

Alencar, Joana Luiza Oliveira; Reyes Junior, Edgar

**Working Paper**

## Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo

Texto para Discussão, No. 2355

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Alencar, Joana Luiza Oliveira; Reyes Junior, Edgar (2017) : Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo, Texto para Discussão, No. 2355, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177571>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2355

**ANÁLISE DA REDE DE  
RELAÇÕES E SUA INFLUÊNCIA  
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO**

**Joana Luiza Oliveira Alencar  
Edgar Reyes Junior**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





### ANÁLISE DA REDE DE RELAÇÕES E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Joana Luiza Oliveira Alencar<sup>1</sup>  
Edgar Reyes Junior<sup>2</sup>

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <joana.alencar@ipea.gov.br>.

2. Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).  
*E-mail*: <prof.edreyes@gmail.com>.

## Governo Federal

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Ernesto Lozardo

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Edison Benedito da Silva Filho

### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 PODER RELACIONAL, CAMPO E REDES .....	8
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	13
4 RESULTADOS E ANÁLISE.....	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS .....	34
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	36
APÊNDICE .....	37



## SINOPSE

Este trabalho analisa a influência da atuação dos representantes da sociedade no encaminhamento de demandas por políticas públicas. O objeto de estudo é o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e são utilizadas as abordagens de redes sociais e de campos com o objetivo de investigar a relação entre os conselheiros e o resultado de sua atuação na formulação da política nacional. As fontes de pesquisa foram 46 atas de reunião do CNTur, registradas de 2003 a 2015, cuja análise identificou as propostas levadas ao CNTur e os conselheiros proponentes e apoiadores como subsídio para formação da rede do conselho. A seguir, foram realizadas entrevistas com foco nas demandas propostas e na pesquisa documental. Os resultados indicam que a diversidade de atores envolvidos, dos atores externos contrários e a propensão a contestar regras preestabelecidas são características que favorecem o encaminhamento positivo da demanda; todavia, a existência de consenso no conselho não auxilia seu atendimento.

**Palavras-chave:** Estado e sociedade; campo político; análise de redes; conselhos.

## ABSTRACT

This study analyses the influence of the actions undertaken by representatives of society in conveying demands for public policies. The object of the study is the National Tourism Council. Social network and field approaches were used with the goal of investigating how councilors engage with each other, and the results of their actions in the elaboration of tourism policies. The study makes studies 46 records of CNTur meeting minutes, recorded between 2003 and 2015. The analysis identified the demands presented, as well as the councilors who proposed, or supported them; this information served as a subsidy to the identification of the council's network structure. The results show that diversity among actors involved, external opposing actors, and propensity to contest pre-established rules are characteristics that favor the advancement of a demand. However, the existence of consensus in the council does not necessarily help in obtaining a favorable advancement of a demand.

**Keywords:** State; Society; political field; network analysis; councilors.





## 1 INTRODUÇÃO

A interação é natural à atividade de governar, especialmente em democracias. Governos são incapazes de resolver sozinho demandas sociais complexas, pois eles precisam da cooperação de outros grupos sociais, e a colaboração entre Estado e sociedade possibilita unir esforços na construção de serviços públicos (Bonafont, 2004). Neste contexto, os conselhos de políticas são vistos como mecanismos de democracia no Brasil, ou seja, instâncias institucionalizadas de interação entre Estado e sociedade, e eles caracterizam-se pela vinculação ao órgão do Poder Executivo, pela criação – por meio de instrumento legal – de leis ou decretos, e pela presença em diversas áreas de políticas públicas (Gohn, 2000; Carneiro, 2006; Lima, 2014).

Este trabalho tem como objetivo analisar a influência da atuação de representantes da sociedade no encaminhamento de demandas por políticas públicas. Para isso, foca o olhar na atuação desses em um conselho de políticas de âmbito nacional e nas estratégias de seus integrantes para efetivar demandas próprias. A análise que será desenvolvida considera como sociedade todos os agentes que não são integrantes do poder público, o que inclui os agentes do mercado. O objeto de análise é o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), cuja composição é majoritariamente de setores empresariais, ou seja, quando a sociedade é citada ao longo deste texto, trata-se, na maior parte, de setores empresariais e uma pequena representação de setores profissionais.

A análise proposta baseia-se em conceitos presentes nas abordagens de redes sociais e campos, compostas por relações entre indivíduos ou grupos. Alguns estudos tomam como base a pesquisa de redes sociais e a noção de campo separadamente, mas já existem tentativas de utilizá-las de forma conjunta (Nooy, Mrvar e Batagel, 2005; Candido, Sacomano e Côrtes, 2015). Uma rede social é uma estrutura de relações, temporalmente delimitada, formada por vínculos construídos ao longo do tempo entre atores, e as interações da rede formam uma arquitetura que interfere diretamente na ação social. Percebida no interior do campo político, a rede tem a intenção de superar a visão de política pública centrada somente no Estado ou sociedade (Marques, 1999; Marques e Bichir, 2011).

O campo fornece subsídios para entender as práticas e a forma como acontecem as relações, ou seja, os jogos que se desenvolvem no interior da estrutura da rede. Campo

político é um microcosmo, no qual existem jogos de poder mediados por relações constantes e decisivas entre os atores, e é necessariamente composto por três elementos: atores, jogo e capital político. Em suma, são atores que utilizam estratégias de ação para obter o capital que é próprio a cada campo. No caso do campo político, capital político (Bourdieu, 2005; Fligstein e McAdam, 2012).

Após esta introdução, a segunda seção apresenta as abordagens teóricas de redes e campos; a terceira seção trata da metodologia utilizada e categorias de análise; em seguida, na quarta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa e, por fim, são feitas as considerações finais.

## **2 PODER RELACIONAL, CAMPO E REDES**

A estrutura da análise considera os conceitos e características de poder relacional, redes sociais e campos. A análise de redes aponta a estrutura de relações existente no objeto de estudo e a abordagem de campo permite observar a atuação política de cada ator que compõe o campo.

### **2.1 Poder relacional**

Como propriedade sistêmica (macro) e relacional (micro), a quantidade de poder em um sistema e sua distribuição entre os atores são coisas diferentes, mas estão relacionadas. Dois sistemas podem ter a mesma quantidade de poder, mas distribuído de forma igualitária em um e totalmente desigual em outro. O micro, que descreve as relações entre atores, e o macro, que descreve uma população, estão conectados na perspectiva de redes sociais (Hanneman e Riddle, 2005).

A sociologia relacional acrescenta o olhar para as relações ao estudo de característica de grupos e indivíduos. Isso significa ampliar a análise para os contatos, vínculos e conexões que ligam os atores políticos. O poder é uma propriedade fundamental das estruturas sociais, e a análise de redes entende o poder como um conceito estreitamente ligado à centralidade (Hanneman e Riddle, 2005; Marques, 1999).

O poder é consequência dos padrões de relação, cujas quantidades nas estruturas sociais podem variar. Por sua vez, a relação social é o efeito da reciprocidade entre atores

que se conectam. Para a sociologia relacional, a sociedade é uma estrutura de relações, ou seja, as relações não somente acontecem na sociedade, elas são a sociedade. Assim, sob esse ponto de vista, as relações são mais do que as trocas e transações pelas quais se materializam (Hanneman e Riddle, 2005; Donati, 2015).

A dimensão relacional do poder baseia-se no uso do capital social, em trocas, e também está conectada à localização de cada ator na rede de relações da organização. Donati (2015) cita capital social como a mais-valia das relações sociais, ou seja, a capacidade para gerar bens públicos relacionais a partir de um contexto organizacional. O poder relacional é o que deriva das possibilidades de posicionamento numa estrutura de relações sociais, considerando que elas podem ser mutáveis e adaptáveis.

## 2.2 Campos

A abordagem de campo utilizada nessa pesquisa é a de Bourdieu (1989; 1996; 2005), em especial os campos político e econômico. Nestes, há lutas motivadas pela tentativa de apropriação do capital específico. Campo político é um microcosmo, ou seja, está inserido em um macrocosmo a ele precedente, possui regras próprias e estrutura de relações que podem ser vistas como um jogo, que inclui recursos materiais e simbólicos sendo gerados ou disputados. Além disso, o campo possui uma crença que o sustenta. Compreender esses componentes significa compreender a gênese social do campo, ou seja, entender os atos e obras nele produzidos.

Identifica-se a noção de microcosmo como algo que, inserido num ambiente maior, tem certa autonomia em relação ao mundo exterior. Ter autonomia, nesse caso, implica regramento e critérios próprios de avaliação, além de um modo de funcionamento específico, o que o diferencia do mundo social mais amplo no qual está inserido. Nesse microcosmo, o jogo e a relação acontecem de forma simultânea e complementar (Bourdieu, 1989).

