

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

JOANA LUIZA OLIVEIRA ALENCAR

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE EM CONSELHOS NACIONAIS: REDE  
DE RELACIONAMENTOS E A INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
TURISMO.**

BRASÍLIA/DF  
2017

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**

**JOANA LUIZA OLIVEIRA ALENCAR**

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE EM CONSELHOS NACIONAIS: REDE  
DE RELACIONAMENTOS E A INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
TURISMO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência de Informação e Documentação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Edgar Reyes Junior

BRASÍLIA/DF  
2017

JOANA LUIZA OLIVEIRA ALENCAR

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE EM CONSELHOS NACIONAIS: REDE DE RELACIONAMENTOS E A INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Edgar Reyes Junior (UnB – PPGA)  
Orientador

---

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes (UnB – PPGA)  
Examinador interno

---

Prof. Dra. Rebecca Neaera Abers (UnB – Ipol)  
Examinadora externa

Brasília, 27 de janeiro de 2017.

## **Dedicatória**

Dedico esse trabalho a minha família e  
amigos queridos pela presença que me  
fortalece sempre.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus e a todas as suas manifestações na minha vida.

Ao professor Edgar, cujo entusiasmo e objetividade são fonte de inspiração e energia.

Minha família, pela paciência ao longo de tantos anos.

Aos colegas de trabalho, que me motivam a fazer sempre melhor, em absolutamente todos os sentidos, tudo o que produzir de bom será sempre e também por cada um deles.

Aos professores do PPGA, que me apresentaram outra forma de perceber a realidade. Aos colegas do grupo GERIR, pelas muitas contribuições e, principalmente, pelo apoio e estímulo.

Às amigas e amigos que me deram suporte para insistir.

Gratidão.

## RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar como a atuação dos representantes da sociedade influencia no encaminhamento de demandas por políticas públicas, sob a perspectiva das teorias de redes sociais e de campos. Utiliza como objeto de estudo o Conselho Nacional de Turismo– CNTUR. Relações são observadas por meio da Análise de Redes sociais, que indica a estrutura das relações e a posição dos atores em um determinado campo. O campo é um microcosmo, que possui regras próprias, estrutura de relações, recursos materiais e simbólicos. Os conselhos de políticas públicas, como espaços de interação entre Estado e Sociedade nos diversos setores, cresceram em quantidade e diversidade de temas ao longo dos anos 90 e no início dos anos 2000. Pretende-se investigar como os conselheiros, como atores de um campo político, se relacionam neste campo e o resultado da atuação para a política pública. As fontes de pesquisa foram as 46 atas de reunião ordinária do CNTUR, registradas pelo conselho de 2003 a 2015. Por meio da análise de cada ata foram identificadas, sistematizadas e organizadas as demandas levadas para discussão no conselho, o conselheiro que propõe e os conselheiros que comentam cada uma. Considera-se como demanda todos os pedidos, assuntos, propostas levadas ao conselho durante as reuniões ordinárias, que permitem um encaminhamento pelo conselho e tenham provocado reação de pelo menos mais um participante da reunião. A partir das proposições e discussões elabora-se a rede de relações do conselho. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores chave, com foco nas demandas por eles propostas ao conselho, e pesquisa documental. Conclui-se, quanto à estrutura da rede, que apenas um núcleo restrito de instituições tem se manifestado ao longo da história do conselho. Os dois atores centrais são representantes do Estado, o próprio Ministério do Turismo e o os indicados da Presidência da República. Eles também estão entre os que levam mais propostas ao conselho. Todos os demais representantes públicos têm muito baixa participação no Conselho. Dentre os integrantes da sociedade destaca-se, em proposição de demandas, o segmento de representação profissional, mesmo tendo uma participação menor no CNTUR. O segmento empresarial tem um núcleo propositivo, constante desde a fundação da atual versão do Conselho. Foram investigadas, a partir das entrevistas com representantes da sociedade, três demandas: regularização de bingos e cassinos, regionalização do turismo e regularização do trabalho intermitente. Concluiu-se, nos casos estudados, que três características favorecem o encaminhamento da demanda: diversidade de atores demandantes, atores externos contrários e propensão da demanda a contestar regras pré-estabelecidas. A defesa em espaços internos ao conselho também favorece o encaminhamento de demandas, mas o encaminhamento pelo Conselho não necessariamente auxilia no atendimento dessas. Assim, ao olhar para a atuação das entidades da sociedade, percebe-se que consideram o CNTUR um espaço institucional de uma ampla rede através da qual a Sociedade exerce influência sobre as políticas públicas e não como um espaço formal de tramitação de políticas públicas. Para as entidades, apresentar demandas ao Conselho é uma forma de legitimar sua atuação perante os pares do setor. Assim como atuam no Conselho, elas dialogam com o Poder Legislativo, outros órgãos do Poder Executivo e também com o gabinete do Ministro do Turismo, sem necessariamente passar pelo Conselho. As conclusões citadas se limitam ao CNTUR e às demandas investigadas, o estudo de mais casos pode comprovar a aplicabilidade em outros espaços de interação e em relação a outras demandas.

**Palavras chave:** Estado e sociedade, campo político, Análise de Redes sociais, conselhos, poder relacional.

## ABSTRACT

*This work aims at analysing how the actions of society's representatives influence the way public policy demands are developed, based on the theory of social networks and fields. The object of this study is the National Council of Tourism – CNTUR. Social relations are observed through network analysis, which indicates the structure of these relationships and the position of social actors in a particular field. This last one is a microcosm with its own rules, relationship structures, material and symbolic resources. Public policy councils, as spaces of interaction between the State and many sectors of society, have increased in number and diversity of subjects throughout the 1990s and in the early 2000s. This work intends to investigate how councillors, as actors of a political field, interact in this field, as well as the result of their performances to public policies. Forty-six CNTUR meeting minutes, registered by the council from 2003 to 2005, were the sources to this research. Through the analysis of each minute, it was possible to identify, systematise, and organise the demands taken to discussion, the councillor who takes them to the council, and the ones who comment each demand. Every request, subject, or proposal taken to the council in an ordinary meeting, that was put forward by the council and that have provoked some reaction in more than one participant of the meeting, are considered as demands. The network of the council's relationships was elaborated based on the proposals and discussions. After that, semi-structured interviews were made with key actors and a documental research was conducted. In what concerns to the network structure, it was concluded that only a restricted core of institutions have expressed themselves throughout the history of the council. The two central actors are representatives of the State, the Ministry of Tourism itself, and the people indicated by the Presidency of Republic. They are also the ones who take the most number of proposals to the council. All the other public representatives have a very low participation in the Council. Among the other members of society, the segment of professional representation has a considerable numbers of propositions, even though it has a low participation in the CNTUR. The business segment has had a constant propositional core since the foundation of the current version of the council. Based on interviews with the representatives of society, three demands were investigated: bingo and casinos regulation, tourism regionalization, and seasonal jobs regulation. In the three cases studied, three characteristics favour to put forward the demand: diversity of demanding actors, opposed external actors and the bias of the demand to challenge pre-established rules. The defence inside the council also favours to forward the demand, although it does not mean it will be answered. While looking at these society entities performance, it is possible to acknowledge that CNTUR is considered to be an institutional space with a wide network, through which the society has some influence on public policies, instead of being a formal space to public policy processing. Presenting demands to the Council is, to the entities, a way of legitimize their performance towards their peers in the sector. As well as they perform at the Council, they dialogue with the Legislative Power, other Executive Power organs and with the Ministry of Tourism cabinet, not necessarily going through the Council. The mentioned conclusions are limited to the CNTUR and to the investigative demands. The study of other cases can prove the applicability in other spaces of interaction and the relation with other demands.*

