

Implantação de Políticas de Resíduos Sólidos em Pernambuco: um estudo a partir da teoria institucional e das redes interorganizacionais¹

Implementation of Solid Waste Policies in Pernambuco: a study from the institutional theory and interorganizational networks

Maria Luciana de Almeida² – Universidade de Pernambuco – Departamento de Administração
José Alberto de Siqueira Brandão³ – Universidade Federal de Pernambuco – Departamento de Administração
Carlos Everaldo Silva da Costa⁴ – Universidade Federal de Alagoas – Departamento de Administração

RESUMO Os resíduos sólidos são um problema no contexto brasileiro visto que estes crescem em proporções maiores do que a população e propiciam a contaminação dos solos e das águas, além de serem vetores de doenças e ocasionarem perdas econômicas, pois, muito do que se joga no lixo pode ser reutilizado. Após alguns anos de intensos debates foi sancionada a lei da política nacional dos resíduos sólidos no Brasil, a qual traz metas a serem alcançadas e desafios a serem superados. Sendo este um tema em destaque o objetivo deste trabalho é discutir a implantação de políticas públicas sobre resíduos sólidos enfatizando as iniciativas realizadas no estado de Pernambuco, sob as perspectivas da teoria institucional e das redes interorganizacionais. Ao analisar as determinações da lei observa-se uma tendência coercitiva no sentido de levar os estados e municípios a se estabelecerem em redes, a fim de atender as demandas no que concerne aos resíduos sólidos. As políticas implantadas em Pernambuco ainda não refletem as redes inteorganizacionais, mas visualiza-se a necessidade de buscar implantá-las, pois a legislação concernente induz os entes envolvidos a desenvolverem este tipo de parceria a fim de obterem recursos.

Palavras-chave Política Nacional de Resíduos Sólidos. Teoria Institucional. Redes Inteorganizacionais.

ABSTRACT *Solid waste is a problem in the Brazilian context, not only because it is growing in larger proportions than the population and leading to soil and water contamination, but also because it is a vector for diseases and causes economic losses, since much of what is discarded can be reused. After several years of intense debate, the Brazilian law applying to national solid waste policy was sanctioned; this law contains goals to be achieved and challenges to be overcome. Since this is a major issue, the purpose of this paper is to discuss the implementation of public policies on solid waste, emphasizing the initiatives carried out in the state of Pernambuco, from the perspectives of institutional theory and inter-organizational networks. By analysing the provisions of the law, we can observe a coercive tendency to bring the states and municipalities to establish networks in order to meet demands related to solid waste, since the pertinent legislation induces the involved entities to develop this kind of partnership in order to obtain resources.*

Keywords *National Solid Wastes. Institutional theory. Inter-organizational Networks.*

1. Artigo premiado no XVI ENGEMA e avaliado na modalidade *fast track* pela Revista GEPROS.
2. Avenida Agamenon Magalhães, S/N, Santo Amaro, Recife/PE, lucianalmeida.pe@gmail.com
3. albertobrandao@gmail.com
4. carloseveraldo@gmail.com

ALMEIDA, M. L.; BRANDÃO, J. A. S.; COSTA, C. E. S. Implantação de Políticas de Resíduos Sólidos em Pernambuco: um estudo a partir da teoria institucional e das redes interorganizacionais. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, Ano 10, nº 3, jul-set/2015, p. 17-34.

DOI: 10.15675/gepros.v10i3.1320

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos a temática dos resíduos sólidos vem despertando o interesse e se tornando uma área de intensos debates. O Brasil é um dos muitos países do mundo onde a produção de resíduos é maior que o aumento da população. Resíduos estes que ocasionam muitos problemas, pois atuam contaminando o solo e água, disseminando doenças e propiciando a marginalização de parcela da população, a qual vive em condições indignas nos lixões, além de acarretarem perdas econômicas, visto que muito do que é descartado poderia ser reutilizado ou reciclado. No contexto brasileiro a questão da gestão dos resíduos sólidos vinha sendo discutida a pelo menos duas décadas até que em 2012 foi publicada a lei que versa sobre a política nacional de resíduos sólidos. Esta lei traz várias metas a serem cumpridas e desafios a serem suplantados.

A questão econômica é um ponto central nessa discussão, que também perpassa pelo próprio modo existencial, cada vez mais intensificado, da humanidade em uma sociedade de consumo. Nesse aspecto, importante recorte se faz necessário, quando se discute a inserção das organizações nesse contexto e, especialmente, no que se refere ao papel das organizações públicas e governos, que assumem papel central na definição da conduta e atuação dos diversos agentes sociais e, portanto, precisam ser profundamente analisados em suas estratégias e práticas. Neste sentido, entende-se que políticas voltadas a ampliação da atuação de indivíduos em direção a uma sociedade mais consciente acerca dos resíduos sólidos passa pela institucionalização das diretrizes legais e que os agentes públicos terão resultados mais efetivos se atuarem em conjunto por meio de redes.

Neste sentido, emerge o seguinte questionamento: como se posicionam as ações desenvolvidas pelo estado de Pernambuco no que diz respeito às políticas públicas acerca dos resíduos sólidos a luz das abordagens da teoria institucional e das redes interorganizacionais? Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo discutir a implantação de políticas públicas sobre resíduos sólidos enfatizando as iniciativas realizadas no estado de Pernambuco, sob as perspectivas da teoria institucional e das redes interorganizacionais. Nesse sentido, traz à baila a discussão sobre um tema importante e oportuno, considerando que a produção, coleta, destinação e armazenamento dos resíduos sólidos gerados pelos seres humanos tem se apresentado como tema central nos debates sobre gestão ambiental e sustentabilidade.

Para a realização do trabalho, optou-se por realizar um estudo de caso, com a comparação entre a prática e a teoria organizacional que fundamenta o debate. Assim, buscou-se na Teoria Institucional de base sociológica inicialmente identificar os fundamentos e as contribuições mais significativas à análise e o entendimento sobre como indivíduos, organizações e governos, agentes em suas mais diversas configurações, interferem nas políticas sobre resíduos sólidos. Aqui, as pressões normativas, a partir do Estado, com o olhar no macro ambiente, buscam gerar conformidade e estabilidade no campo institucional voltado à política de resíduos sólidos. As ações técnicas passam então a ser orientadas com base em um movimento nacional – pressão de fora para dentro – voltado à gestão do meio ambiente, o que remete aos elementos cognitivos e culturais presentes e discutidos na teoria institucional, mas que serão contextuais, ao considerar assim o estado de Pernambuco como contexto. Em seguida, arvorou-se a discussão, oriunda de faculdades estabelecidas no arcabouço legal sobre a formação de redes interorganizacionais entre tais agentes, questionando-se a existência de tais configurações no modelo em construção.

Em seguida foram apresentados os elementos constituintes da política nacional de resíduos sólidos, apresentando sua atual situação, desafios e conquistas no âmbito nacional. A discussão serve como pano de fundo para o entendimento sobre o estágio destas políticas no âmbito do estado de Pernambuco. Nesse sentido, são discutidas as iniciativas promovidas no intuito de sua consolidação, bem como, a relação entre os diversos entes federativos nos níveis federal, estadual e municipal. Por fim, foi realizado um confronto entre as perspectivas teóricas e os elementos de prática identificados no caso.

