesmos são complexos e de difícil tratamento

por parte de organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Questões ecológicas, como defendido por Dovers (1996) e Borinelli (2011), diferem radicalmente de outros problemas de ordem pública. As questões ecológicas contemplam mais do que fenômenos naturais, vão além, compreendendo outros fenômenos, sociais e econômicos. A problemática ambiental é, em essência, coberta de incertezas e complexidade. Problemas desta natureza não respeitam fronteiras; podem desencadear novos problemas econômicos, sociais e até mesmo ambientais; geram conflitos permanentes entre interessados no acesso aos recursos naturais ou na correção de danos ecológicos; e contribuem para que se alcance os limites físicos dos ecossistemas. Em razão desta complexidade e incerteza, a problemática ecológica talvez represente o maior desafio em termos de gestão para todas as esferas de governos em âmbito nacional e internacional.

### **Organizações públicas: conceito e características centrais**

Esforços recentes têm buscado delinear o que seria a teoria das organizações públicas (DENHARDT, 2010). O grande desafio, porém, tem sido comprovar que organizações públicas e privadas são desiguais em muitos sentidos e representam deste modo fenômenos distintos. Isto não é fácil, uma vez que tradicionalmente elas são tratadas a partir dos mesmos princípios teóricos, como fatos administrativos. Esta perspectiva tem implicado em uma total desconsideração por parte da teoria clássica da administração do aspecto político dos organismos do setor público, mesmo este representando um traço central e distintivo dos mesmos. Esta desconsideração pode ser observada na seguinte afirmação de

Woodrow (1887 *apud* HEFFRON, 1989): o campo da administração é um campo de negócios...e questões administrativas não são questões políticas. A despeito desta contra força teórica, princípios das agências públicas têm se destacado e contribuído fortemente para a teoria clássica contemporânea, solidificando, assim, sua distinção dos organismos privados. (HEFFRON, 1989).

Organizações públicas têm como objetivo prestar serviços à sociedade. Elas podem ser vistas como sistemas dinâmicos, interdependentes e interrelacionados coerentemente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem suas funções, buscando uma maior eficiência da máquina pública e um melhor atendimento das demandas sociais. Elas estão, por serem geridas pelo poder público, mais vulneráveis à interferência do poder político. (DIAS, 1998). Ao mesmo tempo, interferem no campo econômico, político e social, especialmente por meio de regulações que visam garantir os princípios constitucionais de um Estado. Órgãos públicos, assim, atuam em diferentes situações e por diferentes motivos. Eles podem estabelecer regras para garantir a justiça nos preços, a igualdade entre as pessoas ou mesmo para proteger o meio ambiente. Em suma, organizações públicas são organizações governamentais, e organizações privadas não são governamentais, geralmente firmas de negócios (RAINEY, 2003). Esta simples dicotomia tem representado a distinção central entre órgãos públicos e privados, mas existem outras, as quais serão apresentadas a seguir, para permitir uma melhor diferenciação entre agências públicas e privadas.

Carbone (2000), em seu artigo “Cultura organizacional no setor público brasileiro”, elenca uma série de características das organizações públicas, das quais algumas serão aqui mencionadas. São elas: 1) burocratismo (a organização pública possui um grande número de regras e procedimentos para controle das atividades funcionais da mesma. Estes regramentos, por serem, em muitos casos, excessivos, resultam em uma administração “engessada”, complicada e quase sempre não orientada pelo interesse público); 2) autoritarismo e centralização (para manter um sistema burocrático este tipo de organização exige uma estrutura hierárquica verticalizada e um processo decisório centralizado); 3) paternalismo (organizações públicas possuem muitos cargos comissionados. Geralmente, estes cargos são distribuídos a partir de acordos políticos); 4) reformismo (mandatos em órgãos públicos tem curta duração e isso gera uma descontinuidade administrativa. Governantes, em seu mandato, pode abandonar planejamentos iniciados na gestão anterior por não concordar com tais iniciativas, por disputas eleitorais ou mesmo por entender que sua proposta se apresenta como mais viável).