*Keywords: State and society, political field, social network analysis, councils, relational power.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fatores que influenciam a criação de um campo.....	29
Figura 2: Condições para compreensão da atuação no campo político.....	32
Figura 3: CNTUR como campo político.....	42
Figura 4: Modelo de relação entre dinâmicas e resultados.....	51
Figura 5: Temas discutidos no CNTUR de 2003 a 2015.....	54
Figura 6: Rede de relações do CNTUR de 2003 a 2015.....	63
Figura 7: Rede de relações do CNTUR dividida entre Sociedade e Poder Público.....	64
Figura 8: Relação centralidade/demandas das entidades da sociedade no CNTUR.....	68
Figura 9: Rede do CNTUR dividida em seis facções.....	93



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Práticas possíveis ao jogo político.....	33
Quadro 2: Objetivos e estratégias metodológicas.....	46
Quadro 3: Categorias que indicam a dinâmica do campo político.....	50
Quadro 4: Entidades que levaram maior número de propostas à reunião.....	61
Quadro 5: Entidades centrais de acordo com grau de centralidade, intermediação e autovetor.....	65
Quadro 6: possibilidades identificadas para as categorias de análise.....	95
Quadro 7: proposições a partir das demandas observadas.....	96

## **LISTA DE ABREVIACOES**

- ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagem
- ABBTUR – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais de 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
- ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
- ABLA – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis
- ABOTTC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos 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
- AMPRO – Associação de Marketing Promocional
- ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagem que operam com veículos próprios
- BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional
- BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
- CBC e VB – Associação Brasileira de Convention e Visitors Bureaux

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNTUR – Conselho Nacional de Turismo

FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude

FBHA – Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação

FENACTUR – Federação Nacional de Turismo

FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo

FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil

MTUR – Ministério do Turismo

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas

UBRAFE – União Brasileira de Promotores de Feiras

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Objetivos.....</b>	<b>16</b>
1.1.1. OBJETIVO GERAL.....	16
1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	16
<b>1.2. Justificativa .....</b>	<b>16</b>
<b>2. REFERÊNCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Análise de Redes Sociais .....</b>	<b>19</b>
2.1.1. PODER RELACIONAL .....	19
2.1.2. REDES SOCIAIS .....	21
2.1.3. REDES, POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	23
<b>2.2. Teoria de campos .....</b>	<b>27</b>
2.2.1.COMONENTES, CRIAÇÃO E CONDIÇÕES DO CAMPO .....	27
2.2.2. CAMPO POLÍTICO.....	30
2.2.3. REDES SOCIAIS E TEORIA DE CAMPOS .....	34
<b>2.3. Conselhos de Políticas Públicas .....</b>	<b>37</b>
2.3.1. O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO.....	38
2.3.2. O CNTUR COMO CAMPO .....	41
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1. Coleta e tratamento dos dados .....</b>	<b>46</b>
3.1.1. PESQUISA DOCUMENTAL .....	47
3.1.2. ANÁLISE DE REDES SOCIAIS .....	47
3.1.3. ENTREVISTAS .....	48

<b>3.2. Categorias de análise .....</b>	<b>49</b>
3.2.1. CATEGORIAS DA DINÂMICA POLÍTICA NO CAMPO .....	50
<b>4.ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1. Demandas .....</b>	<b>53</b>
4.1.1. TEMAS DAS DEMANDAS .....	53
4.1.1.1. Normas Legais Vigentes no Setor de Turismo.....	54
4.1.1.2. Medidas relativas ao Sistema Nacional de Turismo.....	55
4.1.1.3. Capacitação ou pesquisas .....	57
4.1.1.4. Financiamento e orçamento.....	57
4.1.1.5. Demandas setoriais .....	58
4.1.1.6. Funcionamento do conselho .....	59
4.1.2. ENTIDADES PROPONENTES.....	60
<b>4.2. Rede do Conselho Nacional de Turismo.....</b>	<b>62</b>
4.2.1. ESTRUTURA DA REDE .....	62
4.2.2. CENTRALIDADE DOS ATORES.....	64
<b>4.3. Atuação política e encaminhamento de demandas.....</b>	<b>69</b>
4.3.2. DEMANDAS EM ESTUDO.....	70
4.3.2.1. Regularização dos Bingos e Cassinos no Brasil.....	71
4.3.2.2. Regionalização do turismo .....	73
4.3.2.3. Regularização do trabalho intermitente.....	75
4.3.3. DINÂMICA POLÍTICA NO CAMPO.....	77
4.3.3.1. Representatividade.....	77
4.3.3.2. Atores .....	80
4.3.3.3. Negociação de compromissos .....	83
4.3.3.4. Ações posteriores.....	88
4.3.3.5. Propensão da demanda a reforçar ou a contestar regras.....	91

4.3.4. Rede, atuação política e encaminhamentos .....	92
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
REFERÊNCIAS .....	102
Anexos.....	109

## 1. INTRODUÇÃO

A interação é natural à atividade de governar, especialmente em democracias. Nesse sentido, uma das utilidades das Redes políticas é mostrar que governos são incapazes de resolver por si sós demandas sociais complexas. Eles precisam da cooperação dos grupos sociais e a colaboração entre Estado e sociedade possibilita unir esforços na construção de serviços públicos. (BONAFONT, 2004; ZURBRIGGEN, 2011)

Participação dos diversos segmentos sociais, desde o cidadão usuário de serviços públicos a empresários e associações profissionais faz-se necessária para definição de políticas que cheguem à população. Nesse sentido a interação entre Estado e sociedade para a construção destas políticas têm assumido diversos formatos ao longo do tempo. A necessidade de entender como funcionam os instrumentos utilizados para essa finalidade e o quanto podem influenciar as políticas geridas pelo poder público tem sido objeto de estudo em especial na Administração Pública e Ciência Política (MUSSE, 2014, MOREIRA, 2014)

Relações entre indivíduos ou entre grupos são consideradas como unidades básicas de análise social pela abordagem de redes sociais e também pela de campos sociais. Esse ponto comum une as duas perspectivas teóricas. Assim, estudos tomam como base separadamente a análise de redes sociais ou a teoria de campos, mas já existem tentativas de aplicar teoria de campos juntamente com análise de redes sociais (NOOY, 2003; CANDIDO, 2015).

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. Percebida no interior do campo político, a rede tem a intenção de superar a visão de política pública centrada somente no Estado ou somente na sociedade. Assim, as relações entre Estado e sociedade começam a ser estudadas no Brasil por meio da abordagem de redes. (MARQUES, 1999, 2011; ZURBRIGGEN, 2011)

A teoria de campos fornece subsídios para entender as práticas e a forma como acontecem as relações, ou seja, os jogos que se desenvolvem no interior da estrutura da

rede. Campo político é um microcosmo, no qual existem jogos de poder mediados por relações constantes e decisivas entre os atores. 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. No caso do campo político, capital político. (BOURDIEU, 2015, FLIGSTEIN, 2012)

Capital consiste em recursos potenciais ou acumulados por atores, esses recursos influenciam a capacidade de atuação no jogo político. Assim, o recurso em disputa em espaços de interação entre Estado e sociedade como conselhos é a influência nas políticas públicas, cada segmento quer encaminhar suas próprias pautas. Considera-se que a teoria dos campos possui o componente relacional como um elemento essencial e une as noções de estrutura, agência e poder, ampliando as perspectivas analíticas da análise de redes. Assim, considera-se possível observar a estrutura do campo por meio da perspectiva da análise de redes. (NOOY, 2003; CANDIDO, 2015)