Ao tratar do campo econômico, Bourdieu (2005) enfatiza o papel dos agentes: para ele, a matéria-prima dessa criação é a relação entre eles. É ela quem define a existência de um campo econômico, que, dessa forma, é composto por fontes que são as empresas de produção e suas respectivas relações de força. As trocas mais importantes que se estabelecem entre o campo econômico e o ambiente exterior são aquelas feitas

com o Estado. O autor vê a disputa de forças entre empresas como a concorrência de forças para influenciar o Estado, ou seja, a regularização, os direitos de propriedade, tarifas e outros fatores que afetam os interesses dos agentes.

As empresas, como agentes do campo econômico, determinam a estrutura desse campo e, conseqüentemente, as relações de força que ali vão existir. Elas controlam uma parte do campo de acordo com a importância que possuem, e essa força depende do capital que detêm. No campo econômico, as firmas dominantes exercem poder sobre as firmas dominadas mais pelo peso que detêm na estrutura do campo do que pela atuação direta (Bourdieu, 2005).

A composição de ideias aqui utilizada inclui os elementos trabalhados por Fliegstein (2007) e Fligstein e McAdam (2012), embora o conceito de campo por ele utilizado seja diferente. Para ambos os autores, o campo permite visualizar, necessariamente, um sistema de posições, como um campo de lutas. Para os autores, podem ser definidas como ordens ou arenas sociais locais situações em que existem atores que interagem e desenvolvem ações, criando um campo de ação. Como os atores de um campo desejam produzir padrões estáveis de interação, Fliegstein (2007) e Fligstein e McAdam (2012) consideram que a construção de instituições, entendidas como estabelecimento de regras estáveis num campo político, por exemplo, envolve a produção dessas regras por atores políticos poderosos. Assim, os grupos dominantes mantêm o poder e os outros grupos sobrevivem, ou seja, permanecem no jogo, apesar de possuir menos recursos.

### 2.3 Redes

Os pressupostos da análise de redes foram experimentados em ciências sociais, administração, sociologia, história, antropologia e outras áreas do conhecimento. Sob essa perspectiva, a unidade social consiste em indivíduo e seus respectivos vínculos culturais, sociais, econômicos ou políticos. Assim, o contexto social compõe-se de várias redes de relacionamentos, oriundas de diversas fontes. A estrutura observada com a visualização da rede é formada por nós e vínculos, e esses estabelecem ligações entre os atores. Os nós mostram as posições de cada ator e possibilitam verificar a estrutura geral de relações, e para isso, são necessárias informações acerca dos limites da rede, dos vínculos, do tipo e contexto de sua formação. Os vínculos obedecem a fluxos, que determinam a direção ou sentido. Quando o nó não possui vínculo, ele está solto na rede (Marques, 1999; Velázquez e Norman, 2005).

Normalmente, as redes possuem atores centrais. Eles localizam-se numa posição que permite acessar e difundir informações com mais facilidade em relação aos outros. A centralidade da rede trata dos atores individuais e sua posição na estrutura. Há, também, o conceito de centralização, que se refere à descrição da rede como um todo. É possível observá-lo pelos graus de centralidade, de intermediação e pela centralidade de autovetor. Quando a pessoa é necessária para que uma informação flua na rede, ela é central naquela rede. O grau de intermediação considera que um ator é mais central se for importante como intermediário entre outros atores, e a centralidade de autovetor mostra o quanto os atores mantêm contatos distribuídos por todos os grupos da rede (Nooy, Mrvar e Batagel, 2005; Velázquez e Norman, 2005; Reyes Junior, 2011).

A rede que possui um único ator central, maior que os demais atores, contribuindo e provendo informações e apoio, é denominada rede egocêntrica. Nessa rede, o ator central tem poder e impacto nas regras e nos resultados do campo; ele compõe a rede juntamente com seus contatos diretos (Freeman, 1982; Lee, 2002). Considerando o Estado de forma ampla, há campos ligados a redes cujo foco são políticas públicas específicas. Esses campos são compostos por atores sociais e políticos que também atuam em outras comunidades nas quais a ação social acontece, com seus conflitos e acordos. Por sua vez, a análise de redes ajuda a identificar os aspectos de atuação política do Estado decorrentes das relações (Marques e Bichir, 2011).

## 2.4 Unindo as perspectivas teóricas

Uma das bases da análise de redes sociais é que os relacionamentos são mais explicativos dos fenômenos do que das características pessoais de cada sujeito inserido no sistema, e por sua vez, a perspectiva de campos considera a identidade e história de cada ator. Além disso, esta análise traz ênfase sobre a posição dos atores como portadora de potencial explicativo para os contextos sociais (Tasselli, Kilduff e Menges, 2015). Utilizar a teoria de campo implica o desafio de entender as estruturas sociais formadas pelos sujeitos que compartilham significados – crenças, valores e percepções –, e as estruturas de poder são diretamente relacionadas a esses componentes subjetivos (Candido, Sacomano e Côrtes, 2015).

Conceito central na teoria de Bourdieu, o pensamento relacional é a base para a composição do sistema de relações, que se diferencia de um grupo de atributos. O significado social das pessoas num campo está diretamente concatenado com sua

posição em relação aos outros componentes e não necessariamente às suas características individuais (Nooy, 2003). Um aspecto presente tanto na abordagem de redes sociais como na de campos é a flexibilidade com que permitem estudar a realidade. Assim, a ação se define a partir da realidade observada no objeto de análise. A abordagem de campos considera fatores históricos, culturais e políticos, e a abordagem de redes sociais permite o mapeamento da estrutura do campo observando as posições dos atores em relação aos outros. Dessa forma, a partir da rede é possível perceber a distribuição do capital no campo (Candido, Sacomano e Côrtes, 2015).

Pode-se dizer que há dois aspectos principais a serem estudados pela análise de redes sociais: os atores (nós da rede) e as relações (linhas de ligação). Relações e posições na rede têm influência sobre os resultados da política, pois orientam escolhas e dão acesso ao poder. Dessa forma, é possível analisar os atores em seu ambiente relacional e ao mesmo tempo perceber as características que ultrapassam essa perspectiva (Hanneman e Riddle, 2005; Marques e Bichir, 2011; Candido, Sacomano e Côrtes, 2015).

Na teoria de redes sociais, a relação direta pauta as atitudes dos atores. Para Bourdieu (2005), essa compreensão é inadequada por não considerar a realidade social em sua complexidade de aspectos definidos por fatores como poder e cultura. Os atores que interagem no campo agem com base em valores e princípios que pautam o comportamento, sua composição física e a forma de perceber a realidade (Candido, Sacomano e Côrtes, 2015; Bourdieu, 2005; Bourdieu e Wacquant, 1992).

Quem detém o capital define a forma de organização, e o combate inerente à existência do campo indica possibilidades de mudança na organização e nos limites. Atores participam do campo por acreditar no jogo e na disputa que lá acontece, dessa forma, as fronteiras dependem do quanto esses atores validam os capitais ali presentes (Candido, Sacomano e Côrtes, 2015).

Assim, estudar relações entre Estado e sociedade considerando as perspectivas de redes sociais e campos envolve ponderar as relações existentes entre os atores que pertencem a cada um dos setores e que interagem em determinado espaço, em um primeiro momento. Deve-se, também, apontar os atores-chave a partir da rede de relacionamentos observada e estudar sua atuação a partir do olhar da teoria de campos, o que inclui crenças, estratégias e valores considerados.

## 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 3.1 Estudo de caso

A técnica de estudo de caso foi utilizada com base na seleção do CNTur. As entidades que nele atuam serão o objeto de estudo, chamadas nesse trabalho também de membros do conselho ou atores. A escolha desse objeto de estudo justifica-se pela atividade quase ininterrupta desde a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, e a baixa rotatividade de conselheiros e entidades representadas, o que torna viável obter narrações de conselheiros que estiveram presentes na maior parte do tempo em análise. Assim, o campo é marcado por interações periódicas e estabilidade dos agentes participantes ao longo do tempo, configurando-se como rede social.

A atuação do conselho deu-se por meio de reuniões ordinárias trimestrais e atuação em câmaras temáticas. O conselho possuía 75 representações em 2016, entre instituições públicas e entidades privadas, que indicam seus representantes titulares e suplentes, e todas elas podem participar das reuniões. A ideia é que conselheiros exponham suas questões e demandas ao governo que, por sua vez, articula encaminhamentos e respostas.<sup>1</sup> No quadro 1 é possível visualizar a composição do CNTur em 2015.