Os elementos apontados por Carbone (2000) para caracterizar organismos públicos também foram observados por outros autores. Spink (1987, p.57) chama a atenção para a questão da continuidade e descontinuidade administrativa nas agências públicas. Ele relata que em algumas empresas estatais prevalece a permanência na ocupação dos cargos, mas, em outras, o rodízio na ocupação de cargos mais parece o de uma “churrascaria em período de pico”. Raussner e Swinnen (2010), também em consonância com

Carbone (2000), destacam a penetração das instâncias públicas por grupos políticos, por meio da ocupação de cargos nestas instituições. Outros elementos ainda não apresentados foram encontrados nos estudos de Heffron (1989) e Rainey (2003). O primeiro, numa comparação com empresas privadas, observa que: organizações públicas estão menos sujeitas às imposições de mercado; são menos pressionadas a buscar eficiência; são mais sujeitas às restrições legais; sofrem mais influência política de grupos externos; estão mais vulneráveis às expectativas públicas; e possuem objetivos relativamente vagos, conflitantes e de difícil mensuração. Do segundo, pode-se destacar duas características ainda não mencionadas: o amplo impacto das atividades governamentais e a grande significância simbólica das mesmas.

Estes são alguns elementos que diferem as organizações públicas das empresas privadas e, ao mesmo tempo, as caracterizam. A partir do conceito e das características centrais das agências públicas aqui elencadas, torna-se fácil não somente compreender o que são organismos públicos, mas também concluir que estas não podem ser observadas a partir de uma lente universalista, que mistura o público e o privado, como se estes se orientassem pela mesma dinâmica e possuíssem os mesmos fenômenos. Organizações públicas, como observado, são altamente burocratizadas, possuem um processo característico de ocupação de cargos, orientam-se por ciclo políticos e estão profundamente alinhadas com modos autoritários e hierárquicos de estrutura e processos de decisão.

### **Fatores externos restritivos à atuação das organizações públicas ambientais rumo à sustentabilidade**

Os entes governamentais no exercício de suas atividades podem se deparar com inúmeros obstáculos, causados não somente por forças de origem interna, mas também de imperativos oriundos do ambiente, ou seja, de forças externas às organizações. Neste artigo, as causas internas produtoras de obstáculos à atuação dos organismos públicos ambientais não serão trabalhadas, embora se reconheça que elas são igualmente importantes e decisivas como as causas externas. Por uma questão de recorte de pesquisa, serão abordadas apenas as causas externas que restringem o alcance da sustentabilidade por parte das agências de governo. Neste sentido, tratar-se-á de temas econômicos, políticos e ambientais, ambos componentes do ambiente externo das organizações. Com isso, pretende-se formar um arcabouço teórico básico para analisar agências públicas e, ao mesmo tempo, criar uma base de conhecimento para compreender melhor a ineficiência assistida em muitos órgãos públicos nacionais e internacionais.

Um dos principais desafios enfrentados pelas agências governamentais tem sido a complexidade ambiental. Como destacado anteriormente, problemas ambientais são complexos por natureza. Alguns podem ser facilmente tratados, enquanto outros são praticamente impossíveis. Veja o exemplo do aquecimento global. Como lidar com um problema que afeta todo o mundo, que não tem causa precisamente definida e que não respeita fronteiras? Ou então, como os órgãos ambientais poderiam combater plenamente a poluição, se elas surgem de várias direções e em grande proporção,

afetando ar, solo e água? O que se percebe é que os obstáculos para uma sociedade sustentável são difíceis e pesados (LEE, 1993). Para que demandas ecológicas sejam minimamente atendidas, novos processos e abordagens precisam ser inseridos na política pública. Grande parte dos resultados insatisfatórios em termos de ação governamental neste campo tem sido provocada por processos inadequados de gestão ambiental. É preciso lidar melhor com a incerteza, dar maior atenção às políticas e processos e coordenar as políticas de modo que se permita a integração entre setores, problemas e políticas específicas. (DOVERS, 1996). Em outros termos, é preciso promover mudanças, algo que, em muitas agências públicas, tem se mostrado problemático, exatamente porque o ambiente destas entidades é carregado de desconfiança e marcado por um corporativismo que quase sempre se opõe às mudanças no *status quo* (CARBONE, 2000).