Vistos como mecanismos de democracia no Brasil, os conselhos de políticas são instâncias institucionalizadas de interação entre Estado e sociedade e existem nas três esferas da federação: união, estados e municípios. Caracterizam-se pela vinculação a órgão do Poder Executivo, ministérios ou secretarias nacionais. Diferenciam-se dos outros tipos de conselhos, tais como os populares, operários e de notáveis em virtude de possuírem caráter interinstitucional e serem integrados por representantes do poder público e da sociedade civil. Dentre as características desses conselhos podemos listar: a criação por meio de instrumento legal (leis ou decretos) e presença em diversas áreas de políticas públicas. (TATAGIBA, 2005; GOHN, 2000, CARNEIRO, 2006; LIMA, 2014)

A composição dos conselhos inclui cidadãos representantes de entidades da sociedade e integrantes de órgãos governamentais cuja temática esteja alinhada à política pública objeto de trabalho do conselho. Dois desafios são destacados no papel dos conselhos: estabelecer relações institucionalizadas que permitam diálogo constante entre poder público e atores da sociedade; influenciar a condução da política pública. O presente trabalho estuda a relação entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas, formada por relações sociais, que podem ser observadas por meio da análise de redes, indicando basicamente a estrutura de relações existente em um determinado campo e a posição dos atores nessa estrutura. O foco é entender como as entidades da sociedade



agem diante do poder público para influenciar as políticas, especificamente nos espaços institucionais. (BORGATI, 2003)

Propõe-se, então, estudar a atuação da sociedade no campo de um conselho de políticas de âmbito nacional e suas estratégias para efetivar demandas próprias. Assim, os atores em análise serão as entidades da sociedade que compõe conselhos nacionais e o conteúdo de suas intervenções no campo do conselho. Considerando que a capacidade de criar, manter articulações e de influenciar a política pública são características potenciais dos conselhos e dos atores políticos, surge a seguinte questão de pesquisa: Como a **atuação** dos representantes da sociedade influencia no encaminhamento de **demandas** por políticas públicas?

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. OBJETIVO GERAL**

Assim, nessa perspectiva, o objetivo desse trabalho é:

Analisar a influência da atuação dos representantes da sociedade no encaminhamento de demandas por políticas públicas.

### **1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Descrever as demandas propostas pelos atores da rede em um conselho de política pública.
2. Analisar a rede de relacionamentos estabelecida no conselho.
3. Relacionar a atuação política dos membros ao encaminhamento de demandas.

## **1.2. Justificativa**

A relação entre Estado e sociedade, por meio de instituições compostas por integrantes de ambos, tem sido uma realidade nas democracias, e os desafios para tornar esses espaços representativos e efetivos estão na agenda política. Assim, conhecer as formas pelas quais a sociedade se relaciona com o Estado e utilizar ferramentas teóricas disponíveis para isso pode ser útil na organização e aperfeiçoamento dessa relação tanto por parte do Estado com da sociedade.

Os estudos que utilizam redes sociais têm investigado questões como troca de conhecimentos e aprendizagem; impacto dos atores da rede em resultados de políticas públicas, caracterização de redes sociais em ambientes colaborativos. Alguns buscam influenciar a produção de novos estudos que unam o conhecimento de estrutura de rede com ações e características dos sujeitos que a compõe (BURT, 2013; TASSELLI, 2015; CÂNDIDO, 2015)

Investigações sobre a forma, estrutura e processos pelos quais as redes se formam e desenvolvem são estudados no âmbito da aprendizagem organizacional e gerenciamento no setor público. A influência dos atores em resultados para política pública é investigada ao observar os respectivos papéis estruturais e institucionais na rede de políticas (BORGATTI, 2013; PARK, 2014; SICILIANO, 2016; INGOLD, 2016).

Ao estudar sobre os determinantes da estrutura social em políticas públicas busca-se mostrar a necessidade de os gestores públicos dedicarem tempo ao aprendizado do gerenciamento de redes. Nesse sentido, a caracterização da rede social em modos de governar mais e menos colaborativos vincula a estrutura de rede à dinâmica colaborativa. A emergência de novas redes de cidadãos após a implantação de espaços de participação é investigada e os resultados sugerem que a implantação desses espaços favorece o surgimento de novas redes, há trabalhos recentes sobre redes e participação democrática (MARQUES, 2011; MUSSO, 2014; MOREIRA, 2014; PARK, 2014, ULIBARRI, 2016).

Estudos sugerem que há espaço para novas pesquisas empíricas que considerem os conceitos de rede e teoria dos campos, promovendo o diálogo entre perspectivas teóricas. A análise de redes é vista como uma possibilidade para aplicação da teoria dos campos. Utilizar a abordagem de redes para analisar o campo implica perceber sua estrutura interna de relações, a especificidade de cada ator e as ligações que ele possui. (MARQUES; 2011; NOOY, 2003; FLIEGSTEIN, 2007; CÂNDIDO, 2015).

Este trabalho é uma proposta de estudar um espaço de interação entre Estado e sociedade a partir da visualização da estrutura de rede ali existente. Será investigado como se dão as relações identificadas na rede, caracterização e influência de atores nas políticas públicas, capital em disputa e jogo, a partir das indicações da teoria de campos sociais. A contribuição está em direcionar o olhar para espaços de interação entre estado e Sociedade e investigar seu funcionamento e impacto, sob a perspectiva da análise de redes sociais e de campo político.

Empiricamente, este trabalho se justifica pela possibilidade de identificação de atores centrais na rede social e investigação de suas práticas. Estudos que identifiquem as formas de atuação política e o seu impacto nas políticas públicas fornecem subsídios ao planejamento em gestão pública. Sistematizar informações que ajudem a compreender como atores sociais e econômicos agem em mecanismos institucionais de relação com o Estado fornece subsídio para aperfeiçoamento de espaços de participação.

Para que os governos obtenham cooperação dos grupos sociais no planejamento de políticas públicas, reconhece-se a necessidade de localizar atores coletivos e seus respectivos recursos, a fim de identificar os projetos possíveis e seus defensores quando do surgimento ou transformação de um campo existente. A ideia é que a análise integre os diferentes fatores envolvidos no processo de política pública, considerando a atuação e estratégia dos atores no contexto estrutural da rede.

## 2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

O referencial teórico é composto por três partes. A primeira trata de análise de redes sociais: poder relacional, redes sociais e redes de políticas públicas. A segunda parte apresenta teoria dos campos e campo político, seus conceitos e implicações. É feita uma reflexão acerca das possibilidades de diálogo entre análise de redes e a teoria dos campos e encerra ao tratar de conselhos de políticas, estudos já realizados sobre o Conselho Nacional de Turismo e o CNTUR como campo político.

### 2.1. Análise de Redes Sociais

A primeira seção trata de poder relacional, considerado pela análise de redes como propriedade fundamental das estruturas sociais e ligado à centralidade. Em seguida apresentam-se os conceitos fundamentais da análise de redes, representação gráfica, estrutura e posição. Por fim, trata a complementaridade entre redes, políticas públicas e estruturas colaborativas.

#### 2.1.1. PODER RELACIONAL

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

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

O poder é consequência dos padrões de relação e as quantidades de poder nas estruturas sociais podem variar. A relação social é o efeito da reciprocidade entre atores que se conectam. Para a sociologia relacional a sociedade é uma estrutura de relações, ou

seja, as relações não acontecem na sociedade, elas são a sociedade. Assim, sob esse ponto de vista, as relações são mais do que as trocas e transações pelas quais se materializam. (HANEMMAN, 2005; DONATI, 2010)

Para Weber (2000) a ação social é o comportamento de um ator direcionado pela forma como o outro ator se comporta. O conteúdo da relação social pode mudar da cooperação para a colisão. O autor denomina as relações sociais como comunitária ou associativa, a primeira é quando ela está ligada a sentimento de pertencimento, de origem afetiva ou tradicional. Associativa é quando provêm de comunhão de interesses afins, referentes a objetivos ou valores.

