

Ascensão e declínio do campo organizacional da indústria de pesca no Estado do Rio de Janeiro

por Marcelo Milano Falcão Vieira

RESUMO: Neste artigo desenvolve-se uma análise institucional da configuração do campo organizacional da indústria de pesca no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil. A indústria de pesca, apesar de sua importância para as comunidades onde está inserida, tem apresentado um processo de crescimento negativo. O estudo realizado objetiva compreender esse processo por meio da análise do campo organizacional da pesca desde sua origem até a configuração atual no Estado. As configurações aqui apresentadas foram elaboradas a partir dos dados coletados em documentos produzidos pelos diversos órgãos envolvidos com a pesca no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro. 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 do campo organizacional e salientar os atores sociais e elementos institucionais que as definiram. Os dados analisados demonstram um processo de grande enfraquecimento institucional do campo, sendo a influência (ou falta dela) do Estado determinante nessa trajetória, além de um baixo grau de interação entre os atores pertencentes ao campo.

Palavras-chave: Indústria Pesqueira, Campo Organizacional, Teoria Institucional

TITLE: Ascension and decline of the fishing industry field in the State of Rio de Janeiro

ABSTRACT: The objective of this work is to discuss and analyze the structuring of the fishing industry field in the State of Rio de Janeiro, Brazil, in the perspective of the institutional analysis. The fishing industry, despite its importance to the communities where it is located, has been declining steadily over the years. The present study aims at understanding the process through the analysis of the fishing industry field, since its origin until the present structuring. The structure presented here was elaborated on the basis of the data collected from documents produced by several institutions involved in Brazil's fishing sector, particularly in the State of Rio de Janeiro. A series of semi-structured interviews were also conducted with representatives of organizations that compose the field, with the purpose of providing the authors with a bigger precision of the structuring of the organizational field and the institutional elements that defined it. There is a perception that a process of institutional weakening of the field has happened over the years, and that the influence of the State was crucial in this trajectory. There is a low level of interaction between the actors that compose the field.

Key words: Fishing Industry, Organizational Fields, Institutional Theory

Neste trabalho investiga-se a situação da indústria de pesca no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de se compreender o processo de formação e estruturação dessa indústria por meio da análise do campo organizacional, de sua origem até a configuração atual no Estado investigado. A relevância do tema pode ser medida pela recente criação pelo Governo Federal da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, com *status* de Ministério, em 2003.

Embora oficialmente a atividade pesqueira no Brasil seja

praticada desde o início do período colonial português, a pesca brasileira ganhou importância econômica há pouco mais de um século (Ministério da Agricultura, 1981).

De acordo com dados do mesmo órgão, a pesca nacional passou a ocupar posição prioritária na pauta das preocupações governamentais a partir da década de 1960, devido principalmente ao fato de que houve um crescimento notável da produção pesqueira mundial, que nesta mesma época atingiu o montante de 60 milhões de toneladas anuais, duas vezes mais do que a produção da década anterior. Além disso, havia um tradicional parque pesqueiro em diversos estados litorâneos que durante aquela época conseguiu expandir seus investimentos financeiros, juntamente com a adoção de modernas tecnologias para captura e processamento do pescado.

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 toda a sua infra-estrutura para o beneficiamento da sardinha, bonito e atum, entre outros.

A indústria de beneficiamento de pescado no Estado do Rio de Janeiro tem como principais atividades a produção de enlatados, congelados e, em menor escala, a defumação. Durante as décadas de 1960 e 1970, o setor obteve um rápido crescimento graças aos vários incentivos concedidos pelo Governo Federal. De acordo com as informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003), o parque industrial pesqueiro no Brasil possui uma estrutura de beneficiamento com nível tecnológico comparável aos melhores parques do mundo. Entretanto, apresenta atualmente um elevado nível de ociosidade devido ao restrito potencial comercial das espécies capturadas e do potencial produtivo de sua área de abrangência, o que afeta substancialmente a indústria da pesca.

