

Policy Arena, Policy Network e Teoria de Campo Social no estudo da Gestão Pública de Turismo

Policy Analysis, Policy Network and Social Field Theory in the study of Public Management of Tourism

Policy Analysis, Policy Network y Teoría de Campo Social en el estudio de la Gestión Pública Turismo

Gilberto Maurício Frade da Mata
Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil
gilberto.mata@ufv.br

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.19n2.2019.1440>
Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115460585004>

Thiago Duarte Pimentel
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Brasil
thiago.pimentel@ich.ufjf.br

Magnus Luiz Emmendoerfer
Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil
magnus@ufv.br

Recepção: 21 Maio 2017
Aprovação: 07 Janeiro 2019

RESUMO:

O artigo parte do problema de como conceitos sociológicos de Bourdieu podem contribuir para uma análise de políticas públicas. Para tanto, os objetivos elegidos são: caracterizar a Policy Arena e Policy Network das políticas locais de turismo e caracterizar a partir dos conceitos de campo social e capital as relações que se estabelecem em torno da gestão municipal de turismo. A pesquisa é de cunho qualitativo, cujo método é análise de conteúdo. A Policy Arena é direcionada para políticas regulatórias. A Policy Network é caracterizada por fracas relações entre os membros e políticas regulativas que tem condicionado a menor interação dos membros da gestão local para a implementação de projetos. Na abordagem sociológica, o capital político é determinante nos resultados das decisões e os agentes possuem um baixo nível de capital social, dado que suas relações ocorrem principalmente durante as reuniões que são mensais, limitadas ao nível local. Conclui-se que a combinação da abordagem da ciência política e sociológica do estudo permitiu ampliar o enfoque e o nível de análise, permitindo ampliar a compreensão do fenômeno em estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Policy Arena, Policy Network, Campo social, Turismo, Políticas Públicas.

ABSTRACT:

The article starts from the problem of how Bourdieu's sociological concepts can contribute to an analysis of public policies. To this end, the chosen objectives are: to characterize the Policy Arena and Policy Network of local tourism policies and to characterize from the concepts of social field and capital the relationships established around municipal tourism management. The research is qualitative, whose method is content analysis. The Policy Arena is directed towards regulatory policies. The Policy Network is characterized by weak relationships between members and regulatory policies that have conditioned the lesser interaction of members of local management for project implementation. In the sociological approach, political capital is determinant in the results of the decisions and the agents possess a low level of social capital, since their relations occur mainly during the meetings that are monthly, limited to the local level. It is concluded that the combination of the political and sociological science approach of the study allowed to broaden the focus and the level of analysis, allowing a broader understanding of the phenomenon under study.

KEYWORDS: Policy Analysis, Social field, Tourism, Public policy.

RESUMEN:

El artículo parte del problema de cómo los conceptos sociológicos de Bourdieu pueden contribuir a un análisis de políticas públicas. Para tanto los objetivos elegidos son: caracterizar la Política de Arena y Policy Network de las políticas locales de turismo y caracterizar a partir de los conceptos de campo social y capital las relaciones que se establecen en torno a la gestión municipal de turismo. La investigación es de cunho cualitativo, cuyo método es análisis de contenido. La Política de Arena se dirige a políticas regulatorias. La red de red se caracteriza por una débil relación entre los miembros y las políticas reguladoras que han condicionado la menor interacción de los miembros de la gestión local para la implementación de proyectos. En el abordaje sociológico, el capital político es determinante en los resultados de las decisiones y los agentes poseen un bajo nivel de capital social, dado que sus

relaciones ocurren principalmente durante las reuniones que son mensuales, limitadas a nivel local. Se concluye que la combinación del enfoque de la ciencia política y sociológica del estudio permitió ampliar el enfoque y el nivel de análisis, permitiendo ampliar la comprensión del fenómeno en estudio.

PALABRAS CLAVE: Policy Arena, Policy Network, Campo social, Turismo, Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente os estudos sobre políticas públicas centram-se na análise de políticas (policy analysis). A despeito do seu objeto de estudo ser fundamentalmente a política (policy) e o seu processo, inclusive remetendo ao poder (politics) como principal elemento subjacente à conducente interação dos atores, o estudo das políticas públicas é substantivamente pautado pela lógica da regulação, teoricamente por esquemas sistêmico-estruturais, metodologicamente pelo método de estudos de casos e epistemologicamente pelo positivismo (RUA, 1998). Portanto, estudos sobre esse objeto, fundamentados em uma perspectiva crítica[2], sobretudo quando realizados a partir de outro campo disciplinar[3] (por exemplo, da sociologia), ainda são pouco frequentes e possuem um amplo potencial de crescimento e contribuição científica.

A principal “teoria”, ou melhor, o framework hegemônico nesta área de estudos – análise de Políticas Públicas (Policy Analysis) – é o ciclo político (Policy Cycle), o qual corresponde à análise de conjunto de etapas pelas quais passam um determinado tema, desde a sua percepção como problema e entrada na agenda até a implementação e avaliação da política (SECCHI, 2010). Esse quadro teórico comporta, frequentemente, três subtipos ou classes de análise em nível operativo: (1) policy arena, (2) policy network e (3) issue network (FREY, 2009). Enquanto o primeiro recorte analítico operacional, policy arena, faz alusão aos conflitos dos atores em um determinado espaço social, a segunda possibilidade – policy network – dedica atenção às interações entre atores e como elas contribuem (ou não) para o desenrolar do processo político (policy) de uma política pública; por sua vez, o conceito – issue network – refere-se a uma aliança de interesses, de vários stakeholders, em torno de uma plataforma comum, geralmente identificada em uma causa, a fim de promovê-la publicamente, alcançando reconhecimento, legitimidade e os benefícios inerentes à institucionalização de um assunto considerado de interesse público.

Devido ao “esgotamento teórico”[4] dos estudos positivistas sobre políticas públicas, outras vertentes têm sido exploradas, ainda timidamente, em um contexto recente. Nesse sentido, por exemplo, questões como: de que maneira as perspectivas críticas poderiam contribuir para uma análise de políticas públicas? Que enfoques e quais aportes outros campos disciplinares teriam para auxiliar na análise de políticas públicas? parecem ser pertinentes de serem colocadas como mote de investigação, pois poderiam abrir novas possibilidades de estudo e compreensão do objeto.

É precisamente nesse diapasão que se enquadra este trabalho, cujo objetivo consiste em analisar comparativamente – a partir de um mesmo objeto empírico – as possibilidades analíticas críticas (aqui operacionalizada pelo uso da teoria sociológica crítica de Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1989; BOURDIEU, 2001; BOURDIEU, 2005; BOURDIEU, 2008; BOURDIEU, 2011) versus funcionalistas (aqui operacionalizada pelo uso da principal teoria do mainstream, a policy analysis), com vistas a explorar os limites e possibilidades de cada uma delas.

Para efeitos deste estudo teve-se como objeto empírico de verificação das políticas públicas elaboradas pelo Conselho Municipal de Turismo (Comtur) da cidade de Juiz de Fora, no qual foram investigados os objetivos: (1) Caracterizar a policy arena, policy network e issue network, dentro da fase de “formulação” de políticas, no processo do ciclo político; (2) caracterizar a partir dos conceitos de campo social, habitus e capital as relações que se estabelecem em torno da gestão municipal de turismo; (3) comparar as possibilidades, limites e contribuições de cada uma.

A contribuição teórica pretendida é ampliar a discussão para além dos aspectos que fazem parte do Policy Analysis (Ciência Política), a partir da relação com os conceitos sociológicos de capitais, campo social e

habitus. A respeito dos conflitos, a partir da abordagem de campo social que também considera as lutas, a disputa de poderes que estruturam um campo, amplia-se a análise da policy arena que enfoca o dissenso dos atores em torno da política para todo o campo de relações da política e os fatores que condicionam a sua manutenção e conformam as ações dos agentes, como o habitus. O policy network, cujo enfoque são as redes de contatos em torno da política, no enfoque sociológico, é relativamente próximo da discussão de capital social, o que permitiria uma leitura cruzada de ambas as perspectivas.

No turismo, essa discussão de políticas públicas a partir de uma abordagem sociológica incorpora um conjunto de novidades. No Brasil, o turismo é tratado como um aspecto de interesse do Estado para desenvolvimento (PIMENTEL; PIMENTEL, 2018), aspecto não tão comum em outros países. Em nível mundial o turismo é deixado à mercê da iniciativa privada e, em sua maioria, não é alvo de políticas públicas (PIMENTEL, 2016).

O ideal brasileiro de construção de políticas públicas que tenha inclusão traz consigo espaços institucionalizados diferenciados para a formulação e implementação de políticas, nos quais os conselhos gestores são uma das principais instâncias. Em várias temáticas, inclusive o turismo, os conselhos gestores são uma das instâncias que têm recebido ampla atenção de pesquisadores e planejadores públicos (VAZ, 2013). Assim, devido aos dados empíricos diferenciados sobre a Administração Pública brasileira e as lacunas teóricas supracitadas por estudos na temática, é que há a oportunidade de proposição de aprofundar o estudo da análise de políticas públicas em conselhos gestores com alguns conceitos sociológicos.