São apresentados três significados analíticos que compõe o conceito de relação: o primeiro é que acontece entre duas ou mais pessoas e entre elas há uma distância importante para a conexão, ao mesmo tempo em que as distingue; o segundo é que possui qualidades e poderes próprios; por fim, sua estrutura possui estabilidade variável. As relações são compostas de sentimentos, desejos, aspirações, planos, normas, interesses, elementos facilmente desestabilizáveis que alteram a qualidade das relações. A qualidade da relação indica os efeitos que elas podem produzir sobre as pessoas e as organizações. (DONATI, 2010)

Seguindo o princípio de que o poder é próprio à relação social e não deve ser confundido como algo que pertence ao ator, Emerson (1962) chama atenção para a natureza relacional do poder. Considera o poder como uma potência, a ser explorada, testada e, ocasionalmente, empregada pelos participantes, assim, não é perceptível em todos os episódios observados. Além disso, o poder é visto como uma resistência a ser superada. Nesse caso, atores são pessoas ou grupos e as relações se dão a partir das diversas combinações possíveis entre eles.

O poder relacional é uma dimensão pela qual é possível estudar o poder, segundo Reed (2013) existem outras duas dimensões: performativa e discursiva. A dimensão discursiva do poder tem a ver com o quanto convenções e significados perante o mundo determinam a capacidade de controle de uns sobre os outros. O poder performático lida com a possibilidade de ações específicas determinarem capacidade de controle.

A dimensão relacional do poder baseia-se no uso do capital social, em trocas e também está relacionado à localização de cada ator na rede de relações da organização.

Donati (2010) cita capital social como a mais valia das relações sociais, ou seja, a capacidade para gerar bens públicos relacionais a partir de um contexto organizacional. O poder relacional é o que deriva das possibilidades de posicionamento numa estrutura de relações sociais, considerando que elas podem ser mutáveis e adaptáveis.

Emirbayer (1997) traz a ideia de que o poder deve ser encarado com uma perspectiva “transacional” ou “relacional”, assim, poder é percebido a partir das relações entre atores ou entre papéis sociais que possuam ou não hierarquia formal. Esse autor considera que o termo “relacional” é o mesmo que “transacional”. Existem críticas a essa percepção, Donati (2010) considera que a relação não pode se reduzir a atividades transacionais. Entende as relações sociais como uma realidade que entrelaça elementos da natureza, internos ao ser humano e efeitos derivados da conexão entre redes de agentes e atores.

### 2.1.2. REDES SOCIAIS

A análise de redes sociais enfatiza as relações entre os atores. A rede é representada por um gráfico que contém informações sobre as linhas e nós. Há vínculos, simbolizados pelas linhas, que estabelecem a ligação entre atores e são de quatro tipos: direcionados, não direcionados, dicotômicos (presentes ou ausentes) ou em escala. Tem por finalidade identificar e analisar padrões existentes entre os atores da rede. A partir disso é possível descrever associação entre padrões de relações interpessoais e associá-los a resultados específicos. (BORGATTI, 2003; NOOY, 2005; BURT, 2013)

Dessa forma, descreve a maneira como um ator se insere na rede relacional à medida que a ele são impostas restrições e oferecidas oportunidades. Aqueles que enfrentam menos restrições e tem mais oportunidades estão em posições estruturais favoráveis, o que significa obter intercâmbios favoráveis e receber certa deferência dos que estão em outras posições. Atores com muitos vínculos têm mais alternativas de satisfazer suas necessidades e assim são menos dependentes de outros indivíduos, bem como podem obter mais do grupo. (HANEMMAN, 2005)

Os pressupostos da análise de redes foram experimentados nas Ciências Sociais, Administração, Sociologia, História, Antropologia e outras áreas do conhecimento. Para a análise de redes sociais a sociedade é uma estrutura de vínculos

entre atores sociais. Sob essa perspectiva a unidade social consiste em indivíduo e seus respectivos vínculos culturais, sociais, econômicos ou políticos. O conjunto de indivíduos conectados por vínculos é denominado rede. Esses indivíduos são representados por nós e podem ser grupos, instituições, ideias, pessoas. (BORGATTI, 2003; NOOY, 2005; TASSELLI, 2015)

Assim, o contexto social compõe-se de várias redes de relacionamentos, oriundas de diversas fontes. Os vínculos estabelecem uma ligação entre um ator e outros atores. Os nós mostram as posições de cada ator e possibilitam verificar a estrutura geral de relações. Para isso são necessárias informações acerca dos limites da rede, dos vínculos, do tipo e contexto de sua formação. Os vínculos obedecem a fluxos, que determinam a direção ou sentido. Quando o nó não possui vínculo, ele está solto na rede. Um agente que emite, mas não recebe pode ser bastante diferente de um que envia e recebe relações. Pode-se examinar as redes em conjuntos e também pelas diferenças individuais. (MARQUES, 1999; VELÁZQUEZ, 2005)

Uma rede que tem predomínio de laços nulos ou recíprocos por cima das conexões assimétricas pode ser mais igualitária ou estável que uma na qual predomine relações assimétricas (que pode ser uma hierarquia). Atitudes e estratégias dos atores são influenciadas pela estrutura geral da rede e pela posição que ocupam. Aqueles que enfrentam menos restrições e têm mais oportunidades estão em posições estruturais favoráveis, o que significa obter intercâmbios positivos. A posição também influencia os planos e perspectivas diante do mundo (MARQUES, 1999; HANEMMAN, 2005)

Atores com muitos vínculos têm mais alternativas de satisfazer suas necessidades e assim são menos dependentes de outros indivíduos, além disso, podem obter mais do conjunto da rede. Ao contrário de outros métodos de pesquisa que tem como foco atores e suas características, redes sociais centram-se nas relações. Isto significa que os elementos estudados são selecionados propositalmente tendo em vista que existem relações de dependência entre eles. (HANEMMAN, 2005; BONAFONT, 2004)

Entender o poder social sob perspectiva relacional permite visualiza-lo como um conceito estreitamente ligado a centralidade, propriedade fundamental das estruturas sociais. O poder é consequência dos padrões de relação, assim, um sujeito só tem poder se existem outros que permitam que o poder seja exercido. (HANEMMAN, 2005)



Há três propostas de entendimentos acerca padrões possíveis nas redes: a primeira diz que os atores formam as redes a partir dos aspectos pessoais e entendimentos próprios. A outra é de que as redes é que moldam as pessoas, e a terceira visão faz um misto das duas anteriores e conclui que elas se complementam. Assim, para analisar resultados individuais é necessário considerar a estrutura social na qual o indivíduo está inserido, da mesma forma analisar mudança na rede social implica em considerar as características dos indivíduos que a compõe (TASSELLI, 2015).

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

Existe a rede que possui um único ator central, maior que os demais atores, contribuindo, provendo informações e apoio, é denominada rede egocêntrica. Nessa rede o ator central tem poder e impacto nas regras e nos resultados do campo, ele compõe a rede juntamente com seus contatos diretos. (FREEMAN, 1982; LEE, 2002)

### 2.1.3. REDES, POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA COLABORATIVA

A estrutura da rede de políticas também pode ser compreendida como um sistema social. Ela se desenvolve ao longo do tempo, de acordo com mudanças nos relacionamentos e os recursos existentes. Por vezes os papéis no interior das redes se reorganizam. Assim, contribui para gerar resultados que atingem cada ator nela inserido. (PARK, 2014; TASSELLI, 2015)

Ingold (2016) explica que nas redes de políticas existe poder institucional e estrutural, eles podem ser percebidos ao estudar a configuração da rede social. Em estudo recente, esse autor conclui que características institucionais e estruturais têm impacto na capacidade de influência na política pública na medida em que interferem na forma como cada ator é percebido no processo de política pública.