De fato, números obtidos no Cadastro Industrial da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) mostram que em 1970 eram 6 as indústrias em operação. Já em 1979 este número saltou para 23, diminuiu para 20 em 1980 e para o período de 2001-2002 registrou apenas 11 indústrias. O último cadastro, referente ao período 2002-2003, indica que restam apenas 8 indústrias pesqueiras exercendo suas atividades no Rio de Janeiro, sendo a principal delas a Quaker, uma multinacional que trabalha com diversos produtos do gênero alimentício.

Uma das regiões do Estado do Rio de Janeiro mais prejudicadas pela poluição, que tem visto seus estoques de peixes decaírem de forma contínua, é a Baía de Guanabara, onde estão localizadas, ironicamente, as principais indústrias pesqueiras do Estado. Além da poluição, os especialistas apontam a sobrepesca como principal fator de redução da atividade pesqueira, mas também as condições tecnológicas defasadas, a mão-de-obra desqualificada e o deficit de recursos financeiros como os principais fatores causadores do declínio.

A redução contínua do número de indústrias pesqueiras no Estado do Rio de Janeiro, não apenas em sua região Metropolitana como também na de Ilha Grande e em outras que já tiveram no passado um parque industrial considerável, possui diversas justificativas, sendo a principal delas o 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. A pesca,

Marcelo Milano Falcão Vieira
mmfv@fgv.br
Doutorado em Administração pela Universidade de Edimburgo, Escócia, Reino Unido. Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV), Brasil. Coordenador do Grupo de Pesquisa Observatório da Realidade Organizacional no Rio de Janeiro, Brasil.
PhD in Business Studies (University of Edinburgh, Scotland, UK). Professor at the Brazilian School of Public and Business Administration of the Getulio Vargas Foundation (EBAPE/FGV), Brazil. Coordinator of the Observatory of Organizational Reality in Rio de Janeiro, Brazil.

Recebido em Julho de 2006 e aceite em Agosto de 2006.
Received in July 2006 and accepted in August 2006.

sem dúvida, é extremamente prejudicada pela poluição e destruição do *habitat* natural das espécies marinhas. Calcula-se que milhões de toneladas de peixes comestíveis são perdidos por problemas relacionados à poluição ambiental. Muitos especialistas culpam as diversas indústrias existentes pelo problema, pois estas despejariam no mar grandes quantidades de produtos químicos utilizados em sua produção. Uma das regiões mais prejudicadas pela poluição, que tem visto seus estoques de peixes decaírem de forma contínua, é a Baía de Guanabara, onde estão localizadas, ironicamente, as principais indústrias pesqueiras do Estado. Além da poluição, os especialistas apontam a sobrepesca como principal fator de redução da atividade pesqueira, mas também as condições tecnológicas defasadas, a mão-de-obra desqualificada e o déficit de recursos financeiros como os principais fatores causadores do declínio.

A essas preocupações já antigas sobre o setor, fruto também da experiência vivida e observada, foi possível unir reflexões teóricas, particularmente ao que diz respeito à formação e estruturação de campos organizacionais. Isto porque a análise de campo permite estabelecer relações que ultrapassam as fronteiras da dimensão econômica envolvida na atividade pesqueira, apontando para questões de natureza simbólico-normativa como importantes elementos constituintes dessa indústria.

Analisar uma indústria como um campo organizacional implica a possibilidade de considerar aspectos relevantes da sua evolução, nomeadamente os institucionais, políticos e culturais. Já 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 a 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. Entretanto, esses aspectos têm aparecido na agenda de discussão na imprensa informativa como sendo 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 primeiro 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 fechada 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 que se tece 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 mais adiante, referente ao método empregado.

Campos Organizacionais

Os denominados novos institucionalistas surgem como corrente teórica a partir dos anos 1970 e concentram suas atenções nas relações interorganizacionais, sobretudo a partir das obras de DiMaggio e Powell (1991), Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1977), que trouxeram à tona questões relativas ao papel do ambiente nos contextos inter e intra-organizacionais.

A distinção entre o novo e o velho institucionalismo é bastante controversa. Um ponto fundamental dessa diferenciação refere-se à questão do poder, que no velho institucionalismo é variável central e no novo passa a ser vista como algo legitimado no ambiente e, por isso, não é levada

em consideração a perspectiva do conflito. Scott (1995), no entanto, questiona a validade de tal diferenciação e apresenta a perspectiva de complementaridade das abordagens como uma alternativa mais valiosa para o desenvolvimento do tema.

