

A Inclusão da Construção do Centro Tecnológico do Camarão-RN na Agenda Pública do Estado*

The Inclusion of the Construction of the Technological Center of Shrimp in the Public
Agenda of the State

Alice Maria Nascimento Rocha¹
Fernando Dias Lopes²
Djalma Freire Borges³

Resumo

Apesar do Rio Grande do Norte ter condições naturais adequadas à produção de camarão, os produtores sofrem com dificuldades advindas da presença de pouca tecnologia e conhecimento científico relativo à atividade. Desta forma, este trabalho se propõe a analisar como a criação do Centro Tecnológico do Camarão (CTC) entrou na agenda pública do governo. Para realização do estudo os autores utilizaram-se de dados secundários, os quais foram obtidos através de documentos produzidos em conjunto entre setor produtivo e o estado, reportagens publicadas na imprensa local, além de estudos publicados em forma de artigo sobre a criação do CTC. O arcabouço teórico empregado no estudo foi construído, principalmente, a partir do referencial de Kingdon (1984), Meny e Thoenig (1992), Subirats (1994) e Frey (2000). A identificação do problema como um tema de competência da autoridade pública e de notoriedade da população juntamente com a atuação de diferentes atores contribuiu para que a agenda pública incorporasse o problema. Pois a não adoção desta problemática poderia provocar uma crise de maiores proporções, espalhando-se além da carcinicultura para outras atividades e setores culminando desfavoravelmente para o crescimento do Rio Grande do Norte, tanto na esfera social quanto econômica.

Palavras-chave: Agenda pública, inclusão, centro tecnológico do camarão.

Abstract

Rio Grande do Norte- a federal estate of Brazil – has a wonderful natural environment for production of shrimp, however the local farmers suffer with the drawbacks that stem from the lack of technology and scientific knowledge to support this activity. This paper aims to describe how the set up of Centro Tecnológico do Camarão (Technological Center of the Shrimp) have begun to take part of the government public agenda. The identification of the problem with a theme of public authority competence and with clear notoriety for the local population, all together with the action of different authors have been helping for the incorporation of the theme in the public agenda. To

* Artigo recebido em 04.12.2007, aprovado em 22.06.2009.

¹ Mestre em Administração, Endereço: Rua Pinhal, 26/402, Recife/PE, CEP: 51021-470, E-mail: licinharocha@yahoo.com.br.

² Doutor em Administração, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, E-mail: flobes@ea.ufrgs.br

³ Doutor em Administração, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, E-mail: dfb@digi.com.br

not adopt this problematic/subject in the agenda could led to a crisis in great dimensions. The impact would be beyond the carciniculture sector, affecting other activities. In consequence the perspective of development of the Rio Grande do Norte estate would be negatively affected in terms of social and economic development.

Keywords: Public agenda, Inclusion, Technological Center of the Shrimp.

Introdução

O Estado do Rio Grande do Norte é um dos maiores produtores brasileiros de camarão. Esta produção é facilitada pelas condições naturais que são adequadas a esta atividade como o clima, a posição geográfica, a qualidade das águas, entre outros. A carcinicultura (criação de camarão em cativeiro) traz benefícios, para o estado, retratados pelo grande potencial de exportação da atividade, oferta de alimento e emprego (CLUSTER DO CAMARÃO, 2001).

No entanto, apesar das facilidades inerentes ao desenvolvimento da atividade, os produtores têm passado por dificuldades como a necessidade de pesquisas para melhorar a lucratividade, qualidade do produto, mão de obra, combate a doenças, aumento das exportações (MOURA, 2006; SEBRAE, 2006). Estas ameaças retratam diretamente a necessidade de incentivos tecnológicos e científicos para um melhor desempenho do setor. Assim, a alternativa encontrada para superar a crise foi a utilização de políticas de ciência e tecnologia por meio da construção do Centro Tecnológico do Camarão (CTC) com finalidade de dar suporte à produção local.

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar como a criação do CTC entrou em pauta na agenda do Estado do Rio Grande do Norte.

Esta pesquisa trata de um estudo de caso por procurar entender um acontecimento, que ainda não possui uma fronteira bem delimitada entre a realidade e o objeto de estudo (EISENHARDT, 1989). Assim, o caso estudado é o CTC, onde se pretendeu descrever como se deu sua introdução na agenda governamental, sendo considerada uma pesquisa descritiva quanto aos meios (RICHARDSON, 1999). A pesquisa foi realizada através de análise de dados secundários (STABLEIN, 2001) por utilizar de dados que não foram coletados com o objetivo de atender a esta pesquisa. Caracteriza-se ainda como uma pesquisa documental, telematizada e bibliográfica (VERGARA, 1997). Documental por valer-se de documentos de órgãos do Estado e do *cluster* do camarão, telematizada por se utilizar de pesquisas pela internet e bibliográfica por se remeter a livros correlacionados à construção da agenda pública.

Para conhecer o processo de inclusão de um tema na agenda do governo foram utilizados critérios para identificar se um problema deve ser ou não incluído na agenda pública como abordado por Kingdon (1984), Meny e Thoenig (1992), Subirats (1994) e Frey (2000). Além disso, foi discutida a classificação dos atores de acordo com seu poder de mobilização frente ao problema, como forças que aliadas à relevância do problema permitam sua inserção na agenda.