Organizações formam redes porque interagem movidas por questões que são objeto do interesse de todas. Isso as faz trocar apoio político e recursos de outras naturezas com a intenção de influenciar políticas e obter mais poder. Políticas são resultados de redes constituídas por organizações dos setores público e privado de diversas naturezas, mas com um interesse em comum. Assim, as redes de políticas públicas podem ser conceituadas como um agregado de relações não hierárquicas, interdependentes e estáveis. Essas relações conectam atores públicos e privados que compartilham interesses comuns em relação a uma questão pública. (PARK, 2014; INGOLD, 2016)

Considerando as relações entre Estado e sociedade como institucionalizadas, supõe-se a inserção oficial de certos grupos nos processos de políticas públicas e exclusão de outros. As interações podem criar laços que se institucionalizarão, tornando turvos os limites entre Estado e sociedade. Em decorrência, o poder segue distribuído de forma desigual entre os grupos interessados em determinadas temáticas. Ou seja, alguns grupos não conseguem manifestar suas demandas, e os que o fazem não obtêm necessariamente respostas do governo por meio de ações, ou não tem suas demandas ouvidas. (BONAFONT, 2004; ZURBRIGGEN, 2011)

As redes de políticas públicas também são definidas como instrumentos de debate, decisão e encaminhamento. Considera-se, a partir da análise de redes sociais, que os resultados das políticas se ligam diretamente à participação e estrutura. Na relação, atores permutam recursos e informações visando influenciar a política pública. A estrutura da rede de política movimenta-se de acordo com o potencial de obter e dirigir os recursos disponíveis. Organizações públicas e gestores compõem redes informais de relacionamento, além do que se passa nos limites do Estado (PARK, 2014; INGOLD, 2016).

Rede social é a estrutura, temporalmente delimitada, formada por vínculos construídos ao longo do tempo entre atores sociais. Esses atores podem ser indivíduos, grupos, organizações. Os vínculos são consequência das relações formais estabelecidas

no próprio campo ou advindas do contexto externo. A permanência de interações e transformações faz parte da natureza da relação. Redes de política pública podem ser definidas, então, como uma estrutura de atores sociais e políticos que compõe um determinado campo de política pública. (MARQUES, 1999)

Gestores que trabalham com redes necessitam encontrar estratégias para gerenciar relacionamentos considerando a estrutura global da rede, e nesse aspecto é útil considerar a formação de subgrupos na rede. Musso (2014) identificou em seu estudo tendências de conexão entre agentes semelhantes, o que leva a possível separação de indivíduos que tenham características diferentes, como opiniões ou situação socioeconômica. Esse fato pode limitar a capacidade de convivência ou livre circulação de informações na rede ou mesmo fechar as redes em composição e finalidades muito estritas (MUSSO, 2014; PARK, 2014).

A existência das redes sociais faz com que informações fluam daqueles que convivem com as questões públicas mais de perto para os que tem poder de tomar decisões. Organizações do setor privado têm maior influência se reunidas, como por exemplo, em associações ou federações. Em políticas públicas, o grande desafio da análise de redes é conseguir observar as diferentes dimensões de uma realidade em que atores públicos e privados se relacionam: basicamente as regras do jogo na rede, características próprias do sistema político, padrões de interação no próprio setor e o contexto geral – regras constitucionais, burocracia, cultura – no qual a rede está inserida. (ZURBRIGGEN; 2011; PARK, 2014)

Diferente das ideias pluralistas, de acordo com os estudos de redes, as políticas públicas não são tão diversas, existem redes restritas nas quais há participação estável, o que se reflete no entendimento das democracias nas sociedades avançadas. Os atores analisados em estudos que não são de redes podem ser selecionados em amostras probabilísticas independentes, já os estudos de rede incluem todos os atores situados em um determinado limite, ou seja, aqueles que compõem a situação estudada são considerados unidades de observação. (HANEMMAN, 2005; BONAFONT, 2004)

Problemas públicos complexos têm requerido novas estratégias de gestão, governar em rede e de forma colaborativa tem sido uma das opções consideradas pelos gestores. O processo de governo colaborativo acontece quando atores do Poder Público trabalham em conjunto com outros atores do setor público e privado para construir

políticas públicas. Os defensores da governança colaborativas creem que ela pode ser instrumento de criação de confiança e pactuação de decisões coletivas. As poucas análises de desempenho de governança colaborativa demonstram que os impactos tem sido favoráveis no sentido de integrar informações, compartilhar e fomentar recursos. (ULIBARRI, 2016)

Estudo mostra que os fóruns de decisão poderiam ser mais inclusivos, mas são espaços nos quais subconjuntos de atores importantes na rede estão fortemente envolvidos – atores que possuem informações importantes, recursos e posições na rede. Ulibarri (2016) chama a atenção para o necessário equilíbrio entre tempo limitado, construção de acordos e a inclusão e envolvimento amplo que compõe o conceito de governo colaborativo.

Espaços participativos em funcionamento criam redes sociais e políticas, com a constante interação dos indivíduos, motivações individuais encontram-se nas relações e moldam o caráter da rede. O estudo de Musso (2014) mostrou que a criação de conselhos de bairro em *Los Angeles* resultou numa rede com certo grau de abertura e inclusão. O autor, por outro lado, percebe o quanto as ações individuais dos atores influenciam a estrutura da rede que se forma.

Inúmeros são os desafios para avaliar impactos da governança colaborativa na rede de políticas públicas. Normalmente requer coleta de dados por meio de entrevistas, análise de documentos, investigação de processos e métodos estatísticos, cujo esforço requerido limita as possibilidades de realização de pesquisas e também de comparações ou replicação. Tanto a estrutura da rede quanto a colaboração variam durante a construção da política pública: com encontros acontecendo sistematicamente, os membros podem conhecer-se e aprender a contribuir. (ULIBARRI, 2016)

## 2.2. Teoria de campos

Esta seção expõe os conceitos de campo, seus componentes e condições de criação. A primeira seção trata de forma mais ampla, a segunda aborda especificamente a ideia de campo político e em seguida é feita a argumentação sobre a utilização da análise de redes sociais e teoria de campos no estudo de relações sociais e, em especial das relações entre Estado e sociedade.

### 2.2.1. COMPONENTES, CRIAÇÃO E CONDIÇÕES DO CAMPO

Em geral um campo é um microcosmo, ou seja, existe um macrocosmo a ele precedente, possui regras próprias e estrutura de relações que podem ser vistas como um jogo, que inclui recursos materiais e simbólicos sendo gerados ou disputados. Além disso, o campo possui uma crença que o sustenta. Compreender esses componentes significa compreender a gênese social do campo, ou seja, entender os atos e obras nele produzidos. (BOURDIEU, 1989; BOURDIEU e WACQUANT, 1992)

A abordagem que será tratada nessa pesquisa é a de Bourdieu (1989, 1996, 2005) – especificamente campo político e campo econômico. Nesses, as lutas são motivadas pela tentativa de apropriação do capital específico do campo. Analisando a obra de Bourdieu, Nooy (2003) indica que ele usou em suas análises relacionais propriedades de pessoas ou organizações, supondo que as relações de poder são estabelecidas a partir de relações, destaca a utilidade da observação de atos como os de submissão.

A composição de ideias inclui os elementos trabalhados por Fliegstein (2007, 2012), embora esses dois autores trabalhem de forma diferente os conceitos de campo. O campo permite visualizar, necessariamente, um sistema de posições; como um campo de lutas. Também definido como ordens ou arenas sociais locais, situações em que existem atores que interagem e desenvolvem ações nessa interação – campo de ação.