O fato é que, com a retomada da abordagem institucional, ganha força a idéia de que o ambiente se relaciona com as organizações, também, por meio da imposição de normas e valores, que acabam sendo validadas no contexto organizacional, sem que haja, necessariamente, um requisito técnico. Sendo assim, as explicações para a utilização de determinadas práticas dentro de um grupo de organizações que atuam numa mesma atividade nem sempre podem ser buscadas na análise racional do ambiente competitivo. DiMaggio (1991, p. 267) acredita que "para entender a institucionalização das formas organizacionais faz-se necessário compreender os processos de institucionalização e estruturação do campo organizacional".

O campo organizacional é formado pelo conjunto de organizações que se relacionam e se influenciam de alguma forma. Fazem parte do campo organizacional as organizações que controlam, regulam, organizam e representam as outras organizações dentro do campo (DiMaggio e Powell, 1991). Esses autores 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" (DiMaggio e Powell, 1991, p. 32).

O campo como uma unidade de análise apresenta a vantagem de dirigir-se não apenas para firmas competidoras ou para as redes de organizações que mantém laços diretos (DiMaggio,1991; DiMaggio e Powell, 1991), mas inclui todos os atores relevantes cujos recursos de poder não sejam necessariamente de ordem econômica (ex.: o papel da Igreja Católica contra a «clonagem» humana no campo da biotecnologia está fundamentado na manipulação de valores religiosos).

Entender o processo de estruturação dos campos organizacionais constitui-se em uma etapa importante da análise institucional, uma vez que desse processo decorre a institucionalização de formas organizacionais (DiMaggio, 1991). Os processos de estruturação são histórica e logicamente anteriores aos processos de isomorfismo institucional e podem, assim, explicar sua natureza de forma mais completa. Pode-se dizer com isso que a análise da formação e configuração de um campo organizacional exige um olhar interdisciplinar, onde elementos históricos, antropológicos, sociológicos e econômicos exercem um papel fundamental na explicação da complexidade deste nível de análise.

Um dos maiores problemas ao se tratar com campos organizacionais reside na sua delimitação. Um campo só existe no momento em que é institucionalmente definido. Os campos não são apenas construtos agregativos dos pesquisadores. Eles são importantes para os participantes e incluem organizações especializadas que limitam, regulam, organizam e representam no nível do próprio campo (DiMaggio e Powell, 1991; DiMaggio, 1991). Entretanto, salienta-se que, para efeito de tornar factível uma pesquisa empírica, é possível que o campo seja demarcado pelas limitações do pesquisador, sem contudo ferir sua natureza conceitual.

O campo organizacional pode ser definido, enfim, a partir de um problema compartilhado por uma rede de organizações que interagem. Fazer parte de um campo organizacional é, para uma organização, participar de uma grande rede não-estática e ser participante de um espaço identitário de organizações consideradas relevantes, criado pelas inter-relações que se estabeleçam entre todas.

O campo organizacional pode ser definido, enfim, a partir de um problema compartilhado por uma rede de organizações que interagem (Leca e Demil, 2001). Fazer parte de um campo organizacional é, para uma organização, participar de uma grande rede não estática e ser participante de um espaço identitário de organizações consideradas relevantes, criado pelas inter-relações que se estabeleçam entre todas (Boons e Strannegard, 2000).

Uma questão central neste artigo é como os campos organizacionais se formam e se estruturam. De acordo com Scott (1995, p.106), DiMaggio e Powell (1983) utilizam Giddens como base do conceito e estruturação, mas o definem "(...)

de forma mais estrita, referindo-se ao grau de interação e à natureza da estrutura interorganizacional que emerge no nível do campo."