O estudo em questão descreveu os critérios que identificaram a carência científico-tecnológica como um problema relevante e como os órgãos governamentais e a associação dos criadores de camarão atuaram nesta questão.

O trabalho está estruturado em quatro partes. Na primeira apresentam-se os conceitos teóricos referentes à agenda pública, identificação de problemas e classificação dos atores. Em sequência é apresentado um resumo histórico da atuação do governo na carcincultura. A terceira parte retrata a identificação dos aspectos teóricos da construção da agenda, abordados anteriormente. Por fim, é apresentada a conclusão.

Construção da Agenda Pública

Políticas desenvolvidas de uma maneira funcional por autoridades e estruturas governamentais denominam-se políticas públicas. Este tipo de política se desenvolve seguindo fases como é descrito por Frey (2000):

- ✓ Percepção e definição de problemas: Na qual se ressalta o evento de um fato ser percebido dentre um número infinito de possíveis campos de ação política. Têm-se o interesse tornar visível um problema.
- ✓ Agenda-setting: É Decidido se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. Tais inserções serão feitas de acordo com o reconhecimento da população sobre determinado problema.
- ✓ Elaboração de programas e decisão: É escolhida a alternativa mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Ocorrem diagnósticos e estudos das alternativas possíveis e de seus potenciais beneficiários.
- ✓ Implementação de políticas: Será posta em execução a política, acarretando resultados e impactos.
- ✓ Avaliação de políticas e a eventual correção da ação: É verificado o cumprimento dos objetivos e o programa implementado é avaliado no tocante a seus impactos.

As fases representam um “ciclo político” as quais se constituem em um modelo de análise da vida de uma política pública e podem ser averiguadas no que diz respeito ao poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram em cada uma delas.

Uma das atividades mais difíceis de serem colocadas em prática, no desenvolvimento de políticas públicas, é a identificação do problema ou percepção e definição de problemas. Construir uma agenda pública não é uma atividade facilmente executável. Isto ocorre principalmente porque não se consegue definir objetivamente os problemas a serem tratados e, também, não se tem clareza na definição do mesmo (SUBIRATS, 1994).

A agenda pública remete a problemas que levantam opiniões públicas contraditórias e exigem, por isto, intervenção da autoridade pública. A principal característica de uma agenda é o grau de consenso ou conflito derivado do problema considerado (MENY; THOENIG, 1992).

Kingdon (1984) descreve três estruturas básicas a serem identificadas para que um tema seja considerado um problema: a visualização de um problema pode ocorrer pela análise de indicadores, pela observação de eventos ou fatos e pelo mecanismo de *feed-back* no qual se faz uma interação entre os poderes públicos e a população. Ter-se-á um problema quando os indicadores quantitativos conseguirem demonstrar uma situação que precisa de atenção; quando a atenção volta-se para eventos que toma grandes proporções; e quando existe um *feed-back* entre

os agentes públicos e aqueles que reclamam por algo, como uma reivindicação dos cidadãos frente ao problema enfrentado. O tema só passará para a agenda pública se estas três estruturas coexistirem, a existência de apenas uma ou duas delas não ocasionará a entrada de um assunto na agenda do governo.

Para que um problema faça parte de uma agenda, ele precisa atender a condições específicas como descrito por alguns autores:

QUADRO 1 - Condições específicas para formação da agenda

Autores	Condições
Meny e Thoenig (1992)	✓ Ser de competência da autoridade pública; ✓ Ser percebido como uma situação insatisfatória; ✓ Ser transcrito em uma linguagem que permita sua análise.
Subirats (1994)	✓ Ganhar grandes proporções, como crises; ✓ Assumir características atípicas, peculiares; ✓ Ocasionar pressões emotivas; ✓ Atingir proporções globais; ✓ Remeter a assuntos relacionados à legitimidade e poder; ✓ Ganhar notoriedade pública.

Fonte: Elaborado pelos autores

Pela dificuldade em se definir os problemas, a agenda pública não pode ser apenas descrita como uma fórmula que desenha os problemas a serem solucionados de uma forma sistemática e não natural. A agenda passa a ser construída pelo desenvolver das ações públicas que envolvem diversos atores buscando solucionar o problema (ANDRADE, 2004).

Assim, Cobb e Elder (1971) descrevem a importância dos atores e propõem sua diferenciação de acordo com sua capacidade de mobilização:

- ✓ Os atores propriamente ditos atuam social e politicamente por meio de organizações (partidos, associações, movimentos sociais, etc). Destes podem ser destacados aqueles que contribuem ativamente, os grupos de identificação, e aqueles menos ativos ou grupos de atenção.
- ✓ Os públicos se referem aos espectadores, dos quais uns são mais informados e interessados, públicos interessados, e outros são menos informados e interessados, público em geral.

Kingdon (1984) classificou os atores em visíveis e invisíveis, onde os primeiros estariam agindo diretamente na construção da agenda e os últimos atuariam na especificação de alternativas. Os tipos de atores que compõem cada classe são:

- ✓ Atores visíveis representados pelo presidente, membros do congresso, mídia, partidos políticos.

