

A INDÚSTRIA PESQUEIRA NO RIO GRANDE DO SUL – ASCENSÃO E QUEDA

Rosimeri Carvalho da Silva¹

Rua Luiz Oscar de Carvalho, 75 bl B-8 ap 14
CEP: 88036-400 Florianópolis/SC Brasil
Fone: (48) 338-4521
E-mail: rosimeri@cse.ufsc.br

Marcelo Milano Falcão Vieira²

FGV-EBAPE Praia do Botafogo, 190 / 530
CEP: 22250-900 Rio de Janeiro/RJ Brasil
Fone: (21) 2559-5796
E-mail: mmfv@fgv.br

Janaína Machado Simões²

Rua Senador Vergueiro, 106 / 315
CEP: 22230-001 Rio de Janeiro/RJ Brasil
Fone: (21) 2285-1255 / 91644787
E-mail: jsimoes@fgvmail.br

Patrícia Raggi Abdallah³

Av. Itália, km 08 – sala E-08
CEP: 96201-900 Rio Grande/RS Brasil
Fone: (53) 3233-6693
E-mail: patrizia@furg.br

¹Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
CAD
CEP: 88040-900 Florianópolis/SC Brasil

²Fundação Getúlio Vargas - FGV
EBAPE-FGV
CEP: 22250-900 Rio de Janeiro/RJ Brasil

³Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG
DCEAC
CEP: 96201-900 Rio Grande/RS Brasil

Resumo

Nesse artigo apresenta-se e analisa-se a configuração do campo organizacional da indústria da pesca no Estado do Rio Grande do Sul, na perspectiva da análise institucional. A indústria da 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 de sua origem até a configuração atual no Estado. A configuração aqui apresentada foi elaborada a partir dos dados coletados em documentos produzidos pelos diversos órgãos envolvidos com a pesca no Brasil e no Estado 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 à configuração do campo organizacional e salientar os atores sociais e elementos institucionais que a definiram. Pode-se perceber, pela análise, um processo de grande enfraquecimento institucional do campo, sendo a influência do Estado determinante nessa trajetória.

Palavras chaves: Atores sociais, campo organizacional, instituições, indústria pesqueira.

Abstract

This article discusses and analyzes from an institutional perspective the structure of the fishing industry in the state of Rio Grande do Sul, in 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 origins to its present configuration in this state. The structure and the analysis presented here were developed based on data collected from documents produced by several institutions involved in Brazil's fishing sector, particularly in the state of Rio Grande do Sul. A series of semi-structured interviews were also conducted with representatives of fishery organizations, with the purposes of providing the authors with a better picture of the structure of the organizational field, 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 de pesca centrada na estrutura, organização e desempenho das principais unidades de captura, produção e comercialização do

setor, em um de seus mais importantes e tradicionais lugares sedes no Rio Grande do Sul, 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 à transformação do pescado, matéria-prima renovável, em amplo e importante setor econômico. Os lugares 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, o Rio Grande do Sul sempre esteve entre os Estados que desenvolveram a atividade pesqueira, especialmente a região do Município do Rio Grande.

Os recursos pesqueiros no Rio Grande do Sul 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 sul como grandes cenários 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 à pesca artesanal, como, em seqüência, a lugares sedes de produção; mais recentemente, se tornariam amplos campos de atividades para navios-fábricas 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.

No Rio Grande do Sul a indústria da pesca, a partir do salgamento em barracas próximas à costa e cais pesqueiros, evoluiu à formação de unidades fabris importantes e com elas a formação dos campos organizacionais. Tem-se, portanto, um campo organizacional 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, o campo organizacional no setor da pesca, ainda que primariamente, se formou, evoluiu e decaiu 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 limites das estruturas organizacionais. No primeiro caso a relação é com o esforço de pesca e a segunda com a capacidade de mudança e inovação.

Neste trabalho investiga-se a situação da indústria de pesca especificamente no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo principal desta pesquisa é compreender o processo de formação e estruturação da indústria da pesca por meio da análise do campo organizacional, de sua origem até a configuração atual.