2 O MÉTODO DAS TEORIAS CONSTRATIVAS[5]: POLICY CICLE E POLICY ANALYSIS VERSUS A TEORIA DE CAMPO SOCIAL

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CICLO POLÍTICO

O objetivo da análise de políticas públicas é, além de conhecer os planos, programas formulados e implementados em políticas setoriais, analisar, também, as inter-relações entre polity, policy e politics (FREY, 2009). Nessa abordagem, considera-se as definições de policy network e policy arena como categorias importantes de análise do processo político (FREY, 2009).

A consideração das três dimensões: polity, policy e politic torna-se significativa em países latino-americanos, na medida em que usam apenas a palavra política para se referir às diferentes dimensões de uma Política (VALLÉS, 2007).

A distinção entre estas três dimensões – processo, estrutura e resultado – da política não é sempre fácil. Entre outras razões, porque as línguas latinas utilizam um mesmo termo – política para referir-se a todas elas. Pode-se falar “das mulheres na política” para referir-se à atividade que desenvolvem como grupo social. Também é possível aludir à “política feminista” para descrever uma forma de fazer política organizada que adotam setores militantes do movimento feminista. Finalmente, é frequente falar de uma “política da mulher” para designar o conjunto de decisões que toma um governo em questões que afetam um setor da população. No primeiro caso, estamos no mundo dos atos e dos processos, no segundo, nos situamos na esfera das instituições, e por fim, no terceiro, atendemos ao âmbito dos resultados (tradução livre) (VALLÉS, 2007, p. 46).

A polity são as instituições e regras que facilitam a identificação de comportamentos políticos adequados. A análise dessa dimensão contempla os órgãos, as funções, o modo de exercício, o sistema de admissão: eleição, indicação; o tempo de cargo, o desenho institucional, a relação com outros órgãos e a hierarquia (FREY, 2009; VALLÉS, 2007).

A política como processo (politic) é a sequência de ações individuais ou coletivas que se relacionam dinamicamente. Interessa na análise da política como processo conhecer as motivações e formas de intervenção de diferentes agentes, a organização em partidos e associações para defender um interesse (FREY, 2009; VALLÉS, 2007).

A política enquanto resultado (policy) é a resposta que a combinação de processo e estrutura designa a cada conflito. As respostas são as decisões para a resolução ou tratamento de um problema público. Em uma análise da política, conforme essa dimensão, são cabíveis as perguntas: Que medidas são adotadas? Que resultados são obtidos? (FREY, 2009; VALLÉS, 2007).

A policy network (análise de rede de políticas públicas) objetiva investigar as interações das diferentes instituições e grupos tanto do Executivo, do Legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy (HECLO, 1978). Porém, quando um grupo de atores não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental), são chamadas de “issue network” (MILLER, 1994).

Na análise de rede de políticas públicas em turismo, estudos apontam desigualdades de condições no processo decisório, imposições do governo e assimetrias de informações ao se tratar de instâncias deliberativas como os Conselhos locais (JIMÉNEZ; BARQUÍN; VILLARREAL, 2010).

A policy arena são os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, sejam eles de distribuição de recursos a grande parte da sociedade; a redistribuição de recursos de uma finalidade para atender outra, considerada prioritária; normatização por meio de decretos, leis, portarias, e as políticas constitutivas que definem as condições de definição das políticas regulatórias, redistributivas e distributivas (LOWI, 1972).

Lowi tinha a hipótese que “policies determine politics” (LOWI, 1972, p. 299), ou seja, os resultados determinam o processo político, e, para verificar essa hipótese, realizou um estudo a partir da entrevista de 17 autores de estudos de casos sobre políticas estadunidenses, das décadas de 1940 e 1950, principalmente, da Era Roosevelt. As convergências dos tipos coerção governamental e processos políticos das diversas políticas estudadas pelos autores dos estudos de casos permitiram a criação de quatro categorias de políticas: as distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

As políticas distributivas, assim como o próprio nome indica, são as que podem ser desagrupadas, e terem seus recursos dispensados de forma atomizada para atender a interesses individuais ou vários interesses sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista. Devido a essas características, facilitam o clientelismo com finalidade eleitoreira, isto é, para garantir eleitores (LOWI, 1972).

Na exemplificação desse tipo de política, Wilson (2018) cita o exemplo de rodovias interestaduais para ressaltar a distribuição de benefícios direta e indiretamente. Embora possa haver pessoas que não as usem, ainda pode beneficiar indiretamente por meio de mercadorias que consomem e são transportadas por essa via. Wilson (1984) caracteriza-as como cooperativas porque todos se beneficiam.

As políticas regulatórias são aplicáveis também a agentes individuais, contudo definem diretamente quem serão os favorecidos e os desfavorecidos e estão embasadas em padrões legais mais amplos e são passíveis de baixa desagregação. De acordo com Lowi (1972), tende a não ser clientelista, dado, por exemplo, que um mesmo canal de televisão não poderá ser concedido a todos os pretendentes, até porque existem critérios legais para decidir quem será favorecido ou não.

As políticas redistributivas referem-se à expectativa de transferência de posse dos que possuem para os que não possuem. Portanto, ao contrário das regulatórias e distributivas, atingem classes, isto é, uma maior quantidade de pessoas, e não são individualizadas como as distributivas. Exemplos são o imposto de renda progressivo (LOWI, 1972). No mesmo sentido, Wilson (1984) preconiza que as políticas redistributivas transferem recursos ou benefícios de grupos avantajados para desvantajados. É o caso da política Robin Hood e políticas afirmativas.

Por fim, as políticas constitutivas definem a estrutura e expressam claramente as regras em lei própria (LOWI, 1972). Uma das principais críticas apresentadas ao modelo de Lowi é apontada por Wilson (1984). Este autor indica falta de lógica do modelo, pelo fato de muitas políticas poderem ser classificadas em duas

ou mais categorias. Desse modo, Wilson (1984) propõe a relação entre custo e benefícios para classificar políticas. Seria uma variação entre custos e benefícios concentrados ou distribuídos.

Nas regulatórias, os benefícios e custos concentrados, caso cujo dois grupos de um mesmo setor disputam a alocação de custos e benefícios. Assim, por meio de um contrato, acordo ou regulamentação que contém os direitos e deveres de cada parte. Nenhuma das partes dominam permanentemente as disposições do acordo entre grupos e se esforçam para aperfeiçoá-las. Existe uma visibilidade grande devido à existência de conflito (WILSON, 1984) . A outra que este autor chama de Monopólio, um número pequeno de beneficiários recebe grandes quantidades de recursos pela imposição de pequenos custos a toda a população. Os beneficiários reduzem o preço para dificultar novos entrantes, além das regulações e elevado preço de entrada. As problemáticas são as que possuem custos concentrados e benefícios distribuídos, por fim as de segurança contêm custos e benefícios distribuídos (WILSON, 1984) .

2.2 CAMPO SOCIAL

Partindo de outra perspectiva epistêmica[6], diferente e antagônica ao positivismo e suas variantes teóricas, como o estruturalismo e o funcionalismo, a teoria dos campos sociais de Bourdieu (2001, 2005) busca o conhecimento de um determinado complexo de relações (campo social) no qual estão inseridos os agentes (indivíduos ou coletividades), imbuídos de capital ou capitais (capacidades), e possibilita entender os resultados de ações, cursos de ações, assim como prever futuras ações. A própria noção de agente, por si, indica o reconhecimento de pessoas que são capazes ou têm o potencial de definir e ser definidas pelos campos dos quais participam. Desse modo, a lente teórico-analítica utilizada, a teoria de campo bourdieusiana, se mostra adequada para o estudo de políticas, até porque estas envolvem um conjunto de agentes com determinadas características que podem influenciá-la, ao serem, ao mesmo tempo, influenciados pela(s) estrutura(s) sociais que fazem parte ou que estão sob influência.

Os agentes são definidos pelo volume e a estrutura do capital específico que possuem, que determinam e são determinados pela estrutura do campo. “O peso associado a um agente depende de todos os outros pontos e das relações entre todos os pontos, isto é, de todo o espaço compreendido como uma constelação relacional” (BOURDIEU, 2005, p. 24) . Assim, o poder de um agente não é definido unicamente pela quantidade de capital que possui, mas também socialmente[7] pelo reconhecimento de outros agentes de seu poder em determinado campo, sua posição.

Esse capital refere-se ao domínio ou posse de recursos financeiros (capital financeiro/econômico); ao conjunto de conhecimentos apreendidos (capital cultural); à rede de contatos (capital social) ao poder conferido/reconhecido de uma pessoa (capital político).

Em estudos sobre turismo, tem sido construído o conceito de capital turístico. Além de envolver outras capacidades, como a econômica e a cultural, considera a dimensão participativa e sua consolidação em um espaço próprio.

o capital turístico é o legado econômico, social e simbólico proporcionado por fatores técnicos, científicos, informacionais, empresariais e públicos, com participação de organizações governamentais e não governamentais e das comunidades, materializado e desenvolvido em lugares apropriados pelo turismo articulados com os outros lugares turísticos ou não (VASCONCELOS; BEZERRA, 2013, p. 11) .

