Fatores institucionais determinantes da configuração dos campos organizacionais da indústria da pesca no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul*

Marcelo Milano Falcão Vieira**
Rosimeri Carvalho da Silva***
Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly****
Janaina Machado Simões*****
Patrizia Raggi Abdallah******

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Campos organizacionais; 3. Método; 4. O campo organizacional da indústria pesqueira no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul: uma análise comparativa; 5. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Organizational fields; 3. Methods; 4. Fishing industry in the states of Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul: a comparative analysis; 5. Conclusion.

* Artigo recebido em out. 2004 e aceito em jan. 2005.

** PhD em administração pela University of Edinburgh, Escócia. Professor da Ebape/FGV. Coordenador do Grupo de Pesquisa Observatório da Realidade Organizacional no Rio de Janeiro. Endereço: Ebape/FGV — Praia de Botafogo, 190 — 5º andar — Botafogo — CEP 22250-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: mmfv@fgv.br.

*** Doutora em administração pela École de Hautes Études Commerciales (HEC) — Paris. Professora do Departamento de Ciências da Administração e do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC). Coordenadora em Santa Catarina do Grupo de Pesquisa Observatório da Realidade Organizacional. Endereço: Rua Luiz Oscar de Carvalho, 75, bloco B8, apto. 14 — CEP 88036-400, Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: rosimeri@cse.ufsc.br.

**** Bacharel em administração pela Universidade Candido Mendes. Pesquisador júnior do Observatório da Realidade Organizacional no Rio de Janeiro. Endereço: Av. Rui Barbosa, 80, apto. 501 — Flamengo — CEP 22250-020, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: leovcd@fgv.br.

***** Mestranda em administração pública pela Ebape/FGV. Pesquisadora do Observatório da Realidade Organizacional no Rio de Janeiro. Endereço: Rua Senador Vergueiro, 106, apto. 315 — Flamengo — CEP 22230-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jsimoes@fgvmail.br.

****** Doutora em economia pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP). Professora do Departamento de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Pesquisadora do Centro de Estudos em Economia e Meio Ambiente (Ceema). Endereço: Fundação Universidade Federal do Rio Grande — Departamento de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis — Avenida Itália, km 8, Campus Carreiros — Carreiros — CEP 96201-900, Rio Grande, RS, Brasil. E-mail: patrizia@furg.br.

PALAVRAS-CHAVE: atores sociais; instituições; indústria pesqueira; campos organizacionais.

KEY WORDS: social players; institutions; fishing industry; organizational fields.

Este artigo apresenta e analisa a configuração do campo organizacional da indústria da pesca nos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, na perspectiva institucional. A indústria da pesca, apesar de sua importância para as comunidades onde está inserida, tem apresentado um processo de declínio. O artigo objetiva compreender esse processo por meio da análise do campo organizacional da pesca, de sua origem até a configuração atual nos dois estados investigados. As configurações aqui apresentadas, bem como a análise comparativa desenvolvida, foi elaborada a partir dos dados coletados em documentos produzidos pelos diversos órgãos envolvidos com a pesca no Brasil e nos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Foi também realizada uma série de entrevistas semi-estruturadas com representantes das organizações que compõem o campo, com a finalidade de atribuir maior precisão às configurações dos campos organizacionais e salientar os atores sociais e elementos institucionais que as definiram. Pode-se perceber, pela análise, um processo de grande enfraquecimento institucional dos campos, sendo a influência do Estado determinante nessa trajetória.

Institutional factors determining the configuration of the fishing industry's organizational fields in the states of Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul, Brazil

This article discusses and analyzes from an institutional perspective the structure of the fishing industry in the states of Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul, respectively in southeastern and southern Brazil. The fishing industry, despite its importance to the communities where it is located, has been declining steadily over the years. This article tries to understand such a process by analyzing the fishing industry, from its origin to its present configuration in both states. The structures and the comparative analysis presented here were developed based on data collected from documents produced by several institutions involved in Brazil's fishing sector, particularly in the states of Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul. A series of semi-structured interviews were also conducted with representatives of fishery organizations, with the purpose of providing the authors with a better picture of the structure of the organizational fields, as well as of the social players and institutional elements that define it. The analysis revealed a process of severe institutional weakening over the years, and that the influence of the State was crucial in this trajectory.

1. Introdução

A análise do campo organizacional da indústria da pesca centrada na estrutura, organização e desempenho das principais unidades de captura, produção e comercialização do setor, em duas de suas mais importantes e tradicionais sedes, permite dimensionar questões fundamentais à compreensão da origem, desenvolvimento e decadência dessa atividade econômica. A atividade pesqueira vem de tempos imemoriais, adquirindo porte e configuração industrial a partir do século XIX. Contudo, foi no início do século XX que começaram a surgir os grandes empreendimentos industriais para transformação do pescado, matéria-prima renovável, em amplo e importante setor econômico. As sedes dessa atividade econômica situaram-se, ao longo do tempo, principalmente em zonas costeiras de grande fluxo de pescado. Os ecossistemas marinhos contíguos, isoladamente ou associados a condições estuarinas favoráveis, motivaram iniciativas empresariais de vulto, delineando, em fases áureas, os campos organizacionais da indústria de pesca. No Brasil, particularmente, duas áreas representam a geometria organizacional de campo para essa atividade: Rio Grande, no Rio Grande do Sul, e Rio de Janeiro.

Os recursos pesqueiros no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro se distribuem em áreas de grande convergência ecossistêmica. As condições físico-químicas naturais, correntes marinhas de sentido e temperaturas opostas próximas à costa e o desaguadouro natural da laguna dos Patos e rios no oceano Atlântico formam fluxos cruzados — zona estuarina —, tendo a plataforma continental no Sudeste e Sul como grande cenário da dinâmica das populações marinhas. Pela mesma razão e por associação de ambientes naturais, os estuários e saídas de rios oferecem as condições necessárias de natureza físico-química à reprodução de espécies oceânicas. É natural, portanto, que as áreas favoráveis fossem objeto de interesse não só da pesca artesanal, como de sedes de produção; mais recentemente, se tornariam amplos campos de atividades para navios-fábrica de várias partes do mundo. A demarcação das 200 milhas como limite territorial à soberania brasileira em zona de grande atividade pesqueira não inibiu, totalmente, a ação predatória sobre o recurso marinho.

Tanto no Rio Grande do Sul como no Rio de Janeiro a indústria da pesca, a partir do salgamento em barracas próximas à costa e cais pesqueiros, evoluiu para a formação de unidades fabris importantes e, com elas, dos campos organizacionais. Tem-se, portanto, dois campos organizacionais da produção de pescado, gerando não só formas estruturais, como desempenho econômico e conseqüências sociais. Embora sem as modernas estratégias de produção e conquista de mercados, os campos organizacionais no setor da pesca, ainda que primariamente, se formaram, evoluíram e decaíram com a perda de impulso de uma atividade desenvolvida em cima de um recurso renovável. Há uma importante questão de limites a ser considerada. Os limites suportáveis pelo recurso renovável e os das estruturas organizacionais. No primeiro caso a relação é com o esforço de pesca e no segundo com a capacidade de mudança e inovação.

Este artigo investiga a situação da indústria da pesca especificamente nos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, com o objetivo de compreender o processo de formação e estruturação da indústria da pesca pela análise do campo organizacional, de sua origem até a configuração atual nos dois estados investigados.

Embora na prática a atividade econômica pesqueira no Brasil se instale com o início do período colonial português, a pesca brasileira ganhou importância econômica há pouco mais de um século (Ministério da Agricultura, 1981). A pesca nacional passou a ocupar posição prioritária na pauta das preocupações governamentais a partir da década de 1960. A criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), inicialmente, e posteriormente de outros órgãos oficiais retrata a preocupação governamental com a importância desse recurso renovável. A partir de 1960 há forte incremento da pesca mundial, atingindo cerca de 60 milhões de toneladas anuais, duas vezes mais do que a produção da década anterior. No Rio Grande do Sul, especificamente, o pescado desembarcado foi de 89.200t em 1980, decrescendo em cerca de 18.000t em 1982. Como os parques industriais pesqueiros haviam se expandido com os incentivos federais, a retração na atividade de captura correspondeu ao aumento da ociosidade na capacidade instalada das indústrias. O parque industrial de Rio Grande com capacidade de processamento industrial de 220.000t/ano passou a operar com ociosidade acima de 20% na década de 1980 (Vieira e Rangel, 1993). No final de 1989, estavam cadastradas no Centro de Indústrias do Rio Grande 30 indústrias de pesca, todas desenvolvendo atividades de congelamento, processamento e salga. O parque pesqueiro do Rio Grande começa a ruir na década de 1980, com o fechamento de importantes unidades industriais. Entre as causas determinantes da queda estão a defasagem tecnológica, a estrutura organizacional ultrapassada e os métodos de gestão desatualizados. Outros fatores importantes, de ordem operacional, são: esforço de pesca além da capacidade de reprodução das espécies; bloqueios à reprodução das espécies marinhas no estuário da laguna dos Patos; níveis de poluição e ação predatória externa na zona econômica do mar territorial brasileiro.