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 SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, inicialmente e, posteriormente outros órgãos oficiais, retratam 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 89.200 t. em 1980, decrescendo em cerca de 18.000 t. 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 220.000 t/ano passou a operar com ociosidade acima de 20% na década de 80 (Vieira & Rangel). 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 80, com o fechamento de importantes unidades industriais. Entre as causas determinantes da queda pode-se arrolar 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 e Comercio Exterior, 2002) 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 (1.748 t. em 1980). As exportações de pescado beneficiado em Rio Grande foram para o período de maior produtividade (1975-1980) de pouco mais de 2500 toneladas.

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 se atribui 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 e do já citado esforço de pesca. De fato o número de indústrias decresceu, segundo Souza (2001) de 31 estabelecimentos, na década de 80, para 07 em 2000 (BETITO e JULIANO, 2001).

Uma 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 permissível 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. Isto porque a análise do campo permite estabelecer relações que ultrapassam as fronteiras da dimensão econômica envolvida na atividade pesqueira e aponta para questões simbólico-normativas como importantes elementos constituintes dessa indústria.

Analisar uma indústria como um campo organizacional implica na possibilidade de considerar aspectos relevantes da sua evolução, nomeadamente 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 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 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 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 na seção de número três, referente ao método empregado.

2. Campos Organizacionais

Meyer e Rowan (1991) 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” (MEYER e ROWAN, 1991, p.41). 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, qual seja, a legitimação da estrutura formal. As normas não são valores gerais, mas elas 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). Esse último afirma que a compreensão da institucionalização e estruturação de campos organizacionais é necessária para o melhor entendimento da institucionalização das formas organizacionais. Isto significa que conforme um determinado campo vai se institucionalizando, a interação entre as organizações que dele fazem parte tendem a aumentar. Como consequência, algumas organizações líderes tendem a surgir e a 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, como uma rede complexa formada por várias organizações que mantêm uma relação de dependência mútua e que “compartilham o mesmo sistema de valores, estão definidos pelos mesmos processos simbólicos e estão sujeitos aos mesmos processos regulatórios” (SCOTT, 1994, p.71). Este cenário irá apresentar ainda, por parte das mesmas instituições, diversas situações onde irão ocorrer disputas, conflitos e interesses individuais. A este respeito, Leca e Demil (2000, p.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, p.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 naquelas 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, p.267). Dentre os principais atores institucionais, DiMaggio e Powell (1983, p.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 (EVANS, REUSCHERMEYER e SKOCPOL *apud* AHEDO, 2001). O Estado é visto como um agente coletivo que opera basicamente via 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 via processos normativos e cognitivos que são monitorados pelos sistemas de crenças, através dos quais eles 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): (a) quanto mais cedo um grupo de atores entra no campo, mais forte é a sua influência na definição da instituição; (b) quanto maior é o controle de recursos por um grupo de atores dentro do campo, maior é sua influência em definir uma instituição; (c) quanto mais importante for o papel de um grupo de atores dentro do campo, maior será sua influência em definir uma instituição; e (d) 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 (apud DiMAGGIO e POWELL, 1983) apresenta uma série de indicadores que ajudam na identificação do grau de estruturação e institucionalização de um campo organizacional, como segue:

- 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;

1. campo em pré-formação: contém organizações isoladas e independentes;
2. campo emergente: possui enlces inter-organizacionais e alguma concentração de organizações;
3. campo em expansão: aumentam os enlces e valores convergentes; e
4. campo institucionalizado: possui alto nível de enlces interorganizacionais e valores compartilhados.

Fonseca (2003) esclarece, no entanto, que outro processo, contrário ao de institucionalização, descrito acima, pode ocorrer, isto é, o processo de desinstitucionalização. Isto ocorre 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. Sobre isto 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” (FONSECA, 2003, p.58).