- ✓ Atores invisíveis que seriam especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira e *staff* do congresso.

De acordo com a importância desses atores, Frey (2000) diz que são a mídia e outros meios de comunicação política e social que colaboram para que seja atribuída importância política a um problema peculiar.

Novas abordagens das políticas públicas retratam a interação entre atores como uma possibilidade para solucionar problemas de cunho coletivo. Desta forma Kenis e Schneider *apud* Andrade (2004) relatam que “redes relativamente estáveis e de avanço das relações em que são mobilizados recursos dispersos de modo a orquestrar a ação coletiva em direção a solução de um problema comum” denominam-se *policy networks*.

Klaus Frey (2000) descreve que *policy networks* “são as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo, como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”. As *policy networks* São compostas de agentes corporativos, estruturam-se como um conjunto de relações interorganizacionais, são destituídas de agentes centrais estáveis ou hegemônicos, não envolvem muitos participantes, exigem ação coletiva, e podem ser caracterizadas pela interação e coordenação de seus agentes em torno de objetivos estratégicos (MACEDO, 1999).

Prittwitz (1994) descreve a estrutura horizontal de competências, o alto fluxo de comunicação e o controle mútuo intenso como características peculiares das *policy networks*. Estas redes passam a visualizar relações horizontais entre os atores, contrariando concepções tradicionais da hierarquia do Estado.

O conceito de *policy network*, descrito por Macedo (1999) chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão freqüentemente ligados lateralmente. Enfatiza, ainda, que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais e procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário.

De acordo com Fleury (2005) fatores têm influenciado o surgimento de *policies network* ou redes políticas como denominado pela autora:

A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses em conflitos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não-governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas, são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais (FLEURY, 2005, p.18).

A autora complementa que a manifestação de redes de políticas representa uma tentativa de criação de novos modelos de coordenação, que sejam capazes de solucionar as necessidades e características do contexto atual, onde o poder apresenta-se como plural e diversificado.

Neste sentido, Farah (2004) argumenta que a construção das agendas públicas, a partir dos anos 80, adquiriu um novo sentido: a descentralização que visava uma maior participação da

população em busca de um uso mais eficiente dos recursos públicos; estabelecimento de ações prioritárias, relacionadas às urgências; a integração entre o Estado e a sociedade civil; e maneiras originais de gestão pública para garantir a eficiência e a efetividade da ação do Estado.

A entrada de um problema na agenda pública depende de sua notoriedade junto ao público (MENY; THOENIG, 1992; SUBIRATS, 1994), entre outros fatores. Assim, um problema pode ser incluído na agenda pública a partir da ação descentralizada de vários atores que atuam para solucionar um problema em comum. Estes atores podem representar forças diferenciadas que impulsionam a entrada de um problema na agenda do Estado.

Histórico das Políticas Públicas de Incentivo à Carcinicultura

O Brasil é o sétimo maior produtor no setor de carcinicultura, estando atrás apenas da Tailândia, China, Indonésia, Vietnã, Índia e Bangladesh. O litoral brasileiro apresenta uma costa de 8.500 km, 1.400.000ha de mangue, 500.000ha de terras sinalizadas e planas ao longo da costa, clima tropical, além de boa infra-estrutura de transporte ao longo da costa que favorecem o desenvolvimento da carcinicultura (SEBRAE, 2006).

O Nordeste de modo geral oferece boas condições para o desenvolvimento da carcinicultura e, em particular, o Estado do Rio Grande do Norte que se apresenta como um dos maiores produtores de camarão em cativeiro do Brasil. A localização geográfica do estado, que permite proximidade com mercados internacionais, o clima adequado ao desempenho da atividade, a qualidade das águas, o bom relacionamento existente entre os atores, a dimensão do mercado brasileiro, a geração de trabalhos que aproveitam mão-de-obra local, oportunidade de crescimento para pequenas empresas, desenvolvimento de tecnologias, aumento da oferta de alimentos e o interesse dos governos federal e estadual pela atividade desempenham os pontos favoráveis ao desenvolvimento da carcinicultura no Rio Grande do Norte (CLUSTER DO CAMARÃO DO RN, 2001).

A atividade está em expansão e ocupa o segundo lugar nas exportações do estado (AGN, 2006), o que incentiva a busca pelo desenvolvimento do setor. Sua relevância pode ser observada através dos benefícios que a carcinicultura pode trazer para o estado: a utilização de áreas improdutivas para a produção; oferta de mais empregos para a região; participação de pequenos e médios produtores; contribui para o aumento da exportação; colabora para a sustentabilidade ambiental, uma vez que a atividade exige boa condição das águas; e se constitui em um setor privado e consciente de suas responsabilidades (SEBRAE, 2006). Cabe destacar, no entanto, que a preocupação do estado com esse setor deve-se também aos possíveis impactos negativos, relacionados principalmente a questão ambiental, quando desenvolvida de forma descontrolada.

