Redes e a Capacidade de Influenciar Políticas: o caso do Conselho Nacional de Turismo

Joana Luiza Oliveira Alencar[1]
Edgar Reyes Junior[2]

1 INTRODUÇÃO

A colaboração entre Estado e sociedade na gestão pública possibilita unir esforços na construção de serviços. Nesse contexto, os conselhos de políticas são vistos como instâncias institucionalizadas de interação e mecanismos de democracia no Brasil. Caracterizam-se pela vinculação a órgão do Poder Executivo, criação por meio de instrumento legal (leis ou decretos) e presença em diversas áreas de políticas públicas. O presente artigo apresenta os principais apontamentos e achados do trabalho de pesquisa que teve como objetivo analisar a influência da atuação de representantes da sociedade no encaminhamento de demandas por políticas públicas (Alencar e Reyes Junior, 2017) a partir de uma combinação dos referenciais teóricos de redes e de campo político. O objeto utilizado para isso foi um conselho de políticas de âmbito nacional e as estratégias de seus integrantes para efetivar demandas (Bonafont, 2004; Lima *et al.*, 2014).

Para entender como as entidades privadas representadas no conselho organizaram-se para encaminhar demandas próprias em um determinado período de tempo foi utilizado o instrumental fornecido pelas abordagens teóricas de redes e de campo político. Ambas consideram as relações entre indivíduos ou grupos como unidades de análise social. Rede social é uma estrutura de relações, temporalmente delimitada, formada por vínculos construídos ao longo do tempo entre atores. As interações da rede formam uma arquitetura que interfere diretamente na ação social. Se percebida no interior do campo político, a rede apresenta o potencial de superar a visão de política pública centrada somente no Estado ou na sociedade (Marques, 1999; Marques e Bichir, 2011; Candido, Sacomano e Côrtes, 2015). Já 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 entre atores. É necessariamente composto por três elementos: atores, jogo e capital político, ou seja, atores que utilizam estratégias de ação para obter o capital que é próprio a cada campo (Bourdieu, 2005; Fligstein e McAdam, 2012).

2 A REDE DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

O Conselho Nacional de Turismo (CNTur) esteve ativo desde a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003. O conselho possuía 75 representações em 2016, entre instituições públicas e entidades privadas, que indicam seus representantes titulares e suplentes. A ideia é que conselheiros exponham suas questões e demandas ao governo, o qual, por sua vez, articula encaminhamentos e respostas (Brasil, 2016). Para identificar demandas, bem como atores que propuseram e reagiram a elas, foi realizada pesquisa documental nas 46 atas de reunião ordinária do conselho no período de 2003 a 2015.

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).

Considerou-se demanda todos os pedidos e propostas levados ao conselho durante as reuniões ordinárias, que permitiam encaminhamentos e tenham provocado reação registrada em ata. Mapeadas as demandas e os atores demandantes – órgãos do governo, associações empresariais ou profissionais –, foi possível realizar a construção da rede de relacionamentos do 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.

É possível observar a centralidade de uma rede pelos graus de centralidade, intermediação e autovetor. Essa foi a composição feita pelo *software* de análise de redes utilizado neste trabalho para indicar a centralidade das entidades do conselho. Por exemplo, quando um determinado ator é necessário para que uma informação transite na rede, ele é central. O grau de intermediação considera que um ator é mais central se for 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, 2012).