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, aqui, 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 de caso, no caso específico, 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 os 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, estão definidos pelos mesmos processos simbólicos e estão sujeitos aos mesmos processos regulatórios”.

Sabe-se, entretanto, que a definição do campo organizacional é sempre um pouco arbitrária e, assim, neste trabalho excluiu-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 macro-atores sociais. No caso desta pesquisa, os macro-atores, 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 dos campos de forma específica, limitados, quase sempre, ao impacto que causam nas demais organizações.

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), 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, através 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 século XX. Através dessa análise foi possível construir a primeira caracterização da estruturação do campo da indústria da pesca no Estado. Já a análise dos dados coletados através das entrevistas semi-estruturadas foi realizada com base nas categorias construídas a partir dos trabalhos de DiMaggio (*apud* DiMAGGIO E POWELL, 1983).

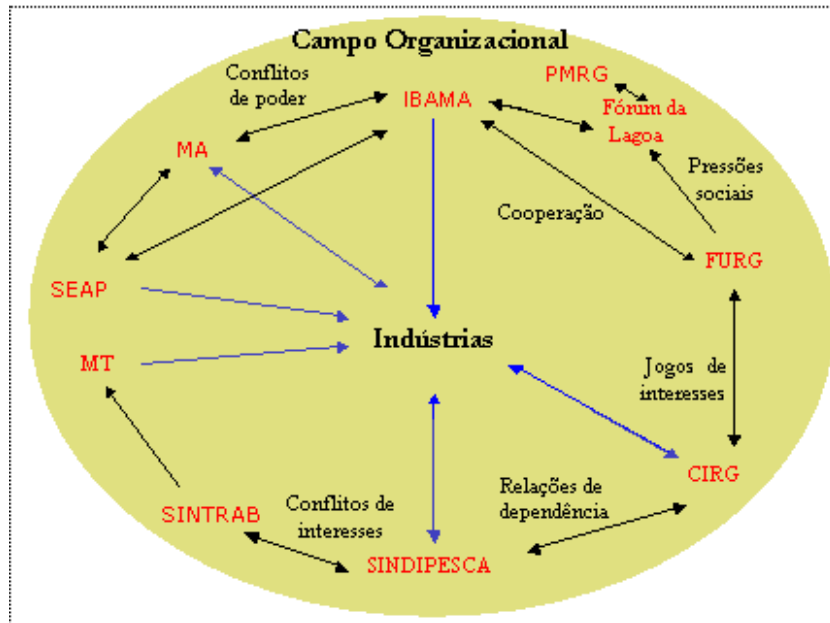
A percepção da evolução do campo da indústria de processamento de pescados pelos atores permite verificar a compreensão que os atores têm dos fatores que influenciaram o estado atual do campo. O grau de interação entre as organizações do campo foi observado por meio da percepção que os atores expressam 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 através 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. 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, 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 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 Grande do Sul

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

Figura 2: Configuração do Campo Organizacional da Indústria da Pesca do Rio Grande do Sul



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 desenvolvimento do setor nas décadas de 60, 70 e início de 80, tanto em relação à quantidade de mão-de-obra quanto à produção. Já a partir de meados de 80 ocorreram profundas mudanças no cenário setorial da pesca, cuja decadência, no final dos anos 90, chegaria a uma posição crítica.

O campo apresenta um número de atores bastante abrangente. 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 são bilaterais. 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.

Quadro 01: Indicadores do Campo Organizacional da Indústria da Pesca no Rio Grande do Sul