O parque industrial pesqueiro brasileiro é formado por cerca de 300 empresas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003) que estão espalhadas pelas diversas regiões do país. Enquanto as regiões Norte e Nordeste destinam quase toda a sua produção à exportação, as regiões Sudeste e Sul direcionam suas linhas de produção ao beneficiamento do pescado, destacando-se o resfriamento, congelamento, salga, enlatamento e elaboração de subprodutos (farinha e óleo) para o mercado interno. Destaque especial à pesca e processamento do camarão (1.748t em 1980). As exportações de pescado beneficiado em Rio Grande foram para o período de maior produtividade (1975-80) de pouco mais de 2.500t. Já a indústria de beneficiamento do pescado no estado do Rio de Janeiro é produtora de enlatados, congelados e, em menor escala, defumados.

O declínio do parque industrial pesqueiro no Brasil, segundo Schmitt (1998), deve-se a condições tecnológicas defasadas, mão-de-obra desqualificada e déficit de recursos financeiros. Em alguns casos isolados há condições tecnológicas favoráveis ao beneficiamento do pescado dentro dos padrões de competição.

A realidade enfrentada atualmente pelo parque industrial pesqueiro é de elevado nível de ociosidade, devido ao restrito potencial comercial das espécies capturadas, do potencial produtivo nos ecossistemas costeiros, principalmente nas duas áreas de abrangência e do já citado esforço de pesca.

De fato, números obtidos a partir do Cadastro Industrial da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) mostram que em 1970 eram seis as indústrias que operavam no estado. Já em 1979 este número saltou para 23, diminuiu para 20 em 1980 e para o período de 2001/02 registrou apenas 11 indústrias. O último cadastro, referente ao período 2002/03, indica que restam apenas oito indústrias pesqueiras exercendo suas atividades no Rio de Janeiro, destacando-se uma multinacional que trabalha com diversos produtos de gêneros alimentícios. No Rio Grande do Sul o número de indústrias decresceu, segundo Souza (2001), de 31 estabelecimentos, na década de 1980, para sete em 2000 (Betito e Juliano, 2001).

A redução contínua do número de indústrias pesqueiras no estado do Rio de Janeiro, não apenas na Região Metropolitana como também em Ilha Grande e outras, vem sendo explicada a partir do declínio do estoque da sardinha verdadeira, principal espécie beneficiada pela indústria. Outra explicação para a crise do setor encontra-se na questão do meio ambiente. Os analistas do setor no Rio Grande do Sul apontam a sobrepesca como o principal fator de redução da atividade pesqueira (Abdallah, 1998). Contudo, é possível considerar outras variáveis de caráter mais técnico, como a falta de administração científica do recurso renovável, política indefinida para o setor e baixo nível de qualificação da atividade.

Diante do quadro atual e da análise qualitativa longitudinal foi possível unir reflexões teóricas a respeito da abordagem institucional no âmbito da teoria das organizações e, nela, particularmente, da formação de campos organizacionais. Isso porque a análise do campo permite estabelecer relações que ultrapassam as fronteiras da dimensão econômica envolvida na atividade pesqueira e apontam para questões simbólico-normativas como importantes elementos constituintes dessa indústria.

Analisar uma indústria como um campo organizacional implica a possibilidade de considerar aspectos relevantes da sua evolução, principalmente os políticos e os culturais. Existem vários estudos que consideram aspectos técnicos relacionados à evolução e declínio da indústria pesqueira. Esses estudos freqüentemente relacionam o atual estado do setor a uma série de questões vinculadas ao uso de tecnologias não-apropriadas, incluindo aqui defasagem tecnológica, a pesca predatória, a diminuição dos cardumes em quantidade e variedade de espécies, a poluição etc. Já

os aspectos institucionais têm sido razoavelmente negligenciados nas pesquisas; atualmente, porém, têm aparecido na agenda de discussão do campo, na imprensa informativa, como tão importantes quanto os técnicos. É importante salientar que as questões de caráter simbólico-normativo, enfatizadas pela abordagem institucional, são complementares aos aspectos técnicos privilegiados pelo paradigma racional-funcionalista, e não excludentes. Além disso, a perspectiva institucional aporta a possibilidade de tentar perceber o que de simbólico se esconde nos aspectos considerados técnicos.

A dimensão política da abordagem institucional, destacada primeira e principalmente no institucionalismo de Philip Selznick (1949; 1957), é uma característica vantajosa para a análise, tendo em vista a dimensão que esta indústria toma no âmbito da atuação dos diversos níveis governamentais, bem como em sua interação e rede de relações com outros atores sociais, que vão desde associações de indústrias até sindicatos de pescadores artesanais. Essas relações e sua análise constituem uma razão adicional para a adoção dessa perspectiva de estudo. Embora a consideração do ambiente não seja um tema novo nos estudos organizacionais, a análise efetiva das inter-relações organizacionais é ainda incipiente na área, ficando a maioria das pesquisas fechadas nas organizações que constituem o foco da investigação. Observações iniciais sobre a indústria da pesca acenam para a importância de considerar não as organizações pesqueiras em si, mas a instigante rede de relações tecida em torno da pesca. Salienta-se, entretanto, que neste artigo não se analisa essa rede na sua totalidade, dada sua grande complexidade. Mantém-se o foco nas organizações industriais e em alguns dos principais atores sociais organizados, conforme ficará explicado na seção referente ao método empregado.

2. Campos organizacionais

Meyer e Rowan (1991:41) afirmam que as organizações são levadas a adotar procedimentos socialmente aceitos como racionais, ou seja, a própria noção de racionalidade é socialmente constituída. Há uma tendência de busca de um conjunto de ações que sejam legitimadas pela realidade social. “Esses produtos, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações aderem a eles de forma cerimonial.” Os autores defendem que a estrutura formal de muitas organizações reflete esses mitos institucionalizados em detrimento das próprias demandas da atividade de trabalho. Os mitos racionais são processos ou estruturas que, por estarem tão internalizados, passam como verdadeiros, compondo a lógica racional vigente.

De acordo com os autores denominados institucionalistas, as teorias organizacionais clássicas negligenciam um aspecto importante: a legitimação da estrutura for-

mal. As normas não são valores gerais, mas existem muito mais específicas e poderosas sob o signo de regras, entendimentos e significados anexados à estrutura social. As normas institucionalizadas transformam-se em mitos que passam a fazer parte, implicitamente, dos conceitos de eficiência, modernidade etc. Esse processo ocorre por meio das profissões, programas e técnicas incorporados pela organização. Da mesma forma, esses mitos são passados por meio da ideologia, sobretudo no caso das esferas governamentais.

O conceito de campo organizacional começa a ser enfatizado no âmbito da teoria institucional a partir dos trabalhos de DiMaggio e Powell (1983) e de DiMaggio (1991). Este último afirma que a compreensão da institucionalização e estruturação de campos organizacionais é necessária para o melhor entendimento da institucionalização das formas organizacionais. Isso significa que, conforme um determinado campo vai se institucionalizando, a interação entre as suas organizações tende a aumentar. Como conseqüência, algumas organizações líderes costumam surgir e impor regras que passarão a valer para todo o campo, fazendo com que o isomorfismo ocorra de modo mais visível.

O campo organizacional pode ser considerado, portanto, uma rede complexa formada por várias organizações que mantêm uma relação de dependência mútua e que "compartilham o mesmo sistema de valores, estão definidas pelos mesmos processos simbólicos e estão sujeitas aos mesmos processos regulatórios" (Scott, 1994:71). Esse cenário apresentará ainda, por parte das mesmas instituições, diversas situações onde ocorrerão disputas, conflitos e interesses individuais. A este respeito, Leca e Demil (2001:1) afirmam que "o campo organizacional pode ser definido como um espaço social onde uma comunidade de organizações em interação defende seus próprios interesses e compartilha seu destino". Já DiMaggio e Powell (1991:32) ressaltam que "mais do que negar a importância da competição, os teóricos institucionalistas enfatizam a variabilidade histórica e intersocial dos regimes competitivos e o papel das instituições na constituição desses regimes".

É importante frisar que o conceito de campo organizacional não se encerra apenas nas organizações fabricantes de bens ou serviços semelhantes que estão inseridas em um mesmo ambiente. Também fazem parte desse espaço instituições de fornecedores, de órgãos governamentais nas esferas municipal, estadual e federal, de representantes da sociedade civil organizada e, ainda, os consumidores de bens e serviços etc. Um bom exemplo disso é a relação existente entre governo e as organizações privadas. Caso um órgão que atue como uma agência reguladora decida fazer alterações nas normas até então em vigência, o campo inteiro sofrerá as mesmas alterações, já que, em tese, todos deverão adequar-se a essas novas regras.