Tendo em vista as potencialidades naturais do estado para o desenvolvimento da carcinicultura e os benefícios que a atividade traz para a população, a primeira atuação governamental neste setor data de 1975. Nesse ano, sob o governo de Cortez Pereira, foi criado o "Projeto Camarão", que tinha a pretensão de incentivar a criação de camarão em viveiros em áreas de pequenas e médias salinas, onde se passava por crises oriundas da modernização e concentração do parque salineiro por grandes empresas, em especial, estrangeiras (FELIPE; CARVALHO, 2002). O "Projeto Camarão" foi desenvolvido para reduzir o desemprego, utilizando as áreas das salinas desativadas a partir da criação de camarão marinho, baseando-se em estudos de viabilidade tecnológica e econômica (FELIPE; CARVALHO, 2002; MOURA, 2006).

O “Projeto Camarão” desenvolvido pelo Governo do Estado do RN em 1975 já mostrava a necessidade de um melhor desenvolvimento científico e tecnológico para auxiliar a execução da atividade. A atual política brasileira destinada à indústria, à tecnologia e ao comércio exterior está articulada com a orientação estratégica do governo relacionada ao desenvolvimento sustentável, ao emprego e à inclusão social (BRASIL, 2003), mostrando que os resultados buscados hoje, em nível nacional, são similares aos resultados de anos atrás, pretendido pelo “Projeto Camarão”. As diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior objetivam:

o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacional” (BRASIL, 2003).

Em 1993, foi apresentada pela Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte -EMPARN uma proposta para a criação de um centro de pesquisas, para facilitar e melhorar o desenvolvimento da carcinicultura. A atual administração da governadora Wilma de Faria criou a FAPERN (Fundação de Apoio à Pesquisa) e um Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Rio Grande do Norte, juntamente com planos regionais de desenvolvimento, objetivando atingir uma melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (FAPERN, 2006).

Foi a partir dessa política maior de desenvolvimento social e tecnológico, desenvolvida pelo estado, que surgiu o CTC, como descrevem Baldi, Lopes e Castro (2006). Assim, ainda de acordo com os autores, o CTC seria desenvolvido para criar a infraestrutura necessária para a produção de camarão em cativeiro.

A missão do CTC é “gerar, adaptar e difundir conhecimentos e tecnologias, visando o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva da carcinicultura”. Os estudos do CTC buscam averiguar os efluentes e seu tratamento, uma melhoria na produtividade utilizando, para isto, de fertilização de viveiros, estudo de doenças e estresses e melhoria genética dos camarões (MOURA, 2006).

O Centro Tecnológico do Camarão na Agenda Pública

Mesmo sabendo-se das melhorias sociais trazidas pela carcinicultura e das potencialidades naturais oferecidas pelo estado, a produção de camarão do RN entrou em crise. A atividade apresentava as condições descritas por Meny e Thoenig (1992) e Subirats (1994) que possibilitava a identificação do problema em questão: a necessidade de incentivos relacionados a políticas de ciência e tecnologia, que seria suprida com a construção do Centro Tecnológico do Camarão – CTC.

As condições que justificam a existência do problema de acordo com Meny e Thoenig (1992) e Subirats (1994) podem ser visualizadas no quadro abaixo:

QUADRO 2 - Condições que levaram o CTC a entrar na agenda pública

Fonte das Informações	Condições do Problema
MOURA (2006)	✓ Quedas de lucratividade, provenientes de doenças; ✓ Ausência de conhecimento tecnológico e científico.
SEBRAE (2006)	✓ Falta de apoio sistemático do Governo Federal, através de ações e do Ministério do Meio Ambiente; ✓ Novas pesquisas e programas de capacitação de mão de obra para o setor.
CLUSTER DO CAMARÃO DO RN (2001)	✓ Infra-estrutura (energia, estradas, portos e comunicações) não apropriada; ✓ Inspeção sanitária inconsistente; ✓ Falta de apoio nacional para fabricação de ração; ✓ Ausência de serviços pela internet; ✓ Precariedade da educação ambiental; ✓ Falta de ordenamento da atividade; ✓ Falta de preparo técnico para produtores.

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com a metodologia para identificação de um problema proposta por Kingdon (1984) pode-se analisar uma retração sofrida pelo setor de 30,65% quando comparado os anos de 2004 e 2005 (BARRETO, 2005). Outro índice analisado foi o de exportação do camarão que sofreu uma queda de 53,6% quando comparadas às quantidades exportadas em janeiro de 2005 com as de janeiro do ano de 2006 (BALDI; LOPES; CASTRO, 2006).

Em uma seqüência cronológica apresentada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB (2006), na tabela abaixo, pode-se observar o aumento na quantidade de toneladas exportadas que no ano 2000 era de 1.903 toneladas e em 2004 era de 21.165 toneladas. No entanto este aumento na quantidade de produto exportado foi acompanhado por uma queda no preço médio do camarão exportado que em 2000 e 2001 era de US\$ 7,07 por Kg passando para US\$ 3,79 em 2003. A partir de 2004 houve tanto queda na quantidade exportada quanto no preço médio do produto. Neste período várias fazendas de camarão de pequeno porte foram desativadas, outras maiores diminuíram sua produção e alguns dos grandes processadores desativaram unidades de processamento, demitindo e ou dando férias coletivas aos funcionários. Se no período de desenvolvimento da carcinicultura sugiram laboratórios de produção de pós-larvas (Náuplios), neste momento, nas fazendas em que existiam laboratórios, foram fechados mantendo-se apenas um número concentrado de grandes laboratórios (CARCINEREDES, 2006).