2. A TEORIA INSTITUCIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES AOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

A teoria institucional proporciona importantes contribuições para a gestão das organizações, uma vez que um empreendimento resulta não somente da ação humana, projetada e planejada, mas também de suas interações no contexto cultural e político, além de processos cognitivos, simbólicos e sociais (BARBOSA NETO; COLAUTO, 2010). Dessa forma, pode ser encarada como um dos modelos de análise em foco nos últimos 30 anos dos estudos organizacionais, ao lado de outros referenciais hegemônicos em teoria de organizações, como ecologia populacional, teoria da contingência estrutural, teoria crítica, teoria da dependência de recursos, entre outras abordagens (PEREIRA, 2012).

A perspectiva utilizada nesse artigo foi a sociológica – pois dá base a teoria das organizações – e nesse contexto, os estudos sobre o institucionalismo se desenvolveram nas ciências sociais como uma reação ao behaviorismo, que interpretava a visão das instituições políticas e econômicas como consequência agregada da escolha individual, negligenciando o contexto social (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Por tal razão, Immergut (1998) vai dizer que para os behavioristas, as verdadeiras preferências de uma pessoa não podem ser verificadas. Sendo assim, deve-se contar com o comportamento dessa pessoa para indicar essas preferências – expressas como reais – e que são reveladas através de comportamento.

Por outro lado, os estudiosos do institucionalismo sociológico estão interessados na distinção entre as preferências “reais” e “expressas” e que, em relação à escolha individual, a análise dessas preferências individuais não consegue explicar totalmente decisões coletivas, já que é preciso entender os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas em decisões coletivas. Desse modo, enquanto que estudos behavioristas assumem que as preferências podem ser agregadas e geralmente visualizam os mecanismos de agregação de interesses de forma eficiente, o institucionalismo contesta a própria noção de agregação (IMMERGUT, 1998).

Ainda em relação ao institucionalismo, Pereira (2012), argumenta que o mesmo analisa a perspectiva da criação e perpetuação de grupos sociais duradouros no ambiente de trabalho e que sua abordagem “constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e padrões de comportamentos, de normas e de valores, de crenças e pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2010, p. 218).

A aproximação ao institucionalismo sociológico, voltado às organizações, enfatiza a análise da forma como a ação é estruturada, a partir de sistemas compartilhados de regras, cujas mesmas constroem a capacidade e inclinação dos atores para otimizar assim como para privilegiar alguns grupos cujos interesses são assegurados pelo prevalecimento de sanções e recompensas (DIMAGGIO; POWELL, 1991). É como Haro *et al.* (2010) explicam sobre o fato de que a perspectiva sociológica consegue ajudar a entender a influência que exercem as diferentes instituições sobre o comportamento da organização.

No novo institucionalismo sociológico, Hall e Taylor (2003, p. 207) afirmam que o mesmo remonta o fim dos anos 70, ou seja, período em que certos sociólogos contestaram a distinção tradicional do mundo social, visto como “o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura”. Nee (2003), apresenta assim uma abordagem teórica para os influentes no novo institucionalismo sociológico, ao considerar John Meyer, Richard Scott, Paul DiMaggio e Walter Powell que redirecionaram o estudo das organizações, ao analisar como os ambientes institucionais e crenças culturais moldam seu comportamento.

Com base em Theret (2003, p. 236), o novo institucionalismo sociológico pode ser “considerado interpretativo ou cognitivo”. Isso se dá por exemplo, pelas considerações encontradas nos trabalhos de Meyer – *The Charter: Conditions of Diffuse Socialization in Schools*, em 1969 e *The effects of Education as an Institution e Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, em 1977. As abordagens desses textos centraram na preocupação com as influências do macroambiente sobre os fenômenos locais.

Além disso, para Hall e Taylor (2003, p. 208-209), três características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe certa originalidade sobre as outras vertentes. “Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Isso rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração”. Em segundo lugar, “esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Sob esse aspecto, ele reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento”. Por fim, os sociológicos voltados ao novo institucionalismo, “distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a de seus adeptos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

De todo modo, para Martín *et al.* (2010, p. 127), as organizações legitimadas socialmente “são aquelas desejáveis e aceitas pelo entorno dado que suas atividades se encontram em consonância com as normas, crenças, valores e princípios, dentro do sistema social ao qual pertencem”. Aqui há a indicação de que a legitimidade permite as organizações gerarem uma base para a tomada de decisões diferente de outros meios racionais e por isso apontam três tipos de legitimidade: pragmática, que descansa sobre os interesses do entorno específico da organização, em que as mesmas mantêm relações que podem alcançar poder sobre a organização; moral, a qual trata da conveniência dos *outputs*, as técnicas, procedimentos e a estrutura organizacional utilizada para alcançar objetivos. Uma organização demonstra que é desejável uma dimensão moral quando o tratamento feito aos empregados ou aos clientes é o esperado dentro do sistema social em que opera, ou mesmo quando consegue os benefícios esperados para a atividade que desenvolve; e cognitiva, que corresponde às ações que simplificam ou ajudam a dar sentido à tomada de decisões e dessa maneira, auxiliam na solução dos problemas, pois esse tipo de legitimidade resulta em tomar como próprio o sistema de crenças, formulado por profissionais e cientistas, onde se especifica e codifica o conhecimento, assumindo pressupostos que fornecem uma estrutura para rotinas diárias e também para as mais especializadas.

A perspectiva que amadurece no novo institucionalismo sociológico é a de que o mesmo concentra-se em agentes sociais que atuam de acordo com uma lógica de adequação nas instituições, definidas como regras e normas socialmente constituídas e culturalmente moldadas (SCHIMITD, 2010).

DiMaggio e Powell (1991) também observam a emergência de um campo como resultado de atividades em um diversificado grupo organizacional. Isso porque o campo é um composto de organizações agregadas que formam um ambiente institucionalmente reconhecido, com fornecido-

res chaves, consumidores e agências reguladoras. Sobre campo, Scott (1995) também explica que o mesmo significa uma comunidade organizacional que atua em um sistema cognitivo comum, onde os participantes interagem, sem considerar os que estão fora dele. Internamente, as formas de homogeneização das organizações resultam da estruturação dos campos organizacionais dos quais pertencem e aqui o Estado e as categorias profissionais são racionalizadores chaves. Com aproximação, Martin (2003) define campo como um problema funcional compartilhado por uma rede de organizações que interagem de maneira não estática, sem considerar os que estão fora do mesmo.