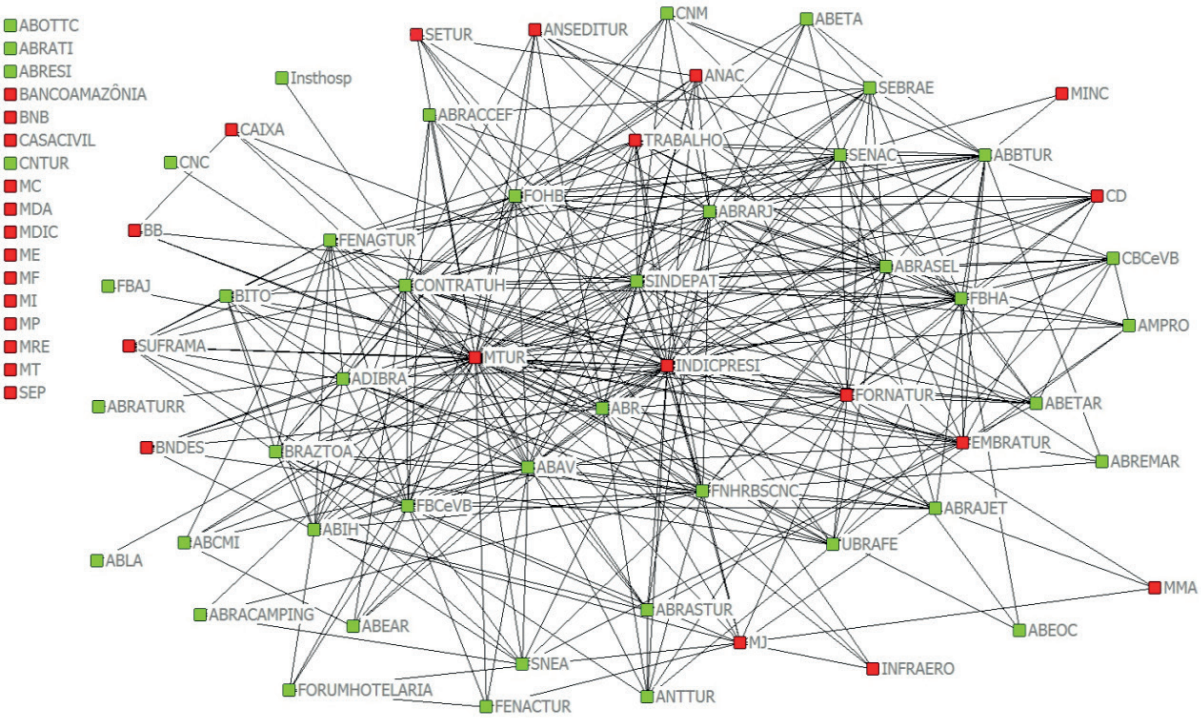
Foram identificadas duzentas demandas nas atas analisadas. O mapeamento das demandas baseou-se nas conversas que aconteceram a partir de cada uma delas. A leitura de cada ata selecionou as demandas levadas para discussão no conselho, o conselheiro que propõe e os que comentam. As demandas são relacionadas às seguintes temáticas: 23,5% sobre normas legais vigentes no turismo, 20% sobre medidas relacionadas ao Sistema Nacional de Turismo, 10% sobre capacitação profissional ou pesquisas na área de turismo, 9,5% a respeito de financiamento e orçamento, 3,5% sobre o funcionamento do conselho e 33,5% são setoriais diversas.

Estabelecida pela interação observada nas atas, a rede do CNTur possuiu, no período estudado, um total de 76 atores políticos. Deles, quarenta são proativos, ou seja, levaram propostas próprias às reuniões do conselho, dezenove somente reagiram a propostas de outros atores e não levaram demandas próprias. Dessas, 34 são da sociedade, ou seja, empresariais ou profissionais. Somente seis entidades do poder público foram proativas ao levar demandas ao conselho. Dezessete não interagiram durante o período estudado. Na figura 1 há a rede do CNTur dividida entre sociedade e poder público (esses representados em vermelho e aqueles em verde).

O MTur destaca-se como principal proponente, com 37 demandas discutidas no período em análise. Os dois ocupantes de indicação da Presidência da República levaram dezoito propostas para debate. O Fórum de Secretários Estaduais (Fornatur) foi a terceira maior proponente, com dez propostas. As outras três levaram quantidades bem menores: Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com duas demandas, e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que propôs uma demanda.

Já as 34 entidades da sociedade (não incluído nessa contagem o Fornatur, por ser composto por gestores públicos) consideradas proativas no conselho levaram, juntas, 124 demandas, ou seja, mais de 60% da quantidade total. As que mais levaram demandas foram as três únicas representantes de profissionais: Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR), com dez demandas; Federação Nacional dos Guias de Turismo (Fenagtur), com nove; e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh), com oito.