Não obstante essas diferentes capacidades que os agentes possuem, seus interesses e disposições distintas, existe um habitus que age como uma pressão da estrutura do campo para garantir o ajuste social (BOURDIEU, 2005) . No entanto, quando o funcionamento de um campo é afetado pelos poderes de agentes de outro campo, tem-se a tirania (BOURDIEU, 2001) .

Como o campo é constituído e delimitado pelos agentes, os próprios têm o potencial de expandir sua influência ou diminuí-la, assim como limitar a participação de agentes, o que pode ser dito e feito. Os agentes

criam as instituições, ou seja, normas, regras para minimizar os conflitos e aumentar as chances que os objetivos sejam alcançados.

No estudo em questão, o campo turístico (PIMENTEL, 2018) encontra-se em interseção homológica com o campo estatal. O Estado detém a normatização que define categorias, classes, a relação de dominantes e dominados, possibilidade de ação, assim como define o próprio Estado a partir da influência do próprio capital estatal que institui inclusive o Jurídico. Considerações que, a priori, indicam as possíveis dominações nas decisões públicas de turismo, que ocorrem em conselhos gestores, instituídos pelo próprio Estado.

O campo estatal detém o capital estatal que é poder sobre diferentes tipos de capital e sua reprodução, o que o faz ter poder para codificar e interferir nas taxas de câmbio de capital, usar da violência física e simbólica em um território e sobre uma população (BOURDIEU, 2008). A codificação da linguagem é o poder “de fazer coisas com palavras”, que se emana principalmente por meio das leis para as esferas particulares da vida social de cada uma que vive em um determinado território.

As definições expressas na lei tendem a entranhar no comportamento das pessoas, e com o tempo naturalizam-se, ou resultam em um habitus (BOURDIEU, P.; INDA, 2001). De acordo com Bourdieu, para compreender o que ele chama de “efeito universal” ou a dimensão simbólica do efeito do Estado, é preciso compreender o funcionamento burocrático dos juristas. Nas palavras de Bourdieu (2008, p. 121), os juristas produzem “... o discurso performativo sobre o Estado que, sob a aparência de dizer o que ele é, fez o Estado ao dizer o que ele deveria ser, logo, qual deveria ser a posição dos produtores desses discursos na divisão do trabalho de dominação”.

Um estudo teórico empírico no estado de Alagoas (Brasil) demonstrou que o campo social do turismo, que impacta no modelo de turistificação do locus de estudo, é estruturado a partir de uma elite que determina as decisões para o alcance de três tipos de bens: posse de terra, exibição de bens santuários e posse de poder político (TAVEIRA, 2016).

A definição de campo social, embora possa parecer abstrata, que é uma das principais críticas a essa concepção, produz efeitos práticos na realidade:

Em Lavras Novas os espaços de poder estão por todos os lados e conformam territorialidades entre os grupos, sejam as pousadas, os comerciantes, os turistas e os nativos. Isso pode ser verificado na própria configuração espacial que separa em determinados pontos dos distritos os espaços das pousadas e os espaços dos nativos (DUTRA, 2012, p. 100-101).

Nesse município, os agentes reconhecidamente poderosos eram aqueles que possuíam algum meio de hospedagem. A posse desse poder tem produzido efeitos na territorialidade na medida em que a organização local tem sido ditada pelos interesses do grupo mais poderoso que cria regras ou meios para a manutenção do “status” reconhecido.

Por sua vez, em nível internacional, Oliveira e Pimentel (2016, 2018) analisaram o campo turístico de Quito e de Mazatlán, respectivamente, a partir da consideração das políticas públicas de turismo como objeto privilegiado de disputa de cada campo turístico, sugerindo que parece existir uma relação significativa entre o tipo de arena pública (estadocêntrica e mercadocêntrica, respectivamente) em torno da qual emerge cada campo observado e agentes com maior volume de capital e, portanto, estruturantes do campo (agências estatais e empresas privadas internacionais, respectivamente).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 PROCEDIMENTOS EM UMA VISÃO POSITIVISTA (MAINSTREAM)

Os procedimentos metodológicos consistem na explanação da abordagem ou natureza de pesquisa, o método de estudo e as técnicas de coleta e análise de dados utilizadas neste estudo.

A abordagem de pesquisa eleita seguiu uma natureza qualitativa. Na pesquisa quali, o pesquisador é uma peça fundamental, o que ocorre quando os dados exigem um maior envolvimento do pesquisador na coleta para o entendimento das relações subjacentes ao fenômeno estudado (GODOY, 1995).

Nessa concepção, o Método Estudo de Caso foi aplicado no Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora, Minas Gerais. O estudo de caso permite conhecer os “comos” e os “porquês” de uma determinada realidade (YIN, 2015).

A coleta de dados foi orientada para a busca em fontes secundárias. As atas consistiram no principal dado de análise. O período destas refere-se aos dois anos de gestão. As informações dos documentos foram complementadas com entrevista com membro de Conselho e observações de campo. A partir da necessidade de informações auxiliares para análise de dados foram buscadas informações empíricas em artigos científicos e em legislações.

Uma técnica de análise utilizada foi a análise de conteúdo: “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2009, p. 46). Assim, por meio de categorias, ou unidades de significados intencionalmente criados, de acordo com uma teoria prévia, é possível por meio da análise de conteúdo inferir informações que não estão evidenciadas diretamente no documento.

As macrocategorias que orientaram a busca de dados foram: Policy network e Policy Arena (Quadro 1). Essas categorias maiores foram especificadas em componentes, cuja função foi orientar a pesquisa nas atas dos conselhos, ou seja, cada componente foi buscado em todas as atas do período em análise.

Quadro 1 – Categorias para análise de conteúdo

Categorias	Policy network	Policy Arena
Componentes	Projeto, programa, nome de cada agente, nome da entidade	Leis, Decretos, Editais, R\$

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Na análise, os dados foram interpretados a partir de categorias da Policy Analysis. A categoria Policy Cycle, da Policy Analysis, preconizada como importante por Frey (2009), foi excluída da análise. Ainda não existe uma consciência coletiva dos conselhos gestores como implementadores e formuladores de políticas. Nesse sentido, ainda não é uma obrigação a formação em políticas públicas para gestão municipal de políticas. Entretanto, dados empíricos apontam a concentração das atividades dos conselheiros na formulação de agenda, com baixas evidências de implementação e avaliação de políticas (MATA, 2016).

3.2 PROCEDIMENTOS NA VISÃO CRÍTICA (BOURDIEUSIANA)

Este estudo seguiu, nesta etapa, uma perspectiva teórico-crítica, ancorada epistemologicamente no racionalismo aplicado de Bachelard (2010) e desenvolvido por Bourdieu (1989, 2001), o qual se manifesta metodologicamente por meio de uma forma própria[8] de estrutural-constitutivismo.

Na teoria bourdieusiana, o que se busca estudar são os “campos sociais”, assim, metodologicamente se utiliza o conceito de campo como ferramenta heurística para conduzir o estudo. Empiricamente se tomou como objeto de análise a dinâmica interativa dos agentes em torno da elaboração de políticas públicas de turismo (como objeto de disputa no campo, no qual os agentes tentam influenciar), no município de Juiz de Fora (Brasil). Supõe-se que esse processo envolveria grande parte dos agentes do campo, seja em sua formulação ou implementação, já que se trata de mecanismos que uma vez criados exercem normatividade e coercibilidade sobre todos que estão no campo (BOURDIEU, 2001).

Desse modo, o desenho dessa pesquisa está orientado pelo método misto, feito em duas fases (descrito no Quadro 2). Para tanto, o primeiro ponto foi fazer uma revisão histórica do contexto turístico de cada país para rastrear a gênese da formação do campo, sua historicidade, os agentes-chave, seus interesses e objetos de disputa. Como parte dessa historicidade, se buscou, como recomenda Bourdieu, o rastreio por proximidade ao campo burocrático, onde foi feita uma reconstrução histórica das principais políticas de turismo no Brasil, Equador e México nos diferentes níveis: federal, estadual e municipal.

Em seguida foi eleita, de maneira precisa, uma política pública turística atual que fosse relevante, no sentido de que esta pudesse afetar múltiplos agentes. Com a definição da política específica, esta serviu de referência para a análise de todos os agentes em relação ao mesmo objeto (a política).

Quadro 2 – Desenho da pesquisa.