DiMaggio (*apud* DiMaggio e Powell, 1983) apresenta quatro indicadores de estruturação de campos organizacionais:

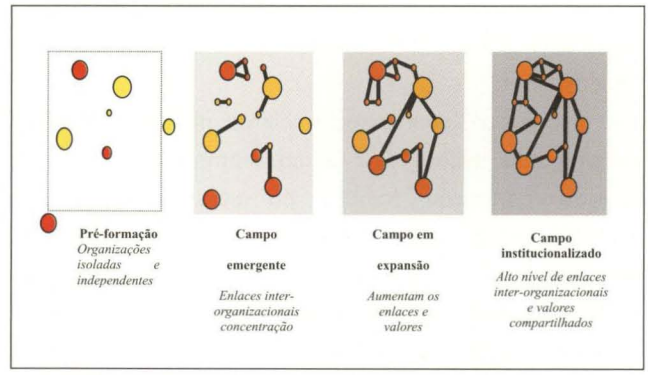
- um aumento no grau de interação entre as organizações no campo;
- a emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos;
- um aumento no volume de informação que as organizações em um campo devem lidar; e
- o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um grupo de organizações sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum.

Duas hipóteses, relacionadas à idade e ao tamanho das organizações, podem ser associadas aos indicadores que o autor propôs. Assim, a idade das organizações que compõem o campo pode influenciar o seu processo de estruturação na medida em que, populações de organizações (ou indústrias), tendem a formar laços por meio de associações comerciais, por exemplo, para proteger seus interesses e ampliar seu poder junto aos diferentes atores envolvidos, principalmente o Estado. Numa segunda proposição, grandes organizações podem naturalmente dispor de maior volume de recursos para realizarem investimentos em intercâmbios com outras organizações e estabelecerem mecanismos que gerem fluxos mais intensos de informação, de forma a produzir entendimentos comuns sobre vários assuntos de interesse dos seus participantes.

Um campo organizacional em seu estágio inicial é composto de organizações isoladas e especializadas, que não se reconhecem num campo e que não compartilham valores. Com o passar do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações reconhecem a importância umas das outras, estreitando relacionamentos, aumentando a interação e convergindo para o compartilhamento de valores, conforme se tenta traduzir graficamente na Figura 1.

Conforme aumenta o grau de estruturação de um campo, simultaneamente a diversidade entre as organizações abre espaço para a homogeneidade e, assim, as organizações passam a tornar-se mais semelhantes e, para Fligstein (*apud* Scott, 1995, p.100), também mais estáveis.

Figura 1
Etapas de formação de uma campo organizacional



Fonte: Vieira e Carvalho (2003)

Parece evidente que, neste sentido, a habilidade para a mudança transformadora no campo organizacional fica limitada. Esta observação foi feita também por Scott (1995) salientando que, ao terem de se adequar às normas racionais compartilhadas no campo, as organizações tendem a diminuir sua habilidade para a mudança ao longo do tempo. Johannessen (*apud* Leca e Demil, 2001) também salienta este ponto quando afirma que a tendência à homogeneização faz com que o campo acabe por tornar-se fechado a influências externas. Esse parece ter sido o caso do campo da indústria pesqueira no Estado do Rio de Janeiro, como demonstram os dados apresentados neste estudo.

A questão da mudança torna-se, portanto, controversa. A mudança institucional tende naturalmente à manutenção de padrões de comportamento compartilhados, o que atribui um caráter conservador à abordagem de campos a partir da teoria institucional.

Método

O método adotado é o estudo de um campo organizacional. O nível de análise é, portanto, o campo e as unidades de análise são as organizações, caracterizadas como atores sociais que o compõem.

O campo foi definido com base no conceito apresentado por Scott (1994, p. 71) como uma rede complexa formada por várias organizações que mantêm uma relação de dependência mútua e que "compartilham o mesmo sistema de valores, (que) estão definidos pelos mesmos processos

Ao terem de se adequar às normas racionais compartilhadas no campo, as organizações tendem a diminuir sua habilidade para a mudança ao longo do tempo. A tendência à homogeneização faz com que o campo acabe por tornar-se fechado a influências externas. Esse parece ter sido o caso do campo da indústria pesqueira no Estado do Rio de Janeiro.

simbólicos e (que) estão sujeitos aos mesmos processos regulatórios".

Sabe-se, entretanto, que a definição do campo organizacional é sempre um pouco arbitrária e, assim, neste trabalho excluíram-se atores sociais e organizações que, em outro contexto ou com outro objetivo, poderiam ser considerados. Ademais, 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 "sub-campos". Tratar-se-ia, então, de um único campo. Os atores sociais ganham destaques diferentes e o foco tende a ser nos macroatores sociais. No caso desta pesquisa, os macroatores, nomeadamente 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 do campo de forma específica, limitados, quase sempre, ao impacto que causam nas demais organizações.