QUADRO 1  
Entidades integrantes do CNTur por segmento

Empresarial
1) Abav – Associação Brasileira de Agências de Viagem 2) ABCMI – Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade 3) Abear – Associação Brasileira das Empresas Aéreas 4) Abeoc – Associação Brasileira das Empresas de Eventos 5) Abeta – Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura 6) ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis 7) Abla – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis 8) ABOTTC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens turísticos e Culturais 9) ABR – Associação Brasileira de Resorts 10) Abracamping – Associação Brasileira de Campismo 11) Abraccef – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras 12) Abrarj – Associação Brasileira de Revistas e Jornais 13) Abrasel – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes 14) Abrastur – Associação Brasileira de Turismo Social 15) Abrati – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros 16) Abraturr – Associação Brasileira de Turismo Rural 17) Abremar – Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos 18) Abresi – Associação Brasileira de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo

(Continua)

1. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/conselho-nacional-de-turismo.html>>.



(Continuação)

Empresarial
19) Ampro – Associação de Marketing Promocional 20) ANTTUR – Associação Nacional de transportadores de Turismo e Fretamento 21) Bitó – Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional 22) Braztoa – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo 23) CBC&VB – Associação Brasileira de <i>convention e visitors bureau</i> 24) CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo 25) CNM – Confederação Nacional dos Municípios 26) CNTur – Confederação Nacional do Turismo 27) FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude 28) FBHA – Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação 29) Fenactur – Federação Nacional de Turismo 30) FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil 31) Fórum nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria 32) Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas 33) Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial 34) Sindepat – Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas 35) Ubrafe – União Brasileira de Promotores de Feiras
Profissional
1) ABBTur – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo 2) Fenagtur – Federação Nacional dos Guias de Turismo 3) Contratuh – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade 4) Abrajat – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
Governo
1) Anac – Agência Nacional de Aviação Civil 2) Casa civil da Presidência da República 3) Anseditur – Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo 4) Fornatur – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo 5) CTUR – Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados 6) Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo 7) Três indicações da Presidência da República 8) Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária 9) MC – Ministério das Cidades 10) MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário 11) MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços 12) ME – Ministério do Esporte 13) MF – Ministério da Fazenda 14) MI – Ministério da Integração Nacional 15) MinC – Ministério da Cultura 16) MJ – Ministério da Justiça e Segurança Pública 17) MMA – Ministério do Meio Ambiente 18) MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 19) MRE – Ministério das Relações Exteriores 20) MT – Ministério dos Transportes 21) MTE – Ministério do Trabalho e Emprego 22) MTur – Ministério do Turismo 23) MD – Ministério da Defesa 24) SEP – Secretaria Nacional de Portos 25) Banco da Amazônia S.A. 26) Banco do Brasil S.A. 27) BNB – Banco do Nordeste do Brasil S. A. 28) BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 29) Caixa – Caixa Econômica Federal 30) Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus

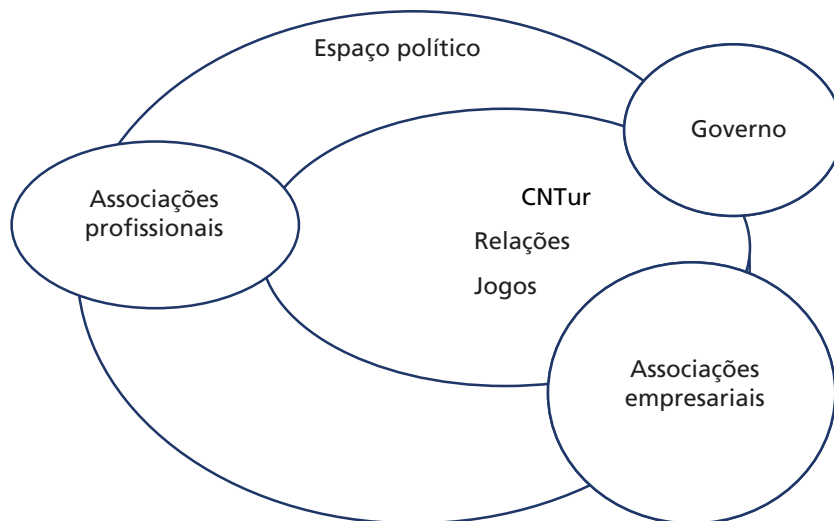
Fonte: CNTur, 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/conselho-nacional-de-turismo.html>>.  
 Elaboração dos autores.

O setor do turismo é aqui considerado um macrocosmo setorial no governo federal, que possui um campo específico – microcosmo –, o Conselho Nacional de

Turismo. Sob o ponto de vista de redes, nele é possível observar relações políticas e econômicas e também de outras naturezas, como culturais, sociais e simbólicas. Esta concepção encaixa-se no que Bourdieu (1989; 2011) explica a respeito do que é produzido no campo político. Segundo o autor, pela concorrência entre atores que se relacionam e estão envolvidos no campo, desenvolvem-se produtos políticos, análises, acontecimentos.

O CNTur possui representantes de quase todo o empresariado da área. Quanto à representação profissional, parece haver um *deficit* de proporcionalidade, pois existem três entidades representantes de profissionais do setor, e essas representações não estatais são proporcionais às representações estatais. O regimento interno do CNTur determina, ao contrário dos outros conselhos citados, que os próprios conselheiros são responsáveis por pagar despesas com diárias e passagens para comparecimento às reuniões do conselho (Brasil, 2009).

FIGURA 1  
CNTur como campo político



Elaboração dos autores.

O CNTur é um microcosmo no interior do espaço político governamental que compõe o setor do turismo no Brasil. Esse setor é um macrocosmo, de acordo com a denominação de Bourdieu (2011), e nele é possível observar, sob o ponto de vista da teoria de redes, relações políticas e econômicas, que serão aqui analisadas, mas

também relação de outras naturezas, como culturais, sociais e simbólicas. Para o campo econômico, as trocas mais importantes que se estabelecem com o exterior são aquelas feitas com o Estado, e aí se situam os conselhos, como espaços nos quais os atores econômicos podem perceber uma possibilidade de interação. Nesse sentido, a disputa de forças entre empresas é vista como uma peleja para influenciar o Estado, ou seja, a regularização, os direitos de propriedade, tarifas e outros fatores que afetam os interesses dos agentes (Bourdieu, 2005).

Assim, a estrutura de relações do CNTur pode ser vista como um jogo, que, em um campo, compõe-se de sistemas de posições e lutas. As lutas têm como razão a tentativa de dominar o capital específico do campo. Algumas considerações a respeito do campo econômico são apontadas, porque, apesar de o CNTur ser percebido nesse trabalho como um campo político, ele é um campo político formado em grande parte por agentes que também são integrantes do campo econômico. Esses agentes representam entidades de cunho econômico, e sua atuação no conselho está ligada às respectivas atuações naquele campo (Bourdieu, 2005).

Tal qual espaço de interação entre Estado e sociedade, o CNTur forma um campo político próprio. Como os demais, também é um campo de lutas que se destina a atender os interesses dos agentes em conservá-lo ou transformá-lo. Os agentes dominantes se preocupam bastante com o estado global deste espaço, pois, normalmente, as empresas hegemônicas podem orientar as transformações nos processos de trabalho e as forças do campo tendem a reforçar posições preponderantes.

### 3.2 Etapas da pesquisa

Foi realizada uma pesquisa documental nas 46 atas de reunião ordinária do conselho no período de 2003 a 2015, e foram identificadas as demandas propostas e os atores que propuseram e reagiram durante as discussões registradas. São consideradas como demandas todos os pedidos e propostas levadas ao conselho durante as reuniões, que permitem um encaminhamento e tenham provocado reação. Mapeadas as demandas, os atores demandantes e que reagiram a elas – órgãos do governo, associações empresariais ou profissionais –, foi possível realizar a construção da rede de relacionamentos existente no conselho. Para a rede constituída, as demandas identificadas na análise das atas são os vínculos entre os atores, que, por sua vez, são os nós. Dessa forma, a rede social mostra quem está ligado entre si e aponta os atores centrais.

Por último, houve a realização de entrevistas a partir das categorias construídas com base no referencial teórico. Mapeados os atores que propuseram questões para discussão no conselho e conseguiram manifestação de outros conselheiros, e também aqueles que não propuseram questões, mas apoiaram ou debateram temas levados às reuniões, obtiveram-se os atores mais ativos. Foram identificados quatro grupos de entidades, de acordo com a centralidade e atuação no conselho.

Em cada grupo foi escolhida uma entidade para ser entrevistada. O filtro para a escolha foi a quantidade de demandas relacionadas a normas legais levadas ao conselho. Essa forma de seleção deveu-se à viabilidade de investigar o encaminhamento desse tipo de demanda por meio de entrevistas, cujos dados se complementam com pesquisa documental.