FIGURA 1
Rede de relações do CNTur dividida entre sociedade e poder público

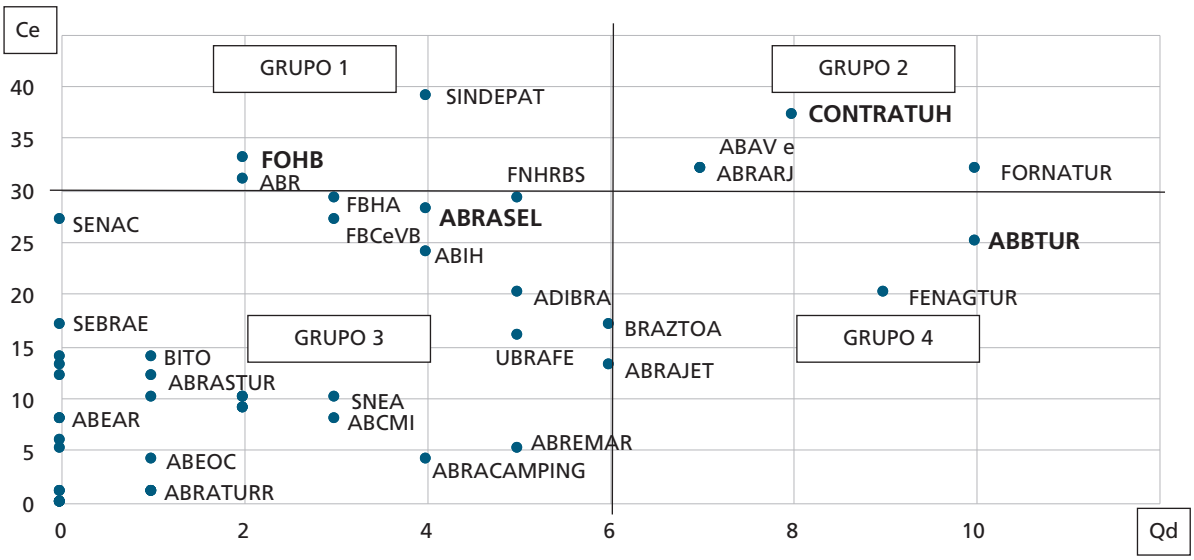


Elaboração dos autores.
Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

Pela visualização pode-se perceber a alta centralidade de dois atores governamentais: MTur, indicado da Presidência da República, além de um ator que não é público, mas é formado por secretários estaduais de turismo: Fornatur. O MTur adotou como padrão responder às proposições dos conselheiros na reunião seguinte, por isso em quase todas as propostas havia registro de debate pelo ministério. O grau de centralidade indica o quanto um ator está ligado a outros atores de forma direta (Nooy, Mrvar e Batagel, 2005; Velázquez e Norman, 2005). Assim, a rede de relacionamentos do CNTur apresenta fortes características egocêntricas. 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 têm maior influência para o ator central (Freeman, 1982).

Por outro lado, a atuação das organizações da sociedade pode ser examinada em quatro grupos distintos. Os grupos são descritos a seguir de acordo com a centralidade e a proatividade no conselho. A distribuição, de acordo com a centralidade e a quantidade de demandas propostas, pode ser observada na figura 2, que mostra as entidades da sociedade no CNTur distribuídas de acordo com a centralidade e a quantidade de demandas.

FIGURA 2
Relação centralidade (Ce)/número de demandas (Qd) no CNTur



Elaboração dos autores.

Mapeados os atores que propuseram questões para discussão no conselho e conseguiram manifestação de outros conselheiros e também aqueles que apoiaram ou debateram temas levados às reuniões, obtém-se os atores mais ativos. Foram identificados quatro grupos de entidades, de acordo com a centralidade e a atuação no conselho. O grupo 1 é composto por organizações de maior grau de centralidade e pouco propositivas – levaram menos demandas ao conselho. O grupo 2 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, para aprofundar o conhecimento sobre a atuação no conselho, por meio da análise de campo político, foi selecionada uma entidade de cada grupo: o Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB), a Contratuh, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel) e a ABBTUR. O critério de seleção foi a quantidade de demandas relacionadas a normas legais proposta ao conselho. Essa forma de escolha deveu-se à viabilidade de investigar o encaminhamento desse tipo de demanda. Foram realizadas, então, entrevistas com representantes dessas entidades para investigar a trajetória das demandas levadas ao conselho por elas.

As demandas observadas nas atas e verificadas nas entrevistas como principais para essas entidades são: regulamentação de bingos (Contratuh), regionalização do turismo (ABBTUR) e regulamentação do trabalho intermitente (Abrasel e FOHB). A análise a partir das *cinco categorias* que serviram de base para a elaboração do roteiro de entrevista – representatividade, atores envolvidos, negociação de compromissos, ações posteriores, propensão a reforçar ou contestar regras – revela algumas diferenças na atuação política em cada uma das demandas, conforme descrito a seguir.

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 no qual se insere o próprio 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). As informações obtidas indicam que a regulamentação de bingos é defendida por entidade que representa vários segmentos, com menos preocupação em declarar o potencial de benefício coletivo para a população. A entidade que defende a regionalização do turismo também representa um segmento. Já a regulamentação do trabalho intermitente foi defendida por duas entidades, uma delas representa mais de um segmento.