O processo de pesquisa apresenta as seguintes fases, com seus respectivos métodos de análise:			
ETAPA 1: Identificação do objeto de disputa no campo turístico. 1.1 Revisão documental sobre o contexto histórico nacional, estadual e municipal. 1.2 Revisão histórica das políticas de governo em cada país (nacional, estadual e municipal). 1.3 Identificação das políticas mais relevantes e recentes.	ETAPA 2: Eleição de uma política pública de turismo como objeto de disputa no campo. 2.1 Análise das políticas de turismo atuais em nível nacional, estadual e municipal, dando ênfase no âmbito municipal de cada caso analisado. (Revisão dos documentos oficiais das PPT atuais). 2.2 Eleição de uma política para a análise empírica dos agentes envolvidos com ela.	ETAPA 3: Mapeamento dos agentes presentes no campo de cada município e sua interação com a política elegida (objeto de disputa). 3.1 Revisão bibliográfica e documental, ademais de pesquisa na internet para delimitar os agentes que compõem o campo turístico. 3.2 Recopilação dos dados secundários (institucionais): missão, visão e objetivos. 3.3 Análise de dados, sites eletrônicos institucionais de cada agente encontrado.	ETAPA 4: Coleta de dados primários. 4.1 Aplicação de entrevista semiestruturada nos agentes identificados e observação direta (notas no diário de campo). 4.2 Estudo quantitativo do volume de capital de cada agente.
ETAPA 5: Análise do campo turístico (volume de capital e posição dos agentes)			
Conceitos	Categorias	Critérios	
Posição (Bourdieu)	- Capital econômico - Capital cultural - Capital social - Trajetória	É o lado objetivo do campo, o lugar de hierarquia social que cada agente ocupa no campo. Podemos verificá-la a partir do capital econômico, social e cultural de cada agente. O capital social é verificado a partir do recurso relativo ao apoio que as organizações podem receber de outras organizações. O capital cultural é verificado a partir do recurso relativo ao nível escolar do representante da organização. O capital econômico é verificado a partir dos recursos financeiros disponíveis, ou seja, o pressuposto anual de cada organização.	
Disposição (Bourdieu)	- Habitus, propensão dos agentes em atuar de acordo com o que foi internalizado.	O lado subjetivo do campo; é determinado pelo habitus e pela propensão dos agentes para atuar de acordo com o que foi internalizado. É verificado a partir da missão, visão e objetivos das organizações, também é verificado a partir do contexto das políticas no País e no município.	
Tomada de Posição (Bourdieu)	- Interferência da organização no campo. Remete a uma postura, na qual as posições são expressas, e cujo princípio encontra-se na estrutura e no funcionamento do campo.	Remete a uma postura, em que as posições são expressas, e que, em princípio, iria encontrar a estrutura e o funcionamento do campo. Verifica-se a partir das ações dos agentes em relação às políticas de turismo.	
ETAPA 6: Análise da ação coletiva (nível da dinâmica interativa dos agentes e coalizões)			
Ação Coletiva (Autor, 2012)	- Interação dos agentes para atingir seus interesses/demandas, possibilidades de fazer coalizões.	É verificado a partir de todos os dados encontrados que nos permite compreender o processo de coalizões entre os agentes para que eles atuem de maneira organizada no campo, interferindo nas políticas.	

Fonte: Reproduzido e traduzido de Oliveira e Pimentel (2016, p. 196).

Na seguinte etapa foi feito um mapeamento dos agentes no campo turístico, os individuais, de organizações, entidades e instituições formais que compõem o campo turístico de cada município estudado (Juiz de Fora). Os agentes individuais foram divididos coletivamente em públicos, privados e sociedade civil. Por fim, foram feitas as entrevistas semiestruturadas, observação, notas no diário de campo e questionários para os dados quantitativos referentes ao cálculo do volume de capital.

Com base nesse objeto empírico de disputa (uma política pública de turismo em particular), realizaram-se todas essas etapas mencionadas, e passou-se para a fase 2 (análise dos dados), que se deu em mais duas etapas segundo o conjunto de categorias analisadas. Dessa maneira, primeiramente se verificou a posição, disposição e tomada de posição dos agentes em relação às políticas de turismo. Essas categorias permitem visualizar que a ação dos agentes está determinada pela sua posição, ou seja, pelo poder que tem no campo e sua capacidade de influenciar as decisões de acordo com seu interesse, pela sua disposição em fazer algo e pela tomada de posição que são as ações efetivas nesse campo. Essas três categorias estão orientadas pelo habitus dos agentes. Por fim, a ação coletiva nos permitiu verificar o grau de organização e de mobilização dos agentes para conseguir seus objetivos comuns, assim como os aspectos que determinam suas ações e suas possibilidades de mudança a partir de sua mobilização até as políticas dentro do campo turístico.

4 UMA INTERPRETAÇÃO CONTRASTIVA: POLICY ANALYSIS VERSUS CAMPOS SOCIAIS

A proposta de discussão da Policy Arena e Policy Network está pautada na utilização de categorias próprias dos conceitos utilizados para discutir políticas públicas, projetos, programas, grupos de discussão, em uma perspectiva diferente do mainstream, e por meio do diálogo com a teoria de campos sociais. A seguir cada uma delas será destacada em um item próprio, com vistas a identificar de forma não ambígua suas características próprias, e, ao final, em um terceiro subitem, ambas as abordagens serão comparadas segundo seus critérios centrais.

4.1 O COMTUR COMO OBJETO DE PESQUISA

A Política Nacional de Turismo foi instituída somente em 2008, por meio da Lei n. 11.771 (BRASIL, 2008) que define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Em 2010, o Decreto n. 7.381 (BRASIL, 2010) regulamentou a Lei n. 11.771 (BRASIL, 2008), e dispôs sobre conceitos fundamentais do turismo, como Política Nacional de Turismo, Plano Nacional de Turismo, Sistema Nacional de Turismo, Comitê Interministerial de Facilitação Turística, Fundo Geral do Turismo e Prestadores de Serviços Turísticos.

O Comtur de Juiz de Fora foi instituído pelo poder público municipal em 2010 pela Lei n. 12.178 (JUIZ DE FORA, 2010), a qual foi alterada em 2013, conferindo uma natureza consultiva, de assessoramento e fiscalização, destinado a orientar, incentivar e promover o turismo no município de Juiz de Fora. O Conselho está vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e normatizado pelas Comissões Técnicas e entidades participantes.

A Lei n. 12.178 (JUIZ DE FORA, 2010) estabelece as competências do Comtur, que estão relacionadas ao Plano Municipal de Turismo, fiscalização do Fundo Municipal de Turismo (Fumtur), além de dispor e opinar sobre assuntos da assembleia, divulgar e preservar o turismo da cidade e estabelecer relações com órgãos federais, estaduais, municipais e entidades privadas. Sobre o Fumtur, esta lei dispõe das finalidades de aplicação do fundo e a vinculação ao Plano Municipal do Turismo.

Também foi instituído que o Comtur será composto por 21 (vinte e um) membros titulares e seus respectivos suplentes. Essa lei especifica os representantes de órgãos da Prefeitura diretamente relacionados ao Turismo, e representantes de entidades não governamentais que guardam interesses privados, e de cursos de turismo. Esses representantes estão dispostos nas posições apresentadas na Figura 1.

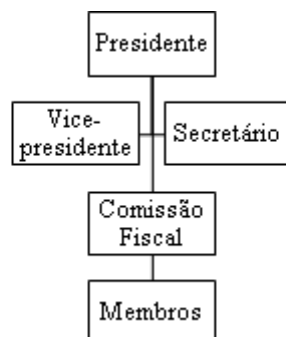


Figura 1 – Posições no Conselho de Turismo de Juiz de Fora/MG (Comtur-JF).

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei n. 12.178 (JUIZ DE FORA, 2010).

Essas posições têm duração de dois anos, nos quais o presidente é a posição de liderança do Conselho e uma de suas funções é levar demandas para o poder público local. O presidente do Conselho é o agente com maior expectativa de capital político do espaço social em análise, capital político que é inerente à posição de presidente do Conselho, instituído em lei própria. Esse capital político pode não consolidar como preponderante, caso os membros, mesmo diante da instituição da posição, não a reconheça.

4.2 POLICY ARENA E CAMPO SOCIAL

4.2.1 A Policy Arena da Gestão Pública de Turismo

No processo político da definição de políticas do Conselho Municipal de Turismo (Comtur), de Juiz de Fora, foram identificados diferentes padrões de conflitos que sugerem a classificação de políticas como distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Devido ao elevado índice de políticas com situações indefinidas, a análise concentrou-se em aspectos mais gerais das políticas. Em muitos dos casos, a discussão das políticas inicia-se, contudo não é concluída. Ideias que podem fazer face a problemas sociais não prosseguem ou não têm sustentação para tornarem-se políticas.

Quanto ao aspecto distributivo, é possível, a partir dos documentos, discutir aspectos relativos aos recursos disponíveis ao Conselho. Evidências apontam que, via de regra, a distribuição dos recursos é feita entre os setores por um agente da prefeitura, que traz previamente a proposta sobre o valor e a forma como deve ser feita tal distribuição. Contudo, essa foi uma discussão exclusiva para agentes públicos da prefeitura que disponibilizaram certa quantidade de recurso ao Conselho. Ao longo do tempo, esse processo passou a ser questionado, levando então à proposição, por parte de membros do Comtur, da elaboração de um edital (edital de apoio a projetos turísticos), que tivesse como meta a distribuição de recursos de forma ordenada, transparente e formal, evitando assim o atendimento clientelístico e discricionário dos agentes públicos municipais. Essa dependência de recursos do Conselho e da prefeitura acaba por limitar o desenvolvimento pleno dos projetos propostos, que gera discussões e descontentamentos por parte dos conselheiros.