Para analisar as origens e os processos de estruturação e institucionalização de um campo organizacional, é importante que todos os atores de influência dentro dele sejam examinados (DiMaggio, 1991:267). Entre os principais atores institucionais, Di-

Maggio e Powell (1983:147) destacam o Estado e as profissões como os maiores racionalizadores na segunda metade do século XX. O Estado condiciona e modela amplas transformações políticas, econômicas e industriais (Ahedo, 2001). O Estado é visto como um agente coletivo que opera basicamente pelo processo normativo, regulando as atividades, estabelecendo leis, alocando recursos-chave, impondo taxas e impostos, garantindo patentes, exercendo, enfim, o controle regulatório. Os grupos profissionais detêm o conhecimento formal e exercem seus controles por processos normativos e cognitivos que são monitorados pelos sistemas de crenças, com os quais definem a realidade, criando tipificações e elaborando princípios de conduta e ação (Scott, 1995).

Os atores sociais que possuem o controle de um grande volume de recursos ou conhecimento superior podem contribuir fortemente para criar uma instituição para influenciar o processo de estruturação de um campo. De acordo com Woywode (2001): quanto mais cedo um grupo de atores entra no campo, mais forte é a sua influência na definição da instituição; quanto maior é o controle de recursos por um grupo de atores dentro do campo, maior é sua influência em definir uma instituição; quanto mais importante for o papel de um grupo de atores dentro do campo, maior será sua influência em definir uma instituição; e quanto maior for o número de grupos de influência dentro do campo, mais idéias diferentes atuarão sobre a instituição e mais longo será o processo de convergência para estabelecer uma noção de instituição uniforme e aceita.

DiMaggio (DiMaggio e Powell, 1983) apresenta uma série de indicadores que ajudam na identificação do grau de estruturação e institucionalização de um campo organizacional: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos; aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar; e desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum.

Outros indicadores semelhantes podem ser encontrados em Scott (1995).

Com base neste conjunto de indicadores, Holanda (2003) elabora um modelo com etapas de formação de um campo organizacional, aperfeiçoado posteriormente em Vieira e Carvalho (2003). O modelo é composto por quatro etapas: campo em pré-formação — contém organizações isoladas e independentes; campo emergente — possui enlaces interorganizacionais e alguma concentração de organizações; campo em expansão — aumentam os enlaces e valores convergentes; e campo institucionalizado — possui alto nível de enlaces interorganizacionais e valores compartilhados.

Fonseca (2003:58) esclarece que outro processo, contrário ao de institucionalização, descrito acima, pode ocorrer, isto é, o processo de desins-

titucionalização. Porque mesmo que a legitimidade aconteça sem a clara intervenção de escolhas racionais, algumas organizações podem passar a questionar aquelas regras e práticas impostas pelo ambiente externo às quais devem se adequar. A autora afirma: "o colapso resultante expõe a organização a um estado de vulnerabilidade, criando um vácuo institucional passível de ser preenchido somente por meio da redefinição e posterior relegitimação de novas concepções e operações, o que caracteriza um processo de reinstitucionalização".

Zeitz e Mittal (1993) oferecem algumas indicações iniciais sobre como pode ocorrer um processo de desinstitucionalização, referindo-se especificamente aos programas de gestão pela qualidade total e desenvolvem trabalhos empíricos posteriores sobre o assunto. A idéia de desinstitucionalização parece apropriada para discutir a ascensão e o declínio da indústria da pesca em diferentes momentos da sua história.

3. Método

O método adotado é o estudo comparativo, no caso específico, de dois campos organizacionais. O nível de análise é, portanto, o campo e as unidades de análise são as organizações, caracterizadas como atores sociais, que os compõem.

Os campos foram definidos com base no conceito apresentado por Scott (1994:71) como uma rede complexa formada por várias organizações que mantêm uma relação de dependência mútua e que "compartilham o mesmo sistema de valores, estão definidas pelos mesmos processos simbólicos e estão sujeitas aos mesmos processos regulatórios".

Sabe-se, entretanto, que a definição do campo organizacional é sempre um pouco arbitrária e, assim, neste artigo foram excluídos atores sociais e organizações que, em outro contexto ou com outro objetivo, poderiam ser considerados. Além disso, é importante salientar que quando se sai de um contexto de referência estadual, utilizado nesta análise, para um contexto nacional, o campo ganha outra dimensão e acaba por abranger algo que se pode chamar de "subcampos". Tratar-se-ia, então, de um único campo. Os atores sociais ganham destaques diferentes e os macroatores sociais são enfocados. No caso desta pesquisa, os macroatores, o governo nas suas diferentes esferas, estão evidentemente contemplados, pois assim determina a teoria que fundamenta o estudo. Entretanto, eles aparecem na configuração e na análise dos campos de forma específica, limitados, quase sempre, ao impacto que causam nas demais organizações.

No estado do Rio de Janeiro os dados secundários foram coletados nos seguintes órgãos federais: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (Seap) e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama). Já os órgãos estaduais onde se realizou a

coleta foram: Sindicato da Indústria Pesqueira do Estado do Rio de Janeiro (Siperj); Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (Fiperj), e Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (Saperj). Foram também coletadas informações em artigos publicados em jornais e periódicos informativos sobre o setor. Esses dados serviram de base para a elaboração de uma configuração inicial do campo e para a preparação da entrevista a ser realizada posteriormente. Os dados primários foram coletados por meio das entrevistas semi-estruturadas.

Foram entrevistados representantes das principais organizações que compõem o campo e que de alguma maneira exercem algum tipo de influência direta ou indireta sobre o setor pesqueiro. Assim, foram selecionados para as entrevistas representantes de alto escalão dos seguintes órgãos: Siperj, Fiperj, Saperj, Ibama e Seap. As entrevistas apresentaram duração média de 40 minutos e tiveram o objetivo de identificar os elementos institucionais preponderantes na configuração do campo. Serviram, ainda, ao aprofundamento de outros pontos que ficaram pouco claros na análise dos dados secundários. O período total da coleta de dados no Rio de Janeiro foi de 17 meses, de junho de 2002 a novembro de 2003.

No estado do Rio Grande do Sul os dados secundários foram coletados nos seguintes órgãos federais: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), Ministério da Agricultura (MA), Ministério do Meio Ambiente (MMA). Foram consultados ainda documentos de órgãos estaduais como Sindicato da Indústria da Pesca, de Doces e de Conservas Alimentícias do Rio Grande do Sul (Sindipesca), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs). As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com representantes das seguintes organizações: Centro de Indústrias do Rio Grande (Cirg), Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca (Smap), Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Ibama, Sindicato dos Trabalhadores da Alimentação (STA). As entrevistas apresentaram duração média de 50 minutos. O período total da coleta de dados no Rio Grande do Sul foi de 22 meses, de março de 2002 a janeiro de 2004.

A análise dos dados procurou em um primeiro momento, com os dados secundários, identificar a composição do campo e os principais fatores que haviam se destacado no impacto sobre a evolução do mesmo ao longo do século XX. Com essa análise foi possível construir a primeira caracterização da estruturação do campo da indústria da pesca nos dois estados. Já a análise dos dados coletados por entrevistas semi-estruturadas foi realizada com base nas categorias construídas a partir dos trabalhos de DiMaggio e Powell (1983).

A percepção da evolução do campo da indústria de processamento de pescados pelos atores permite verificar a compreensão que eles têm dos fatores que influenciaram o estado atual do campo. O grau de interação entre as organizações do campo foi observado por meio da percepção que os atores expressam das relações entre as organizações e do papel político, institucional e técnico que cada uma de-

sempenha. A emergência de estruturas de dominação pode ser determinada pela percepção da existência de organizações de destaque e de organizações líderes, bem como da importância das organizações que integram o campo e do acesso aos recursos. Analisou-se também o desenvolvimento de uma consciência mútua através do compartilhamento entre os setores público e privado da sensação de estarem juntos no desenvolvimento do setor da pesca, assim como da existência de eventos que possam desenvolver uma consciência coletiva, a percepção do papel dos atores e suas perspectivas de atuação.

A análise realizada é qualitativa-interpretativa; os relatos dos entrevistados foram agrupados em função das categorias utilizadas na análise já descritas. A partir dessa primeira análise foi possível construir um quadro de referência sobre a configuração do campo organizacional da indústria da pesca nos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. É este quadro que será apresentado na próxima seção, chamando atenção para os elementos centrais que integram o campo, ou seja, os atores que o compõem, seus papéis e recursos de poder e suas inter-relações.

4. O campo organizacional da indústria pesqueira no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul: uma análise comparativa

Os campos organizacionais da indústria da pesca do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul têm passado nas últimas décadas por grandes transformações, principalmente em relação ao seu papel de destaque econômico e político no setor industrial. Em ambos os estados, a indústria da pesca já passou por seu desenvolvimento e auge, estando hoje em uma situação de sobrevivência.