### 3.3 Categorias de análise

As categorias que serviram de base para a elaboração do roteiro de entrevista e também para a análise dos dados foram representatividade, atores, negociação de compromissos, ações posteriores, propensão a reforçar ou contestar regras. Representatividade indica quem é a entidade no contexto do conselho, como ator social no campo político. Entende-se que é necessário verificar a atuação do conselheiro no espaço amplo no qual se insere o conselho e a percepção acerca de representar parcela da população ou um segmento específico com interesses próprios (Bourdieu, 2011; Fligstein, 2007; Fligstein e McAdam, 2012).

Na identificação de atores envolvidos na proposição da demanda, a intenção é saber sobre diversidade e quantidade de atores que estiveram articulados para a proposição ao conselho. Inclui também atores envolvidos no encaminhamento da demanda, ou seja, checar quais são os atores políticos envolvidos interessados na produção de resultados. A forma de negociar compromissos é uma categoria que indica a existência de estratégias de ação – conversas individuais ou em grupos para tratar das demandas que serão levadas ao conselho. Esta identificação exige também a existência ou não de grupo fixo de interlocutores, variação a depender da demanda, atores mais próximos e motivos para a proximidade, e divulgação do trabalho realizado (Bourdieu, 1989; Donati, 2015; Emirbayer, 1997; Reed, 2013).

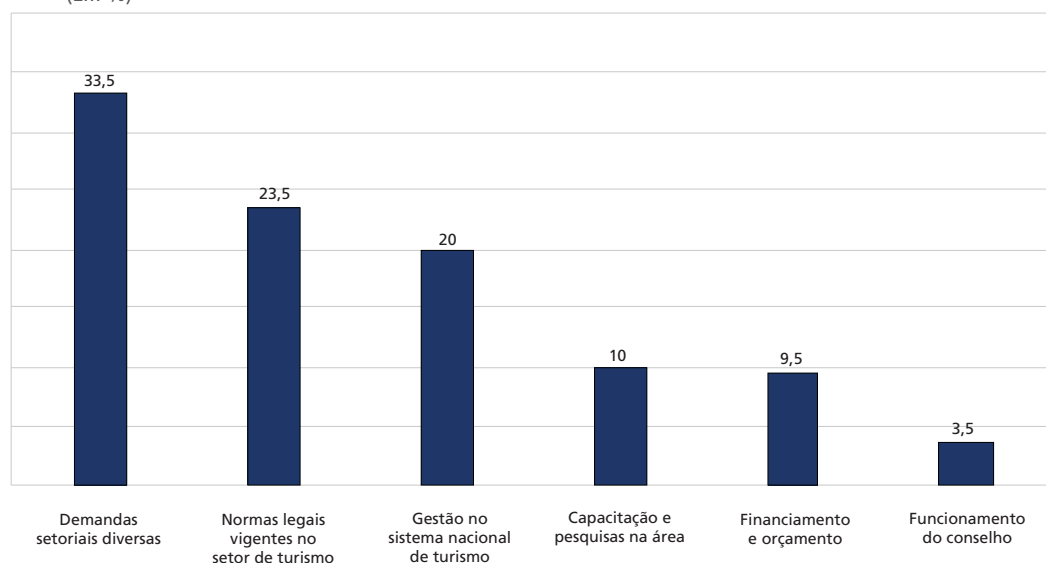
As ações posteriores são as que se desenvolvem após a apresentação da demanda na reunião. Verifica-se se algum encaminhamento foi realizado após a discussão no conselho ou se o conselho contribuiu para o andamento por meio da articulação em outros espaços, e identifica-se a estrutura de encaminhamento de ações ou outras formas de defender a proposta fora do conselho (Fligstein, 2007; Fligstein e McAdam, 2012). Por fim, a propensão da demanda a reforçar ou a contestar regras se refere à existência ou não de ações ou normas semelhantes às propostas no conselho, e também questiona se ela tem por objetivo fortalecer regras ou atividades já existentes ou se, pelo contrário, visa modificar algo estabelecido (Fligstein, 2007; Fligstein e McAdam, 2012).

## 4 RESULTADOS E ANÁLISE

### 4.1 Demandas e atores

Foram identificadas duzentas demandas nas 46 atas analisadas, cujo mapeamento está baseado nas conversas que aconteceram a partir de cada uma delas. A leitura de cada ata selecionou as levadas para discussão no conselho, o conselheiro que propõe e os que comentam, além de classificá-las em seis tipos, conforme gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Temas discutidos no CNTur (2003-2015)  
(Em %)



Elaboração dos autores.

Entre as demandas identificadas, 23,5% estão relacionadas a normas legais, o que inclui criação de leis, decretos e regulamentos. Considera-se também o aperfeiçoamento, cumprimento ou regularização de atividades ou normas vigentes. As medidas relativas ao Sistema Nacional de Turismo, que correspondem a 20% do total, incluem propostas sobre estratégia, articulação com outros órgãos, sugestões de pauta a serem iniciadas pelo MTur, programas específicos em andamento, propostas de ação e gestão interna do ministério. Nove e meio por cento tratam-se de financiamento e orçamento, a maioria sobre requisição de crédito ou de subsídio.

Demandas relativas a setores que estão diretamente representados no conselho, e também as que envolvem setores mais amplos do que estes, perfazem 33,5% do total. As discussões sobre demandas provenientes de setores representados no conselho tratam de assuntos ligados a serviços de aviação, hospedagem, entretenimento, turismo nacional, cruzeiros, sustentabilidade e infância. Por fim, 3,5% geraram algum debate no período analisado e tratavam especificamente de questões internas ao próprio CNTur.

A tabela 1 mostra a quantidade de propostas levadas por cada entidade às reuniões do CNTur. É possível observar as entidades que levaram maior quantidade de propostas ao conselho ao longo do período estudado. No apêndice são relacionadas todas as entidades que levaram propostas e a respectiva quantidade.

**TABELA 1**  
**Entidades que levaram maior número de propostas às reuniões**

Entidade	Segmento	Quantidade de demandas	Porcentagem de demandas propostas
MTur	Governo	37	19,07
Indicação da Presidência da República	Governo	18	9,27
Formatur	Governo	10	5,15
ABBTur	Profissional	10	5,15
Fenagtur	Profissional	9	4,63
Contratuh	Profissional	8	4,12
Abav	Empresarial	7	3,60
Abraj	Empresarial	7	3,60
Braztoa	Empresarial	6	3,09
Abrajt	Empresarial	6	3,09

Elaboração dos autores.

O MTur destaca-se como principal proponente, com 34 demandas discutidas no período em análise. Os dois ocupantes de indicação da Presidência da República levaram

dezoito propostas para debate. Outra representação governamental foi a terceira maior proponente, a Fornatur, com dez propostas. As outras três levaram quantidades bem menores: Embratur e BNDES, com duas demandas, e Anac, que propôs apenas uma.

As 34 entidades da sociedade consideradas proativas no conselho levaram juntas um total de 124 demandas, ou seja, uma média de 3,6 por entidades. As que mais levaram demandas foram as três únicas representantes de profissionais: ABBTur, com dez; Fenagtur, com nove; e Contratuh, com oito.

#### 4.2 Rede do CNTur

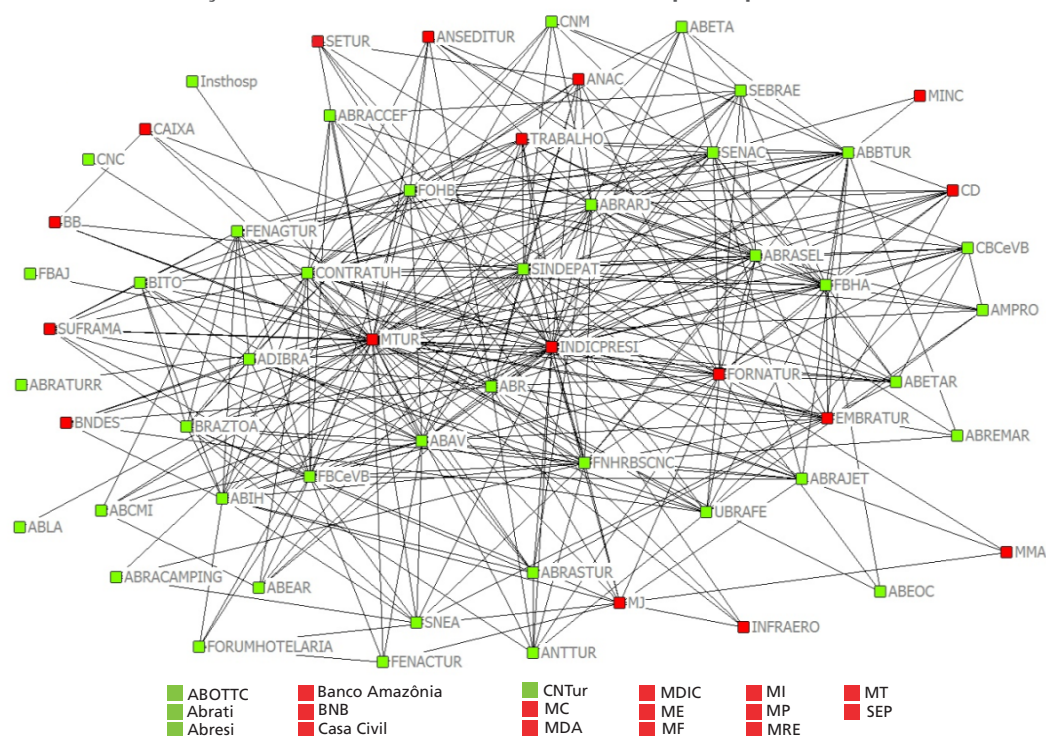
Denominamos ator cada instituição do Poder Público ou da sociedade – empresarial ou profissional – que compõe o conselho. Após a identificação das demandas, a associação entre os atores que discutiram cada uma delas leva à rede de relações cujos nós são os atores e a participação na discussão de uma demanda produz os vínculos que ligam um ator a outro. A organização mostra os atores que agem de forma propositiva com mais frequência, e a visualização da rede mostra quais são os atores centrais. O *software* Ucinet foi utilizado para elaboração e visualização gráfica da rede social e também para análise dos dados, inclusive a aferição das medidas dos graus de centralidade dos atores na rede (Borgatti, Everett e Freeman, 2002).