O gráfico referente à exportação de camarão pelo Rio Grande do Norte mostra o período de crescimento e queda na quantidade de produto exportada.

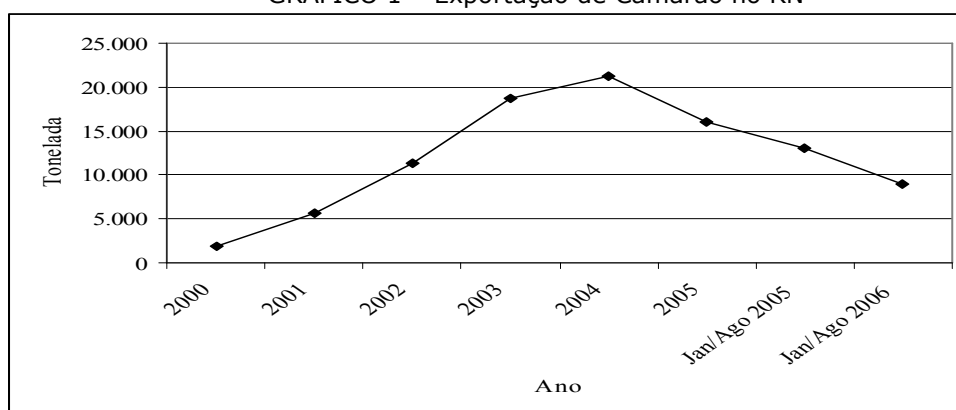
Os números da carcinicultura no estado também retratam índices importantes da atividade referente à quantidade de fazendas, à geração de empregos e à produção, como podem ser visualizados adiante, no Quadro 3.

TABELA 1 - CAMARÃO: Quantitativos Exportados e Preços Médios de Exportação – Rio Grande do Norte

Ano/Período	Toneladas	Variação (%)	Preço Médio (US\$/kg)	Variação (%)
2000	1.903	-	7,07	-
2001	5.714	200	7,07	-29
2002	11.376	99	4,17	-17
2003	18.664	64	3,79	-9
2004	21.165	13.4	3,9	2.9
2005	15.961	(24.6)	3,86	1.5
Jan/Ago 2005	12.981	-	3,9	-
Jan/Ago 2006	8.917	(31.6)	4,09	4.9

Fonte: CONAB (2006)

GRÁFICO 1 – Exportação de Camarão no RN



Fonte: Adaptado da CONAB (2006)

QUADRO 3 - Números da Carcinicultura no Estado do Rio Grande do Norte

Números de fazendas no Estado	496 fazendas
Geração de Empregos	60.000 empregos
Produção em 2005	25 mil toneladas, o que representa 40% da produção nacional.

Fonte: IDEMA, 2006

Em relação à outra etapa na identificação do problema proposto por Kingdon (1984), aconteceram fatos que evidenciaram a queda na lucratividade devido a doenças presentes nos viveiros (MOURA, 2006). Quanto ao mecanismo de *feed-back* (KINGDON, 1984), através da integração entre os produtores e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN sentiu-se que os criadores tinham dificuldades em manejar as atividades, o que ocasiona falhas na cadeia produtiva e com isto não se conseguia um produto de alta qualidade, perdendo conseqüentemente participação no mercado internacional (SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA A INCLUSÃO SOCIAL, 2005).

Vários atores atuaram para que o problema recebesse a atenção necessária para entrar na agenda do governo. Destes atores, pode-se destacar o papel dos criadores de camarão que em associação compõem o *cluster* do camarão no estado, os quais têm interesse direto no melhoramento da atividade e podem ser caracterizados como atores propriamente ditos e grupos de identificação como caracterizaram Cobb e Elder (1971).

Já a classificação dos atores proposta por Kingdon (1984) permitiu identificar outros atores. O presidente da República, através do Ministério de Ciência e Tecnologia, e a governadora do Estado do RN podem ser descritos como atores visíveis por aturem de forma ativa na construção

da agenda pública. Neste sentido, sabe-se que o CTC contou com R\$ 1,8 milhões para sua construção, dos quais R\$ 1,3 foram disponibilizados pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e R\$ 0,5 milhão pelo governo do estado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

Os especialistas, acadêmicos e pesquisadores, da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte - EMPARN, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, da Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte - FAPERN e da Fundação Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura - FUNPEC (FAPERN, 2006), podem ser identificados como atores invisíveis (KINGDON, 1984) já que estão mais envolvidos com alternativas que possam solucionar o problema. A cada instituição caberia trabalhar com atividades científico-tecnológicas de acordo com sua especialidade, compondo as atividades que viriam a fazer parte do CTC para atender a demanda em questão.