Wooten (2008), em seu artigo sobre o passado, o presente e o futuro dos estudos sobre campo, apresenta possibilidades de analisar o mesmo pelos seus efeitos, assim como no efeito desses sobre os atores. É possível perceber que as organizações sobrevivem em determinado campo quando realizam conexões diretas e indiretas, objetivas e subjetivas entre os atores sociais que não necessariamente controlam os recursos materiais na organização (VIEIRA; CARVALHO, 2003). O objetivo desses atores será o de formatar instituições que sirvam a interesses próprios. Quem aceita fica no interior da fronteira desse campo, com seus próprios processos simbólicos e regulatórios (SCOTT; MEYER, 1994).

Sobre a ação, uma de suas bases está em Parsons (1951), cuja teoria geral da ação tende a ser considerada incompleta pelos novos institucionalistas pelo fato de o mesmo ter excluído de suas análises a afetividade, os aspectos dados como certos (*taken for granted*), além do que sua visão cognitiva é excluída no que tange aos aspectos de cultura e orientação-ação. Nesse ponto, o texto de Berger e Luckmann (2012), nos oferece as construções cognitivas sobre o controle da conduta humana, que são construídos e internalizados ao ponto de alcançarem legitimação.

Nessa discussão estão as organizações formais, ou seja, sistemas de atividades controladas e coordenadas que crescem quando o trabalho é imbricado em sistemas complexos de relações técnicas (MEYER; ROWAN, 1991). Contra essa tendência, os novos institucionalistas “começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque eram as mais eficazes, tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo esses, as formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). É por isso que Meyer e Rowan (1991) vão explicar que na sociedade moderna, as estruturas dessas organizações formais crescem em contextos institucionalizados, em que profissões, assim como programas são criados para produzir racionalidade. Nesse sentido, muitas organizações começam a incorporar tais práticas e procedimentos em busca de legitimidade e sobrevivência, independente de ter eficiência imediata. É o que também reforça Greenwood (2008), ao dizer que as organizações estão em conformidade para tornarem-se isomórficas com o seu contexto institucional a fim de sinalizar a sua aptidão social e ganhar legitimidade aos olhos do público.

Meyer e Rowan (1991), ao irem além da discussão da estrutura formal vão dizer que se não existe a busca pela eficiência de tais práticas incorporadas, essas estruturas são consideradas como mitos racionalizados, que são incorporados, dentro dessas estruturas como as profissões, as políticas e os programas disseminados pelas organizações na sociedade moderna e que são legitimados também pela opinião pública na busca do alcance de prestígio. Isso reforça o desejo de outras organizações também utilizarem tais práticas como sugerem Hall e Taylor (2003). Além deles, Martín *et al.* (2010), argumentam que a questão da legitimação exige determinadas ações organizacionais cujo desenvolvimento permite a obtenção, a manutenção e a recuperação de legitimidade, a qual favorece o crescimento e sobrevivência das organizações.

As mudanças em um setor, conforme Meyer e Rowan (1991) vão sendo assim legitimadas a partir dos mitos e crenças construídos socialmente, onde há os gurus, os formadores de opinião, que tomam como verdade uma tecnologia, uma estrutura e/ou uma ferramenta e as tornam mais interessante e legítima que as outras de algum valor. Com o tempo, a partir do momento em que essas organizações – em um determinado setor – passam a adotar estruturas similares, as mesmas tenderão a se tornar isomórficas. Essa abordagem dos autores também é argumentada por Hannan e Freeman (1977) ao argumentarem que o isomorfismo é o resultado de pressões que forçam as organizações em face de pressões competitivas que as mesmas estão em um mesmo conjunto ambiental e que enfrentam isso para adotar características similares em relação a outras. Da mesma forma, Dimaggio e Powell (1991) vão dizer que o isomorfismo se desenvolve na estruturação do campo organizacional em uma coletividade interconectada que empurra as organizações para a homogeneidade.

Para relacionar ao isomorfismo, conforme Mahoney e Thelen (2010), uma vez criadas, as instituições mudam frequentemente de forma sutil e gradual ao longo tempo. Embora menos dramática do que as transformações bruscas, estas mudanças lentas e graduais podem ser igualmente consequentes para determinadas padronizações. Sobre isso, Dimaggio e Powell (1991) apresentam que as mesmas podem ocorrer com base na estabilização do campo: por força da lei, pelo Estado e pode ser considerado um processo de mudança isomorfo coercitivo; como um processo de incorporação de técnicas, profissões legitimadas nesse campo, como os consultores, os profissionais e os gurus, aqui os autores consideram esse processo de mudança como normativo; ou pelo fato de a mudança ocorrer a partir dos modelos de ação de outras organizações, cujos mesmos passam a ser considerados “os melhores”, mesmo que não mais eficientes, nesse sentido, uma organização incorpora as ações de outra como forma de alcançar legitimidade, o que é considerado um processo mimético. Oliver (1988) vai dizer que a ocorrência de maiores níveis de isomorfismo reforça esses pontos de vistas até então apresentados e que isso proporciona uma comparação das condições ao abrigo do qual as pressões ambientais são ou não previstas de ocorrer.

Essas formas de realidade são criadas e construídas, conforme Berger e Luckmann (2012) e se fazem presentes no cotidiano social ao gerar o hábito, ou seja, qualquer ação frequentemente repetida moldada em um padrão, que pode ser, em seguida, reproduzida com economia de esforço e enfim, apreendida por quem executa como tal padrão. As profissões, programas e estruturas, são como resultados da produção humana, e na análise institucional tendem a buscar estabilidade (BERGER; LUCKMANN, 2012).

3. A PERSPECTIVA DE FORMAÇÃO DE REDES INTERORGANIZACIONAIS

Ao ampliarem sua importância no campo organizacional às redes interorganizacionais tem se estabelecido como um conceito fundamental na sociedade atual. Não existe uma única e válida definição do que seriam as redes interorganizacionais. Neste estudo entende-se que as redes interorganizacionais “são produtos evolutivos da ação organizacional de *embedded*, na qual novas alianças estão cada vez mais *embedded* na mesma rede que moldou a estrutura organizacional de decisões para formar estas alianças” (GULATI; GARGIULO, 1999, p. 1441). Assim, ao entrarem em redes as organizações estreitam suas relações, o que molda a estrutura da rede e direciona o estabelecimento de alianças futuras.

As organizações buscam constantemente ter acesso a recursos que muitas vezes são escassos ou custosos. Gulati e Gargiulo (1999) afirmam que as organizações estabelecem parcerias pela necessidade de acessar recursos, que muitas vezes são críticos. As organizações buscam desenvolver relações com organizações que possuem recursos que lhes permitam competir. Assim, o objetivo primordial das relações de cooperação entre organizações é potencializar a obtenção de recursos, sejam estes econômicos, gerenciais, tecnológicos, informacionais ou de conhecimentos (CARVALHO, 2004). Neste contexto, as redes interorganizacionais passam a ter uma importância substancial para o desenvolvimento das relações econômicas, ao passo que se constituem como um mecanismo facilitador para o estabelecimento de transações cooperativas entre as organizações (BALESTRIN; VARGAS, 2002).