A rede é composta por todos os atores institucionais que compõem a lista mais atual de conselheiros do CNTur, datada de novembro de 2015 – 39 da sociedade e trinta do governo. Somam-se aos atores citados os que têm registros de manifestação nas atas do conselho no período de 2003 a 2016 e que não estavam na lista atual, ou seja, atores que já participaram de reuniões ordinárias do conselho em algum momento, como conselheiros ou convidados. São duas associações, duas federações, um instituto, um sindicato e um ator do Poder Público – a Secretaria de Turismo do Distrito Federal.

Estabelecida pela interação observada nas atas, a rede do CNTur possui um total de 75 atores políticos. Desse total, quarenta são proativos, ou seja, levaram propostas próprias às reuniões do conselho, e dezenove somente reagiram a propostas de outros atores, não levando demandas próprias. Dessas, 34 são da sociedade, ou seja, empresariais ou profissionais, seis entidades do Poder Público foram proativas ao levar

demandas ao conselho e dezessete não interagiram durante o período estudado. A rede do CNTur dividida entre sociedade (em verde) e poder público (em vermelho) pode ser visualizada na figura 2.

FIGURA 2  
Rede de relações do CNTur dividida entre sociedade e poder público



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A centralidade da rede trata dos atores individuais e sua posição na estrutura. Quando um ator está no centro da rede, sua localização permite acessar e difundir informações com mais facilidade em relação aos outros (Nooy, Mrvar e Batagel, 2005; Velázquez e Norman, 2005). A centralidade será medida a partir de três itens: grau de centralidade, intermediação e autovetor. Observa-se, na tabela 2, as entidades centrais de acordo com grau de centralidade, intermediação e autovetor, os atores mais centrais na rede do CNTur.



**TABELA 2**  
**Entidades centrais de acordo com grau de centralidade, intermediação e autovetor**

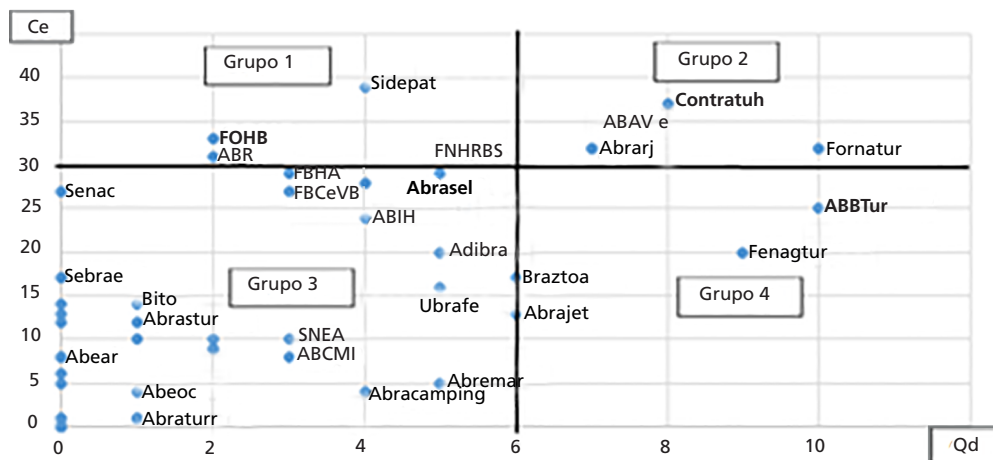
Entidade	Grau de centralidade	Intermediação	Autovetor
MTur	74.324	23.892	45.180
Indicpresi	52.703	4.432	40.449
Sindepat	40.541	2.655	32.133
Contratuh	39.189	1.598	34.027
FOHB	35.135	1.263	30.641
Abav	33.784	1.329	28.302
Fomatur	32.432	2.065	27.135
Abraj	33.784	1.171	29.198
ABR	31.081	1.491	26.022
FBHA	29.730	0.813	26.184
FNHRBS	29.730	1.227	25.285
Abrasel	28.378	0.544	26.119
FBC&VB	27.027	0.771	22.987
Senac	27.027	1.491	24.617
ABBTur	25.676	1.461	22.267
ABIH	24.324	0.575	21.660

Elaboração dos autores.

Pela visualização, pode-se perceber a alta centralidade do MTur e dos indicados da Presidência da República. O MTur adotou como padrão responder às proposições dos conselheiros na reunião seguinte, por isso, em quase todas as propostas havia registro de debate originado pelo órgão. O grau de centralidade indica o quanto um ator está ligado a outros de forma direta (Nooy, Mrvar e Batagel, 2005; Velázquez e Norman, 2005), assim, a rede de relacionamentos do CNTur apresenta fortes características egocêntricas, conceito abordado por Freeman (1982), que diz que uma rede egocêntrica é construída em torno de um ator, chamado ego, e compõe-se de atores diretamente relacionados a ele, que são aqueles que tem maior influência para o ator central.

É possível identificar quatro grupos principais de organizações da sociedade entre os que são ativos no conselho. Os grupos, quanto a centralidade e proatividade no conselho, e a distribuição, de acordo com centralidade e quantidade de demandas propostas, podem ser observados na figura 3.

FIGURA 3  
Relação entre centralidade (Ce) e número de demandas (Qd) no CNTur



Elaboração dos autores.

O grupo 1 é composto por organizações de maior grau de centralidade e pouco propositivo, ou seja, levaram menos demandas ao conselho. O grupo 2 é formado por organizações também centrais e que levaram demandas com maior frequência. O grupo 3 é das entidades que não são centrais e pouco propositivas, mas possuem registros de participação tanto na proposição quanto no debate. O grupo 4 é de atores pouco centrais, mas propositivos. Assim, foram entrevistadas o FOHB, do grupo 1; a Contratuh, do grupo 2; a Abrasel, do grupo 3; e a ABBTur, do grupo 4.

### 4.3 Atuação política no conselho

Três demandas foram observadas nas atas e verificadas nas entrevistas como principais para as quatro entidades selecionadas: *i)* regulamentação de bingos, para a Contratuh; *ii)* regionalização do turismo, para a ABBTur; e *iii)* regulamentação do trabalho intermitente, para Abrasel e FOHB.

A organização que pertence ao grupo 2 – Contratuh –, das entidades situadas entre as que levaram maior quantidade de demandas ao conselho e maior grau de centralidade, situa a regulamentação de bingos e cassinos no Brasil como uma das principais demandas. O tema foi apresentado nas reuniões do CNTur em 2004, e consta em ata de reunião realizada em 2009. Em entrevista, o representante da entidade

confirmou o esforço que tem sido feito para encaminhar essa pauta, e a proposta de diálogo que houve no conselho também foi fomentada em outros espaços políticos.

A regionalização do turismo – estreitamente relacionada como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e, por lei, um dos objetivos do Sistema Nacional de Turismo; sendo um princípio constitucional, seguido pela Política Nacional de Turismo – é uma das principais bandeiras da entidade do grupo 4 (Brasil, 2008).

O trabalho intermitente – cuja regulamentação é defendida por Abrasel e FOHB –, é definido por uma de suas propostas de lei como “aquele em que a prestação de serviços será descontínua, podendo compreender períodos determinados em dia ou hora, e alternar prestação de serviços e folgas, independentemente do tipo de atividade do empregado ou empregador”.<sup>2</sup> As principais justificativas para regularizar o trabalho intermitente é a existência de atividades econômicas que necessitam de determinados funcionários somente em dias e horários específicos e variáveis. Além disso, considera-se a possibilidade de pessoas optarem por trabalhar por períodos menores do dia ou da semana.