Apesar do grande declínio do setor pesqueiro, já demonstrado a partir dos números do Cadastro Industrial da Firjan, o Rio de Janeiro teve uma produção de pescado, em 2000, estimada em 67.749 toneladas, a maior da região Sudeste. Há cerca de 2.731 embarcações de frota artesanal e 411 de frota industrial, sendo 150 sindicalizadas, e o estado é o único a possuir uma Escola de Pesca para a capacitação e formação técnica e profissional para o setor. Além disso, seu parque industrial possui uma estrutura de beneficiamento com nível tecnológico comparável aos melhores do mundo, porém com um alto nível de ociosidade.

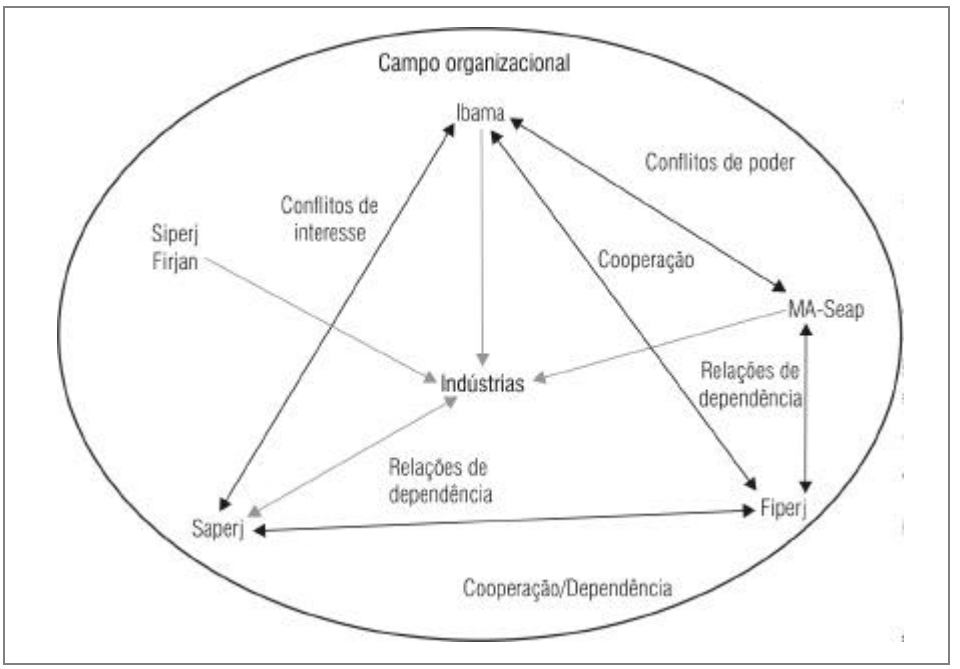
A configuração atual do campo permite observar um número reduzido de atores, com laços de relacionamento fortes entre alguns desses. As relações de dependência mútua entre os atores sociais são predominantes no campo. Na figura 1 apresenta-se uma ilustração da configuração da indústria da pesca no Rio de Janeiro.

Observa-se, de acordo com a ilustração, a existência de relações de dependência e conflito por parte dos órgãos reguladores do campo, estando a indústria da pesca localizada no centro da figura 1 por ser essa o foco da presente investigação. Em primeiro

lugar, nota-se que há conflitos de poder por parte de dois dos principais órgãos do setor, a Seap e o Ibama, ambos de esfera federal. Ao mesmo tempo, há conflitos de interesse entre o Ibama e o Saperj, que diferem dos anteriores. Já o Saperj mantém uma relação de dependência com as indústrias presentes no campo e de cooperação/dependência com a Fiperj. Ainda, a Fiperj e a Seap mantêm relações de dependência, já que os primeiros dependem dos recursos dos últimos, e o Ibama mantém uma relação de cooperação com a Fiperj, principalmente no que se refere à elaboração de dados estatísticos. Por último, o Sindicato das Indústrias de Pesca do Estado do Rio de Janeiro é o órgão que representa as indústrias, e, portanto, mantém uma relação de dependência mútua.

Figura 1

Configuração do campo organizacional da indústria da pesca do Rio de Janeiro



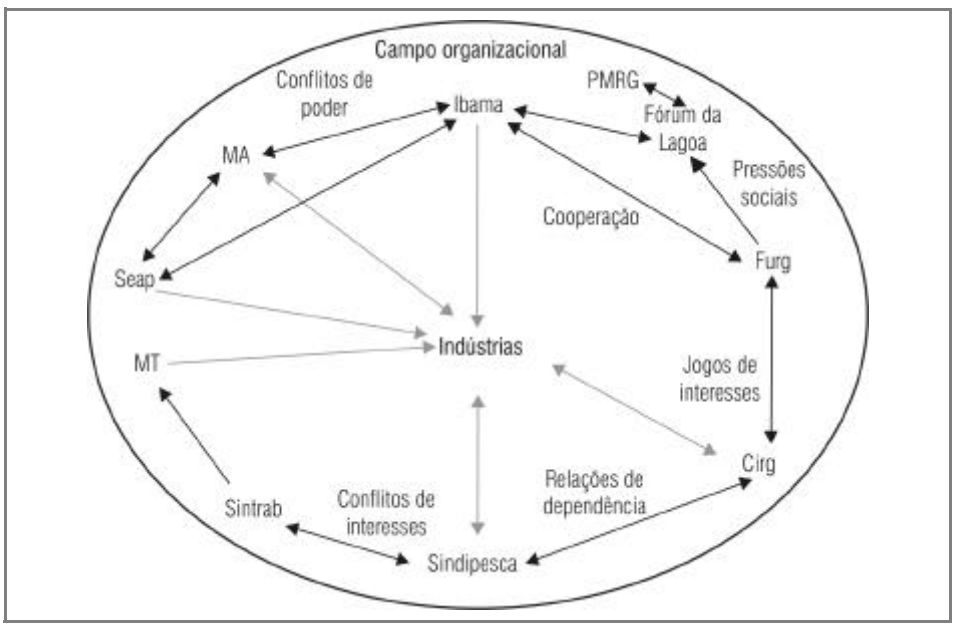
Já o campo da indústria da pesca do Rio Grande do Sul foi, no passado, responsável por cerca de 25% do pescado industrializado do país; sendo que o município do Rio Grande concentrava aproximadamente 95% dos desembarques de pescado e 80% do resultado industrial da pesca do estado. Houve um grande desen-

volvimento do setor nas décadas de 1960, 70 e início da de 80, tanto em relação à quantidade de mão-de-obra quanto à produção. Já a partir de meados de 1980 ocorreram profundas mudanças no cenário setorial da pesca, cuja decadência, no final dos anos 1990, chegaria a uma posição crítica.

O campo apresenta um número de atores maior do que o Rio de Janeiro. Entretanto, seus laços de relacionamento encontram-se bem enfraquecidos, sendo grande parte deles remanescentes da época do auge industrial do setor. A maior parte das relações do campo é bilateral. Porém, em se tratando da indústria, percebe-se que parte de suas relações com outros atores é unilateral ou indireta. Na figura 2 é apresentada a ilustração da configuração do campo da indústria pesqueira no estado do Rio Grande do Sul.

Figura 2

Configuração do campo organizacional da indústria da pesca do Rio Grande do Sul



Percebe-se na análise do campo, um número elevado de atores e de relações, indicando assim a complexidade do setor. Apesar disso, grande parte dessas relações é superficial, com pouca interação entre os atores. Merece destaque a relação

entre o Ibama e o MA, em virtude da concorrência e sobreposição entre algumas atividades dos órgãos na normatização e legislação do setor. Outro fato importante é a relação de forte dependência entre o Sindipesca, que é um órgão estadual, e o Cirg, que é municipal, além do fato de ambos possuírem dirigentes que estiveram sempre presentes na história do setor. Por fim, cabe ressaltar o crescente papel da Furg no campo, mesmo sem estar diretamente ligada à indústria, já que intermedeia relações, interage com diversos órgãos, e seus mecanismos de pressão social e produção intelectual e tecnológica acabam influenciando o setor.

O quadro traz uma comparação entre os campos da indústria da pesca no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, com base em sete características, de acordo com a configuração oferecida pelos dados.