Regimes democráticos também podem afetar a atuação de organismos governamentais. Isto porque, com a democracia, obtém-se a possibilidade de a sociedade participar das decisões públicas, por meio de diversos canais, como conselhos, ocupação de cargos políticos e reclamações pela mídia. Esta ampliação da participação social nas decisões governamentais, por um lado, é boa, porque problemas não percebidos ou negligenciados serão facilmente percebidos e relatados. Mas, por outro lado, a liberdade de expressão social pode provocar uma “enxurrada” de reclamações e demandas ambientais que dificilmente serão atendidas em sua plenitude por restrições administrativas. O alto nível de reclamações pode ainda desviar a atenção dos gestores públicos para problemas de menor intensidade e

menos urgentes. Outro fenômeno que se apresenta é a penetração das instâncias públicas por grupos empresariais e políticos. Estes grupos geralmente possuem interesses especiais que estão acima do interesse público. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009; HEFFRON, 1989; BECK, 2010). Por exemplo, conselhos ambientais, numa manobra de grupos poderosos, podem ser ocupados por representantes destes grupos, orientados a defender o interesse destes, ou, ainda, para não votar propostas que porventura venham a frustrar os interesses dos mesmos (BACHRACH; BARATZ, 1963). Tais práticas são reforçadas pela presença de práticas paternalistas e pelo curto ciclo dos mandatos de cargos em agências públicas (SPINK, 1987).

Um último elemento igualmente importante na restrição da atividade governamental em direção à sustentabilidade é a economia capitalista. O capitalismo é orientado para o lucro e para a acumulação de capital. Os lucros estão diretamente ligados ao consumo e produção. Se o consumo de uma nação cresce, certamente a produção acompanhará, bem como os lucros e a acumulação de capital. Porém, não se pode produzir sem os condicionantes de produção, que são, dentre outros, os recursos naturais. (O'CONNOR, 2002; SCHNAIBERG et al., 2002). Esta lógica de produção para os recursos naturais se apresenta como devastadora, produzindo diversos problemas, como a degradação florestal. Desta perspectiva, o capitalismo seria causa de muitos problemas ecológicos. Romper com este sistema implicaria na redução ou resolução dos impactos ambientais. Contudo, o Estado Capitalista depende fortemente deste sistema para manter suas atividades. (GOLDBLATT, 1996; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Ao mesmo tempo, o Estado precisa fornecer

condições para o desenvolvimento do sistema. Existe um acordo mútuo entre o setor econômico e o Estado que impede a queda do capitalismo. O papel do Estado, em razão disto, muitas vezes se apresenta como esquizofrênico (LE PRESTRE, 2000), pois compreende funções contraditórias, como fomentar o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, preservar os recursos naturais.

Depois destas explanações, foi possível concluir que as causas que restringem a atuação de organismos públicos e por conseguinte o alcance da sustentabilidade são: 1) a complexidade ambiental (órgãos públicos geralmente não possuem processos adequados para tratar dos complexos problemas ecológicos); 2) alta demanda ambiental (agências públicas não possuem suporte organizacional e administrativo para atender todas as demandas apresentadas) e (o apelo social por questões menos importantes pode desviar a atenção dos órgãos de governo de problemas centras e mais urgentes); 3) a penetração do privado no público (organismos governamentais têm sido penetrados por grupos externos que muitas vezes estão mais preocupados com interesses particulares do que com o interesse público); 4) dependência do Estado (o Estado Capitalista é altamente dependente do setor empresarial e por isso tende a não conceber políticas que frustrem o interesse desenvolvimentista deste setor). Todos estes obstáculos, somados, afetam sobremaneira a ação dos órgãos públicos na gestão ambiental e, por consequência, impede que os mesmos se aproximem do que seria a sustentabilidade.

### Considerações finais

Ao longo deste artigo se procurou fornecer elementos para atender o objetivo desta pesquisa, que foi identificar as principais causas externas de restrição da atuação das organizações públicas ambientais no alcance da sustentabilidade e ainda compreender como esta restrição ocorre. Inicialmente, embasou-se o leitor com o conceito de desenvolvimento sustentável e o contexto no qual ele surgiu. Em seguida, apresentou-se as características de problemas ambientais, com a intenção de mostrar como são complexas as questões deste campo específico. Depois disso, trabalhou-se o tema “organizações públicas”, expondo o conceito e as características destas e se argumentou que estas são diferentes em muitos sentidos das empresas privadas. Posteriormente a estas considerações acerca da sustentabilidade e das agências públicas, iniciou-se a seção na qual se buscou identificar os principais fatores externos que restringem a atuação das organizações públicas no alcance da sustentabilidade e ainda explicar superficialmente como essas restrições geralmente ocorrem na prática.