A coleta de dados incluiu a coleta de dados primários e secundários. 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 semiestruturadas.

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, para que se pudessem aprofundar alguns outros pontos que ficaram pouco claros na análise dos dados secundários. O período total da coleta de dados foi de 17 meses, de junho de 2002 a novembro de 2003.

A análise dos dados procurou, em um primeiro momento, por meio dos 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 Séc. XX. Assim, foi possível construir a primeira caracterização da estruturação do campo da indústria de pesca. Já a interpretação dos dados coletados por meio das entrevistas semiestruturadas foi realizada com base nas categorias construídas a partir dos trabalhos de DiMaggio (*apud* DiMaggio e Powell, 1983) para a análise do grau de institucionalização de campos organizacionais, como segue:

- a percepção da evolução do campo da indústria de processamento de pescados pelos atores permite verificar a compreensão que os atores 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 desempenha;
- a emergência de estruturas de dominação pode ser determinada por meio da 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; e
- o desenvolvimento de uma consciência mútua de participarem de um mesmo negócio foi observado por meio 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 pos-

sam desenvolver a 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, descritas acima. A partir dessa primeira análise foi possível construir um quadro de referência sobre a configuração do campo organizacional da indústria da pesca no Estado do Rio de Janeiro. É este quadro que será apresentado na próxima seção, chamando à atenção para os elementos centrais que integram o campo, ou seja, os atores sociais que o compõem, seus papéis e recursos de poder e suas inter-relações.

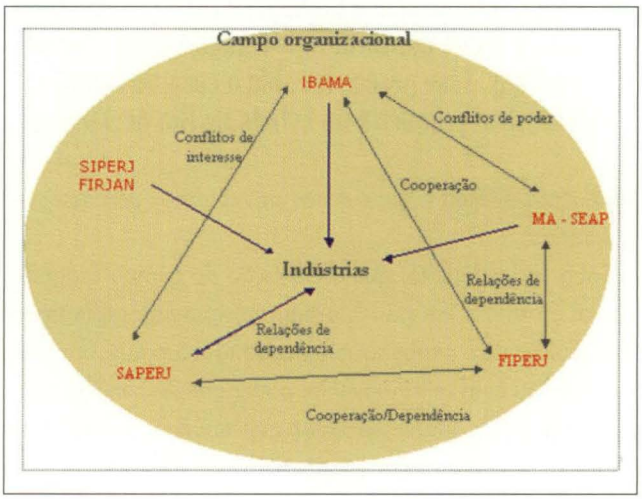
O Campo Organizacional da Indústria Pesqueira no Rio de Janeiro

O campo organizacional da indústria da pesca do Rio de Janeiro tem passado nas últimas décadas por grandes transformações, principalmente em relação ao seu papel de destaque econômico e político no setor industrial. A indústria da pesca já passou por seu desenvolvimento e auge, estando hoje em uma situação de sobrevivência.

O campo da indústria da pesca no Rio de Janeiro em 1970 possuía 6 indústrias operantes, já em 1979 este número saltou para 23, diminuindo depois para 20 em 1980 e no período de 2002-2003 registrou apenas 8. Apesar desse grande declínio, o Estado teve uma produção de pescado no ano 2000 estimada em 67 749 t, a maior da região Sudeste. Há cerca de 2731 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 ao melhor do mundo, porém com um alto nível de ociosidade devido ao restrito potencial das espécies capturadas. Para uma melhor visualização e compreensão do campo, ilustra-se na Figura 2 a configuração apresentada.

A configuração atual do campo permite observar um número reduzido de atores, porém com laços de relacionamento fortes entre alguns destes. Percebe-se que o relacionamento da indústria com grande parte dos demais

Figura 2
Configuração do campo organizacional da indústria da pesca do Rio de Janeiro



órgãos é unilateral e que as relações de dependência são predominantes no campo.

A seguir apresenta-se a análise da configuração do campo da indústria da pesca no Estado do Rio de Janeiro, com base em categorias provenientes tanto do fundamento teórico do trabalho como das entrevistas com os atores sociais que compõem o campo.