Indicadores de comparação entre os campos organizacionais da indústria da pesca no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul

Características da configuração dos campos	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro
1. Percepção quanto a fatores determinantes do campo	s Evolução do setor diretamente ligada às políticas públicas	
(Fatores políticos, tecnológicos, ambientais e econômicos)	s Superdimensionamento das unidades produtivas e falta de diversificação na produção. s Grande importância do setor da economia local.	s Falta de pesquisas e de um bom planejamento. s Sobrepesca e falta de inovação de produtos. s Poluição das águas.
2. Localização geopolítica do campo	s Distância dos grandes centros dificultando o acesso às informações e à participação direta dos atores nas decisões.	s Proximidade com a representação dos órgãos. s Maior facilidade de profissionalização dos atores.
3. Papel do Estado	s Descontinuidade nas políticas públicas e de incentivo.	
	s Destaque para o papel do Ibama. s Papel dos governos municipal e estadual é fraco.	s Há uma maior representação do Estado no setor.
4. Grau de interação entre os atores	s Baixo grau de interação	

(Conflitos entre os atores, redes de poder e influência, jogos de interesse e relações de dependência)	s Interação baseada nas obrigações formais dos órgãos e em conflitos.	s Baixo. s Interação baseada na cooperação e dependência.

continua

Características da configuração dos campos	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro
5. Papel da indústria	s Não há interação forte entre a indústria e o campo.	
	s Seu declínio influenciou negativamente a economia da região. s Problemas quanto à profissionalização. s A base da indústria é familiar.	s Pouco significativo na região. s A indústria trabalha de forma predominantemente isolada do resto do campo.
6. Desenvolvimento de consciência mútua	s Baixo grau de consciência mútua. s Fraca convergência de interesses entre público e privado.	
	s Objetivo em comum é a sobrevivência do setor.	s Compartilhamento da preocupação ambiental.
7. Estruturas de dominação	s Não há, hoje, líderes no campo. s No passado o papel da Sudepe e de duas indústrias teve grande destaque.	s Seap é vista como principal organização, mas não há um líder no campo.

Percebe-se que há semelhanças entres os campos principalmente em relação à sua atual desestruturação e na relação com o Estado, bem como algumas diferenças fundamentais capazes de explicar suas atuais configurações. A seguir são descritas e analisadas comparativamente cada uma das sete características apresentadas no quadro.

Percepção quanto a fatores determinantes da configuração do campo

Na determinação da configuração do campo da indústria da pesca foram observadas as percepções a respeito dos fatores políticos, tecnológicos, ambientais e eco-

nômicos de acordo com o discurso dos atores pertencentes ao campo organizacional da pesca nos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Quanto aos *fatores políticos*, no Rio de Janeiro, as percepções relativas à falta de pesquisa para se fazer um planejamento da pesca mais eficaz que pudesse evitar os problemas atuais, bem como a incapacidade dos órgãos exercerem suas funções de forma plena, devido à escassez de recursos, foram as que mais obtiveram destaque.

O fato de não haver pesquisa que embase um planejamento do setor é predominante nas respostas dos entrevistados. Tinha-se identificado essa ausência já na análise preliminar realizada sobre o campo, quando foram detectadas diversas dificuldades em avaliar um campo sem estatísticas estruturadas e que se apresentavam de forma descontínua; a ausência de pesquisa sobre a situação dos estoques de cardumes também já tinha sido identificada. É possível que os resultados do Programa Revizee[1] venham a responder parcialmente a este problema. No entanto, isto dependerá, certamente, das relações e da firmeza dos laços que ainda estão para se formar no setor entre órgãos públicos e privados.

No caso do Rio Grande do Sul a delimitação das 200 milhas de mar territorial e os problemas daí decorrentes, assim como a ausência de incentivos e a falta de prioridade dada à pesca pelos governos brasileiros são os principais aspectos enfocados pelos entrevistados.

A tomada de decisões referente ao mar territorial frente a uma indústria despreparada para atuar em águas mais profundas, problema que ainda hoje está em evidência no campo e que implica o arrendamento de barcos estrangeiros, atualmente é foco de grandes discussões no setor. A atual perspectiva de ações que estimulem a indústria naval no país é um indicador de que o problema, apesar do tempo de existência, ainda perdura.

Em segundo lugar, no Rio Grande do Sul aparecem os problemas de ausência de incentivos que desapareceram do setor desde o fim da vigência do Decreto nº 221/67. Foi identificada também a pequena importância atribuída à atividade pesqueira pelos governos que se sucederam no comando do país. Os órgãos responsáveis pela pesca aparecem sempre, segundo os relatos, no quarto ou quinto escalões.

---

[1] O Programa Revizee tem como objetivo central proceder ao levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), novo conceito de espaço marítimo introduzido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, sendo definida como uma área que se estende desde o limite exterior do mar territorial, de 12 milhas de largura, até 200 milhas náuticas da costa, no caso do Brasil. O conhecimento do potencial de captura e da capacidade de utilização deste potencial pelo país constitui uma obrigação perante a ONU, em contrapartida ao direito de exploração prioritária.

Já no que diz respeito aos *fatores tecnológicos*, no Rio de Janeiro, o superdimensionamento do esforço de pesca, que acabou por ser o principal responsável pela falta de matéria-prima necessária para o funcionamento das indústrias, e a ausência de inovação na linha de produção foram os principais aspectos ressaltados nas entrevistas. A seguinte afirmação feita pelo representante do Siperj com relação ao declínio da atividade pesqueira, e mais especificamente da indústria, condensa a percepção da maioria dos entrevistados no estado do Rio de Janeiro:

> Há vários fatores, talvez sejam todos eles em conjunto, não há dúvida alguma. E basicamente naquilo que concerne a um esforço de pesca maior do que o devido, ou seja, uma sobrepesca em cima do estoque existente. Mas qual o tamanho do estoque? Ninguém sabe. Nós não temos pesquisa que indique qual o tamanho do estoque (...) O que na realidade se sabe é que acabou a sardinha aqui e acabou em Santa Catarina, ou melhor, diminuiu sensivelmente a captura (...) Isto levou obviamente à redução das indústrias que eram na década passada em número de 16 e hoje nós temos quatro aqui no estado do Rio de Janeiro (...) Então a pesca está totalmente desestruturada, quer seja pela parte privada, quer seja pela parte governamental e basicamente não existe pesquisa para você fazer um planeja-mento de pesca no estado do Rio de Janeiro.

É interessante notar que, apesar de reconhecerem a existência de outras causas para a diminuição dos estoques, como mudanças climáticas, por exemplo, os atores organizacionais se mostram conscientes dos impactos causados pelo esforço de pesca excedente, pela situação de sobrepesca da maioria das espécies.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, é marcado por interpretações que realçam principalmente aspectos ligados ao superdimensionamento das plantas de processamento, às opções referentes ao tamanho dos barcos e à ausência de diversidade de produtos.

Na explicação para o superdimensionamento das plantas de processamento é clara a ligação com o fator político, já que essa ocorrência se deu através dos financiamentos permitidos pelo Decreto nº 221/67. Além disso, publicações da época já indicavam uma indústria com capacidade ociosa, o que sinaliza uma certa falha no planejamento da aplicação de recursos.

O superdimensionamento levou então a uma busca pelo aproveitamento da capacidade existente que o pescado desembarcado já não saciava, incrementando-se então as importações a custos elevados. A declaração do representante do Cirg ilustra a relação entre os fatores políticos e tecnológicos: “Como essas indústrias durante esse período de incentivos fiscais cresceram em termos de capacidade, elas tiveram que manter o suprimento de matéria-prima para ocupar essa capacidade e torná-las viá-

veis, rentáveis, e isso passou de imediato a ser ocupado por importações de matéria-prima."

Tratando das opções referentes ao tamanho dos barcos, as empresas buscaram investimentos em grandes embarcações. Porém, com o decreto das 200 milhas e o aumento das importações houve, conseqüentemente, uma menor produtividade de suas frotas. Quanto à ausência de diversidade dos produtos, salientou-se que a principal razão seria a falta de recursos para investimentos e de tecnologia, impedindo assim iniciativas que agregassem valor ao que era produzido.

Já em relação aos *fatores ambientais*, no Rio de Janeiro eles foram bastante salientados pelos entrevistados, principalmente aqueles que se referem à poluição dos mares, rios e manguezais que contribuiu para a escassez da matéria-prima. Além disso, a esse fator associa-se a questão climática e a ação do homem na exploração desordenada das espécies. A dificuldade na obtenção de matéria-prima para a indústria se apresenta então diretamente ligada à questão ambiental.

Quanto ao Rio Grande do Sul, foram observadas dificuldades de real percepção da escassez do pescado. Nas declarações dos entrevistados, este fator apresenta menor destaque que os demais, indicando dificuldades na real consciência de que o fator ambiental agravou a dificuldade na obtenção do pescado tendo influência na decadência do setor. Em geral, os discursos e as práticas relacionando meio ambiente e pescado ainda parecem tímidos considerando a importância da questão. Apesar de a Furg ter produzido nos últimos 20 anos um grande volume de conhecimento científico sobre a dinâmica das populações do ecossistema estuarino-oceânico costeiro e de alto-mar, é clara a falta de interatividade entre a prática pesqueira, o processo de industrialização e a política de administração desse recurso renovável.

Tanto no estado do Rio de Janeiro quanto no do Rio Grande do Sul, o fator ambiental está representado especialmente pela figura do Ibama. O discurso do órgão, porém, apresenta visões distintas de acordo com a região. No Rio de Janeiro, há uma postura pessimista em relação ao futuro da entidade. Na visão de seu representante, o Ibama não é visto pelo setor produtivo como um aliado na exploração dos recursos pesqueiros de forma sustentável. No Rio Grande do Sul, a perspectiva já é bem mais positiva, pois o órgão vem desenvolvendo trabalhos na administração dos conflitos nas áreas pesqueiras, conseguindo inclusive que essas experiências locais auxiliem a elaboração de legislações, beneficiando, assim, o setor como um todo.