Características	Configuração do campo
1-Percepção quanto a fatores determinantes do campo (Fatores políticos, tecnológicos, ambientais e econômicos)	- Evolução do setor diretamente ligada às políticas públicas
	- Superdimensionamento das unidades produtivas e falta de diversificação na produção.
2-Localização geopolítica do campo	- Grande importância do setor da economia local.
3-Papel do Estado	- Distância dos grandes centros dificultando o acesso às informações e à participação direta dos atores nas decisões.
	- Descontinuidade nas políticas públicas e de incentivo.
	- Destaque para o papel do Ibama.
4-Grau de interação entre os atores (Conflitos entre os atores, redes de poder e influência, jogos de interesse e relações de dependência)	- Papel dos governos municipal e estadual é fraco.
	- Baixo grau de interação
5-Papel da indústria	- Interação baseada nas obrigações formais dos órgãos e em conflitos.
	- Não há interação forte entre a indústria e o campo.
	- Seu declínio influenciou negativamente a economia da região.
	- Problemas quanto à profissionalização.
6-Desenvolvimento de Consciência Mútua	- A base da indústria é familiar.
	- Baixo grau de consciência mútua;
	- Fraca convergência de interesses entre público e privado
7. Estruturas de dominação	- Objetivo em comum é a sobrevivência do setor.
	- Não há, hoje, líderes no campo.
	- No passado o papel da SUDEPE e de duas indústrias tem grande destaque.

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 são superficiais, 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.

No Quadro 01 são apresentados os indicadores do campo organizacional da indústria da pesca no RS, com base em sete características, de acordo com a configuração oferecida pelos dados.

A seguir são descritas e analisadas cada uma das sete características apresentadas no Quadro 01.

4.1 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 econômicos de acordo com o discurso dos atores pertencentes ao campo organizacional da pesca nos Estado do Rio Grande do Sul.

No que diz respeito aos **fatores políticos** a delimitação das 200 milhas de mar territorial e os problemas decorrentes disso, 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 no 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 RS, aparecem os problemas de ausência de incentivos, os quais desapareceram do setor desde o fim da vigência do decreto 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.

Já no que diz respeito aos **fatores tecnológicos**, os relatos são marcados 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 221 de 1967. 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, a qual 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 viáveis, 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**, foram observadas dificuldades de real percepção da escassez do pescado. Nas declarações dos entrevistados, este fator apresenta menor destaque que os demais fatores, 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. Embora o conhecimento científico sobre a dinâmica das

populações do ecossistema estuarino-oceânico costeiro, e de alto mar, desenvolvido pela FURG, é clara a falta de interatividade entre a prática pesqueira, o processo de industrialização e a política de administração desse recurso renovável.

O fator ambiental está representado especialmente pela figura do IBAMA. No Rio Grande do sul 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, esta atuação proporciona uma visão bastante positiva com relação ao órgão.

Por fim, o **fator econômico** não foi um fator de grande influência na trajetória do campo. Poucos entrevistados identificaram o fator econômico como significativo no campo. Aqueles que o fizeram, destacaram que problemas econômicos nacionais influenciaram negativamente a indústria, quando essa já se encontrava fragilizada. A decadência no setor, conseqüentemente, influenciou a economia local, em virtude da redução de vagas de trabalho pela retração no número de indústrias. A questão tributária também foi afetada.

4.2 Localização geopolítica do 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 significado. Em Rio Grande chegou a ser construída uma escola de pesca, década de 60, sem, contudo, ser operacionalizada. 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.

A localização geopolítica pode ter influenciado o nível de informação dos setores. 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 nascido 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 atualizadas respeito, não tendo então participação efetiva nesses encontros.

4.3 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 60, a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) foi a principal responsável pelas atividades vinculadas ao desenvolvimento da pesca no Brasil. Destaca-se a avaliação de projetos de investimento no setor, estimulados pelo decreto 221/67, a análise de sua viabilidade e o seu acompanhamento concessão de linhas de crédito que impulsionaram, de forma especial, as indústrias. Porém, há diversas críticas a respeito da atuação da SUDEPE na distribuição, através da aprovação dos projetos, e fiscalização na utilização dos recursos.

No final da década de 80 a SUDEPE foi extinta. Conseqüentemente, a falta de incentivos e apoio político à 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).

O papel do Estado no campo é criticado pelos entrevistados, 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” (CIRG).