Em um estudo realizado em 1990, Oliver faz uma revisão da literatura sobre relações interorganizacionais e mostra que existem seis possíveis determinantes para a formação destas redes, sendo estes independentes entre si, mas atuando, geralmente, de forma conjunta ao levar uma organização a decidir estabelecer uma rede interorganizacional. São estes: a) Necessidade – é muito comum que as organizações estabeleçam elos com outras organizações a fim de atender a normas legais e regulamentares (OLIVER, 1990). Por exemplo, quando o governo brasileiro divulgou a lei que regulamenta a política Nacional de resíduos sólidos algumas cadeias produtivas foram impelidas a aplicarem a logística reversa, e para tanto, optaram por desenvolverem redes, no caso específico dos resíduos pneumáticos, os fabricantes de pneus se associaram e criaram a Reciclanip, sendo esta responsável pela coleta dos pneus inservíveis; b) Assimetria – neste caso uma organização busca estabelecer relações com outras organizações visando à tomada de controle de recursos escassos que estejam sob o domínio destas; c) Reciprocidade – em vez de poder e controle, aqui o que conduz ao estabelecimento de relações é a cooperação, coordenação e colaboração entre as organizações, pois estas possuem objetivos e interesses em comum e a ligação entre elas acarretará benefícios mútuos; d) Eficiência – outro fato que pode determinar a formação de elos entre organizações é a busca por melhores performances internas, tais como redução de custos, otimização do uso de recursos, diminuição da produção de resíduos; e) Estabilidade – não é possível obter todas as informações acerca de flutuações no ambiente, além disso, alguns recursos são escassos, estes fatos propiciam a existência de incertezas. Com a finalidade de buscar a estabilidade e oferecer respostas adaptativas ao contexto ambiental, as organizações são conduzidas a estabelecerem relações entre si; e f) Legitimidade – este é o último fator que pode determinar a formação de redes, o reforço à legitimidade, sustentado pela teoria institucional, sugere que as organizações são pressionadas pelo ambiente e a formação de redes pode ser uma forma de obter legitimidade. Para Oliver (1990) estes fatores seriam determinantes que motivam as organizações a estabelecerem relações interorganizacionais.

Segundo Gulati e Gargiulo (1999) muitos fatores influenciam na formação de redes, mas pouco se sabe sobre o que determina a escolha a respeito de com que serão estabelecidos os laços. Estes autores defendem que, à medida que as informações sobre os integrantes de uma rede vão sendo disseminadas outras organizações recorrem às mesmas para fundamentar suas decisões de entrar nesta rede. Assim, a passo que, novas parcerias vão sendo desenvolvidas, o valor informacional da rede aumenta e, por conseguinte, o efeito desta sobre a formação de futuras alianças é ampliado. Desse modo, o surgimento das redes acontece por meio de um processo dinâmico, no qual a inserção de novos membros na rede modifica a estrutura existente e modela as futuras alianças. Este processo é impulsionado pelas interdependências de fatores exógenos, como: recursos e informações, as quais sinalizam para a necessidade de cooperação endógena como meio de determinação das próximas parcerias.

Tomando por base as alianças estratégicas Gulati e Gargiulo (1999) propõem um modelo explicativo da dinâmica endógena das redes interorganizacionais. As alianças estratégicas são entendidas como redes que possibilitam a cooperação entre organizações. Neste sentido, estas organizações podem combinar recursos, o que lhes permitem lidar de forma otimizada com as incertezas criadas por fatores ambientais sobre os quais elas não podem ter controle. Assim, as alianças estratégicas são uma nova forma de cooperação interorganizacional que envolve troca, partilha, ou co-desenvolvimento e, portanto, resultam em alguma forma de compromisso duradouro entre os parceiros. Mas, mesmo que haja o compromisso no cerne das alianças e que estas estejam aumentando no contexto atual, elas não estão dissociadas de riscos relacionados à assimetria de informações, no que diz respeito, sobretudo, a confiabilidade dos potenciais membros, nem da escassez de conhecimento acerca das competências e necessidades dos possíveis parceiros. Por isso, os autores optam por apresentarem um modelo com base neste tipo de rede, este modelo traz a proposição de sete hipóteses no que tange a formação de redes (GULATI; GARGIULO, 1999).

A hipótese 1 apregoa que a probabilidade de ocorrer uma nova aliança entre duas organizações aumenta com o nível de interdependência entre essas organizações. Vivendo em um cenário competitivo as organizações estão sujeitas a influência de vários fatores externos e dependem de recursos e informações diversos, não sendo possível deter todos eles, assim, quanto mais dependentes, de recursos e informações, forem às organizações, entre si, maiores as chances de formações e manutenção de alianças. Esta hipótese é a única relacionada positivamente com fatores exógenos, todas as demais serão ligadas a fatores endógenos as redes, a hipótese 7 possui relação com fatores externos, mas esta é negativa, e internos (GULATI e GARGIULO, 1999).

Segundo a hipótese 2 a probabilidade de uma nova aliança entre duas organizações aumenta com o número de alianças anteriores diretas entre elas. Ao se relacionarem as organizações podem saber se as outras são confiáveis e decidirem se continuaram a estabelecer outras alianças entre si, assim, quanto mais parcerias diretas existirem entre elas maiores as possibilidades de novas alianças ocorrerem, este é o chamado *embeddedness* relacional. A hipótese 3 explicita que a probabilidade de uma nova aliança entre duas organizações aumenta com o número de alianças anteriores entre indiretas entre estas. Quanto mais parcerias indiretas houverem, ou seja, as organizações se relacionam com outras organizações em comum, maiores serão as oportunidades de obterem informações sobre parceiros que possuam recursos desejáveis e que sejam confiáveis, neste caso fala-se do *embeddedness* estrutural (GULATI; GARGIULO, 1999).

De acordo com a hipótese 4 a probabilidade de uma nova aliança entre duas organizações aumenta com a centralidade da aliança-rede combinada. Quanto mais visível for um membro da rede mais organizações irão desejar se relacionar com ele, pois, esta centralidade indica confiabilidade, assim se uma aliança representa uma centralidade na rede às possibilidades de haverem outras parcerias aumentam. A hipótese 5 defende que a probabilidade de uma nova aliança entre duas organizações aumenta com a semelhança na centralidade aliança-rede entre essas organizações. Em geral as organizações buscam desenvolver ligações com os membros centrais de uma rede e, para tanto, podem buscar melhorar sua atratividade, buscando ficar mais parecidos com os parceiros desejados, pois, dificilmente um integrante periférico oferece vantagens à formação da aliança com os elos centrais. Estas duas hipóteses são denominadas de *embeddedness* posicional (GULATI; GARGIULO, 1999).

A hipótese 6 advoga que a probabilidade de uma nova aliança entre duas organizações quaisquer aumenta com o nível de diferenciação estrutural na rede interorganizacional. A hipótese 7 expõe que o efeito da interdependência na formação de novas alianças entre organizações diminui com o nível de diferenciação estrutural da rede interorganizacional. E a hipótese 8 apregoa que o efeito de imersão posicional sobre a formação de novas alianças entre organizações aumenta com o nível de diferenciação estrutural da rede interorganizacional (GULATI; GARGIULO, 1999).