Bourdieu (1992) conceitua capital social como os recursos acumulados por um ator social – indivíduo ou grupo – proveniente das relações sociais que esse ator cultivou ao longo de sua trajetória. Esses recursos podem ser atuais ou potenciais. As relações por

ele citadas podem ter variados graus de institucionalização. (BOURDIEU e WACQUANT, 1992; NOOY, 2003; MUSSO, 2014)

Uma consequência do capital é o poder, quanto mais capital adequado ao ambiente específico, mais poder tem o ator. Assim, cada campo tem seu tipo próprio de capital (social, econômico, político, cultural). As relações de poder formam cada campo e estabelecem laços entre os próprios campos, compondo a rede social ampla. A partir disso, as relações objetivas são observadas com base nas diferenças na posse de capital entre indivíduos e grupos. O aspecto relacional tem a ver com a percepção de diferenças entre volume e tipos de capital (BOURDIEU, 1986; 1992; LAHIRE, 2002; NOOY, 2003; MUSSO, 2014)

Os capitais econômicos e culturais são percebidos utilizando medidas como renda, posse de bens, acesso a espaços de lazer e educação. Já o capital social tem sido captado pelas relações entre atores sociais, individuais ou coletivos. O capital político, por sua vez, consiste em uma variante do que Bourdieu (1996) chama capital simbólico, ele consiste na influência que o ator possui para agir no ambiente político. Num sistema eleitoral, por exemplo, os eleitores votam periodicamente e possuem uma quantidade bem menor de capital político em relação aos representantes de setores da sociedade e líderes, que são os que mais possuem esse capital e podem indicar as alternativas que estarão no jogo (MIGUEL, 2003; NOOY, 2003).

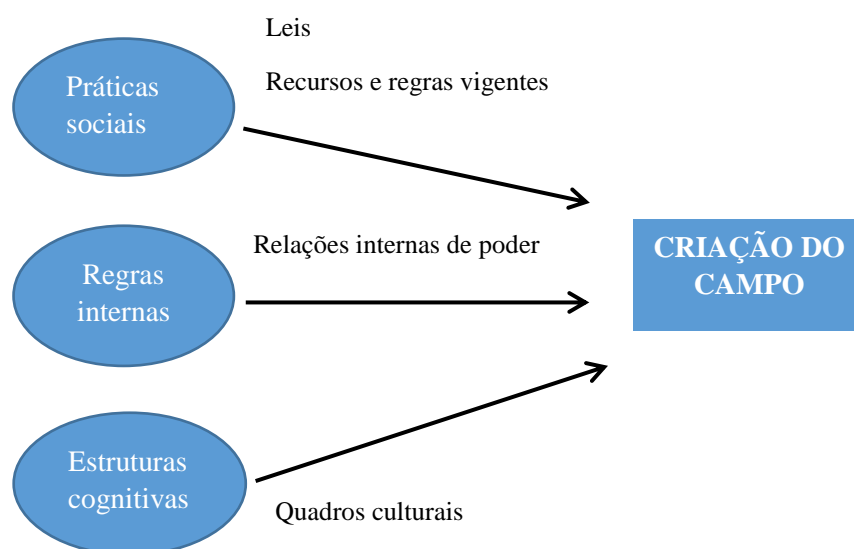
Os atores de um campo desejam produzir padrões estáveis de interação, Fligstein (2007, 2012) considera que a construção de instituições, entendidas como estabelecimento de regras estáveis num campo político, por exemplo, envolve a produção dessas regras por atores políticos poderosos. Assim, os grupos dominantes mantêm o poder e os outros grupos sobrevivem, ou seja, permanecem no jogo, apesar de possuir menos recursos.

Em um campo, seja político ou econômico, social, cultural, organizacional, os agentes têm sua conduta orientada pela posição que ocupam na estrutura da relação de forças vigente naquele campo, nos diferentes momentos. A existência de um agente é percebida a partir do momento que ele transforma o estado do campo ou que a ausência dele modifica esse mesmo estado. (BOURDIEU, 2011)

A teoria dos campos abarca os espaços da sociedade nos quais existe o poder, Lahire (2002) considera que seria como uma “teoria regional do mundo social”, mas ressalta que apesar de restringir-se dessa forma, se coloca como ferramenta para compreensão do mundo social.

Três fatores influenciam a criação de um campo: práticas sociais, regras internas e estruturas cognitivas. As práticas sociais são as leis, recursos e regras vigentes e as tecnologias organizativas que formam as organizações formais. As regras internas estão ligadas diretamente às relações de poder entre os grupos que compõem o campo específico. As estruturas cognitivas são os quadros culturais a partir dos quais as pessoas percebem o ambiente, conforme ilustrado na figura a seguir (FLIGSTEIN, 2007, 2012).

Figura 1: fatores que influenciam a criação de um campo



São propostas três possíveis condições dos campos: emergência, estabilidade ou crise. Principalmente nos momentos de surgimento do campo, quando da existência de diversidade em relação à posse de recursos, há tendência à hierarquização do campo. Num campo já estabilizado favorece o surgimento de atores vitais para preservação da estabilidade do campo, limitando a possibilidade de mudanças. A ordem estabelecida num campo passa por crises que se caracterizam pela desestruturação e possibilidade de reconstruir num formato diferente. (FLIGSTEIN e MCADAM; 2012; CANDIDO et. al., 2015)

Ao tratar do campo econômico, Bourdieu (2005) enfatiza o papel dos agentes, para ele a matéria prima dessa criação é a relação entre eles. É a relação que define a existência de um campo econômico, que, dessa forma é composto por fontes que são as empresas de produção e suas respectivas relações de força. As trocas mais importantes que se estabelecem entre o campo econômico e o ambiente exterior são aquelas feitas com o Estado. O autor vê a disputa de forças entre empresas como a disputa de forças para influenciar o Estado, ou seja, a regularização, os direitos de propriedade, tarifas e outros fatores que afetam os interesses dos agentes.

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

### 2.2.2. CAMPO POLÍTICO

Campo político é um microcosmo, no qual existem jogos de poder mediados por relações constantes e decisivas entre os atores integrantes do campo. Três palavras chaves para o conceito são microcosmo, relação e jogo. Identifica-se com a noção de microcosmo como algo que, inserido num ambiente maior, tem certa autonomia em relação ao mundo exterior. Ter autonomia, nesse caso, implica em regramento e critérios próprios de avaliação, além de um modo de funcionar específico, o que o diferencia do mundo social mais amplo no qual está inserido. Nesse microcosmo acontecem de forma simultânea e complementar o jogo e a relação. (BOURDIEU, 1999)

No campo político desenvolvem-se estratégias entre atores para apropriação do capital político. Além disso, em virtude da distribuição desigual do capital, existem atores dominantes e dominados. Dessa forma, podemos entender as estratégias quando as relacionamos com as respectivas posições desses atores no campo. Para além da luta, há o interesse tanto de dominantes como de dominados, ambos desejam que o campo continue existindo, o que pode motivá-los a trabalhar em conjunto. (MIGUEL, 2003)



As tomadas de posição no campo político podem ser vistas como produto de um sistema de tomadas de posição derivadas da concorrência pelo conjunto de partidos antagonistas. Ou seja, perceber a problemática política como campo de possibilidades estratégicas oferecidas e postas à escolha dos agentes. No caso dos partidos políticos, por terem existência relacional, a definição acerca de o que eles são e expressam defender depende do que os que convivem no mesmo campo são e expressam defender, por sua vez. (BOURDIEU, 1989)