Percepção quanto a fatores determinantes do campo

São apresentadas a seguir as percepções a respeito dos fatores políticos, tecnológicos, ambientais e econômicos de acordo com o discurso dos atores pertencentes ao campo organizacional da pesca no Estado do Rio de Janeiro.

- **Fatores políticos**

Nas análises relativas aos fatores políticos destacam-se as percepções referentes à falta de pesquisa para se fazer um planejamento da pesca que pudesse evitar os problemas atuais, bem como estimular a diversificação de produtos.

O fato de não haver pesquisa que embase um planejamento do setor é predominante. Tinha-se identificado essa ausência já na análise preliminar realizada sobre o campo, quando se observaram as diversas dificuldades em avaliar um campo sem estatísticas estruturadas e que se apresentavam de forma descontínua. A ausência de pesquisa sobre

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

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.

• Fatores tecnológicos

Os principais aspectos tecnológicos referem-se ao superdimensionamento do esforço de pesca, que acarretou a falta de matéria-prima necessária para o funcionamento das indústrias e a ausência de inovação referente ao que era produzido por elas. 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: "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 dezesseis 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 planejamento de pesca no Estado do Rio de Janeiro."

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

No Rio de Janeiro, o fator ambiental foi salientado pelos atores, principalmente no que tange a poluição dos mares, rios e manguezais, e evidentemente reflete na escassez da matéria-prima. Além disso, a esse fator foi associada 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, de acordo com os atores, diretamente ligada a questão ambiental.

O fator ambiental está representado principalmente na figura do IBAMA, no qual parece predominar uma postura pessimista em relação ao futuro do órgão. Na visão de seu representante, o IBAMA não é visto pelo setor produtivo como um aliado na exploração dos recursos pesqueiros de forma sustentável.

• Fatores econômicos

O fator econômico não foi um fator de grande influência no campo não sendo mencionado pelos entrevistados. Os poucos aspectos econômicos relatados são tratados em conjunto com o fator político. Isto pode estar relacionado à grande dependência da indústria em relação com o Estado, através de subsídios e incentivos fiscais em épocas passadas.

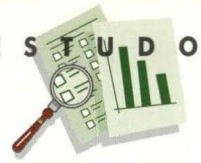
Assim, os fatores que predominam na análise dos entrevistados são aqueles de âmbito político, tecnológico e ambiental, não sendo dada atenção ao fator econômico.

Localização geopolítica do campo

A localização geopolítica do Rio de Janeiro, por ser numa área central do país, considerada um grande centro produtivo e comercial, beneficiou o setor industrial pesqueiro, pois possuía oportunidades de profissionalização. Além disso, com a presença da representação de órgãos federais no Estado, permitia que o contato das indústrias com o poder público fosse mais contínuo, e também, a possibilidade de um maior número de técnicos especializados no campo. Historicamente isto pode ser percebido como uma vantagem para a indústria do Estado.

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 no que diz respeito a atuação da SUDEPE na distribuição e fiscalização da utilização dos recursos.

No final da década de 1980 é extinta a SUDEPE. E após isso, poucas foram as tentativas de revitalização do setor. E, conseqüentemente, as dificuldades de sobrevivência das indústrias no campo foram 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 Secretária Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP).

Apesar de a SEAP representar uma esperança de reorganização do setor e de uma nova colocação no *ranking* de prioridades do Governo Federal, algumas divergências em relação ao início de atuação do órgão já são percebidas. Como se pode notar, por exemplo, na percepção do representante do IBAMA: "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. 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 deste órgão de forma explícita, como segue abaixo: "Eu acredito o seguinte: Durante esse tempo a gente percebe que o que alavancou o desenvolvimento da atividade no Rio ainda foi a existência da SUDEPE, a Superintendência da Pesca. 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 discute as organizações com papel preponderante de desenvolvimento do setor.

A maioria das organizações atuando no campo, entretanto, são citadas por algum 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 sobre a necessidade de uma atuação efetiva de todas as atividades para que o setor funcione, conforme resume o trecho abaixo, de um dos entrevistados: "Cada um tem um peso diferente. Cada um tem o seu interesse, cada um tem o seu desempenho. É difícil você chegar e designar qual é o peso. Se todas funcionassem seria mais fácil" (SAPERJ).