As políticas regulatórias institucionalizam e legitimam temas que poderiam não ser considerados no Conselho. No Comtur, após a reunião de 2011, o turismo foi contemplado na Lei Orgânica municipal, o que em nível local pode ter representada uma iniciativa para mais formalização dessa instância deliberativa.

A lei promulgada contém um conjunto de limitações ao funcionamento do Comtur. A primeira delas refere-se ao fato de o Conselho ser consultivo, o que implica na não obrigatoriedade por parte do Executivo municipal na execução das decisões tomadas nessa esfera. Outro ponto crítico diz respeito ao mecanismo operacional de execução financeira, o Fundo Municipal de Turismo (Fumtur). O art. 10 da Lei 12.178, de 16 de janeiro de 2010, estipula que o Fumtur está organicamente ligado ao orçamento da prefeitura, parcela do ICMS é direcionada para o Tesouro do município e não para o Fumtur. Além disso, os recursos financeiros do Fumtur não tem sido aplicados em entidades e associações que participam direta ou indiretamente com a atividade de turismo. Tal situação é emblemática de como o aspecto regulatório condiciona de forma restritiva as possibilidades de ação do Comtur, bem como da habilitação de oportunidades para a prefeitura – por exemplo, a de receber repasses do governo estadual relativos à rubrica do turismo, o ICMS turístico, porém, não repassá-los ao Fumtur, nem executá-los obrigatoriamente no setor de turismo. Tal “manobra” tem sido recorrente no poder público municipal, nunca executando em sua integralidade os recursos repassados pelo Estado, nem menos ainda utilizando recursos próprios destinados ao setor. Ao contrário, os recursos recebidos via turismo frequentemente é que acabam fazendo caixa para o Executivo municipal.

Nesse sentido, o modo como as políticas regulatórias são constituídas e divulgadas pode revelar indícios para a sua aprovação ou não. Exemplo foi a Lei 12.178, a Lei do Comtur, que foi proposta por uma comissão especial para depois ser levada ao Conselho para votação. O resultado foi a aprovação unânime.

Uma política constitutiva que pode ter alterado a relação dos agentes é a regra para aprovar projeto e conseguir recursos por edital, que pode ser observada no trecho “[...] informa novamente que a Secretaria não tem como conseguir recursos, porque dinheiro no momento é somente via edital” (JUIZ DE FORA, 2013, p. 2).

Os dados das atas de entrevistas, somados às observações de campo, permitem concluir que as políticas distributivas ocorrem em menor grau. A principal justificativa é carência de recursos para distribuir em projetos que possam promover o bem comum em turismo. Assim, há uma tendência para medidas regulatórias, constitutivas e redistributivas, nessa ordem de intensidade, da maior para a menor.

De posse desses resultados, os conselheiros podem refletir o quanto suas políticas têm atingido seu aspecto distributivo de recurso, isto é, mesmo com as limitações financeiras, o quanto a gestão municipal de turismo tem conseguido distribuir recursos para o bem comum. Uma possibilidade é o Comtur concentrar o processo político em políticas constitutivas e regulatórias, sobrepondo em termos práticos, inclusive as atividades da Câmara Legislativa.

As definições de políticas distributivas contribuem para caracterizar e descrever as políticas de um determinado processo político. Os resultados corroboram as conclusões de Frey (2009) que indicam que os estudos nessa temática possuem uma tendência para análises descritivas e microcontextualizadas e com baixa profundidade teórica. A pressuposição é que o próprio quadro conceitual tendência esses resultados. Nesse sentido é que se inicia a análise de elementos de Policy Arena e outros mais amplos a partir de uma abordagem sociológica, em busca de explicar as relações que ocorrem na definição dos tipos de políticas.

Na Policy Arena, a análise concentrou-se em aspectos micros, no processo político dentro do Conselho que é determinante na definição das políticas locais de turismo. Na Policy Networks será evidenciada uma análise macro das políticas, na medida em que existe um maior potencial de interação com atores de um espaço mais amplo do turismo.

4.2.2 Policy Networks

As instituições e as condições de manutenção dos conselhos locais (nível municipal) vêm de uma política estadual que distribui recursos do ICMS para aqueles municípios que promovem a participação de agentes

não governamentais na política, a política do ICMS turístico (nível estadual). A política do ICMS turístico contribui para a política nacional de regionalização do turismo (nível federal).

Em nível local, que é o foco de interesse, há uma pessoa, normalmente do setor governamental e relacionado ao departamento de Turismo, que tem interesses de conseguir recursos financeiros para o município e estimula a participação da comunidade para habilitação na política. Nesse escopo estão os circuitos ou regiões turísticas que aglomeram um conjunto de municípios para apoiar na integração e, em alguns casos, capacitação de gestores municipais. As interações entre os atores dos diferentes níveis normalmente são formais, prescritivas de cima para baixo (top down). As limitações são para a adequação de aspecto dessa política de participação social, por meio do aporte de experiências locais. Incluem a própria viabilidade, diante da multiplicidade de municípios e a ampla necessidade de capacitação de gestores. Se cada responsável do município entrasse em contato com a Secretaria de Estado, seriam centenas de possíveis atendimentos para uma equipe de dezenas de pessoas atenderem às demandas.

Nesse contexto é que é importante a auto-organização e consciência desses espaços para capacitar seus próprios gestores. Em nível micro, as redes em torno das decisões políticas: projetos e campanhas possuem baixas interações. O principal motivo encontrado foi a baixa assiduidade dos conselheiros.

As interações entre os conselheiros para formação de redes ocorrem com mais frequência durante as reuniões que são mensais. A respeito da presença dos representantes nas reuniões, a Tabela 1 contém dados referentes à frequência observada (FO) em dias de reuniões, cujo total é 33, e a frequência relativa (FR) nos 27 meses analisados.

Tabela 1 – Posições com agentes mais assíduos

Posição	Quantidade (un.)	Reuniões	
		FO (un.)	FR (%)
Presidente	1	33	100%
Vice-presidente	1	30	91%
Membro 1	1	21	64%
Membro 2	1	20	61%
Outros Membros	25	<17	<50%

Fonte: Elaboração própria por meio das atas.

Conforme a Tabela 1, 25 dos conselheiros, ou 87% dos agentes, ausentaram-se em mais da metade das reuniões realizadas. Desse modo, observa-se que a formação de redes entre os conselheiros é enfraquecida na medida em que grande parte destes não frequentam as reuniões. Talvez essa constatação corrobore também os resultados alcançados: quatro projetos aprovados em dois anos (tanto que houve reclamações expressas em ata sobre a “prática” do que foi discutido); decisões que afetavam diretamente o Conselho eram tomadas pelo poder público, como normas, regimentos e leis; e falta de recursos para a quantidade de projetos.

A partir de 2013, uma decisão contribuiu para a redução das articulações. Aprovou-se uma política de decidir os recursos apenas por edital e um comitê especializado. Nesse contexto, as relações entre os atores se modificaram, nesse sentido reduziram-se as articulações para implementação de projetos com os próprios recursos dos atores do Conselho. Um exemplo de cooperação foi entre o diretor da Associação de Bares e Restaurantes que oferece refeições e o presidente da Associação de Hotéis que oferece leitos para um evento que irá gerar fluxo de turistas na cidade. Essa cooperação é benéfica para todos os envolvidos, pois aqueles que oferecem recursos ganham com a divulgação, e aquele que recebe o recurso, economiza ou facilita a realização do evento. No entanto, quando um projeto desse vai para o edital e não é contemplado, ou não entra nas discussões do Conselho, acaba por limitar o potencial de cooperações. Em uma discussão sobre o pedido de apoio para um evento que iria gerar divisas para o turismo local, foi identificada essa tendência a uma maior codificação e burocratização do Conselho:

A se posicionou contra o apoio financeiro e justificou sua posição dizendo que esse tipo de apoio fora do edital que o Comtur lança todos os anos acaba por enfraquecê-lo e, se a única proposta do Comtur que realmente tem funcionado se enfraquecer, o Comtur também perde a força. Agente A perguntou se algum conselheiro seria contra vetar o apoio financeiro. Nenhum conselheiro se manifestou contra o veto (Entrevistado 1 – JUIZ DE FORA, 2013, p. 2).

Desse modo, essa mudança estrutural inibiu a comunicação de necessidades entre atores e as canalizou para projetos que dependem da avaliação e disponibilidade de recursos financeiros do Fundo Municipal de Turismo, gerando uma dependência ainda maior desses recursos escassos.

Os resultados apontam que o primeiro passo para o fortalecimento das interações para a formulação de políticas públicas é a presença dos atores no processo político. A mera instituição das representações não diz nada sobre as relações efetivamente estabelecidas.