O STA identificou tentativas realizadas pelo governo estadual de organizar o setor da pesca que, entretanto, parece mais direcionado 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.

4.4 Grau de interação entre os atores

O grau de interação no campo parece muito baixo. Percebe-se uma relação maior entre IBAMA e FURG, através do 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 essa 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, tem, preponderantemente, a perspectiva de conservação dos recursos (conhecimento e administração dos recursos), ou seja, na linha do desenvolvimento sustentável defendida pelo IBAMA.

4.5 Papel da indústria

A decadência do setor industrial pesqueiro gaúcho 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.

4.6 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 em um empreendimento comum, no caso, o setor da pesca.

No Rio Grande do Sul, o mito da inextinguibilidade dos recursos, o qual já se tinha identificado em etapa anterior da pesquisa, parece se subordinar 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 dos atores terem a idéia de que o setor precisa ser revitalizado, para a maioria deles a prioridade atual está em outros setores produtivos.

4.7 Estruturas de dominação

A importância dos diferentes órgãos atuantes no campo da pesca no Estado do Rio Grande do Sul destaca a atuação governamental. Com relação ao papel do IBAMA a pesquisa aparece de forma predominante, 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 30 anos atrás 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 com o IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente, o representante do CIRG levanta um aspecto particular das dificuldades presentes no campo recentemente..

5. Conclusão

Pode-se perceber, pela análise, que o campo organizacional da indústria da pesca no Rio Grande do Sul passou 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 é fraco, uma vez que as organizações estabelecem poucos laços e sua atuação parece pautada na defesa de interesses específicos.

Percebe-se, ainda, um baixo desenvolvimento de consciência mútua no campo. Os atores do campo possuem poucos interesses em comum, sendo a sobrevivência do setor o principal objetivo compartilhado por eles. A distância percebida entre os setores público e privado é bastante forte demonstrando não haver um processo de diálogo que leve a atuação conjunta.

O processo de enfraquecimento institucional do campo da indústria da pesca parece ter estagnado. Outros interesses aparentam estar despertando uma maior atenção por parte do Estado. No caso 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 parece acenar mais acentuadamente para uma repetição dos processos da extinta SUDEPE.

5. Referências Bibliográficas

ABDALLAH, P. R. Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução. Piracicaba-SP, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, 1998. *Tese em Economia Aplicada*.

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> . Acessado em 02/02/2003.

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. COLÓQUIO FRANÇA, 17, França/Lyon. *Anais...* França/Lyon: EGOS/Colloquium,2001.

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

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

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

Rosimeri Carvalho da Silva, Marcelo Milano Falcão Vieira, Janaina Machado Simões & Patrícia Raggi Abdallah

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 Editora, 2003.

HOLANDA, Luciana Araújo de. *Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife – PE*. Dissertação de Mestrado. Recife: Propad/UFPE, 2003.

LECA, Bernard; DEMIL, Benoît. Shaping an organizational field: institutional entrepreneurs and institutional strategies in the PC industry. COLÓQUIO FRANÇA, 17, França/Lyon. *Anais...* França/Lyon: EGOS/Colloquium, 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 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>. Consultado em: 06-03-2003.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. SUPERINTENÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA – SUDEPE. *A pesca no Brasil*, 1981.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations*. London: Sage, 1995.

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

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

_____. Leadership in administration. New york: Harper & Row, 1957.

SCHMITT, L. Um estudo sobre a capacidade tecnológica da industria pesqueira do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Escola de Administração, *Dissertação de Mestrado* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

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

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.

WOYWODE, Michael. The emergence and Dinamics of Venture Capital in Germany: An Organizational Field Based Approach. EGOS – COLÓQUIO FRANÇA, 17, França/Lyon. *Anais...* França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

ZEITZ, G.; MITTAL, V. Total quality management: the Deming method as a new managerial ideology: institutionalization patterns in the United States. COLÓQUIO FRANÇA, 11, França, Paris. *Anais...* França/Paris: EGOS/Colloquium, 1993.