Diante dos fatores abordados, vê-se que o processo político que culminou com a introdução do CTC na agenda pública contou com a atuação de uma rede de atores (KENIS e SCHNEIDER *apud* ANDRADE, 2004): Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte, Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SEDEC, Fundação Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, associações do setor de carcinicultura (FAPERN, 2006; GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2005). Cada um destes atores atuou de modo específico para a construção do CTC:

QUADRO 4 – Atores e Atividades na rede

Ator	Atividade na Rede
SEDEC	Mediação dos Recursos provenientes do Governo Federal para utilização no CTC;
CNPq	Disponibilidade de 270 mil reais em bolsas para os pesquisadores do CTC;
Associações do setor	Como exemplo, a Associação Brasileira dos Criadores de Camarão – ABCC e a Associação Norte Rio Grandense de Criadores de Camarão – ANCC, que têm participação direta no setor e acompanham as reuniões mensais do <i>cluster</i> ;
EMPARN, UFRN, FAPERN, FUNPEC	Realização de estudos e pesquisas no CTC para o desenvolvimento do setor. A UFRN, através da pró-reitoria de pesquisa e do NAPE (Núcleo de Aquicultura e Pesca) se coloca como responsável pelo desencadeamento da discussão e necessidade de criação do CTC.

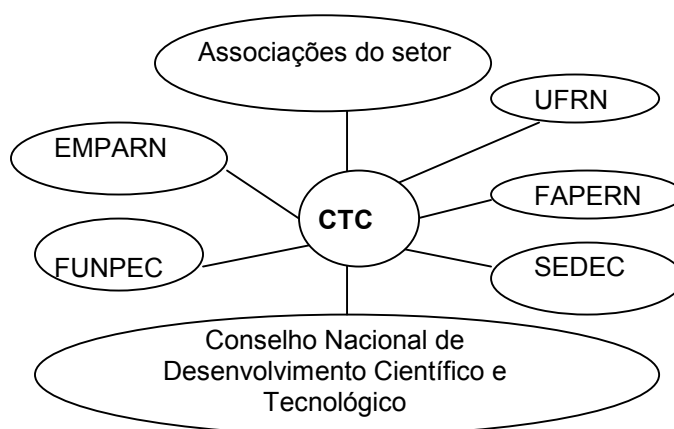
Fontes: SEDEC (2004); CNPq (2004); INFORMATIVO COOPERCAM (2005); FAPERN (2006); CARCINEREDES (2006).

Esta rede de atores compõe o *cluster* da carcinicultura no estado. *Cluster* é um aglomerado produtivo que pode ser entendido como a articulação entre diferentes setores econômicos, governo e sociedade (INFORMATIVO COOPERCAM, 2005). Tal *cluster* ou rede se mantém continuamente em ação com reuniões mensais com a participação de pesquisadores, empresários, estudantes, professores e muitas pessoas que tem contato direto com a carcinicultura (INFORMATIVO COOPERCAM, 2005).

A rede ou *policy network* possui estruturas horizontais, por isto possibilitou a difusão da comunicação e o controle mútuo entre os atores contrariando as estruturas hierárquicas das

políticas tradicionais (PRITTWITZ, 1994). Tendo em vista as dificuldades que a carcinicultura estava atravessando, vários atores agiram de forma diferenciada, de acordo com sua capacidade e especialidade, de forma a exercer uma força conjunta necessária para que o CTC entrasse na agenda pública do Estado do RN. Abaixo, pode-se verificar a rede de relações horizontais composta pelos atores:

FIGURA 1 – Rede da atores



Fonte: Elaborado pelos autores

A partir da visualização de todos os atores envolvidos no problema fica mais fácil perceber a proporção que o problema tomou, o que pode facilitar o sua entrada na agenda pública. Pois se deixa de olhar apenas onde o problema acontece, passa-se a enxergar o público que não está diretamente ligado à atividade, mas também passível de ser afetado. Além disso, tem-se mais clareza para entender como o problema poderia se ramificar causando problemas sociais e econômicos.

Embora se saiba que a atividade possa trazer ganhos econômicos e sociais ao estado, vale ressaltar seu caráter prejudicial que devasta os manguezais, áreas onde são estabelecidas as fazendas de camarão. Estes locais, por lei, deveriam permanecer intocados (PRAZERES, 2001). A destruição destas áreas pode levar a um desequilíbrio do ecossistema como um todo prejudicando, além dos camarões, outras espécies marinhas. Em estudos históricos, em outros países como Equador, Tailândia e Filipinas, ficou provada a insustentabilidade, a longo prazo, da carcinicultura (PRAZERES, 2001). Com a depredação dos mangues, estes não podem servir de filtros para os produtos químicos e antibióticos utilizados nos viveiros, pois passam a se acumular no ambiente impossibilitando a atividade após alguns anos. Assim, a atividade não pode ter continuidade e conseqüentemente, causa danos econômicos e sociais ao estado e principalmente àqueles que utilizam a atividade como meio de sobrevivência. Assim, a atividade deveria ganhar especial atenção quanto às formas de preservação da natureza, pois práticas incorretas de cultivo podem culminar na insustentabilidade da própria carcinicultura.