Estas hipóteses estão relacionadas com a diferenciação estrutural no âmbito da rede, pelo modelo observa-se que existe uma relação dual de mútua influência entre a formação da rede e a diferenciação estrutural da mesma. À medida que uma rede vai se formando ela vai atraindo novos integrantes o que possibilita a diferenciação estrutural, mas ao passo que a diferenciação vai aumentando as possibilidades de formações de alianças entre os membros aumenta, pois eles conhecem seus parceiros e estes apresentam diferentes recursos e capacidades. Neste sentido, a interdependência vai diminuindo porque como existem diferentes parceiros, depende-se menos de organizações externas a rede, assim, os membros dão preferência aos integrantes da rede ao invés de buscarem parceiros desconhecidos para responder aos ditames ambientais. Além disso, quanto maior a diferenciação maior o efeito posicional, pois algumas organizações tornaram-se mais visíveis na rede.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos aqui apresentados tem como base a identificação do trabalho, como estudo de caso, e que a partir da orientação por uma pesquisa qualitativa, foram feitas análises de dados secundários para construir as relações com as teorias associadas ao mesmo.

O artigo teve como contexto o estado de Pernambuco, pelo fato dos pesquisadores residirem em Recife, capital pernambucana, além do fato de ter um dos seus ter acesso à atores e documentos atualizados sobre o comportamento do Estado de Pernambuco sobre as ações relacionadas à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Essa situação auxiliou a orientação e escolha metodológica e pela perspectiva de Creswell (2010), foi possível compreender que a pesquisa qualitativa busca explorar e entender o significado que os indivíduos atribuem a um problema social – no caso o relacionado aos resíduos sólidos no Brasil – e que, por consequência, tal orientação metodológica estaria a abordar uma questão emergente.

A escolha de Pernambuco como contexto de análise, também se justifica a partir de Gephart (2004), quando o mesmo vai explicar que, na pesquisa qualitativa, se estuda o fenômeno no ambiente em que ele ocorre naturalmente. Com essa escolha, a visão interpretativista, parte da ideia do relativismo no que diz respeito a concepção de realidade, em que os significados são apresentados em um contexto intersubjetivo, com a descrição de significados e não pela busca da verdade.

Como consideração, Merriam (2009) firma que na pesquisa qualitativa, os dados são coletados via entrevista, observações e documentos. Porém, para o presente artigo, os dados coletados foram a partir de documentos oficiais e sites do governo de Pernambuco, para que depois, seus achados fossem descritivos e apresentados no debate com as teorias institucional e de redes interorganizacionais.

5. O CAMPO INSTITUCIONAL E O CONTEXTO DE ANÁLISE

Esse tópico apresentará o início do processo de institucionalização do campo dos resíduos sólidos no Brasil, orientado de modo coercitivo por uma política governamental que, por consequência, gera obrigações aos estados da Federação. Devido a isso, são percorridos os mecanismos racionais referentes à implantação dessa Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim como os seus reflexos no contexto de análise. Para isso, é inserido o olhar das redes interorganizacionais para refletir sobre a emergência da Gestão Integrada Estadual de Resíduos Sólidos em Pernambuco. Dessa reflexão é que será possível gerar as considerações no que diz respeito a tais políticas como mitos racionais ou como políticas incorporadas.

5.1. A implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Ao longo dos últimos anos muito se tem discutido sobre a necessidade de ter um desenvolvimento mais sustentável, no qual haja um equilíbrio entre as vertentes social, ambiental e econômica, eliminando a sobreposição do fator econômico. O cenário de catástrofes ambientais marcado por enchentes, chuva ácida, desmatamento, derretimento da calota polar, contaminação do solo e das águas e amontoados de lixo aguça estas discussões entre as nações e a sociedade como um todo. Em relação à questão específica do lixo, este gera muitos problemas, não apenas contamina o solo e os lençóis de água subterrâneos, como causa entupimentos de bueiros e canais e poluição de rios, o que acarreta problemas como inundações e proliferação de doenças, além disso, existe mais um problema de cunho social, pois as aglomerações de lixo atraem pessoas que enxergam nestes locais uma possibilidade de sobrevivência, estes indivíduos muitas vezes passam a viver com suas famílias nos entornos de lixões convivendo com muitos vetores de doenças e em condições precárias de higiene.

Após duas décadas de intensos debates o congresso nacional brasileiro promulgou em 2 de agosto de 2010 a Lei nº 12.305, a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Esta lei marca o início de um processo de articulação entre o governo (União, Estados e Municípios), o mercado (Indústria, Comércio e Serviços) e a sociedade civil na busca por soluções para o enfrentamento dos problemas decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos que vem comprometendo a qualidade de vida dos indivíduos. A PNRS estabelece princípios, objetivos, diretrizes, metas e ações, e importantes instrumentos, tais como este Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que foi elaborado e contempla os diversos tipos de resíduos gerados, alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, bem como metas para diferentes cenários, programas, projetos e ações correspondentes (BRASIL, 2010; MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Ao estabelecer uma política de ampla abrangência, visto que todos os agentes responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos se sujeitam a mesma, e que tenha validade em todo o país há um avanço importante na direção de uma gestão integrada e pautada pela responsabilidade compartilhada. A PNRS traz alguns objetivos e metas arrojados, tais como: a prevenção e redução da geração de resíduos, por meio de hábitos de consumo sustentáveis, de projetos que viabilizem a ampliação da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e da destinação adequada dos rejeitos; a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, produtores, importadores, distribuidores, varejistas e cidadãos envolvidos com o manejo destes, pela logística reversa de resíduos e embalagens; a implantação do sistema de logística reversa obrigatório para algumas cadeias produtivas: agrotóxicos, pneus, lubrificantes e outras, sendo prioridade aquelas cujos resíduos acarretam mais danos e impactos a saúde e ao meio ambiente; e a eliminação dos lixões, prevista para agosto de 2014 (BRASIL, 2010; SILVA, 2013).

Muito se têm avançado, os acordos setoriais entre o setor público a algumas cadeias produtivas, a instituição do sistema nacional de informações sobre a gestão de resíduos sólidos, a publicação da lista brasileira de resíduos sólidos e a apresentação do plano nacional de resíduos sólidos, o que levou alguns estados a realizarem seus planos também. Entretanto, alguns desafios se apresentam, faltam serem criadas medidas de incentivos para a indústria de reciclagem e a implantação de projetos relacionados com o ciclo de vida dos produtos, faltam projetos que visem conscientizar o consumidor acerca de suas responsabilidades neste processo, já que o retorno de embalagens domésticas e a coleta seletiva dependem de suas atitudes, e o desafio mais iminente é o cumprimento do prazo para que os lixões sejam desativados (SILVA, 2013).