Compreender a atuação política dentro e fora do campo ou nos diversos campos pelos quais é necessário transitar para dar encaminhamento a uma demanda envolve conhecimento acerca da representatividade do ator político, atores envolvidos, negociação de compromissos, ações posteriores, propensão a reforçar ou contestar regras. A análise das entrevistas a partir dessas categorias revela algumas diferenças entre as demandas.

No que se refere à representatividade, a regulamentação de bingos é defendida por uma entidade que representa vários segmentos, com menos preocupação em declarar o potencial de benefício coletivo para a população. Os entrevistados, em geral, atuam ou já atuaram como presidentes das instituições escolhidas e se colocam como representantes do seu segmento. A base de apoio ou os representados pela Contratuh são, segundo a entidade, todos os profissionais contratados como empregados e que prestam serviços no turismo e hotelaria.

---

2. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=543121>>.

Os empresários são mais corporativistas do que nós, pois não separamos garçom, camareira, cozinheiro; eles separam, tem duas associações de bares e restaurante, transporte, transporte aéreo, transporte dos bondinhos. Eles vão se proliferando, se apresentando, as da terceira idade, turismo rural, que dizer, tudo isso é desdobramento de uma instituição que seria a CNC. Então o órgão principal é a CNC – nós não fazemos assim (...). Estou representando todos eles do lado oposto, mas isso sempre vai ser assim. O poder econômico é mais representativo, mais pulverizado. São quatrocentos sindicatos representados por nós. Representatividade temos, quando havia câmaras temáticas, tínhamos representação em todas elas (Entrevista 1).

A entidade que defende a regionalização do turismo representa um segmento profissional: o dos turismólogos e profissionais do turismo. Existem três entidades do segmento profissional que representam somente uma categoria: *i*) as representações de turismólogos, ABBTur; *ii*) de guias de turismo, Fenagtur; e *iii*) jornalistas de turismo, Abrajat.

O nosso conselho é muito empresarial porque só havia de representação profissional a ABBTur e os guias de turismo, já há muitos anos. Não temos representações do agente de viagem como pessoa física, hotelheiro, a ponto de no período do nosso reconhecimento profissional pelo MTur foi que o nome passasse de associação brasileira de bacharéis em turismo para Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo, de modo que pudéssemos abarcar profissionais não egressos da academia, mas também do mercado. então hoje nós temos como afiliados agentes hotelheiros, jornalistas etc. (Entrevista 2).

A regulamentação do trabalho intermitente foi defendida por duas entidades, e uma delas representa mais de um segmento. O FOHB, que representa somente as redes de hotelaria, ressaltou a quantidade de entidades que compõem o conselho e representam o setor.

As demandas nunca eram exclusivas da entidade, mas sim para atender ao segmento o setor hotelheiro nacional e do consumidor, seja ele nacional ou internacional (Entrevista 3).

O conselho precisa ser grande porque o setor é muito atomizado e grande. Por exemplo, hoje, os agentes são divididos entre os operadores e as agências de viagem, porque o mercado precisa disso. Assim, como a malha de hospedagem, hoje ela está dividida em inúmeras entidades que mexem com hospedagem hoteleira e não hoteleira (Entrevista 3).

Quanto aos atores envolvidos, existe uma diversidade de atores institucionais e individuais envolvidos nas demandas estudadas, em especial as duas que requerem

aprovação de norma específica – regulamentações de bingos de cassinos e trabalho intermitente. No caso da regulamentação de bingos, destacam-se atores contrários fora do Conselho.

Tem muita gente contra essa demanda pela regularização dos bingos no Congresso (...) Tem alguns princípios colocados, a igreja tem se posicionado contrária, os evangélicos (Entrevista 1).

A demanda pela regularização dos bingos e cassinos no Brasil, por exemplo, de iniciativa da Contratuh, é do interesse de vários membros do Poder Legislativo desde o início de sua apresentação no conselho, prossegue na agenda atual e possui atores contrários no interior e fora do conselho. Na regionalização do turismo, há destaque para a falta de apoio de atores internos.

Trabalhamos para que a regionalização se mantivesse como programa estruturante da Política Nacional do Turismo, esse foi o nosso papel no conselho. Era fazer a intermediação, que a regionalização fosse conhecida pelo empresariado que só quer *marketing* e promoção. Surgiu o Plano Brasil, o Plano Cores, a campanha de terceira idade, dos jovens, era o que eles queriam. Mas os caras não olham o que acontece com essas localidades que recebem esses fluxos, eles focam nas capitais (Entrevista 2).

O pleito por regulamentação do trabalho intermitente possui atores dentro do CNTur que são contrários e atores políticos externos ao conselho que defendem.

O trabalho intermitente é um pleito importante e antigo da Abrasel, o caminho apresentado inicialmente foi no conselho, mas nunca o MTur trabalhou o assunto de verdade. Estamos avançando muito bem agora, com urgência na Câmara. Ontem, o ministro da Casa Civil estava aqui, já levou para o presidente da República, estava agora falando com o deputado, pode ser até chance de medida provisória (Entrevista 4).

Outra categoria de análise para a atuação política no campo é a negociação de compromissos, que pode ser observada, por exemplo, ao verificar a existência de conversas individuais ou em grupo para tratar das demandas que serão levadas ao conselho (Bourdieu, 1989). Assim, foram investigadas as formas de negociação de compromissos utilizadas pelas entidades entrevistadas, tendo como foco as demandas consideradas por elas como prioritárias e considerando também outros aspectos citados pelo entrevistado. A estratégia para negociação de compromissos na regulamentação de bingos acontece por meio da busca de legitimação dentro e fora do conselho.

Esse conselho faz mais de ano que não é chamado para discutir nada. Eles trazem as coisas prontas e vão tocando. Quando tinha as câmaras, aprovávamos, discutíamos, inclusive éramos os primeiros a fazer a fala no conselho, cada representante de câmara temática. (...) Hoje, o MTur se fechou para todo mundo. Para você ter uma ideia, eu tenho três pedidos de audiência com o ministro, do período anterior. Em nenhuma oportunidade nos recebeu, agora que ele reassumiu já fiz outro pedido, e daqui a alguns dias vou pedir novamente, não temos contato mais com os conselheiros. No passado, tinha um contato permanente e tinha grupos de trabalho (Entrevista 1).

O conselho é valorizado pelas entidades empresariais, que o consideram um canal institucional de diálogo com instituições dos poderes Executivo e Legislativo. No entanto, apontam que o funcionamento do conselho depende muito da importância que o Ministro do Turismo dá a ele. Segundo os conselheiros entrevistados, o conselho estava com atividades paralisadas à época, sem reuniões ordinárias e sem funcionamento das comissões temáticas. No caso da regionalização do turismo, a entidade age internamente na defesa de sua demanda para obter apoio dos conselheiros.

As câmaras temáticas são separadas por campo, nós estamos na de qualificação profissional, mas como a regionalização veio da municipalização, coordenávamos a câmara de regionalização. O pessoal técnico do ministério e a gente fazendo isto lá de fora. A câmara temática de regionalização é central e a regionalização é vista como central no ministério, tudo funciona a partir do que no território nacional for vislumbrado pela regionalização (Entrevista 2).

A negociação de compromissos envolve todos os atores que possam ter alguma influência sobre a demanda, como centrais sindicais e Ministério do Trabalho, no caso da regularização do trabalho intermitente. As entrevistas também apontam a valorização das oportunidades que se abrem a partir do contato com outros atores, proporcionado pela presença no conselho. Na regulamentação do trabalho intermitente, as formas de negociação de compromissos incluem articulação interna e externa ao conselho.

Em algumas situações, quando havia demandas comuns, como, por exemplo, federação dos hotéis, ABIH, FOHB, ABR tinham uma demanda única, a gente compunha para ganhar vinte minutos, você tinha que pegar o tempo de outros, isso funcionou, levar a demanda na expectativa de um retorno. [...] Uma coisa é eu ir sozinho e falar com o deputado ou senador, outra coisa é o Ministro do Turismo, com um grupo de empresários, ir até o Congresso e explicar as demandas para a comissão de desporto da Câmara e a comissão de turismo do Senado, então fomos várias vezes a audiências públicas, tem que ter um esforço muito grande (Entrevista 3).

Identificar as ações posteriores à proposição da demanda no conselho inclui verificar ações realizadas após apresentação desta na reunião. Significa observar se a Secretaria Executiva, que é a estrutura administrativa do conselho, junto com o ministro, articulou ou executou alguma ação para atender à demanda apresentada. Isso pode ser feito internamente, junto às demais secretarias do ministério, ou junto a outras instâncias governamentais e não governamentais.