Por fim, o *fator econômico* não foi de grande influência na trajetória dos dois campos. No Rio de Janeiro, os poucos aspectos econômicos relatados foram tratados em conjunto com o fator político. Já no Rio Grande do Sul, poucos entrevistados identificaram o fator econômico como significativo no campo. Aqueles que o fizeram, destacaram que problemas econômicos nacionais influenciaram negativamente a indústria, quando ela já se encontrava fragilizada. A decadência no setor, conseqüente-

mente, influenciou a economia local, em virtude da redução de vagas de trabalho pela retração no número de indústrias. A questão tributária também foi afetada.

Localização geopolítica do campo

A localização geopolítica do Rio de Janeiro beneficiou o setor industrial pesqueiro por oferecer oportunidades de profissionalização no setor, o que decorre principalmente do fato de esse estado estar localizado numa área central do país e ser um grande centro produtivo e comercial. Além disso, a representação de órgãos federais no estado permitia que o contato das indústrias com o poder público fosse contínuo, o que possibilitava a existência de um maior número de técnicos especializados no campo.

Quanto à localização do Rio Grande do Sul, é importante salientar que a concentração industrial do estado estava centrada no município de Rio Grande. O município, embora tenha tido destaque nacional no auge do desenvolvimento da indústria, estava distante das discussões políticas governamentais, em virtude de seu afastamento da capital do estado, o que, à época, tinha influência. Em Rio Grande chegou a ser construída uma escola de pesca na década de 1960, sem, contudo, ser operacionalizada.

Historicamente, o Rio de Janeiro teve vantagens em relação à profissionalização e contato com o poder público em função da sua localização geopolítica, enquanto a concentração da indústria do Rio Grande do Sul, em um município distante da capital do estado, tornou mais difícil o acesso aos canais governamentais. Porém essa diferença entre os estados aparenta não ter influenciado de forma conclusiva no processo de desenvolvimento do setor.

A localização geopolítica dos campos acabou também influenciando o nível de informação dos setores. No Rio de Janeiro, os entrevistados relatam que no passado não havia nenhum evento ligado ao setor pesqueiro realizado regularmente, e sim encontros esporádicos. Entretanto, com a criação da Seap, e com o patrocínio deste órgão, vários encontros têm ocorrido regularmente. Destacam-se as conferências estaduais e a Conferência Nacional, realizadas entre 2003/04, que tiveram o objetivo de reunir os principais representantes do setor da pesca para que todos pudessem fazer suas considerações. Com relação à Conferência Estadual, encontram-se duas avaliações distintas:

> Foi a primeira conferência estadual de aqüicultura e pesca, patrocinada pela Secretaria Nacional de Aqüicultura e Pesca. E dela participaram todos os segmentos... Estiveram presentes as universidades, os órgãos federais, municipais, estaduais... os pescadores artesanais, as indústrias, os representantes das

> embarcações, das frotas pesqueiras, o Sindicato dos Armadores, todos eles foram.
>
> (Representante do Siperj)

> Eu acho muito engraçado fazer evento longe de onde a pessoa fica. Você quer fazer um evento para pescador, você não vai fazer no centro do Rio. Eles não vão... a Conferência Estadual a gente achava que iria ser aberta ao público geral, tanto pescador como quem quisesse participar, quem se interessasse pela pesca, mas foi fechado. Foi só para as entidades representativas (...).
>
> (Representante do Saperj)

No caso do Rio Grande do Sul percebe-se que o nível de informação do campo não é suficiente, já que muitos dos atores sociais que o compõem demonstram o desconhecimento de algumas atividades recentes que aconteceram no setor. De um lado se explica pela falta de interatividade já referida e também pela ausência de uma política mais agressiva para o setor pelos órgãos federais responsáveis.

A existência do Fórum da Lagoa dos Patos, que é um encontro periódico com representantes locais do setor da pesca, só foi citada pelo representante do Ibama. O fórum representa uma forma participativa de gestão dos recursos costeiros nascida dos trabalhos desenvolvidos pelo Ibama. Com relação a conferências estaduais e nacionais, vinculadas ao desenvolvimento do plano de trabalho da Seap, somente os representantes da Smap e do STA demonstram ter informação atualizada a respeito, não tendo então participação efetiva nesses encontros.

Papel do Estado

O papel do Estado no campo da indústria da pesca foi determinante na trajetória do setor. No auge das políticas públicas voltadas para o setor na década de 1960, a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) foi a principal responsável pela concessão de linhas de crédito que impulsionaram, de forma especial, as indústrias. Porém, há diversas críticas a respeito da atuação da Sudepe na distribuição e fiscalização na utilização dos recursos.

No final da década de 1980 a Sudepe foi extinta. Conseqüentemente, a falta de incentivos e apoio político à sobrevivência das indústrias no campo foi se agravando.

No ano de 2002 foi criado, pelo governo federal, um novo órgão, com *status* de ministério, objetivando reestruturar o setor pesqueiro como um todo: a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (Seap).

Apesar de a Seap representar uma esperança de reorganização do setor da pesca e de uma nova colocação no *ranking* de prioridades do governo federal, algu-

mas divergências em relação ao início de atuação do órgão já são notadas, como se pode notar, na percepção do representante do Ibama do Rio de Janeiro:

> A Seap hoje, que na minha opinião é o renascimento da antiga Sudepe, só vem incentivando a produção, só vem incentivando embarcações, indústria e etc., *esquecendo do ponto básico que é o recurso pesqueiro* [grifo nosso]. Eles não querem saber, não querem quantificar o que se tem para pescar, e sim o que se deve pescar para exportar etc., etc., sem o conhecimento fundamental do meio ambiente da atividade pesqueira. Novamente o setor pesqueiro vai ser prejudicado; novamente a pesca tende a declinar da situação atual e a situação vai piorar cada vez mais.

Em contrapartida, o representante da Seap faz críticas à atuação do Ibama no setor pesqueiro, apesar de não divergir do papel do órgão de forma explícita:

> Olha só, eu acredito o seguinte. Durante esse tempo a gente percebe que o que alavancou o desenvolvimento da atividade no Rio ainda foi com a existência da Sudepe, a Superintendência da Pesca. Ok. Com a extinção da Sudepe, que depois passou para o Ibama, houve uma falta de política para esse setor. Então, depois de todo aquele desenvolvimento, houve uma regressão. Então eu tenho como destaque no desenvolvimento da atividade pelo órgão do governo a Sudepe e depois com a passagem para o Ibama e para o ministério houve uma falta de política para o setor.

É significativo que a Sudepe apareça em dois dos relatos, quando se discutem as duas organizações de papel preponderante no desenvolvimento do setor.

A maioria das organizações atuando no campo, entretanto, são citadas por alguns dos entrevistados. Somente dois expressaram a percepção de que não se pode destacar a atuação de nenhuma das organizações. A identificação da maioria dos órgãos existentes pode ser esclarecida na percepção dos entrevistados no Rio de Janeiro a respeito da necessidade de uma atuação efetiva de todas as atividades para o setor funcionar, conforme resume o depoimento abaixo, do representante da Saperj: "Cada um tem um peso diferente, não é? Cada um tem o seu interesse, cada uma tem o seu desempenho. É difícil você chegar e designar qual é o peso. Se todas funcionassem seria mais fácil."

Esta percepção parece interferir também na identificação de uma organização líder no campo. A maioria dos entrevistados não consegue apontar nenhum líder, preferindo ressaltar a importância de todas as organizações. Quando citada alguma, os entrevistados referem-se à Seap, mas com uma visão bastante crítica com relação à centralização e ao jogo de forças entre ela e o Ibama, tendo de um lado o incentivo "um tanto quanto irracional" à produção e do outro a preservação dos recursos.

Com relação ao acesso aos recursos para financiamento do setor há uma visão compartilhada no Rio de Janeiro de que os recursos, bastante escassos desde a extinção da Sudepe, começam a aparecer, tanto através de bancos de desenvolvimento quanto de investimentos do governo federal. São instrumentos de financiamento o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e também o programa estadual de crédito aos maricultores e piscicultores, chamado Multiplicar.