Esta percepção parece interferir também na identificação de uma organização líder, pois a maioria dos entrevistados não identifica uma organização, apontando a importância de todas. 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 esta 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 de que os recursos, bastante escassos desde a extinção da SUDEPE, começam a aparecer, tanto através de bancos de desenvolvimento quanto dos investimentos do Governo Federal, por meio do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)[2], mas também através de um programa estadual de crédito aos maricultores e piscicultores, chamado "Multiplicar". O IBAMA parece ser um dos órgãos que se vê como mais prejudicado na alocação de recursos.

Grau de interação entre os atores

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 perce-

bidas, como os acordos técnicos entre FIPERJ e prefeitura, e a isenção do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços) 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.

Nível de informação

Os entrevistados relatam que, antes da SEAP e dos vários encontros que esta vem patrocinando, não havia nenhum evento realizado regularmente. Havia encontros esporádicos. Com relação à conferência estadual, encontram-se duas avaliações distintas. Uma primeira, do representante da SIPERJ: "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". E outra do representante da SAPERJ: "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...".

Percebe-se, portanto, que o nível de informação do campo é relativamente alto, já que a maior parte dos atores sociais que o compõem demonstram o conhecimento das atividades recentes que ocorreram no setor, apesar das opiniões divergentes. Uma das razões que parece contribuir para a difusão de informações no campo é sua própria localização geopolítica, em que os atores possuem um maior acesso aos canais governamentais que, por sua vez, são os responsáveis pela realização de grande parte dos encontros do setor.

Desenvolvimento de Consciência Mútua

A visão predominante no campo é a de que, entre as organizações do poder público e da iniciativa privada, não há um compartilhamento da sensação de estarem juntos no setor da pesca.

O fundamento parece estar no vácuo institucional causado pela extinção da SUDEPE, órgão federal que mantinha a interação entre os setores público e privado. 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 dificuldade 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.

Estruturas de dominação

Os papéis dos diferentes órgãos são percebidos pelos entrevistados como ligados ao setor como um todo, apesar de certas especificidades, mais 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 estar associado 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.

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 colônias de pescadores;

alguns percebem uma total desorganização do setor que leva à ausência de organizações de maior importância.

Vejamos duas opiniões distintas. Do representante da FIPERJ: "Hoje você tem dentro do Estado [do Rio] a Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Interior à qual a 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, 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 a não-oficial. Eu penso assim. E você tem as entidades que não são as entidades oficiais, como os Sindicatos e as Federações, que também atuam nos limites de suas obrigações". E a outra, do representante da SAPERJ: "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 números necessários... 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, muito bom, mas se funcionasse, se ele tivesse verba para funcionar. A FIPERJ não tem verba... A pesca está largada, está abandonada. Realmente está. Ela sobrevive de teimosa".

Apesar da aparente discordância, pode-se perceber que as críticas relativas ao funcionamento dos órgãos existentes no campo da pesca são partilhadas. Ou seja, apesar dos órgãos existirem e terem atribuições específicas, mais claras do que no período em que Ministério da Agricultura e Ministério do Meio Ambiente partilhavam 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. No Rio de Janeiro a percepção é de que tanto a atuação do órgão quanto o setor como um todo não tem uma boa perspectiva no futuro. A justificativa é de que os recursos estão sendo prejudicados e de que não há a percepção, pelo setor privado, de que o IBAMA seja um aliado para a exploração dos recursos pesqueiros de forma sustentável.

Conclusão

Pode-se perceber, pela análise, que o campo organizacional da indústria da pesca do Rio de Janeiro passou por um processo de enfraquecimento institucional, porém não tendo esse processo de desinstitucionalização chegado a seu fim. Outro ponto fundamental é a influência do Estado como sendo predominante nessa trajetória.

O declínio do setor é evidenciado pela redução no número de indústrias e do volume de pescado processado. A análise evidencia algumas causas percebidas para este declínio, destacando-se a escassez de pescado, a ausência de pesquisas no setor, a sobrepesca e a ausência de continuidade nas políticas públicas e incentivos.