Conclusão

Tendo como ponto de partida o entendimento das políticas públicas como um processo, é possível vislumbrar a dinâmica de um conjunto que é gerado dentro de um sistema político e realizar um exercício que permite apreender a política em sua totalidade.

Dentre os momentos que constituem o processo da política deu-se destaque especial a formação da agenda. Essa trata especificamente de uma situação na qual a participação da sociedade ocorre através da expressão dos problemas que considera como relevantes para se constituírem como objeto das políticas públicas.

No caso da introdução do CTC na agenda pública, a evolução no entendimento de sua necessidade permitiu a sua apropriação como temática relevante na agenda pública o RN, pois foi através dessa dimensão que o processo ocorreu efetivamente.

A introdução do CTC na agenda pública se fazia necessária diante das dificuldades pelas quais vinham passando os produtores. Tais dificuldades relacionadas às perdas na lucratividade, proliferação de doenças na criação, falta de preparo dos produtores, ausência de técnicas mais específicas para a criação (MOURA, 2006; SEBRAE, 2006; CLUSTER DO CAMARÃO DO RN, 2001) se não superadas poderiam provocar uma crise mais intensa no setor que poderia se alastrar em aspectos sociais e econômicos pelo estado.

O CTC surge com uma proposta de criar melhores condições para a produção, para que assim a atividade possa contribuir para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte desde o crescimento significativo de exportações, manutenção e/ou aumento na oferta de empregos e até a inclusão de pequenos e médios produtores na atividade (SEBRAE, 2006).

A união dos atores possibilitou exercer uma pressão maior que a destes mesmos atores de forma isolada para que o CTC entrasse na agenda pública. A cooperação entre os atores permitiu construir uma rede de interação que possibilita facilidades para os membros, o que ocorreria de maneira mais dificultosa se cada ator atuasse independentemente. Vê-se a atuação da *policy networks* por intermédio da interação de diferentes instituições e grupos tanto do executivo (o próprio governo do RN), como da sociedade (carcinicultores), e a Universidade na formação e na implementação de uma determinada *policy* (KLAUS FREY, 2000)

A *policy network* (PRITTWITZ, 1994) favoreceu os pequenos e médios produtores que passaram a ter uma voz mais forte quando associados. Permitiu também que o acontecimento deixasse de ser de conhecimento único dos produtores e passasse a expressar uma insatisfação de um maior número de atores através das parcerias. Isto pode ser visto com a aliança entre os produtores e a SEDEC que visualizava na situação aumento do desemprego, acarretando em quedas sobre os demais setores econômicos e no índice de desenvolvimento social.

Os outros parceiros que se destinam mais especificamente a pesquisas científicas e tecnológicas como a FAPERN, EMPARN, FUNPEC e a UFRN puderam contribuir de forma efetiva para a construção de alternativas para atender a carência científica-tecnológica do setor. Cada um dos atores disponibilizou suas capacidades técnicas específicas para proporcionar à atividade formas de superar as dificuldades e formar o CTC. Desta maneira pode ser possível que a carcinicultura mantenha sua capacidade de produção e atinja uma melhor qualidade dos produtos. Uma melhor qualidade da produção pode possibilitar uma elevação dos índices de exportações do estado,

manutenção, ou talvez, aumentando as vagas de emprego contribuindo, por conseguinte, para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

Os problemas relativos à carcinicultura eram evidentes: proliferação de doenças, ausência de mão de obra qualificada e técnicas e programas de cultivo adequados (MOURA, 2006; SEBRAE, 2006; CLUSTER DO CAMARÃO DO RN, 2001). Assim, o problema tomou amplitude se espalhando por outras atividades econômicas ocasionado pelo efeito cascata e tornando-se uma crise de visibilidade pública. Foi necessária a intervenção da autoridade pública por ocasionar quedas no nível de emprego e nas exportações que remetem às competências da autoridade em questão.

As insatisfações dos produtores eram visíveis e se manifestavam através de associação apresentando-se como atores ativos que lutaram para que o Centro Tecnológico do Camarão entrasse na agenda do governo.

Desta forma, muitas condições (MENY e THOENIG, 1992; SUBIRATS, 1994; KINGDON, 1984) para que um problema seja incluído na agenda governamental puderam ser identificados no setor da carcinicultura. E através de atores atuantes e competentes se desenhou o CTC como alternativa para solucionar o problema em questão.

Conclui-se então que o CTC entrou na pauta governamental por ter sido a opção escolhida para sanar a falta de conhecimento técnico-científico que se mostrou um problema de grande relevância e repercussão pública. O CTC foi construído e expandiu suas atividades de apoio para diversos segmentos da aquicultura, sendo hoje denominado de Centro Tecnológico da Aquicultura (CTA).

É importante lembrar que o processo das políticas públicas deve ser retroalimentado continuamente através de demandas da sociedade, principalmente para que as questões mais urgentes possam efetivamente serem vistas de forma ampliada e enfrentada com ações potenciais. Tais ações devem repercutir em um desenvolvimento social e/ou econômico, como pode ser constatado com a construção de CTC no RN que trouxe maior potencial competitivo a carcinicultura.