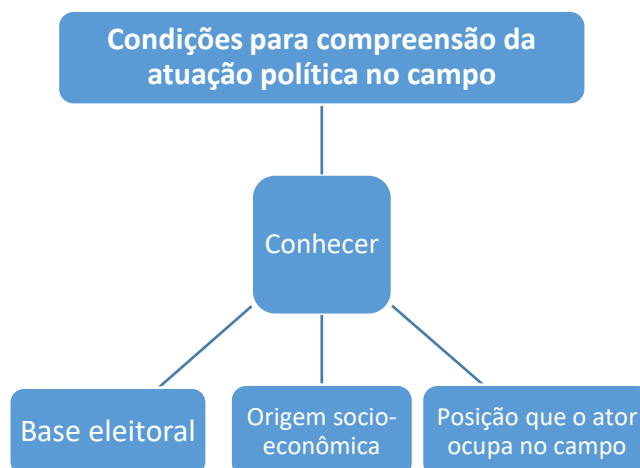
Há duas condições de acesso ao campo político: a primeira é a disponibilidade de tempo, o que é possibilitado pelo excedente econômico, que permite ao agente político abster-se durante um tempo de suas atividades produtivas para dedicar-se à função de porta-voz. A segunda condição é a educação, aquela que permite entender e se posicionar em relação às regras vigentes no campo. Assim, o campo político é visto como um microcosmo no qual agentes políticos lidam com questões e possuem poder próprio àquele espaço. Participação ativa na vida política exige competência social e técnica. Dessa forma, além dos obstáculos advindos da extensão espacial das unidades políticas e da quantidade de cidadãos, outro fator que dificulta sobremaneira a participação direta na política é a concentração do capital político nas mãos de pequenos grupos. (BOURDIEU, 1989, 1999)

Considerar um espaço como um campo político implica em reconhecer a presença de jogos de poder que compõe a realidade daquele espaço. À medida que o campo político se constitui se torna mais autônomo e profissionalizado. Os agentes políticos do campo têm interesse em sua continuidade. Esse interesse pode ser expresso como daqueles que são representados, mesmo que não o sejam. Portanto, faz sentido que o mesmo autor considere que no campo político podem se originar problemas políticos, programas, conceitos e acontecimentos, tudo a partir da relação entre os agentes que compõe o campo. (BOURDIEU, 1989, 1999)

Ações realizadas pelos atores do campo político têm princípio no próprio campo. Agentes políticos tomam decisões que são determinadas pela relação que possuem com os outros agentes e não necessariamente pela relação com aqueles a quem representam. Assim, compreender a atuação política implica não só em conhecer a base eleitoral e origem socioeconômica de um político. Igualmente importante é verificar a posição que cada ator ocupa no microcosmo, pois ela pode explicar muitas de suas ações

(BOURDIEU, 2011). A figura a seguir expressa as condições necessárias para compreender a atuação no campo político.

Figura 2: Condições para compreensão da atuação no campo político.



Dessa forma a lógica própria ao campo político baseia-se no posicionamento dos que ali estão envolvidos, os interesses em jogo estão muito além dos interesses dos supostamente representados. De acordo com essa concepção o campo político tende a se fechar, funcionando por meio de uma lógica própria regida pelos interesses inerentes ao campo, aumentando cada vez mais a separação entre agentes políticos e os cidadãos. (BORDIEU, 1989, 1999, 2011)

O conceito de campo pode ser considerado uma arquitetura de relações entre as funções assumidas pelos agentes políticos. A partir do momento em que um campo é estabelecido haverá nele regras e práticas que limitam as opções em jogo para cada conjunto de ator. Agir no campo significa atuar a partir de recursos específicos e por meio de regras determinadas. Assumir um papel no jogo, para os grupos que dominam significa reproduzir essas regras, aos outros grupos cabe tentar contestar, se possível. (FLIGSTEIN, 2007, 2012; FERNANDES, 2010)

Bourdieu (1999) acrescenta ainda que o jogo político envolve negociar compromissos, silenciar sobre algo quando não deve ser dito, proteger aqueles com os quais tem afinidade de interesses, divulgar as ações que devem ser divulgadas. O limite do jogo político é que ele não pode acontecer sem a prestação de contas ou a menção à população em nome da qual o campo foi constituído - os representados.

Assim, o quadro de práticas possíveis ao jogo político representa as ações presentes no jogo político:

Quadro 1: Práticas possíveis ao jogo político.

<b>Ações</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociar compromissos,</li> <li>• Saber silenciar sobre algo quando não deve ser dito</li> <li>• Proteger aqueles com os quais tem afinidade de interesses</li> <li>• Divulgar ações</li> <li>• Prestar contas aos representados</li> </ul>
<b>Direção da ação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agir no campo = reproduzir regras</li> <li>• Agir no campo = contestar regras</li> </ul>

Ações próprias ao campo político são: a negociação de compromissos, a percepção acerca do que deve ou não ser dito, a proteção mútua, divulgação de ações e a prestação de contas aos representados. Essas ações podem ser direcionadas a manter a estrutura tal como está ou podem ter por finalidade contestar essas regras.

Em um campo social ou político atores tem como recurso as habilidades sociais. Elas incluem união de recursos e regras preexistentes funcionando para produzir, estabilizar e transformar o campo. Os atores que são hábeis nesse aspecto conseguem ajustar suas ações de acordo com a organização geral do campo, a posição na qual se situam e os movimentos que observa em outros atores. Em campos estáveis, esses atores precisam manipular regras e recursos para promover renovações. (FLIGSTEIN; 2007).

Habilidades sociais permitem a um ator obter a cooperação e formar coalizões políticas no interior do campo. Soma-se a isso a capacidade de utilizar habilmente as regras e os recursos do campo. A estratégia do ator socialmente hábil envolve ser visto como neutro num primeiro momento, se colocando como mediador, em seguida se mostrar ativo para promover algo posto como a identidade coletiva do grupo, unindo as pessoas (FLIEGSTEIN, 2007, 2012; BRIDWELL, 2016).

Atores podem agir de forma diferente a depender das condições estruturais de regras e posições estruturais. É da natureza dos campos a participação ativa de forma individual ou por meio de grupos. Um desafio na análise da atuação de grupos consiste em entender como eles se mantêm e como sua ação é estruturada. O que motiva a atuação do indivíduo no grupo é a obtenção de benefícios, e nesse propósito é que os grupos colaboram ou competem entre si. (MARCUS, 2010; FLIGSTEIN; 2012)

Atores se movimentam em um campo político direcionando sua habilidade social para manter ou para contestar os sistemas de poder estabelecidos. A habilidade social de atores chave direciona e orienta o funcionamento de grupos. Alguns, que se adaptam às metas possíveis e se concentram nos objetivos do grupo, são capazes de criar um senso positivo de identidade, o que facilita a criação de ambientes cooperativos. (FLIGSTEIN; 2007)

A habilidade é do indivíduo, porém seu uso depende de sua posição dentro do campo. Assim, utilizar habilidade social depende de um reconhecimento por parte do ator, juntamente com a capacidade de captar a percepção dos outros atores, e a partir disso conduzir estrategicamente um conjunto de ações. Atores hábeis trabalham de forma a evitar as incertezas do campo, a partir da noção das oportunidades de ganho que surgem. (FLIGSTEIN; 2012)

Posições ocupadas pelos atores no campo e habilidades individuais afetam a capacidade de construir cooperação, competição e ação coletiva. A ação tem a ver com posição estrutural do indivíduo na estrutura do campo, com as oportunidades e possibilidades de mobilização. O esforço no sentido de motivar e dar uma ideia de identidade deve ser constante. (FLIGSTEIN; 2012; MANNING, 2010)

### 2.2.3. REDES SOCIAIS E TEORIA DE CAMPOS

Uma das bases da análise de redes sociais é que os relacionamentos são mais explicativos dos fenômenos sociais do que as características pessoais de cada sujeito inserido no sistema. Pode-se dizer que a rede social não considera a identidade e história de cada ator, o que é valorizado pela teoria de campos. Além da estrutura, a análise de redes sociais traz ênfase sobre a posição dos atores como portadora de potencial explicativo para os contextos sociais (TASSELLI, 2015).