Pela legislação os municípios tem até o corrente mês para desativarem os lixões e aterros controlados e implementarem aterros sanitários. Este processo envolve muitos recursos e se torna um problema, pois muitos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e contam com orçamentos limitados, o que os levam a priorizar a coleta e limpeza urbana que são atividades mais visíveis e relegarem a destinação dos resíduos a um segundo plano (MONTEIRO *et al.*, 2001). Além disso, o crescimento no volume de resíduos sólidos em 2012 foi superior ao aumento populacional e aproximadamente 40% destes resíduos deixaram de ser coletados e tiveram destinos impróprios (ABRELPE, 2013).

Já se sabe que esta meta de desativação dos lixões não foi cumprida no prazo estabelecido, mas a própria PNRS prevê a necessidade de repasse de recursos federais aos estados e destes aos municípios para estes fins. Os estados que elaborarem o plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos pela legislação poderão ter acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, sendo priorizados no acesso aos recursos os Estados que instituírem microrregiões no termos da Constituição Federal (o art. 25 § 3º da Constituição Federal faculta aos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum). Os municípios também precisam estabelecer seus planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos a fim de obterem recursos da União. Sendo prioritários, na obtenção de recursos, os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais ou que se inserirem de forma voluntária nos planos de microrregiões para fins de resíduos sólidos e que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (BRASIL, 2010).

Neste sentido, visualiza-se uma tendência do governo federal em incentivar a busca de soluções integradas entre os municípios como forma de institucionalizar as bases da política nacional de resíduos sólidos. Para uma melhor compreensão desse contexto, passaremos a discutir a situação do Estado de Pernambuco e de seus municípios, tentando observar a situação frente aos demais entes federativos.

5.2. A emergência da Gestão Integrada Estadual de Resíduos Sólidos em Pernambuco

No âmbito estadual, observa-se que Pernambuco avançou no desenvolvimento das políticas de resíduos sólidos, através da publicação da Lei nº 14.236 em 2010. A partir dela, foi iniciado o trabalho conjunto de secretarias e órgãos vinculados ao tema, levando a constituição por decreto estadual, do Fórum Pernambucano de Resíduos Sólidos (Decreto nº 35.705/2010) e do Comitê Estadual de Resíduos Sólidos (Decreto nº 35.706/2010), dando forma jurídica ao Sistema Estadual de Resíduos Sólidos e possibilitando o desenvolvimento do plano estadual de resíduos sólidos – PERS, que foi publicado no mês de julho de 2012.

O PERS foi desenvolvido com o objetivo de apresentar um amplo diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no estado de Pernambuco e, a partir disso, desenvolver um conjunto de diretrizes e estratégias para subsidiar a gestão dos resíduos sólidos no Estado. Para tanto, considerou a participação da população e das diversas entidades envolvidas com o tema, tais como órgãos governamentais estaduais e municipais, indústrias, consórcios, associações/cooperativas de catadores de lixo e entidades da sociedade civil organizada, mediante a realização de audiências públicas que serviram como fonte de informações e como importante instrumento de validação e legitimação das propostas apresentadas ao término de sua confecção (PERNAMBUCO, 2012).

O plano estadual de resíduos sólidos de Pernambuco visa ainda disciplinar e orientar as estratégias, responsabilidades e arranjos institucionais para uma adequada coleta e destinação final, ambientalmente correta, dos resíduos sólidos produzidos em Pernambuco. Para tanto, foram propostos objetivos, que foram desdobrados em metas, programas e projetos. Dentre os objetivos estabelecidos destacam-se a implementação da gestão integrada de resíduos sólidos, em conjunto com os demais atores da sociedade, o fomento à cooperação interinstitucional e intermunicipal (mediante soluções consorciadas e regionalizadas) para o gerenciamento dos resíduos sólidos, a promoção de ações voltadas à inclusão social de catadores de materiais recicláveis, o fomento à implantação do sistema de coleta seletiva nos municípios e à maximização do aproveitamento dos resíduos orgânicos para a compostagem (PERNAMBUCO, 2012).

O diagnóstico no tocante aos resíduos sólidos identificou a existência de lixões em degradação e comprometimento dos recursos ambientais em todo o Estado. Entretanto, foi possível verificar a existência de uma rede de estabelecimentos que atuam na comercialização de materiais recicláveis, oriundos dos lixões, aterros e da coleta seletiva. Também foi identificado um conjunto de 50 associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis que se encontram em diferentes estágios de organização/formalização, sendo que destas 22 se encontram localizadas na Região Metropolitana do Recife - RMR e 28 estão dispostas em municípios de outras regiões do Estado. Tais entidades representam um contingente humano direto superior a 6 mil pessoas (PERNAMBUCO, 2012).

Conforme o diagnóstico realizado, o Estado de Pernambuco possui 26 aterros, sendo que 18 estão licenciados pela agência estadual de meio ambiente - CPRH, órgão este responsável pelo licenciamento de aterros no estado. Isto implica em uma capacidade de atendimento a 92 municípios, caso venham a ser adotados critérios de consorciamento. Com o advento da Lei Federal no 11.107, de 06 de abril de 2005, surgiu a possibilidade dos entes da Federação, tais como estados e os municípios, consorciarem-se, com a finalidade de realizar objetivos comuns nas mais diversas áreas. Em Pernambuco, foi identificada a existência de 11 consórcios, dos quais 7 se encontram em funcionamento, englobando um total de 95 municípios consorciados, e que apenas 2 operam com aterros sanitários (PERNAMBUCO, 2012). Este fato mostra uma oportunidade de construção de planos integrados com vistas à obtenção de recursos federais para fins de execução de ações voltadas para a resolução de problemas relacionados aos resíduos sólidos nos estados que compõem estes consórcios que ainda não possuem aterros licenciados.

O relatório em questão aponta ainda para a existência de outros cenários e alternativas, os quais implicam na possibilidade de construção de soluções distintas, conforme alguns modelos. Um primeiro tipo implica em um sistema individualizado de tratamento e destinação final, em que seria necessária a construção de aterro sanitário em cada município. Outra possibilidade é a de gestão de resíduos sólidos mediante regionalização centralizada, com a construção de aterro sanitário consorciado único. Um terceiro cenário versa sobre a possibilidade de gestão com regionalização descentralizada, envolvendo a construção de mais de um aterro sanitário consorciado em unidades descentralizadas (PERNAMBUCO, 2012).

Conforme se observa nos dados acima expostos, o diagnóstico apresentado expõe a fragilidade da política e dos consórcios no Estado, visando ao atendimento da política nacional de resíduos sólidos. Apesar da necessidade de realização de amplos investimentos para a superação das lacunas deixadas por décadas de omissão, o Estado e, principalmente, os municípios apresentam diversos problemas, tais como dificuldades orçamentárias/financeiras, fragilidade da gestão e da estrutura organizacional das instituições públicas envolvidas, capacitação técnico-administrativa limitada e, no âmbito externo, a pouca conscientização da população quanto aos problemas ambientais e de seus impactos.