4.2.3 O Campo Social de Turismo

A fim de se ter uma noção do campo social de turismo (PIMENTEL, 2018), uma perspectiva mais ampla de instituições que podem afetar os tipos de políticas locais de turismo, levantou-se o conjunto de instituições de turismo: organizações, leis e regimentos que influenciam o habitus dos agentes do campo turístico (OLIVEIRA; 2016; PIMENTEL, 2016, 2018).

Os tipos de políticas da Policy Arena ocorrem dentro de um contexto mais amplo de instituições e contém um conjunto de relações entre os agentes que participam do processo político. Aspectos da teoria de Campo Social Bourdieusiana foram propostos para a discussão desses dados. A abordagem objetiva resgatar as instituições e organizações que influenciam as políticas de turismo em busca de melhor conhecer o “campo social” de turismo, os possíveis habitus dos conselheiros e as posições dos agentes.

O turismo é influenciado por um conjunto de entidades de diferentes instâncias que criam leis, decretos, normatizações, códigos, entre outras ações de cunho normativo[9]. Em nível mundial existe a Organização Mundial do Turismo (OMT); no Brasil, em nível federal, o Ministério do Turismo (MTur), Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Nos estados brasileiros existem as Secretarias de Turismo Estaduais, Conselhos Estaduais de Turismo e em nível municipal, os Conselhos Municipais de Turismo (cf. Figura 2).

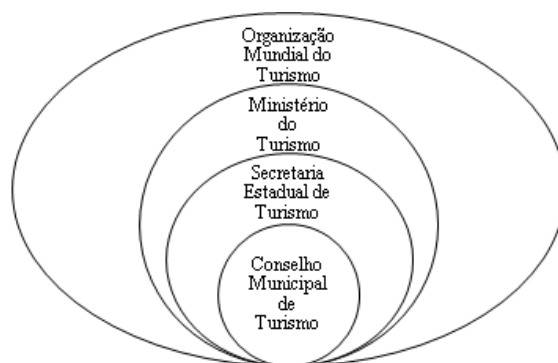


Figura 2 – Campo do Turismo: do mundial ao Brasil

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Do mesmo modo conseguimos conhecer o conjunto de normas e instituições que influenciam as disputas dos atores no processo político. As definições das posições carregam um reconhecimento de maior capital político àqueles que ocupam posições superiores (BOURDIEU, 2005, 2011). Embora exista um campo do turismo local, existe um conjunto de instituições mais abrangentes no campo do turismo global que afetam as terminologias, conceitos e políticas adotadas. Em um extremo está a Organização Mundial do Turismo; no outro o Campo do Turismo local, afetado pelas decisões dos conselheiros e das regras que provêm de

organizações com maior abrangência em relação ao campo: Ministério do Turismo, Secretaria Estadual de Turismo e Organização Mundial do Turismo. Assim, as definições de Policy Arena e Campo Social do turismo contribuem para a compreensão das relações empíricas relacionadas à dimensão integral de uma política (três dimensões).

4.3 ANÁLISE DO CAMPO TURÍSTICO

4.3.1 Posição, Disposição e Tomada de Posição no Campo

Considerando os resultados apontados em pesquisa anterior (OLIVEIRA, 2016; OLIVEIRA; PIMENTEL, 2018; PIMENTEL, 2015), em Juiz de Fora (Brasil), a partir da distribuição do volume de capital dos atores no campo (Figura 3), podemos dizer que o setor privado ocupa a posição central no campo, seguido pelo setor público e depois pela sociedade civil organizada [10].

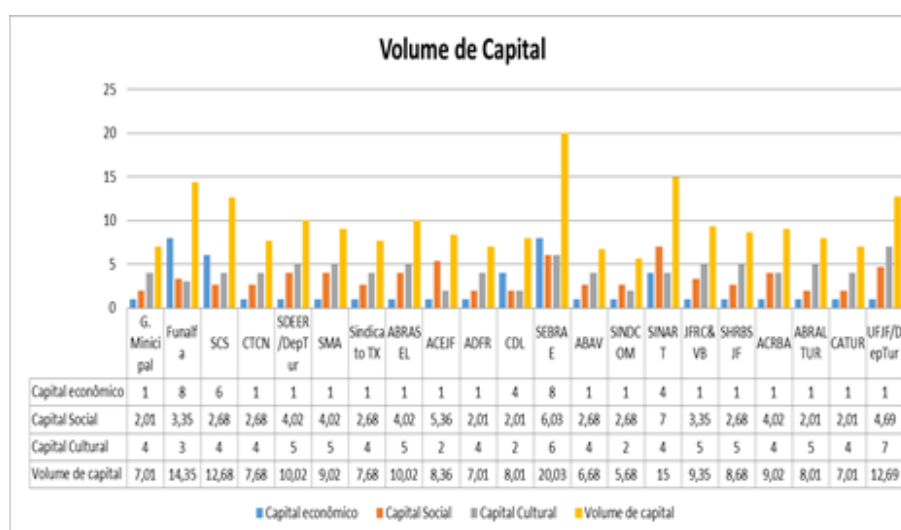


Figura 3 – Posição dos atores Municipais

Fonte: Reproduzido de Oliveira (2016, p. 126).

É importante ressaltar que por existir um Conselho Municipal de Turismo na cidade de Juiz de Fora, e pela atividade turística envolver diferentes atores e setores para sua organização, são muitos os atores presentes nas discussões sobre o turismo na cidade, principalmente pelo setor privado, o qual está representado por uma grande quantidade de atores.

As disposições dos atores no campo também resultam de uma fragmentação considerável, devido à pluralidade de visões, dificultando a criação de consenso no campo (PIMENTEL; OLIVEIRA; CARVALHO, 2018). Por outro lado, é possível verificar que uma ideia se sobressai em relação a outra, na prática existe uma tendência, ainda que seja de senso comum, que é reproduzir a lógica do mercado. A tendência do senso comum (doxa) é considerar que o foco da atividade na cidade é o turismo de negócios e eventos, que justamente é o discurso empresarial, o qual reproduz a lógica do mercado e tem uma vantagem, pois está no senso comum, e os diferentes atores repetem esse mesmo discurso de melhorias econômicas. Além disso, verifica-se que na cidade existe uma inércia dos atores em relação a ações concretas, esperam que o setor público resolva os problemas e desafios relativos à atividade, também se verifica pouca consciência turística da população em geral em ver a cidade como potencial para se tornar um destino reconhecido.

Por sua vez, em relação à tomada de posição, pode-se dizer que os diferentes atores estão presentes nas discussões sobre as políticas de turismo, em função da existência do Comtur, tentando influenciar o caminho

dessas políticas. Por outro lado, o fato de o Conselho ser consultivo e não deliberativo limita a tomada de decisão por parte dos diferentes atores do ponto de vista coletivo em relação a outros agentes e setores do mesmo nível. Internamente, a tendência verificada é a de que os principais agentes, ou seja, aqueles com maior volume de capital; influenciam de certa maneira quais são as políticas e as ações que vão ser executadas (PIMENTEL et al., 2017).

4.3.2 *Capital social*

Os Conselhos reúnem agentes de vários campos, seja acadêmico, econômico, os quais são portadores de habitus distintos. O fato desse espaço social ser um local da diversidade, seria necessário então uma codificação proposta por todos os agentes desse espaço para otimizar a comunicação e articulação dos agentes que valorize e facilite a articulação dessa diversidade, no sentido de um único habitus.

A partir da análise do conjunto de agentes que fizeram propostas, observou-se que aquelas ideias que se tornaram projeto, ou foram consideradas para uma possível implementação, ou foram implementadas, são provenientes do agente que mais possuía capital político, o presidente do Conselho (Quadro 3).

Um caso interessante foi de um agente, com elevado capital cultural, que após várias tentativas de apoio a um projeto no Conselho, por motivo desconhecido, deixou esse espaço social e articulou-se com um agente do Conselho, com elevado capital político. A partir da articulação de agentes com elevado capital econômico e intermediação do ator com mais capital político, o resultado foi que em poucos meses conseguiu o apoio.

Na discussão equivalente à de Policy Arena, foi mencionado que: “O modo como as políticas regulatórias são constituídas e divulgadas pode revelar indícios para a sua aprovação ou não”. Analisando a situação a partir de uma lente sociológica, seria reconhecer que a Lei 12.178 foi levada à reunião pelo agente com mais capital político, que, por si, já definia a possibilidade de aprovação geral, devido ao reconhecimento dos demais conselheiros de seu maior poder, por ser o presidente do Comtur. As análises dessas relações entre posições e capitais podem ser aplicadas nas análises dos resultados das decisões dos demais tipos de políticas. O Quadro 3 contribui para fundamentar essa suposição.

Quadro 3 – Policy networks, posição dos agentes que propuseram e a situação.