Na identificação de *atores envolvidos* na proposição da demanda a intenção é saber sobre a diversidade e a quantidade de atores articulados para proposição da demanda ao conselho. Inclui também atores envolvidos no encaminhamento da demanda, ou seja, checar quais os atores políticos interessados na produção de resultados. A análise dos casos mostra que na demanda por regulamentação de bingos destacam-se atores contrários fora do conselho. Na regionalização do turismo há destaque para atores externos que compartilham a demanda. Já o pleito por regulamentação do trabalho intermitente possui atores dentro do CNTur que são contrários e atores políticos externos ao conselho que defendem.

A categoria *negociação de compromissos* indica a existência de estratégias de ação – conversas individuais ou em grupos para tratar das demandas que serão levadas ao conselho. Inclui existência ou não de grupo fixo de interlocutores, variação a depender da demanda, atores mais próximos e motivos para a proximidade, bem como divulgação do trabalho realizado (Bourdieu, 1989; Emirbayer, 1997; Reed, 2013). A estratégia para negociação de compromissos na regulamentação de bingos acontece por meio da busca de legitimação dentro e fora do conselho. No caso da regionalização do turismo, a entidade age internamente na defesa de sua demanda para obter apoio dos conselheiros. Já na regulamentação do trabalho intermitente, as formas de negociação de compromissos incluem articulação interna e externa ao conselho.

Ações posteriores são as que se desenvolvem após a apresentação da demanda na reunião. Verifica-se se algum encaminhamento foi realizado após a discussão da demanda no conselho ou se o conselho contribuiu para o andamento da demanda por meio da articulação em outros espaços. Identifica-se a estrutura de encaminhamento de ações ou outras formas de defender a proposta fora do conselho. No caso da regulamentação de bingos, as ações posteriores à apresentação da demanda ficaram por conta da entidade que a defende. O conselho não formou consenso, há polêmica em torno do tema. A regionalização do turismo no Brasil já é uma política do MTur e houve articulações por parte da entidade entrevistada para fortalecê-la. Quanto ao trabalho intermitente, as ações posteriores à apresentação da demanda no conselho continuaram a ser feitas pelas entidades que a defendem, até porque essa demanda possui oposição no interior do conselho.

Por fim, a *propensão a reforçar ou a contestar regras* refere-se à existência ou não de ações ou normas semelhantes às propostas no conselho, e também questiona se as demandas têm por objetivo fortalecer regras ou atividades já existentes, ou se, pelo contrário, visa modificar algo estabelecido (Fligstein, 2007; Fligstein e McAdam, 2012). Foi observado para essa categoria que a regulamentação de bingos e do trabalho intermitente são demandas que têm forte propensão a contestar regras. A regionalização do turismo no Brasil tem o sentido de reforçar regras, o que requer um esforço diferente do esforço de aprovar uma legislação, embora ambas requeiram trabalho de articulação.

3 EFETIVIDADE E AS DEMANDAS DISCUTIDAS NO CNTUR

A análise de redes indica o quanto as entidades são centrais ou propositivas. As categorias obtidas pelo estudo de campos – representatividade, atores, negociação de compromissos, ações posteriores e propensão a reforçar ou contestar regras – ajudam a entender a atuação no campo político do CNTur, e o resultado da demanda foi avaliado a partir da evolução e do encaminhamento, posto que são demandas não concluídas. Na avaliação do encaminhamento das demandas, foram consideradas satisfatórias as que atendiam aos requisitos seguintes: destaque na agenda atual do setor, evolução ao longo do tempo e possibilidade de ganho no médio prazo. A partir desses critérios, o estudo considerou de encaminhamento *satisfatório* as demandas por regulamentação de bingos e do trabalho intermitente, e *não satisfatório* a demanda por regionalização do turismo.

Assim, percebe-se que a defesa da demanda por entidades centrais na rede está presente nas duas demandas de encaminhamento satisfatório. A de encaminhamento não satisfatório foi defendida por entidade menos central na rede. Não houve relação entre a entidade ser propositiva e o resultado do encaminhamento da demanda. Há entidades propositivas tanto nas demandas consideradas satisfatórias quanto na não satisfatória.

Os dados descritos nos resultados das entrevistas quanto a quatro categorias (representatividade, atores, propensão quanto às regras e negociação de compromissos) mostram que há características que favorecem o encaminhamento de demandas: quando a entidade proponente representa mais de um segmento, quando há forte atuação de atores contrários, tendência a contestar regras preestabelecidas e negociar compromissos no interior e fora do campo.