Referências

- ANDRADE, J. A. **O espaço Público como uma Rede de Atores: A Formação da Política de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil**, 2004. 219 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- AGN - Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S/A. **A Rede integrada da Carcinicultura**. Disponível em: <<http://www.agn.rn.gov.br/18rede1.htm>>. Acesso em: 11 de Julho de 2006.
- BALDI, M., LOPES, F. D., CASTRO, R. B. de. A Criação do Centro Tecnológico do Camarão no Rio Grande do Norte: Uma Análise a partir da Abordagem da Tríplice Hélice e da Perspectiva de Redes Sociais. In: XXIV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. Inovação em Redes & Redes de Inovação, 2006. Gramado-RS. **Anais...** Gramado: ANPAD, 2006.
- BARRETO, B.. Políticas Públicas devem Recuperar a Carcinicultura. **O Mossoroense**. 2005. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/omossoroense/190106/conteudo/cotidiano3.htmv>. Acesso em: 11 de setembro de 2006.
- BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília, nov. 2003. Disponível em: <http://www2.rn.sebrae.com.br/uploads/pro_bra_camarao.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2006.
- CARCINEREDES (Projeto: FAPERN/CNPq). **O Agronegócio da Carcinicultura no RN e a Estruturação da sua Rede Local e Mundial: aspectos necessários a uma competitividade sustentável a médio e longo prazo**, 2005.

- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **MCT irá investir em Centro de Pesquisas de Camarão no Rio Grande do Norte** (2004). Disponível em: <<http://memoria.cnpq.br/noticias/210604.htm>>. Acesso em: 17 de abril de 2007.
- COBB, W. R. ELDER. V. The Politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory, **Journal of Politics**, 1971.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Comparativo das Exportações dos Principais Produtos pelo Rio Grande do Norte** (2006). Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/sureg/rn/exportacao_de_produtos_jan_ago_2006.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2007.
- CLUSTER DO CAMARÃO DO RN. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Carcinicultura no Estado do Rio Grande do Norte**: Diretrizes para as Principais Ações do Desenvolvimento Sustentável da Carcinicultura. GCL Gráfica e Editora, 2001.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, vol. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FAPERN – Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte. Entrevista com a Governadora Wilma de Faria. **REVISTA FAPERN**. Natal, v. 1, n. 3, p. 4-5, Abr./Mai. 2006.
- FELIPE, J. A., CARVALHO, E. A. **Economia Rio Grande do Norte**: Estudo geo-histórico e econômico. João Pessoa: Editora Grafset, 2002.
- FARAH, M.F.S.. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 01, p 47-71, Jan./Abr. 2004.
- FLEURY, S.. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, 2005, p. 77-89.
- FREY, K. Políticas: Um Debate Conceitual e Reflexões à Prática de Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 212-259, junho 2000.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Ministério Firma Convênio para Instalar Centro Tecnológico do Camarão no RN** (2005). Disponível em: <http://www.rn.gov.br/principal/noticias.asp?idnoticia=3845>. Acesso em: 11 de setembro de 2006.
- IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. **Números da Carcinicultura no Rio Grande do Norte**. Revista do IDEMA. Ano I n. 1, fev 2006.
- INFORMATIVO COOPERCAM. **Um arranjo que deu certo: cluster do camarão do Estado vai completar cinco anos de reuniões ininterruptas**. Arez – RN, nº17. Ago. 2005.
- KINGDON, W. J. **Agendas, alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown and Company, 1984.
- MACEDO, M. de M. **Agências de Desenvolvimento e Policy Networks**: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago. 1999.
- MENY, I., THOENIG, J.C.. **Las Políticas Públicas**. Madrid: Ariel, 1992.
- MOURA, E. V. Centro Tecnológico será uma Realidade. **Revista FAPERN**. Natal, v. 1, n. 3, p. 8-9, Abr./Mai. 2006.
- PRAZERES, M.. Cultivo de camarão ameaça mangues no RN. **Estado de São Paulo**. Nov, 2001. Disponível em: <http://www.biodiversityreporting.org/index.php? 2002>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2007.
- PRITIWITZ, V.. **Politikanalyse**. Opladen: Leske + Budrich, 1994.
- RICHARDSON, R. J.. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ed. São Paulo, Atlas, 1999.
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **A Carcinicultura no Mundo**. Disponível em: <http://www2.rn.sebrae.com.br/uploads/carcinicultura_mundo.pdf>. Acesso em: 30 de julho de 2006.
- SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA A INCLUSÃO SOCIAL. **CENTRO TECNOLÓGICO** (2005). Disponível em: <http://secis.mct.gov.br/index.php?action=/content/=16732>. Acesso em: 11 de setembro de 2006.
- SEDEC – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. Reunião do CTC é adiada para a Próxima Semana (2004). Disponível em: <http://www.sedec.rn.gov.br/noticias.asp>. Acesso em: 17 de abril de 2007.
- STABLEIN, R. Dados em Estudos Organizacionais. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. **Handbook de Estudos Organizacionais**, São Paulo: Atlas, 2001. v.2, cap. 3, p. 63-88.
- SUBIRATS, J. **Análisis de Políticas Públicas y Eficácia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.
- VERGARA, S. C.. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo, Atlas, 1997.