Situação	Posição	Nº de propostas
Aprovada	Presidente	3
	Presidente e membro	1
	Membros	1
Indefinida	Presidente e membro	1
	Vice-presidente	1
	Membros	9

Fonte: Elaboração própria a partir das atas, 2015

Constata-se que as propostas com maior índice de aprovação são aquelas que têm a participação do presidente. O agente que ocupa essa posição é o que possui a maior quantidade de capital político desse espaço. Observações empíricas permitiram constatar que entre os membros do Conselho havia membros, inclusive com capital cultural, econômico e social mais elevado que o presidente. Todavia, no Estado, o capital político é um capital reconhecidamente relevante e muitas das vezes preponderante na definição do resultado final da discussão (BOURDIEU, 2011).

Os resultados indicam a tendência de uma iniciativa individual. As propostas coletivas aprovadas normalmente têm a participação do presidente. A pressuposição é que os capitais sociais em torno das

políticas aprovadas tenham fracas ou baixas relações, fazendo necessário o conhecimento dos outros capitais que os agentes possuem para entender as relações e resultados do processo de discussão.

4.4 COMPARANDO TEORIAS À LUZ DE SEUS ACHADOS E IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

A fim de elucidar as possíveis contribuições teóricas para o estudo de políticas públicas em nível local, elaborou-se o Quadro 4 com os conceitos elegidos para análise, o enfoque dos conceitos e a amplitude ou nível de análise para o estudo de políticas públicas na abordagem da ciência política e sociológica.

Quadro 4 – Conceitos, enfoque e amplitude de análise

Conceitos de políticas públicas	Enfoque	Amplitude da análise	Conceitos Sociológicos	Enfoque	Amplitude da análise
Policy Arena Política distributiva Política constitutiva Política regulatória	Políticas	Micro	Campo social Habitus	Agentes	Micro e Macro
Policy Networks Rede de atores em torno da política	Políticas	Micro e Macro	Capital Social	Agentes	Micro

Fonte: Elaboração própria, 2017.

As abordagens se complementam na medida em que o enfoque de Políticas Públicas está na política, no programa ou projeto, enquanto o enfoque sociológico concentra-se nos agentes, nas pessoas que participam da formulação e implementação de políticas.

A Policy Arena direciona a análise para um escopo micro, ao passo que enfoca os conflitos em torno da política. Devido às limitadas relações em torno das definições das políticas locais, os atores dificilmente estabelecem conflitos com atores externos, de um escopo mais amplo, que poderia afetar a modificação de um tipo de política. Na análise de campo social são investigadas as instituições que afetam diretamente e as que podem afetar as relações e ações dos agentes. Desse modo, dificilmente a análise vai se concentrar no aspecto micro, vai buscar políticas federais, estaduais e municipais que relacionam as ações coletivas.

Na análise de Policy Network tem-se uma amplitude macro na medida em que considera possíveis atores de um contexto mais abrangente, que não necessariamente estabelecem relações. A abordagem no agente considera as reais interações, concentrando-se em um aspecto mais micro, no nível do agente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à pergunta inicialmente definida: de que maneira as perspectivas críticas poderiam contribuir para uma análise de políticas públicas? Que enfoques e quais aportes outros campos disciplinares teriam para auxiliar na análise de políticas públicas? O objetivo consistiu em analisar comparativamente – a partir de um mesmo objeto empírico – as possibilidades analíticas críticas (aqui operacionalizada pelo uso da teoria sociológica crítica de Pierre Bourdieu) versus funcionalistas (aqui operacionalizada pelo uso da principal teoria do mainstream, a policy analysis), com vistas a explorar os limites e possibilidades de cada uma delas.

Tem-se que a combinação da abordagem da ciência política e sociológica do estudo permitiu ampliar o enfoque e o nível de análise. A análise de políticas públicas com ênfase nas relações em torno da política pode contemplar também as características e relações no âmbito do agente, no caso cada participante da gestão pública.

Na categoria Policy Arena, constatou-se uma predominância de políticas regulatórias. Trata-se mais de regulações do próprio espaço de decisão e das relações econômicas e sociais que ocorrem na localidade. A esfera pública local de turismo possui uma baixa autonomia financeira para o investimento em políticas distributivas.

Na análise da Policy Network tem-se como principal resultado a fraca relação entre os membros, cujo principal motivo é a baixa assiduidade dos conselheiros, e políticas regulativas que têm condicionado a menor interação dos membros da gestão local para a implementação de projetos.

A exclusão da categoria Policy Cycle, como explicado nos procedimentos metodológicos, suscita a importância da ampliação do locus de estudo para além dos Conselhos Gestores. Faz-se necessária a identificação de outras instâncias responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para análise do Policy Cycle.

Na abordagem sociológica, observou-se que o campo social de turismo possui múltiplas influências institucionais em nível externo e abrangente, na qual a tendência é que sejam tomadas como determinadas ou impostas aos agentes de nível local. O capital social dos agentes é insuficiente para entender os resultados das relações. Os dados mostraram que o capital político é determinante nos resultados das decisões e que os agentes possuem um baixo nível de capital, dado que suas relações ocorrem principalmente durante as reuniões que são mensais, são limitadas ao nível local, na maioria das vezes, e as articulações que tiveram maior efetividade na aprovação das decisões foi com o próprio presidente do espaço deliberativo.

Para futuros estudos, aponta-se o levantamento dos capitais culturais e econômicos dos agentes para a compreensão das capacidades que também influenciam nos interesses e resultados das decisões e os seus habitus. Os conselheiros participam não apenas do Campo Turístico, mas possivelmente do campo familiar, campo acadêmico, campo religioso, campo econômico, que, em conjunto, determinam as ações de cada agente.

REFERÊNCIAS

- BACHELARD, G. *A intuição do instante*. Campinas: Verus, 2010.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BOURDIEU, P. Artigo: o campo econômico. *Política & Sociedade*, v. 4, n. 6, p. 15–58, 2005.
- _____. Meditações pascalianas. *Journal of Chemical Information and Modeling*, v. 53, 1989.
- _____. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 193–216, 2011.
- _____. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. *Journal of Chemical Information and Modeling*, v. 53, n. 9, 2008.
- BOURDIEU, P.; INDA, A. G. Poder, derecho y clases sociales. *Desclée de Brouwer*, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008*. Disponível em: . Acesso em: 24 jun. 2019, 2008.
- BRASIL. *Decreto 7.381, de 2 de dezembro de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm. Acesso em: 24 jun. 2019, 2010.
- DUTRA, C. A. *O poder simbólico das representações sociais: territorialidades conflitivas nas relações homem e natureza no distrito de Lavras Novas-MG*. [s.l.] Universidade Federal de Viçosa, 2012.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, 2009.
- FRIEDBERG, E. Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, p. 283-313, 1991.

- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.
- HAMLIN, C. L. Ontologia e gênero: realismo crítico e o método das explicações contrastivas. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 71-81, June 2008. Disponível em: . Acesso em: 26 jun. 2019.
- HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. **Public Administration Concepts Cases**, v. 413, p. 46–57, 1978.
- JENKINS, R. Pierre Bourdieu, Key Sociologists. London: Routledge, 1992.
- JIMÉNEZ, G. C.; BARQUÍN, R. DEL C. S.; VILLARREAL, L. Z. Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya: ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? **Estudios y perspectivas en turismo**, v. 19, n. 5, p. 792–811, 2010.
- JUIZ DE FORA. **Lei n. 12.178, de 16 de dezembro de 2010**. Disponível em: . Acesso em: 24 jun. 2019, 2010.
- JUIZ DE FORA. JF Prefeitura. Disponível em: . Acesso em: 24 jun. 2019, 2013.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.
- MATA, G. M. F. da. **Conselhos gestores como mecanismos de controle: uma análise em destinos turísticos**. Viçosa: Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Viçosa, 2016.
- MILLER, H. T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, p. 378–386, 1994.
- MUSSELIN, C. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet?, **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 5171, 2005.
- OLIVEIRA, M. C. B. de. **Ación Coletiva en el Campo Turístico y su Influencia em la Agenda de Políticas Públicas em Juiz de Fora /Brasil y Mazatlán/México**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidad Autónoma de Sinaloa/UAS. Culiacán, Sinaloa, México, (Septiembre) 2016. 242p.
- OLIVEIRA, M. C. B. de; PIMENTEL, T. D. Volumen de capital y acción colectiva en las Políticas Públicas de Turismo del Campo Turístico de Mazatlán (México). **El Periplo Sustentable**, [S.l.], n. 35, p. 7-37, sep. 2018. ISSN 1870-9036. Disponível em: . Acesso em: 21 nov. 2018.
- _____. El Campo Turístico de la ciudad de Quito (Ecuador): un análisis del capital de sus agentes y de la (posible) acción colectiva sobre las políticas de turismo como objeto de disputa. **Investigaciones turísticas**, v. 6, p. 183-209, 2016.
- _____. Volumen de capital y acción colectiva en las Políticas Públicas de Turismo del Campo Turístico de Mazatlán (México). **Periplo Sustentable**, v. 35, p. 7-37, 2018.
- _____. **Volume de capital e da ação coletiva em campos turísticos: uma perspectiva comparada na América Latina** (no prelo).
- PIMENTEL, T. D. **Mapeamento dos centros de pesquisa e da oferta educacional de cursos de Turismo no Brasil e no exterior: notas preliminares para delimitação do campo turístico mundial** (Informe de investigación). Minas Gerais (MG). Brasil: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq e Pró-reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora/PROPESQ-UFJF. (2016a).
- _____. Uma Perspectiva Sociopolítica para os Estudos em Turismo. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, v. 8, p. 26-31, 2018.
- _____. Bourdieu, Tourism Field and its Implications for Governance of Tourist Destinations. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos – Abet**, [S.l.], p. 32-37, out. 2017. ISSN 2238-2925. Disponível em: . Acesso em: 21 nov. 2018.
- _____. Método de Estudo Clínico da Escola Francesa de Sociologia das Organizações aplicado aos atores do Campo Turístico do Destino Juiz de Fora/MG. **Relatório de Pesquisa**. CNPq/UFJF, 2015.
- PIMENTEL, T. D.; OLIVEIRA, M. C. B. de; CARVALHO, F. C. C. de; The Construction of Collective Action by Strategic Individual. **Proceedings**. XVI CONGRESO INTERNACIONAL

DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL “REALIDADES ORGANIZACIONALES MÉXICO-CANADIENSES: CONSTRUYENDO VÍNCULOS TEÓRICOS COMUNES”, Université de Montreal, 2018.

PIMENTEL, T. D.; OLIVEIRA, M. C. B. de; CARVALHO, F. C. C. Collective Action and Tourism. In: II INTERNATIONAL CONGRESS ON INTERDISCIPLINARITY IN SOCIAL AND HUMAN SCIENCES, Faro, Portugal. **Proceedings of the II International Congress on Interdisciplinarity in Social and Human Sciences**. 11th - 12th May 2017. Faro, Portugal: University of Algarve. v. 1, p. 173-182, 2017.

PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C. The Public Agenda of Tourism in Brazil. **Journal of Multidisciplinary Academic Tourism (Jomat)**, v. 3, p. 23-31, 2018.

RUA, M. das G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: temas selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TAVEIRA, M. S. da. **Capital Turístico: um conceito em construção**. São Paulo: Anptur, 2016. (Nota técnica).

VALLÉS, J. M. **Ciencia política: una introducción**. 6. ed. Barcelona: Ariel, 2007.

VANDENBERGHE, F. **Teoria Social Realista: um diálogo franco-britânico**. Belo Horizonte, Brasil: UFMG Press. 2010.

VASCONCELOS, D. A. L. de; BEZERRA, E. J. G. Reflexões sobre Modernidade, Turismo e Campo Social no Estado de Alagoas – Brasil. **Ritur – Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 2, n. 2, p. 146–158, 2013.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 10, p. 63, 2013.

VIEIRA, L. G. **Política pública do turismo: uma análise comparativa de modelos de implementação no Brasil e França**. 2009. 102 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

WILSON, J. Q. et al. **American government: institutions and policies**. Cengage Learning, 2018.

_____. The Politics of Regulation. In: FERGUSON, T.; ROGERS, J. **The Political Economy: readings in the politics and economics of american public policy**. Nova York: Routledge. p. 82–103, 1984.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman editora, 2015.

NOTAS

[1]Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig (processo APQ-01870-15) pelo fomento à pesquisa científica que resultou nesta produção intelectual em parceria interinstitucional.

[2]A título de ilustração deste cenário, Marques e Machado (2014) utilizam o número de citações em cada área do conhecimento como indicador para discriminar o grau de dependência dos estudos sobre políticas públicas em relação à matriz epistêmica do positivismo, em sua versão estrutural funcionalista, em contraposição às “vertentes críticas”. Tomando como base os anais do Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política/ABCP – no universo de 831 trabalhos publicados no período de 2000 a 2012 – eles observam que enquanto nas ciências sociais, em geral, e na sociologia, em particular, Bourdieu é a influência teórica hegemônica com 13,4% do total de citações, especificamente na área de ciência política, no Brasil, esse quadro se inverte, e Bourdieu sequer aparece na lista dos 12 mais citados (i.e. com frequência maior ou igual a 8,4%, o que equivaleria a 28 citações) em todo o período analisado. Segundo os autores, tal cenário apenas reforça a tese de predomínio do viés funcionalista (de episteme positivista) de tais estudos

[3] O texto de Christine Musselin (2005) é particularmente esclarecedor, pois realiza um balanço entre a lógica tradicional de análise das políticas públicas, pelo viés disciplinar do campo da ciência política, em contraposição à análise sociológica das políticas públicas, a partir do enfoque da sociologia francesa das organizações – também considerado como análise da ação coletiva organizada – a esse respeito cf. Friedberg (1991).

[4]Uma pesquisa atual e original, a partir deste viés, e portanto exceção a este comentário, encontra-se os estudos desenvolvidos por Daniel Cefai (1996), cujo eixo central reside no cruzamento da sociologia francesa, na pragmática discursiva de Luc Boltanski, com a sociologia estadunidense, em especial os trabalhos de etnomedologia, interacionismo e a frame analysis de Goffman. No entanto, ainda assim, tal proposta padece de uma miopia “microanalítica”, com dificuldade, portanto, de dar respostas adequadas a

problemas macrosociológicos (para ficar em uma crítica interna) além do que poder-se-ia adicionar, de efeitos de “conflação” (para retomar argumentos de uma crítica externa).

[5] Como bem aponta Hamlin (2008, p.77) “[...] A idéia do contraste não é nova. John Stuart Mill, Weber e diversos sociólogos históricos já adotavam aquilo que o primeiro chamava de método da diferença. O que é novo, na perspectiva de Lawson, é a aplicação dos contrastes para a identificação do interesse suscitado pela pergunta e a posterior identificação de possíveis mecanismos causais via abdução ou retrodução. Dizendo de outra forma, os contrastes podem nos alertar para situações em que existe algo de interesse para ser explicado [...]”.

[6] O estudo de um campo (social) busca conhecer uma realidade para além de uma dimensão funcionalista de um universo especificado de relações sociais, cujos agentes são reduzidos aos reféns, alheios, inativos, reativos ou de maneira mais eufêmica, atores sociais (BOURDIEU, 2005).

[7] Apesar da arbitrariedade que qualquer esquema classificatório possa suscitar, a posição de Pierre Bourdieu pode ter sido frequentemente associada a um tipo de estruturalismo gerativo, que busca fazer uma síntese superior de epistemes prévias (combinando elementos do positivismo, do marxismo e da hermenêutica e fenomenologia) transcendendo-as para um modelo de esquema próprio, não dicotômico (objetivo-subjetivo; real-ideal, etc.), mas holístico e dinâmico (dialético), reconhecendo a possibilidade de conversão de seus elementos internos. No Brasil, ver Cherques (2006); no exterior ver Vandenberghe (2010).

[8] Isso significa que a investigação empreendida segundo o *métier* bourdieusiano segue uma forma própria de produção, não aceitando as dicotomias maniqueístas (quantitativo vs. qualitativo; survey vs. estudo de caso, questionário vs. entrevista, só para citar algumas). Em vez disso, supõe o papel ativo do pesquisador na construção artificial (já que este não é automaticamente dado – *taken for granted* – pela natureza) do objeto de pesquisa. Nesse sentido, o pesquisador recorre a vários métodos e técnicas de pesquisa, selecionados e delineados segundo critérios racionais de sua pertinência e necessidade, os quais vão sendo elaborados, assim como faz um *bricoleur* no sentido de construir uma paisagem teórico-empírica específica da realidade (JENKINS, 2006).

[9] Um dos elementos importantes para a configuração do *habitus* em qualquer campo nas sociedades modernas e contemporâneas é a consideração do campo estatal ou burocrático, que opera como um metacampo, já que seus princípios – da norma, ancorados na forma de dominação racional legal – estão virtualmente onipresentes em todos os demais campos dessas sociedades. Inclusive, ele se passa no caos em tela, que é condicionado e atravessado por este tipo de *nomos* e de capital (burocrático/estatal). Cabe, no entanto, distinguir de forma mais particular, o *habitus* específico do setor de turismo, que ainda que atravessado pela lógica racional legal, expressa-se por valores e próprios, inerentes a seus agentes e suas posições. A respeito do estudo do *habitus* aplicado ao setor turístico, conferir Oliveira e Pimentel (2018) e Pimentel (2017).

[10] Ao analisarmos os atores diretamente relacionados com a atividade turística, para poder verificar a posição dos agentes nesse segmento, assim temos um total de 10 atores distribuídos da seguinte maneira: Setor Público – [SDEER/DepTur (10,02); CTCN (7,68); Volume de capital:17,70]; Setor Privado – [ABRASEL (10,02); ABAV (6,68); JFRC&VB (9,35); SHRBSJF (8,68); Volume de capital I: 34,73]; Sociedade Civil Organizada – [ACRBA (9,02); ABRALTUR (8,01); CATUR (7,01); UFJF/DepTur (12,69); Volume de capital: 36,73].