Para as entidades objeto de entrevista, foi possível perceber que, embora o CNTur seja um espaço valorizado, não é o espaço central de atuação das entidades junto ao governo. Assim, a funcionalidade do conselho não pode ser mensurada somente ao observar se as demandas levadas ao conselho foram ou não encaminhadas. As conclusões citadas limitam-se ao CNTur e às demandas investigadas. Olhar para espaços de interação entre Estado e sociedade utilizando a análise de redes e 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

ALENCAR, J. L.; REYES JUNIOR, E. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana Editores, 2004.

BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. *In:* BOURDIEU, P. (Org.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

_____. O campo econômico. **Política e Sociedade**, n. 6, p. 15-58, 2005.

_____. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 193-216, 2011.

BRASIL. Ministério de Turismo. Conselho Nacional de Turismo. **Institucional**. Brasília: CNTur, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/6AWPS1>. Acesso em: 11 fev. 2016.

CANDIDO, S. E. A.; SACOMANO, M.; CÔRTES, M. R. Campos e redes na análise das organizações: explorando distinções teóricas e complementaridades metodológicas. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 1073-1097, 2015.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, p. 281-317, Sept. 1997.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 27, n. 2, p. 61-80, 2007.

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

FREEMAN, L. C. Centered graphs and the structure of ego networks. **Mathematical Social Siences**, v. 3, p. 291-304, 1982.

LIMA, P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Rio de Janeiro: 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 Ciência do Solo**, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. Redes de apoio social no Rio de Janeiro e São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 90, p. 65-83, 2011.

NOOY, W.; MRVAR, A.; BATAGEL, J. **Exploratory network analysis with pajek**. New York: University Press, 2005.

REED, I. A. Power: relational, discursive and performative dimensions. **Sociological Theory,** v. 31, n. 3, p. 193-218, 2013.

REYES JUNIOR, E. **As relações interpessoais em redes de apoio ao terceiro setor**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

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

APÊNDICE

BOX A.1
Entidades integrantes do CNTUR

Abav – Associação Brasileira de Agências de Viagem
ABBTUR – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo
ABCMI – Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade
Abear – Associação Brasileira das Empresas Aéreas
Abeoc – Associação Brasileira das Empresas de Eventos
Abeta – Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura
Abetar – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional
Abih – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
Abla – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis
ABOTTC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos e Culturais
ABR – Associação Brasileira de Resorts
Abracamping – Associação Brasileira de Campismo
Abraccef – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras
Abrajet – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
Abrarj – Associação Brasileira de Revistas e Jornais
Abrasel – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
Abrastur – Associação Brasileira de Turismo Social
Abrati – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros
Abraturr – Associação Brasileira de Turismo Rural
Abremar – Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos
Abresi – Associação Brasileira de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo
Adibra – Associação dos Parques de Diversões do Brasil
Ampro – Associação de Marketing Promocional
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil
Anseditur – Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo
Anttur – Associação Nacional de Transportadores de Turismo e Fretamento
Banco da Amazônia S.A.
Banco do Brasil S.A.
Bito – Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Braztoa – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
Caixa – Caixa Econômica Federal
Casa Civil da Presidência da República
CBC&VB – Associação Brasileira de Convention e Visitors Bureau
CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNTur – Confederação Nacional do Turismo
Contratuh – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
Ctur – Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados
Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo
Fbaj – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude
FBC e VB – Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux
FBHA – Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação
Fenactur – Federação Nacional de Turismo
Fenagtur – Federação Nacional dos Guias de Turismo
FNHRBS/CNC – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares/Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil
Fornatur – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria
Indicação da Presidência da República
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Instituto de Hospitalidade
MC – Ministério das Cidades
MD – Ministério da Defesa
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
Mdic – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços

(Continua)

(Continuação)

ME – Ministério do Esporte MF – Ministério da Fazenda MI – Ministério da Integração Nacional MinC – Ministério da Cultura MJ – Ministério da Justiça e Segurança Pública MMA – Ministério do Meio Ambiente MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão MRE – Ministério das Relações Exteriores MT – Ministério dos Transportes MTE – Ministério do Trabalho e Emprego MTur – Ministério do Turismo Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial SEP – Secretaria Nacional de Portos Setur – Secretaria de Turismo do Distrito Federal Sindepat – Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus Ubrafe – União Brasileira de Promotores de Feiras

Elaboração dos autores.