Ações posteriores à apresentação, no caso da regulamentação de bingos, ficaram por conta da entidade que a defende. O conselho não formou consenso, pois há polêmica em torno do tema. A atuação da entidade no jogo político envolve defesa da demanda no conselho, o que a Contratuh avalia que foi uma ação inicial, mas trouxe o benefício da legitimação. Para essa entidade, na época em que o CNTur funcionava, era importante levar demandas para discutir e defender junto aos conselheiros.

Na época que o conselho funcionava, sim, fazia diferença levar a questão para o conselho; agora não, que a gente não se reúne há tempos (...) quando levamos, tivemos o apoio institucional – só de você não apanhar, já está ganhando. (...) Fazemos política 24 horas, logo, fazemos política no conselho também, mas não somos braço político de ninguém (...) Discutimos nas audiências públicas e com parlamentares individualmente, com todos eles, nas audiências foram colocados nossos posicionamentos, em todas elas nós participamos (Entrevista 1).

A regionalização do turismo no Brasil já é uma política do MTur e houve articulações no interior do conselho por parte da entidade entrevistada para fortalecê-la. Quanto ao trabalho intermitente, as ações posteriores à apresentação da demanda continuaram a ser feitas pelas entidades, até porque essa demanda possui oposição no interior do conselho.

A entidade tinha que fazer o seu périplo junto aos outros órgãos do governo para correr atrás daquela demanda, conselho não é um lugar de deliberação, ele deveria ser – levar uma demanda, ter uma discussão e um retorno. O conselho serviu para aproximar algumas pessoas, mas não era um local de onde sairia uma decisão para o setor, era o início de uma demanda, depois cada um iria correr atrás de seus interesses. (...) Então, essas demandas foram colocadas, o retorno que a gente conseguiu não foi no conselho, fomos ao Ministério da Fazenda, fomos ao Ministério do Planejamento e ao Ministro do Turismo para tentar buscar a questão da desoneração (Entrevista 3).

Por fim, a posição da demanda proposta no conselho frente às normas que estão previamente estabelecidas indica a propensão a reforçar ou a contestar regras.

O primeiro exemplo de propensão a contestar regras preestabelecidas é a pauta da regularização de bingos e cassinos, cujos defensores utilizam exemplos de outros países para justificar a defesa.

Na Argentina, conseguiram administrar essa questão dando um percentual a questões sociais, aí quebraram o paradigma de que só traz desgraça. O dinheiro das verbas será passado para a previdência social, saúde, essas são nossas pretensões (Entrevista 1).

A demanda por regularização do trabalho intermitente pode ser considerada como contestação de regras formalmente estabelecidas e ao mesmo tempo reforço de atividades que acontecem na prática. Assim, visa normatizar relações de trabalho que são há muito tempo praticadas, ou seja, tornar formal algo que já acontece, o que pode ajudar a garantir direitos e potencializar as atividades econômicas do setor. Dessa forma, a regulamentação de bingos e do trabalho intermitente são demandas que têm forte propensão a contestar regras.

Quanto à regionalização do turismo, o desafio é implementar regras já aprovadas. No sentido de fazer funcionar um projeto no território extenso do Brasil, a entidade propõe que o Sistema Nacional de Turismo pense estratégias para colocar em ação as medidas necessárias para o êxito da regionalização.

Surgiu a ideia dos destinos indutores: a regionalização vem para ampliar e desenvolver a municipalização, ela fez um primeiro mapa que não era um mapa real, era um primeiro momento e aí o turismo teve uma série de programas que favorecem o local, os municípios, as emendas parlamentares (Entrevista 2).

A regionalização do turismo no Brasil tem o sentido de reforçar regras, o que requer uma força diferente do empenho de aprovar uma legislação, embora ambas requeiram trabalho de articulação. O quadro 2 sintetiza as possibilidades identificadas para as categorias de análise. A partir das entrevistas, essas possibilidades serão reunidas às características de centralidade e, em seguida, ao encaminhamento observado para as demandas.



## QUADRO 2

**Possibilidades identificadas para as categorias de análise da atuação política no campo**

Categoria	Forma de observação da categoria	Atuação política das entidades
1 - Representatividade	O que a entidade declara representar	Representa uma única entidade
		Representa segmento específico
		Representa parcela da população
2 - Atores	Atores que se destacam em proposição e encaminhamento da demanda	Internos contrários
		Internos favoráveis
		Externos contrários
		Externos favoráveis
		Externos potencialmente favoráveis
3 - Negociação de compromissos	Formas mais comuns observadas	CNTur como articulador
		Cada entidade como articuladora
		Audiência diretamente com ministro
		Atuação em câmaras temáticas
		Cooperação planejada
4 - Ações posteriores	Como é encaminhada	Ação do MTur
		Ação de membro governamental do conselho
		Ação da entidade da sociedade
5 - Propensão	Natureza da demanda	Reforçar regras estabelecidas
		Contestar regras estabelecidas

Elaboração dos autores.

A categoria representatividade foi observada por meio da declaração sobre o que a entidade diz representar: uma única entidade, um segmento específico ou uma parcela mais ampla da população. As respostas encontradas para a categoria atores foram obtidas ao questionar-se sobre o destaque durante a proposição e os encaminhamentos da demanda, e percebeu-se que, a depender da demanda, foram destacados atores internos favoráveis ou contrários, atores externos também favoráveis ou contrários e atores externos potencialmente favoráveis.

Quanto às formas de negociação de compromissos, foram indicadas expectativas para a atuação do próprio CNTur como articulador. As entidades também se colocam como principais na articulação dentro e fora do conselho e indicam as possibilidades de realizar audiências diretamente com o ministro, sem necessariamente passar pelo conselho, atuar em câmaras temáticas e montar estratégias de cooperação entre entidades que possuem interesses em comum.

A categoria de ações posteriores foi observada a partir do sujeito apontado como responsável por seu encaminhamento, que nos casos estudados são MTur e algum membro governamental do conselho ou entidade da sociedade que ocupa cadeira no conselho. As demandas em estudo apresentam propensão a reforçar ou a contestar regras preestabelecidas.

As três demandas apresentadas estão em andamento, assim, foi considerado satisfatório o encaminhamento daquelas que atendiam aos requisitos seguintes: ocupam espaços na agenda atual do setor, possuem nítida a evolução ao longo do tempo e possibilidade de ganho a médio prazo. Assim, a partir das informações obtidas por meio da análise de redes quanto à centralidade, da avaliação da atuação política do conselho como campo político e dos encaminhamentos observados para cada demanda estudada, foram formuladas proposições.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise de redes indica o quanto as entidades são centrais e propositivas. As categorias obtidas pelo estudo de campos – representatividade, atores, negociação de compromissos, ações posteriores e propensão a reforçar ou contestar regras – tiveram por finalidade entender a atuação no campo político do CNTur, e o resultado da demanda foi avaliado a partir da evolução e encaminhamento no momento da pesquisa, posto que são demandas em andamento, não concluídas. O quadro 3 expõe as proposições que podem se formar a partir das respostas encontradas nas entrevistas, considerando cada demanda analisada.

Assim, as demandas por regulamentação de bingos e cassinos e do trabalho intermitente, consideradas como de resultado satisfatório, foram defendidas por entidades centrais na rede. A regionalização do turismo, de encaminhamento não satisfatório, foi apontada por uma entidade menos central na rede. Não foi observada relação entre o fato de a entidade ser considerada propositiva e o resultado do encaminhamento da demanda, pois há entidades propositivas tanto na que considerada satisfatória quanto na que não o foi.

QUADRO 3  
Proposições a partir das demandas observadas

	Categorias de análise	Demandas analisadas		
		Bingos e cassinos	Regionalização	Trabalho intermitente
Redes	Entidade central	Sim	Não	Sim e não
	Entidade propositiva	Sim	Sim	Não
Campos	Entidade representa mais de um segmento (representatividade)	Sim	Não	Sim
	Destacam-se atores internos favoráveis (atores envolvidos)	Sim	Sim	Sim
	Destacam-se atores externos contrários (atores envolvidos)	Sim	Não	Sim
	Entidade atuou em câmaras temáticas (negociação de compromissos)	Sim	Sim	Sim
	Houve encaminhamentos do conselho (ações posteriores)	Não	Sim	Não
	Propensão a contestar regras (propensão a contestar ou reforçar regras)	Sim	Não	Sim
Resultado	Satisfatório	Sim	Não	Sim

Elaboração dos autores.