Percebe-se no campo que não há união entre as organizações representantes dos setores público e privado, não há compartilhamento da sensação de estarem juntas e há uma forte presença de objetivos percebidos como antagônicos ou divergentes.

Percebe-se no campo que não há união entre as organizações representantes dos setores público e privado, não há compartilhamento da sensação de estarem juntas e há uma forte presença de objetivos percebidos como antagônicos ou divergentes.

Embora a interferência do Estado seja criticada pela percepção de que aqueles que cuidam do setor não o entendem, ou seja, pelo facto de a gestão do setor ser amadora e executada por indivíduos que não conhecem a pesca, parece haver, agora, uma visão esperançosa com relação à atuação da SEAP.

Também foi observado um baixo grau de interação entre os atores, porém com alguns laços fortes de relacionamento entre determinados atores. Isto pode estar relacionado à percepção de que os atores possuem poucos interesses em comum, o principal deles estando relacionado à sobrevivência do setor. Interesse demasiado abstrato para propiciar

uma ação coletiva mais coordenada. Contudo, podem-se perceber ligações entre alguns atores através da participação em grupos que os agregam. Pode-se perceber também que há uma certa consciência do papel que os diferentes órgãos deveriam desempenhar.

No que diz respeito a emergência de estruturas de dominação, duas organizações se destacam: no passado, a 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 como bastante desestruturado. Apesar da existência de jogos de força, nomeadamente entre IBAMA e SEAP, parece haver certa consciência da atuação dos órgãos para o desenvolvimento do setor como um todo, bem como se percebe um nível significativo de informação e participação com relação a eventos. O campo parece assim passar por um processo de desinstitucionalização, uma vez que em períodos anteriores parecia mais estruturado. O desenvolvimento das atividades da SEAP pode vir a caracterizar um processo de reinstitucionalização.

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 parece acenar mais acentuadamente para uma repetição dos processos da extinta SUDEPE. Isto pode ser percebido através do discurso da produção que vêm mantendo os representantes da SEAP. Os resultados do Programa REVIZEE, se devidamente considerados, associados ao incentivo à maricultura e piscicultura, podem vir a sanear alguns dos problemas causados pela visão produtiva de curto prazo. ■

Notas

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.

2. O PRONAF alarga-se, também, aos pescadores artesanais e aquiculturas. Pode ser consultado na Web em: http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp?idpai=faqcidadao1. (N. E.)

Referências Bibliográficas

DiMAGGIO, P. J. (1991), «Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940». *In* Walter W. Powell e Paul J. Dimaggio (eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, University of Chicago Press, Chicago.

DiMAGGIO, P. J. e POWELL, Walter W. (1991), Introduction *In* Walter W. Powell e Paul J. Dimaggio (eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, University of Chicago Press, Chicago.

DiMAGGIO, P. J. e POWELL, Walter W (1983), «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field», *American Sociological Review*, vol. 48, pp.147-160.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN (1970), **Cadastro Industrial**. Rio de Janeiro, 1979, 2001-2002, 2002-2003.

BOONS, Frank e STRANNEGARD, Lars (2000), «Organizations coping with their natural environment: a laboratory for institutionalisation?», *International Studies of Management and Organization*.

LECA, Bernard e DEMIL, Benoît (2001), «Shaping an organizational field: institutional entrepreneurships and institutional strategies in the PC industry». COLÓQUIO FRANÇA, 17, França/Lyon, *Anais*, França/Lyon: EGOS/Colloquium.

MEYER, John e ROWAN, Brian (1977), «Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83, pp. 341-63.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA – SUDEPE (1981), **A Pesca no Brasil**.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Ações setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira**.

SCOTT, W. Richard (1995), **Institutions and Organizations**, Sage, London.

SCOTT, W. Richard (1994), «Toward a theoretical synthesis». *In* SCOTT, W. Richard e MEYER, John W. (eds.), **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**, Sage, London.

SELZNICK, Philip (1949), **TVA and the Grass Roots**, Harper & Row, New York.

SELZNICK, Philip (1957), **Leadership in Administration**, Harper & Row, New York.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia (2003), **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**, FGV, Rio de Janeiro.

ZUCKER, Lynne G (1977), «The role of institutionalization in cultural persistence», *American Sociological Review*, vol. 42, pp. 726-743.