O Governo do Estado, tentando incentivar a discussão e a atuação mais enfática por parte dos municípios, criou mecanismos de apoio financeiro para a realização de investimentos nesta área. Dentre as alternativas implantadas, destaca-se o lançamento do Programa Recicla Pernambuco, com o objetivo de implementar um modelo de gestão consorciada e sustentável de resíduos sólidos, de forma a melhorar a qualidade dos serviços de limpeza urbana nos municípios e a qualidade de vida dos munícipes em Pernambuco. O referido programa envolve o apoio da Petroquímica Suape e do Instituto Tecnológico de Pernambuco – ITEP para a realização de intervenções socioambientais nas regiões da Mata Sul, Agreste e Sertão. O programa foi proposto em três etapas, com a proposição de implantação de unidades de triagem, recuperação de aterros, implantação de coleta seletiva, instalação de PEV (Pontos de Entrega Voluntária) de unidades de compostagem e de unidades recicladoras. Atualmente o programa ultrapassou a fase propositiva e de capacitação dos diversos entes, e se encontra na fase inicial de implantação das unidades produtoras, não tendo gerado ainda os resultados econômicos esperados.

Destaca-se também o incentivo a criação de planos integrados de gestão de resíduos sólidos. Nessa perspectiva, observa-se o apoio prestado para a confecção do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana do Recife – PMRS, elaborado no ano de 2011, que contempla o diagnóstico do sistema existente nos 14 municípios pertencentes à metrópole cuja sede é Recife, capital pernambucana, englobando aspectos socioeconômicos e diretrizes para a implantação do sistema metropolitano de resíduos sólidos urbanos. Em 2013 foi elaborado o Plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos para os municípios da região da bacia hidrográfica do submédio São Francisco, abrangendo um total de 69 cidades da região (ALENCAR, 2013; PERNAMBUCO, 2013).

Outra iniciativa foi criação e ampliação do ICMS Socioambiental, instituído pela Lei nº 11.899/00 e suas atualizações, com a aplicação atual de 2% da arrecadação deste imposto sendo destinada para investimentos socioambientais em municípios que atendam aos requisitos do PNRS. Entretanto, tal mecanismo funciona como uma espécie de premiação para aqueles que já tenham conseguido obter o desempenho esperado, o que correspondeu, segundo dados da Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, a apenas 17% dos municípios de Pernambuco, ou seja, o conjunto dos recursos oriundos desse incentivo foi repartido entre 32 municípios. Este investimento, ainda é considerado incipiente, pois ele é destinado à manutenção dos aterros sanitários pelo poder municipal, tal fato evidencia a necessidade de seu aprimoramento (PERNAMBUCO, 2012).

Foi estabelecido ainda o fundo especial de apoio ao desenvolvimento municipal, denominado FEM, criado pela Lei nº 14.921/2013, com investimentos destinados também para as áreas de desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade. O FEM se configura como um fundo especial de natureza financeira e contábil, ou seja, envolve a transferência direta e a gestão de recursos orçamentários do Estado para o município, destinados exclusivamente para investimentos. Segundo Reis (1991, p.16), “os fundos especiais são mecanismos de que a entidade governamental se utiliza para aplicar eficientemente os seus recursos e com isso efetivar a sua participação no desenvolvimento e no crescimento socioeconômico”.

Outro fator importante é que a aplicação dos fundos especiais visa além da descentralização administrativa, a ampliação da velocidade de resposta às demandas sociais. Sua adoção proporciona maior agilidade na transferência de recursos entre Estados e Municípios. Na mesma perspectiva, a distribuição de recursos mediante os fundos especiais possibilita um maior equilíbrio no desenvolvimento regional, tendo em vista a possibilidade de destinar recursos para municípios que talvez não fossem contemplados pelas iniciativas do governo estadual, permitindo um alinhamento entre a estratégia de desenvolvimento do Estado e dos Municípios.

A expectativa era a de que houvesse interesse na realização de projetos dos poderes municipais na área socioambiental, especialmente no trato das questões voltadas ao tratamento dos resíduos sólidos. Para isso, facultou-se inclusive na Lei que instituiu tal fundo a possibilidade de participação e acesso aos recursos mediante consórcios municipais, atendendo o disposto na PNRS. Contudo, houve reduzida participação nesse sentido, havendo na segunda versão do FEM, realizada em 2014, a proposição de apenas 4 projetos socioambientais, em um universo de aproximadamente 500 projetos, sendo que nenhum deles implicava na atuação municipal consorciada. Isto reitera a reduzida iniciativa municipal em desenvolver projetos socioambientais, quer pela falta de interesse dos agentes políticos, quer pela limitação técnico-administrativa de sua equipe de trabalho (PERNAMBUCO, 2014). Todas estas ações relacionadas a implementação de uma política integrada de resíduos sólidos em Pernambuco são sintetizadas na Figura 1.

Figura 1 – Política integrada de resíduos sólidos em Pernambuco.



Fonte: Autores (2015).

6. DISCUSSÕES E CONCLUSÕES

Pela perspectiva institucional de base sociológica, as organizações adotam com frequência uma nova prática por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que a mesma oferece à sua legitimidade social frente aos seus adeptos (HALL; TAYLOR, 2003). Dessa forma, a partir de Martín *et al.* (2010, p. 127), as organizações legitimadas socialmente serão desejáveis e aceitas pelo entorno, dado que suas atividades se encontram em consonância com as normas, crenças, valores e princípios. Nesse processo de legitimação no campo, tendo como foco o estudo aqui elaborado sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, mas precisamente sobre as políticas relacionadas aos resíduos sólidos que vem sendo implementadas em Pernambuco, as formas chave de cognição podem não ser baseadas nos valores e normas, mas nas

rotinas, esquemas e scripts que conforme defendem Dimaggio e Powell (1991), em consonância Schimtd (2010), diz que os agentes sociais passam a atuar de acordo com uma lógica de adequação nas instituições, definidas como regras socialmente constituídas e culturalmente moldadas.

A PNRS como uma política pública, passa a buscar uma forma de homogeneização racionalizada pelo Estado, o que resultaria na estruturação das práticas das organizações inseridas no mesmo. O que ocorre é que pela visão de Meyer e Rowan (1991), muitas dessas organizações, do tipo formal, vão ter seus sistemas de atividades controlados e coordenados em sistemas complexos de relações técnicas, para alcançarem essa legitimidade e conformidade, na busca por comportamentos isomorfos, como também reforça Greenwood (2008). Contudo, a discussão de Meyer e Rowan (1991) vai além da estrutura formal e muitas dessas práticas são consideradas mitos racionalizados, que são absorvidos dentro dessas estruturas como no caso das políticas.

Com base nesses argumentos, por ser a PNRS uma ação governamental, o processo de institucionalização tende a ser resultado de pressões que buscam forçar as organizações envolvidas nas questões relativas aos resíduos sólidos, neste caso os estados e municípios estão incluídos, a adotarem características similares. Por esse motivo, a estabilização do campo considerada por Dimaggio e Powell (1991) será feita por força da lei, ou seja, por um processo de mudança isomórfica coercitiva. Processo esse – para o caso da PNRS – que vem sendo debatido há duas décadas no congresso nacional brasileiro e que em 2 de agosto de 2010 promulgou a Lei nº 12.305, para instituir a PNRS. Além do aspecto coercitivo, esta lei marcou o início de um processo de articulação entre o governo (União, Estados e Municípios), o mercado (Indústria, Comércio e Serviços) e a sociedade civil na busca por soluções para o enfrentamento dos problemas decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos que vem comprometendo a qualidade de vida dos indivíduos.