Outros fatores que estão presentes nas demandas de encaminhamento satisfatório são defesa por entidade que representa mais de um segmento, destaque para atores externos contrários, ausência de encaminhamento do conselho e propensão a contestar regras. A ausência de encaminhamento pelo conselho provavelmente é uma realidade para as demandas apontadas devido à polêmica dos temas e consequente ausência de consenso interno no CNTur. A ligação da propensão a contestar regras ao encaminhamento satisfatório pode se justificar pelo fato de que agentes contrários fazem com que os defensores precisem traçar estratégias mais fortes, o que acaba fortalecendo a demanda.

Os dados descritos nos resultados das entrevistas quanto às quatro categorias (representatividade, atores e propensão quanto às regras e negociação de compromissos) mostram que há características que favorecem o encaminhamento de demandas da sociedade: quando a entidade proponente representa mais de um segmento, há destaque para atores contrários, tendência a contestar regras preestabelecidas e negociar compromissos no interior e fora do campo. Para as outras categorias, não foi observada diferença entre as demandas de encaminhamento satisfatório e não satisfatório.

Todas as entidades indicaram destaque para a existência de atores internos favoráveis às respectivas demandas e atuação nas câmaras temáticas, assim, essas características a princípio não influenciaram os casos estudados, mas foram apontados pelos entrevistados como fundamentais para a atuação no conselho.

Foram observadas diferenças quanto à abrangência das demandas. A regionalização do turismo parece mais abrangente que as outras e tem caráter estruturante, enquanto a dos bingos e do trabalho intermitente têm um foco de atuação específico – a aprovação da norma legal. Essas duas primeiras requerem a aprovação de lei no Congresso Nacional e aquela requer a implementação de um princípio já normatizado, o que inclui um conjunto de medidas a serem executadas por ministério, estados e municípios.

A análise da influência dos representantes da sociedade no encaminhamento de demandas por políticas públicas, vista a partir do modelo proposto, ou seja, olhando para o campo político e para a rede de relações, mostrou que três características favorecem o seguimento: diversidade de atores demandantes, atores externos contrários e propensão da demanda a contestar regras preestabelecidas. A defesa em espaços internos ao conselho também favorece o encaminhamento de demandas, no entanto, o encaminhamento do próprio conselho não necessariamente auxilia no atendimento dessa.

Olhar para espaços de interação entre Estado e sociedade utilizando a análise de redes e de campos traz uma perspectiva abrangente à investigação sobre espaços de participação e seu impacto em políticas mostra, respectivamente, a estrutura relacional e o elemento prático dessas relações. No CNTur, a sociedade não dialoga em bloco com o governo; embora seja um espaço valorizado por ela, não é o espaço central de atuação das entidades. Assim, a funcionalidade do conselho não pode ser mensurada somente ao observar se as demandas levadas ao conselho foram ou não encaminhadas.

As demandas ainda não tiveram um desfecho que permita afirmar seu sucesso, e as conclusões citadas limitam-se ao CNTur e às demandas investigadas, o que consistem em restrições ao trabalho. Elas podem ser desenvolvidas com a análise de mais casos e a realização de pesquisas quantitativas em outros colegiados, utilizando as categorias encontradas neste estudo. A construção de estruturas em rede e posterior aprofundamento com base em métodos como os obtidos pela noção de campos pode ser útil para aperfeiçoar a gestão de grupos em geral e, em especial, no conhecimento acerca de como acontece e como pode ser desenvolvida a relação entre Estado e sociedade nas democracias.

## REFERÊNCIAS

- BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana Editores, 2004.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. **Ucinet 6 for Windows**: Software for Social Network Analysis. Harvard: Analytic Technologies, 2002.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9 ed. Campinas: Papirus, 1996.
- \_\_\_\_\_. O campo econômico. **Política e Sociedade**, n. 6, abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, jan./jul. 2011.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. J. D. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- BRASIL. Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de setembro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Portaria nº 55, de 2 de abril de 2009. Aprovação do Regimento interno do Conselho Nacional de Turismo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de abril de 2009.
- CANDIDO, S. E. A.; SACOMANO, M.; CÔRTEZ, M. R. Campos e redes na análise das organizações: explorando distinções teóricas e complementaridades metodológicas. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 9, n. 24, set./dez. 2015.
- CARNEIRO, C. B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Coletânea de políticas públicas**: redes de política pública. Brasília: Enap, 2006. v. 2.
- DONATI, P. Manifesto for a critical realist relational sociology. **International Review of Sociology**, v. 25, jan. 2015.
- EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational sociology. **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, sept. 1997.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 27, n. 3, abr./jun. 2007.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FREEMAN, L. C. Centered graphs and the structure of ego networks. **Mathematical Social Sciences**, North Holland Publishing Company, v. 3, 1982.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: RIBEIRO, A. C. T. *et. al. Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods**. Riverside, CA: University of California, Riverside, 2005. Disponível em: <<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>>.

LEE, J. S. Linking ego-networks using cross-ties. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION, 13 Jan. 2002, Pensilvania. **Papers...** Pensilvania: Carnegie Mellon University, 2002. Disponível em: <<http://www.casos.cs.cmu.edu/publications/papers/Juiceasa2002b.pdf>>.

LIMA, P. P. F. *et al.* **Conselhos nacionais: elementos construtivos para a sua institucionalização**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, out. 1999.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. Redes de apoio social no Rio de Janeiro e São Paulo. **Novos Estudos – CEBRAP** São Paulo, n. 90, jul. 2011.

NOOY, W. Fields and networks: correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory. **Poetics**, v. 31, 2003.

NOOY, W.; MRVAR, A.; BATAGEL, J. Exploratory Network Analysis with Pajek. **University Press**, New York, 2005.

REED, I. A. Power: relational, discursive and performative dimensions. **Sociological Theory**, ASA, v. 31, n. 3, 2013.

REYES JUNIOR, E. **As relações interpessoais em redes de apoio ao terceiro setor**. 2012. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012. 191 f.

TASSELLI, S.; KILDUFF, M.; MENGES, J. I. The microfoundations of organizational social networks: a review and an agenda for future research. **Journal of Management**, v. 41, n. 5, July, 2015.

VELÁZQUEZ, A. O. A.; NORMAN, A. G. **Manual introdutório à análise de redes sociais: exemplos práticos com UCINET 6.109 e NETDRAW 2.28**. Toluca: Universidad Autónoma de Estado de México, 2005.

### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BORGATTI, S. P; FOSTER, P. C. The network paradigm in organizational research: a review and typology. **Journal of Management**, v. 29, n. 6, 2003.

## APÊNDICE

### QUADRO A.1

#### Quantidade de demandas propostas pelas entidades do CNTur (2003-2015)

Sociedade		
Número	Entidade	Quantidade
1	Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais de Turismo (ABBTur)	10
2	Federação Nacional dos Guias de Turismo (Fenagtur)	9
3	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh)	8
4	Associação Brasileira de Agências de Viagem (Abav)	7
5	Associação Brasileira de Revistas e Jornais (Abrarj)	7
6	Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo (Abrajjet)	6
7	Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa)	6
8	Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS)	5
9	Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (Abremar)	5
10	Associação dos Parques de Diversões do Brasil (Adibra)	5
11	União Brasileira dos Promotores de Feiras (Ubrafe)	5
12	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH)	4
13	Associação Brasileira de Campismo (Abracamping)	4
14	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel)	4
15	Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas (Sindepat)	4
16	Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade (ABCMI)	3
17	Associação Brasileira de <i>Conventions</i> e <i>Visitors Bureau</i> (CBC&VB)	3
18	Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação (FBHA)	3
19	Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA)	3
20	Associação Brasileira de <i>Resorts</i> (ABR)	2
21	Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta)	2
22	Associação de <i>Marketing</i> Promocional (Ampro)	2
23	Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e Fretamento (ANTTur)	2
24	Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo (Anseditur)	2
25	Associação Nacional de Transportadores de Turismo e Fretamento (ANTTUR )	2
26	Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	2
27	Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB)	2
28	Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (Abla)	1
29	Associação Brasileira das Empresas de Eventos (Abeoc)	1
30	Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras (Abraccef)	1
31	Associação Brasileira de Turismo Social (Abrastur)	1
32	Associação Brasileira de Turismo Rural (Abraturr)	1
33	Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional (Bitó)	1
34	Federação Brasileira de Albergues da Juventude (FBAJ)	1
<b>Total</b>		<b>124</b>

(Continua)



(Continuação)

Poder público		
Número	Entidade	Quantidade
1	Ministério do Turismo (MTur)	37
2	Indicação da Presidência da República	18
3	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur)	10
4	Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur)	2
5	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2
6	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	1
<b>Total</b>		<b>70</b>

Elaboração dos autores.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Elaine Oliveira Couto  
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza  
Luciana Nogueira Duarte  
Mariana Silva de Lima  
Vivian Barros Volotão Santos  
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)  
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)  
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

**Capa**

Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001