No caso do Rio Grande do Sul, o papel do Estado no campo é criticado, principalmente no sentido da descontinuidade das políticas públicas voltadas ao setor. Nesse sentido é esclarecedor o relato do representante do Cirg quando diz que

> (...) a pesca sempre teve um caráter nacional, não existe nenhuma possibilidade de ser uma coisa regional, isolada, porque as leis são todas nacionais, principalmente porque as leis são mais vinculadas às questões de preservação, leis ambientais, que o Ibama fiscaliza.
>
> Tem outra característica na pesca no Brasil, de maneira geral, ninguém entende nada, então esses governos entram com gente que não entende nada... que tem que aprender tudo, quando estão aprendendo termina o governo. Isso foi uma seqüência que ao longo do tempo sempre aconteceu. As pessoas não vivem o setor, as pessoas têm muito... questões de cultura, muito pouca gente vive ele em toda a sua complexidade, porque ele é muito complicado [o setor da pesca], todo tipo de pesca, matéria-prima, tem o processamento interno, até a comercialização, tem as tecnologias de processamento, é uma atividade de produção de alimentos, importante, tem um sistema de distribuição e comercialização muito específico, só dele. As questões técnicas e tecnológicas são específicas para ele e pouca gente entende disso.

O STA identificou tentativas realizadas pelo governo estadual de organizar o setor da pesca que, entretanto, parecem mais direcionadas à pesca artesanal. A Seap é percebida como uma possibilidade de futuras fontes de recursos para o setor. Já no âmbito municipal o foco de interesse não é diretamente a indústria e sim o pescador artesanal, além do que o orçamento do município não permite grandes interferências no setor.

Grau de interação entre os atores

No Rio de Janeiro as respostas dos entrevistados mostram uma situação diferente da vivida no Rio Grande do Sul. Ainda que o grau de interação entre as organizações seja baixo, os atores têm a percepção de que todos os órgãos pertencentes ao campo

exercem ou deveriam exercer um papel importante na atividade pesqueira. Eles também afirmam ser importante que ocorra o diálogo entre os dirigentes desses órgãos em prol do setor. Ainda, é importante ressaltar que, apesar de poucas, algumas parcerias podem ser percebidas, como os acordos técnicos entre Fiperj e prefeitura, e a isenção do ICMS do óleo diesel concedida aos armadores industriais pela Fiperj. O relato do representante do Fiperj retrata a percepção da maioria dos atores:

> Eu acredito que hoje em dia, na situação econômica pela qual o país vem passando, não só o país, mas o mundo todo, se não se trabalhar em conjunto, em cooperação técnica, em convênios, ninguém chega a lugar nenhum. Nem o governo federal, nem o estadual, e muito menos o municipal. Graças a Deus aqui na Fiperj, no estado, nós tecnicamente temos entrada em praticamente todos os lugares, tanto na área municipal quanto na área federal. A gente tem boas entradas. Óbvio e claro que existem os problemas políticos.

O único relato que se diferencia dos demais é o do representante do Ibama, que percebe um prejuízo do órgão na relação com os demais atores por ser um órgão fiscalizador e responsável pela preservação do meio ambiente.

No Rio Grande do Sul o grau de interação no campo parece muito baixo. Percebe-se uma relação maior entre Ibama e Furg, com o desenvolvimento de pesquisas, por meio de convênio entre os dois órgãos para o embasamento da atuação do Ibama com relação à liberação de safras. O Ibama não destaca relação com outros atores, embora em entrevista anterior tenha relatado que há uma boa relação entre o órgão e as empresas do setor. A percepção do representante da universidade é de que a interação entre ela e as empresas ou outros atores ainda está longe do ideal.

O Cirg tem uma relação privilegiada com o Sindipesca, mas o entrevistado relata que o órgão sempre participou nos organismos nacionais, ajudando a organizar o Conselho Nacional da Pesca (Conepe). A percepção que se pode ter do campo no Sul é a de que órgãos alinhados em termos de interesses mantêm uma relação mais intensa e que predomina a defesa de seus interesses específicos.

No Rio Grande do Sul parece haver mais uma discordância por objetivos dos órgãos representativos do campo. A percepção do papel da universidade também expressa a cisão no campo; os estudos, da área oceanográfica da Furg, inclusive com participação no Projeto Revizee, têm, preponderantemente, a perspectiva de conservação dos recursos (conhecimento e administração dos recursos), ou seja, na linha do desenvolvimento sustentável defen-dida pelo Ibama.

Papel da indústria

A indústria da pesca, no Rio de Janeiro, não ocupa hoje um papel de destaque. Há um número pequeno de empresas, a mão-de-obra empregada é muito reduzida e a produção é concentrada em espécies de menor valor unitário.

Mesmo com a existência no estado de um sindicato representativo das indústrias pesqueiras, o que se verifica, de acordo com informações obtidas durante as entrevistas, é a dificuldade de fazer com que essas indústrias tenham uma ação conjunta e se interessem por uma representação única.

Ainda assim, observa-se uma parceria firmada pelas indústrias e o Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado do Rio de Janeiro. Conseqüentemente, ambos garantem seus interesses sem a presença de grandes conflitos.

Já no Rio Grande do Sul, a decadência do setor industrial pesqueiro abalou a economia regional e, particularmente, da cidade do Rio Grande, sede das principais unidades fabris. Com a redução no volume produzido e com a quebra de muitas empresas, o número de vagas de trabalho no setor foi drasticamente reduzido. Uma outra característica, bastante específica dos entrevistados do Rio Grande do Sul, é a identificação de famílias proprietárias de empresas de processamento, e das próprias empresas, como atores de destaque no campo. Empresas como a Leal Santos, que foi no passado detentora de uma planta industrial modelo para a região, e a Pescal, detentora da condição de primeira empresa do *ranking* do setor no Brasil, foram ícones no campo.

O papel do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Alimentação ainda é forte no campo, principalmente na garantia dos direitos daqueles que ainda mantiveram seus empregos na indústria da pesca. Já com relação ao acesso aos recursos a percepção no Rio Grande do Sul é bastante pessimista com relação à indústria. Os recursos que existem, segundo os entrevistados, são destinados aos pescadores artesanais, que na época do *boom* da industrialização do pescado no país ficaram completamente desassistidos.

Desenvolvimento de consciência mútua

A visão predominante nos dois campos é a de que, entre as organizações do poder público e da iniciativa privada, não há um compartilhamento da sensação de estarem juntos em um empreendimento comum, no caso, o setor da pesca.

No Rio de Janeiro o fundamento parece estar no vácuo institucional causado pela extinção da Sudepe, órgão federal que mantinha a interação entre os setores públicos e privados. Conseqüentemente, as organizações não tinham a quem recorrer para expor suas dificuldades e assim passaram a atuar de forma isolada.

Outra explicação é a dificuldade em compatibilizar os interesses da iniciativa privada com aqueles do setor público. Alguns entrevistados percebem uma dificul-

dade em estender à iniciativa privada a visão de longo prazo, ou seja, a necessidade de desenvolvimento sustentável do setor, com preservação dos recursos marinhos frente à necessidade de lucro imediato que sustenta estas organizações.

No Rio Grande do Sul, o mito da inextinguibilidade dos recursos, que já se tinha identificado em etapa anterior da pesquisa, parece subordinar-se à necessidade de lucro imediato, ocasionando uma cisão no campo. Por outro lado, a universidade é alvo de críticas por não se aproximar do setor de forma mais direta. Os entrevistados criticam tanto os órgãos privados pela forma isolada na tomada de ações, quanto os órgãos públicos, por seus esforços serem pontuais ou por estarem distantes da realidade das empresas.

A maioria dos entrevistados indica o mesmo caminho de atuação percorrido até aqui, e as entidades representativas, como Cirg, Sindipesca e STA, expressam a perspectiva de defesa dos interesses dos seus representados. Apesar de os atores terem a idéia de que o setor precisa ser revitalizado, para a maioria deles a prioridade atual está em outros setores produtivos.

Estruturas de dominação

No Rio de Janeiro os papéis dos respectivos órgãos são percebidos como mais ligados ao setor como um todo, apesar de certas especificidades, do que com um ou outro grupo de interesses dentro do setor. A exceção parece estar no papel percebido pelo representante do Ibama, que pode se associar às recentes transformações dos órgãos da pesca no governo federal. O Ibama é o órgão responsável pela execução da política ambiental no país, cabendo à Seap o incentivo ao fomento e à produção.

No estado, as opiniões parecem divididas com relação às organizações mais importantes que atuam no campo. Enquanto a maioria dos entrevistados afirma ser a Seap o órgão de maior destaque no campo, juntamente com a Fiperj, o Ibama, as associações, sindicatos e as colônias de pescadores, alguns percebem uma total desestruturação do setor que leva à falta de organizações de maior importância.