Essa política busca estabilizar o campo institucional na direção de uma gestão integrada e pautada pela responsabilidade compartilhada. A PNRS traz alguns objetivos e metas arrojados, tais como: a prevenção e redução da geração de resíduos, a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, a implantação do sistema de logística reversa obrigatório para algumas cadeias produtivas e a eliminação dos lixões, prevista para agosto de 2014 conforme dados de Brasil (2010) e Silva (2013). Nesse contexto, o campo seria institucionalizado de forma coercitiva, com a desativação dos lixões e aterros controlados e pela implementação de aterros sanitários. Por ser coercitivo, este processo também envolve recursos e se torna um problema, pois muitos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e contam com orçamentos limitados, o que os levam a priorizar a coleta e limpeza urbana que são atividades mais visíveis e podem tender a relegar a destinação dos resíduos a um segundo plano conforme Monteiro (2001).

Quanto à formação de redes pode-se perceber que não existem redes formadas, mas apenas uma necessidade de que estas sejam formadas, portanto, o único fator, do modelo de Gulati e Gargiulo (1999), atuante entre os municípios pernambucanos é a interdependência. Pois, ao passo que o governo federal incentiva, por meio da distribuição de recursos, os Estados a implementarem a PNRS, estes atuam levando os municípios a se adequarem. Além disso, para que os municípios obtenham recursos eles precisam cumprir as regras e o governo os conduz a integração em consórcios ou microrregiões. Neste sentido, os municípios são levados a formarem redes, tanto pela coercitividade exercida pelos órgãos superiores quanto pela necessidade de compartilhar recursos. Assim, acredita-se que é necessário um amadurecimento das redes entre dos municípios de Pernambuco.

O contexto ora revelado indica uma tendência dos municípios pernambucanos não atenderem as demandas legais formuladas. Passa-se, então, a se questionar e discutir quais os motivos para que tais iniciativas de consolidação de políticas nacionais e de implementação de redes de entes públicos ainda não tenham alcançado o êxito esperado.

REFERÊNCIAS

- ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2012**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2012.pdf>>. Acesso em: 28 de julho de 2014.
- ALENCAR, B. S. **Plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos para os municípios da região da bacia hidrográfica do submédio São Francisco**. Recife: ITEP/MMA/SEMAS, 2013.
- BALESTRIN, A. E; VARGAS, L. M. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. *In: 2º ENEO – Encontro de Estudos Organizacionais*, 2, 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002.
- BRASIL. **LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 28 de julho de 2014.
- BARBOSA NETO, J.; COLAUTO, R. D. Teoria Institucional: estudo bibliométrico em anais de congressos e periódicos científicos. **ConTexto**, v. 10, n. 18, p. 63-74, 2010.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. A **Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 34 ed, 2012.
- CARVALHO, M. R. O. Redes Sociais: convergências e paradoxos na ação estratégica. **Revista Diálogos Possíveis**, v. 4, n. 2, 2004.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 de julho de 2014.
- CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Artmed: Porto Alegre, 2010.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. *In: POWELL W. and DIMAGGIO, P. Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago: Chicago, 1991
- GEPHART, R. Qualitative research and the Academy of Management Journal. **Academy of Management Journal**, v. 47, n.4, p. 454-462, 2004
- GULATI, R; GARGIULO, M. Where do interorganizational networks come from? **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 5, p. 1439-1493, 1999.
- HALL, P.; TAYLOR, R. **The three versions of neo-institutionalism**. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HARO, G.; CEBALLOS, S.; SALAZAR, J. Propuesta de aplicación de la teoría sociológica institucional como marco teórico para el análisis del emprendimiento corporativo. **Gestión Joven**, v. 5, p. 33, 2010.
- IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and society**, v. 26, p. 5-34, 1998.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. Nota técnica: a teoria institucional. *In*: CLEGG, S. et al. (Org). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**: Cambridge University, p. 1-37, 2010.

MARTÍN, D.; GONZÁLEZ, F.; ROMÁN, C. **Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa**, v. 16, n. 3, p.127-143, 2010.

MARTIN, J. What Is Field Theory? **American Journal of Sociology**. University of Chicago, 2003.

MERRIAM, S. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey Bass, 2009.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *In*: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos sólidos**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADuos-s%C3%B3lidos>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

MONTEIRO, J. H. P.; FIGUEIREDO, C. E. M.; MAGALHÃES, A. F.; MELO, M. A. F.; BRITO, J. C. X.; ALMEIDA, T. P. F.; MANSUR, G. L. *In*: ZVEIBIL, V. Z. (Coord). **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: <<http://www.resol.com.br/cartilha4/manual.pdf>>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

NEE, V. The new institutionalisms in economics and sociology. **The handbook of economic sociology**, v. 2, p. 49-74, 2005.

OLIVER, C. The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism. **Administrative Science Quarterly**, v. 33, p. 543-561, York University, 1988.

PARSONS, T. **The social system**. Glencoe, Free Press, 1951.

PEREIRA, F. A. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Organizações em contexto**, v. 8, n. 16, 2012.

PERNAMBUCO. **Lei nº. 14.921, de 11 de março de 2013**. Institui o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM. Disponível em: <http://www.fem.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=12711&folderId=13220&name=DLFE-1214.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/PlanoResiduoSolido_FINAL_002.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

PERNAMBUCO. **Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.cidades.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=12899&folderId=134505&name=DLFE-63639.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

REIS, H. C. Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos. **Revista de Administração Municipal**, v. 38, n. 201, 1991.

SCHMIDT, V. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p.1-25, 2010.

SCOTT, R. W. **Institutions and organizations**. London: SAGE, 1995.

SILVA, S.; SARMENTO, H. B. Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais. *In*: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...**, São Paulo: USP, 2006. Disponível em: <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos32006/571.pdf>>. Acesso em: jul. 2014.

SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R. ALCÂNTARA, V. de C.; MOSQUEIRA, H. D. Implicações teóricas entre administração pública, institucionalismo e capital social. *In*: FERREIRA, M. A. M.; EM-MENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa (MG): UFV, p. 202-222, 2010.

SILVA, T. B. **A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Valor Econômico, 2013. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/a-lei-da-politica-nacional-de-residuos-solidos/6713/>>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, v. 58, p. 225-254, 2003.

VIEIRA, M.; CARVALHO, C. Campos organizacionais: de wallpaper à construção histórica do contexto de organizações culturais em Porto Alegre e em Recife. *In*: Encontro Anual da ANPAD. Rio de Janeiro, 2003. **Anais...**, Rio de Janeiro: Anpad, 2003.

WOOTEN, M. Organizational Fields: Past, Present and Future. **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**: SAGE Publications Ltd. Los Angeles, 2008.