O propósito foi elencar somente as principais causas externas restritivas da ação organizacional em busca da sustentabilidade. Teve-se como retorno causas políticas, econômicas e mesmo ambientais. Outras causas externas devem existir e poderiam ser investigadas, como as causas sociais, as quais, por limitações de tempo de pesquisa, não foram estudadas.

O que se pôde perceber é que as causas externas, por si só, representam um “grande peso” para a administração pública. Elas restringem duramente a gestão ambiental, criando uma “gestão de aparência”. Como Goldblatt (1996)

disse: o Estado, muitas vezes, apenas finge que está trabalhando para agradar a opinião pública. De fato, atualmente, as organizações públicas não têm suporte estrutural para lidar com a problemática ecológica. Isto apenas observando as principais causas externas de restrição organizacional. Se olharmos para as causas internas, a situação pode ser muito pior. O cenário, neste caso, é de grande ineficiência. Não se pode imaginar, portanto, que grande parte das organizações públicas ambientais, nas condições atuais, possa alcançar a sustentabilidade, como anunciado no Relatório de Brundtland. Alcançar a sustentabilidade depende não somente da superação das causas externas aqui abordadas e das causas internas existentes, depende também da superação de “velhos paradigmas” das organizações públicas, dentre os quais a aversão à mudanças, o paternalismo e o corporativismo presentes especialmente em instituições de países do ocidente.

### Referências

- BACHRACH, P; BARATZ, M.S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, v.57, n.3, p.632-642, 1963.
- BANERJEE, S.B.. Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of nature. **Organization Studies**, 24(1): 143–180, 2003.
- BECK, U. Sobre a lógica da distribuição de riquezas e da distribuição de riscos. In: **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: editora 34, 2010.
- BORINELLI, B. As Características dos problemas ambientais e suas implicações para a política ambiental. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 13, n.2, p. 63-84, Jan./Jun. 2011.
- CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.133-144, mar./abr. 2000.

- CASTRO, C. J. Sustainable Development: Mainstream and Critical Perspectives. **Organization & Environment**, v. 17, n. 2, jun. 2004.
- DENHARDT, R. B. Theories of public organization. Boston: Cengage Learning, 2010.
- DIAS, T. L. **Modelo de sistemas viáveis em organizações públicas: um estudo de caso da função de planejamento de informações estratégicas para a informatização da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1998.
- DOVERS, S.R. Sustainability: Demands on Policy. **Journal of Public Policy**, 16, 3, p. 303-318, 1996.
- DRYZEK, J. S.; DUNLEAVY, P. **Theories of the Democratic State**. Palgrave Macmillan, 2009.
- FERNANDES, M. Desenvolvimento Sustentável: antinomias de um conceito. In: **Contra Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. Organizado por Marcionila Fernandes e Lemuel Guerra. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 2003.
- GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- HEFFRON, F. A. **Organization theory and public organizations: a political connection**. Prentice Hall, 1989.
- KALLIO T. J.; NORDBERG, P. The Evolution of Organizations and Natural Environment Discourse: Some Critical Remarks. **Organization & Environment**, v. 19, p. 439 – 457, dec. 2006.
- LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2000.
- LEE, K. N. **Compass and Gyroscope: integrating science and politics for the environment**. Washington DC: Island Press, 1993.
- O’CONNOR, J. Es posible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, H. (coord). **Ecologia Política: naturaleza, sociedad y utopia**. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2002.
- PIERRI, N. El Proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable. In:PIERRI, N.; FOLADORI, G. (Eds.) **Sustentabilidade? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable**. Montevideo: Trabajo y Capital, 2001.
- RAINEY, H. G. **Understanding and managing public organizations**. São Francisco: Jossey Bass, 2003.
- RAUSSNER, G.C; SWINNEN, J. Governance structures, political economy, and public policy. **American Journal of Agricultural Economics**, 2010.
- SCHNAIBERG, A.; PELLOW, D.; WEINBERG, A. The treadmill of production and the environmental state. In: A.P.J. Mol and Buttel (eds). **The Environmental State Under Pressure**. London: Elsevier, 2002.
- SOUZA, R. S. **Fatores de formação e desenvolvimento das Estratégias ambientais nas empresas**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.
- SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos FUNDAP**, ano 7, n. 13, 1987.
- VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma Crítica ao Conceito de Sustentabilidade nos Estudos Organizacionais. In: **VII Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO)**, 2012, Curitiba. Anais do VII Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO), 2012.

*Recebido em 2016-03-21  
Publicado em 2016-10-06*