> Hoje você tem dentro do estado a Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Interior à qual minha instituição, que é a Fundação Instituto de Pesca, está vinculada (...) No âmbito federal você tem o Ibama que trabalha na parte da fiscalização, ou seja, relaciona-se diretamente ao meio ambiente (...) Hoje, no governo federal atual, governo Lula, foi criada a Secretaria Nacional de Aqüicultura e Pesca com o *status* de ministério. Com essa criação da Secretaria Nacional de Pesca, nós estamos na expectativa de que seja um setor federal que não misture a questão da fiscalização com a questão de extensão e de fomento. Então essa é a torcida para quem trabalha no setor pesqueiro, tanto na área oficial como na não-oficial. Eu penso assim. E você tem as enti-

> dades que não são as entidades oficiais, como os sindicatos e as federações, que também atuam nos limites de suas obrigações.
>
> (Representante da Fiperj)

> Não vejo movimentação nenhuma. Eu já estou há quase 15 anos na pesca. O papel do Ibama é fiscalizar. Ele fiscaliza entre aspas. Eu acho que teria que haver a presença do Ibama diariamente. Mas pelo que a gente vê eu acho que não há fiscais com número necessário... Cadê o Ibama para fiscalizar? Não tem. Ele pega um bode expiatório, um e outro que às vezes pegam. Acabou. Aí você fala na Fiperj. Ótimo, maravilhoso. A Fiperj é maravilhosa, muito boa, mas se funcionasse, se ela tivesse verba para funcionar. A Fiperj não tem verba... A pesca está largada, está abandonada. Realmente está. Ela sobrevive de teimosa.
>
> (Representante do Saperj)

Apesar da aparente discordância, pode-se perceber que as críticas relativas ao funcionamento dos órgãos existentes no campo da pesca são compartilhadas. Ou seja, apesar de os órgãos existirem e terem atribuições específicas, mais claras do que no período em que o Ministério da Agricultura e o Ministério do Meio Ambiente compartilhavam as responsabilidades referentes à atividade pesqueira, o funcionamento dos órgãos é prejudicado, na percepção dos entrevistados, principalmente, pela inexistência de recursos, seja para a realização de estudos, como no caso da Fiperj, seja para o efetivo exercício das funções, como no caso do Ibama.

Já no Rio Grande do Sul, com relação ao papel do Ibama parece haver uma percepção contrária ao Rio de Janeiro, já que o órgão está dividido entre o Centro de Pesquisas do Rio Grande (Ceperg) e o setor de fiscalização. No Ceperg, destaca-se a importância da instituição como "órgão importante quando faz administração pesqueira". Esta importância parece embasada na possibilidade do órgão de instrumentalizar as políticas públicas, as decisões e leis sobre o setor com dados oriundos da realidade local.

O papel dos demais órgãos aparece mais associado a interesses específicos de representação de parte dos atores que compõem o campo ou de alcance de objetivos específicos do órgão, apesar de alguns entrevistados perceberem potencial de atuação mais amplo para o próprio órgão. No Rio Grande do Sul a percepção com relação às principais organizações que atuam no setor se volta inteiramente às instituições que representam o governo federal, como a Sudepe e a Seap aparecendo no discurso de todos os entrevistados e, também, às empresas Pescal e Leal Santos que, no passado, teriam influenciando bastante o campo. Mas, mesmo assim, atualmente não foi verificada a existência de atores líderes.

A percepção do Smap é a de que as organizações de destaque no campo são as mesmas de há 30 anos, assim como os problemas da pesca. A Sudepe foi citada por alguns entrevistados, mas a percepção é que a ela faltou um *status* de ministério como o tem agora a Seap. Ao se referir à Secretaria da Agricultura, do Ministério da Agricultura, que dividiu nos últimos anos, após a extinção da Sudepe, a regulação da pesca ao lado do Ibama, do Ministério do Meio Ambiente, o representante do Cirg levanta um aspecto particular.

As críticas dos representantes do Rio de Janeiro mostram também algo que no Rio Grande do Sul ainda não é percebido. Embora esta atuação individualizada também possa ser percebida nos órgãos do Rio de Janeiro, ela aparece de forma mais amena e a perspectiva de atuação para o desenvolvimento do setor como um todo é um pouco mais evidente. Há uma oposição clara entre a percepção dos representantes do Ibama nos estados. Enquanto no Rio Grande do Sul o entrevistado percebe de maneira otimista a perspectiva de atuação do órgão, que vem oferecendo soluções a problemas do setor que antes ninguém oferecia, no Rio de Janeiro a percepção é de que tanto a atuação do órgão quanto o setor como um todo não têm uma boa perspectiva no futuro.

5. Conclusão

Pode-se perceber, pela análise, que os campos organizacionais da indústria da pesca no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul passaram por um processo de enfraquecimento institucional. Isso não significa, porém, que tenha ocorrido uma desinstitucionalização total do campo. A influência do Estado foi predominante na trajetória do campo, principalmente no que diz respeito à emergência de estruturas de dominação, com duas organizações se destacando: no passado, a extinta Sudepe e seus representantes e, em uma perspectiva de futuro próximo, a Seap. No intervalo histórico entre as duas organizações o campo da pesca aparece de forma bastante desestruturada, principalmente pela descontinuidade de políticas públicas e de incentivos ao setor.

As análises realizadas indicam que o grau de interação no campo dos dois estados é fraco, uma vez que as organizações estabelecem poucos laços e sua atuação parece pautada na defesa de interesses específicos. Apesar de compartilharem problemas comuns, os dois estados apresentam diferenças com relação às categorias analisadas. No campo do Rio Grande do Sul, apesar de mais complexo do que o do Rio de Janeiro, os laços de relacionamento são mais fracos.

Percebe-se, ainda, um baixo desenvolvimento de consciência mútua nos campos, acentuadamente no Rio Grande do Sul. Os atores desse campo possuem poucos interesses em comum, sendo a sobrevivência do setor o principal objetivo compartilhado por eles. No Rio de Janeiro há uma maior consciência de quais são ou deveriam ser

os papéis dos atores sociais que compõem o campo. Quanto à relação entre os setores público e privado, o Rio de Janeiro apresenta uma certa sensação de união por parte do poder público e privado e mesmo entre os atores de cada um desses setores, o que não significa, porém, que conflitos de interesses não ocorram.

O processo de enfraquecimento institucional dos campos da indústria da pesca parece ter estagnado. Outros interesses aparentam estar despertando uma maior atenção por parte do Estado. No caso do Rio de Janeiro a questão ambiental e, no Rio Grande do Sul, a problemática da pesca artesanal. Mesmo assim, as perspectivas de futuro ainda dependem muito da estruturação da Seap, da sua capacidade em compartilhar informações com outros atores do campo e de congregá-los em eventos significativos. O que foi produzido até o momento e a percepção dos atores com relação a esta produção parecem acenar mais acentuadamente para uma repetição dos processos da extinta Sudepe.

Referências bibliográficas

ABDALLAH, P. R. *Atividade pesqueira no Brasil:* política e evolução. 1998. Tese (Economia do Meio Ambiente) — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

AHEDO, Manu. State and professions in the construction of an environment firm's field: the role of Aclima — the environment field's cluster — association in the Basque region — Spain. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. *Proceedings...* Lyon, 2001.

BETITO, R.; JULIANO, P. Perspectivas de solução para a pesca artesanal e industrial em Rio Grande. *Revista Eletrônica de Educação Ambiental.* 2001. Disponível em: <http://www.sf.dfis.furg.br/mea/remea>. Acesso em: 2 fev. 2003.

DIMAGGIO, P. J. Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press, 1991.

———.; Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, 1983.

———. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Cadastro industrial.* Rio de Janeiro, 1970, 1979, 2001-2002, 2002-2003.

FEDERAÇÃO INSTITUTO DE PESCA. *Diversos dados relativos à pesca no Rio de Janeiro.* 1996-98.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. *Organizações, instituições e poder no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

HOLANDA, Luciana Araújo de. *Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife — PE.* 2003. Dissertação de Mestrado — Propad/Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

LECA, Bernard; DEMIL, Benoît. Shaping an organizational field: institutional entrepreneurships and institutional strategies in the PC industry. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. *Proceedings...* Lyon, 2001.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. In: POWELL, Walter; DiMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA. *A pesca no Brasil.* 1981.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Ações setoriais para o aumento da competitividade da indústria brasileira.* Disponível em <http://www.mdic.gov.br/publica/sdp/doc/asac0518.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2003.

SCHMITT, L. *Um estudo sobre a capacidade tecnológica da indústria pesqueira do Rio Grande do Sul.* 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) — Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SCOTT, W. Toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. *Institutional environments and organizations:* structural complexity and individualism. London: Sage, 1994.

———. Richard. *Institutions and organizations.* London: Sage, 1995.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots.* New York: Harper & Row, 1949.

———. *Leadership in administration.* New York: Harper & Row, 1957.

SOUZA, M. A. A. *Política e evolução da atividade pesqueira no Rio Grande do Sul: 1960 a 1997.* 2001. Dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VIEIRA, Euripedes Falcão; RANGEL, Susana Salum. *Geografia econômica do Rio Grande do Sul:* espacialidade/temporalidade na organização econômica rio-grandense. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1993.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. *Organizações, instituições e poder no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WOYWODE, Michael. The emergence and dynamics of venture capital in Germany: An organizational field based approach. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. *Proceedings*... Lyon, 2001.

ZEITZ, G.; MITTAL, V. Total quality management: the Deming method as a new managerial ideology: institutionalization patterns in the United States. In: EGOS COLLOQUIUM, 11., 1993, Paris. *Proceedings*... Paris, 1993.