Utilizar a teoria do campo implica no desafio de entender as estruturas sociais formadas pelos sujeitos subjetivos que compartilham significados - crenças, valores e percepções. E as estruturas de poder são diretamente relacionadas a esses componentes subjetivos. (CANDIDO, 2015)

Conceito central na teoria de Bourdieu, o pensamento relacional é base para a composição do sistema de relações, que se diferencia de um grupo de atributos. O significado social das pessoas num campo está diretamente relacionado com sua posição em relação aos outros componentes do campo e não necessariamente às suas características individuais. Tasselli (2015) sugere que para formar uma compreensão da forma de atuar das pessoas, é útil reunir uma análise das características individuais, com mecanismos de psicologia social e outra análise de posições na rede, com verificação de estrutura. (NOOY, 2003; TASSELLI, 2015)

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

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

O estudo de aspectos individuais pode ser complementado quando se observa diretamente vínculos e ações. As abordagens comuns consideram as duplas (série de dois atores), são as chamadas relações diádicas. Nesse sentido é útil olhar para cada ator por meio dos tipos de relações diádicas nas quais está imerso. Existem quatro possíveis relações desse tipo: 1) A e B não estão conectados; 2) A emite para B; 3) B emite para A; 4) A e B emitem mutuamente (existem duas possibilidades - relação ou a falta de relação). (MARQUES, 1999; HANEMMAN, 2005)

Relações entre Estado e sociedade começam a ser estudadas no Brasil por meio da Análise de Redes sociais. A abordagem considera a necessidade de cooperação entre Estado e sociedade ao longo de todo o processo de política pública, e é vista como uma tentativa de superar a visão da política centrada somente no Estado ou na sociedade. O

olhar que se lança para as relações entre Estado e sociedade a partir da análise de redes permite analisar a interseção existente, sem estabelecer barreiras entre esses grupos. A rede pode esclarecer a relação estabelecida de forma individual e também as relações que compõe o campo estudado. (MARQUES, 1999, 2011; ZURBRIGGEN, 2011)

Redes políticas manifestam a incapacidade dos governos de resolver por si sós demandas sociais cada vez maiores e mais complexas. Governos precisam da cooperação dos grupos sociais, a colaboração entre Estado e grupos sociais possibilita unir esforços e atender às demandas por políticas públicas. Assume-se que governar é uma atividade que exige interação. (BONAFONT, 2004; ZURBRIGGEN, 2011)

Nesse sentido, a análise de redes tenta superar a percepção de governo como um ente acima dos demais, com independência que permita iniciativas de políticas públicas que funcionem sem a colaboração de outros atores. Construir a representação de uma rede é como fazer uma radiografia das interações presentes na sociedade, para estudar as organizações por essa perspectiva. (CALMON; 2011, CANDIDO, 2015)

Considerando o Estado de forma ampla, há campos de política ligados a redes cujo foco são políticas públicas específicas. Esses campos são compostos por atores sociais e políticos que também atuam em outras comunidades nas quais a ação social acontece, com seus conflitos e acordos. A análise de redes ajuda a identificar os aspectos decorrentes das relações. (MARQUES; 2011)

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

Bourdieu considerou que a Análise de redes sociais mistura estrutura com interação, mas, para Nooy (2003) a análise de redes pode ser utilizada em estudos que também considerem a Teoria de campos. Ele considera que é necessário incluir a interação e subjetividade das relações consideradas por Bourdieu. (NOOY, 2003)

Quem detém o capital define a forma de organização do campo. O combate inerente à existência do campo indica possibilidades de mudança na organização e nos limites do campo. Atores participam do campo por acreditar no jogo e na disputa que lá

acontece. Dessa forma, as fronteiras do campo dependem do quanto esses atores validam os capitais ali presentes. (CANDIDO, 2015)

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

### **2.3. Conselhos de Políticas Públicas**

São vistos como espaços híbridos – por possuir representantes do Poder Público e da sociedade e ao mesmo tempo constitui um espaço do Estado, inclusive como parte do organograma dos órgãos públicos. Idealmente, os conselhos têm o potencial de construir uma interação sistemática entre gestão pública e atores envolvidos nas políticas de modo a corrigir falhas na gestão, criar novas possibilidades de atuação, inserir temas relevantes na agenda pública e promover ações conjuntas. Estudos sobre conselhos de âmbito municipal o percebem como uma nova institucionalidade que possibilita à população acesso a espaços de tomada de decisão. (CUNHA, 2007; CARNEIRO, 2006)

Variando de acordo com cada regimento interno, a maioria dos conselhos tem como competência fiscalizar a implementação de políticas públicas da área, mobilizar recursos simbólicos, financeiros e humanos; inserir temas na agenda política, receber demandas da sociedade. São classificados em deliberativos ou consultivos: os deliberativos são aqueles cujas decisões devam ser acatadas pelos órgãos vinculados, pelo menos em relação a alguns assuntos específicos, os consultivos auxiliam o órgão e sugerem ações específicas que podem ou não ser acatadas pela gestão. (CGU, 2008; CARNEIRO, 2006)

Conselhos podem ser considerados mecanismos democratizantes tanto pelos liberais quanto pelos setores de esquerda, para os primeiros podem servir para auxiliar a gestão ao prestar consultoria, para esses últimos proporcionariam perspectivas de mudanças nas relações de poder. A multiplicação dos conselhos de políticas públicas na década de 1990 é vista como decorrente das manifestações pela redemocratização do país

e conquista dos movimentos populares e das organizações da sociedade civil. (GOHN, 2000; TATAGIBA, 2005; CUNHA, 2007)

Questões apontadas como relevantes para o debate sobre conselhos são: dificuldade para assegurar paridade entre os diversos atores envolvidos, falta de estruturas que garantam cumprimento das decisões do conselho, no caso de conselhos deliberativos. A representação em conselhos tem uma peculiaridade que o diferencia do modelo eleitoral: tem-se, na maioria das vezes uma ideia difusa sobre quem é o representado, este pode ser tanto um segmento específico, um setor da população, ou a própria entidade indicada para participar do conselho. (LUCHMANN, 2008)

Características como participação e representação individual e coletiva, voluntária inserção em diferentes espaços participativos, periodicidade diversa (ditada por diferentes regras), escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc), e, por fim, baixo controle de entradas e saídas de conselheiros são próprias à representação da sociedade em conselhos. (LUCHMANN, 2007)

Os conselhos estudados são em sua maioria de âmbito municipal e de temáticas ligadas à área social (CARNEIRO, 2002; FUKS, 2006; CUNHA, 2007; ALMEIDA, 2012). Os conselhos ligados a órgãos da área econômica, infraestrutura ou meio ambiente são em menor número, há estudos sobre conselhos de turismo (BRANDÃO, 2010, 2014; CAVALCANTI, 2006; OGANAUSKAS, 2014), que serão indicados na seção seguinte, e estudos sobre conselhos da área ambiental e cidades.

Sobre efetividade dos conselhos, o modelo discutido aproxima-se do que foi conceituado por Cunha (2007) como capacidade de os conselhos, entendidos como instituições, influenciarem a política pública, para a autora isso pode ser observado por meio da institucionalização dos procedimentos, pluralidade da composição, na existência de reuniões inclusivas e proposição de temas na agenda política.

### 2.3.1. O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

O Conselho Nacional de Turismo - CNTUR é um órgão colegiado que integra o chamado núcleo estratégico da gestão em turismo do governo federal no Brasil, junto



com o Ministério do Turismo (MTUR) e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo (FORNATUR). Já possuiu diversas composições desde sua criação, sempre com a presença de representantes do governo federal e de representantes de entidades não governamentais que atuam no setor. (CNTUR, 2016)

A atuação do conselho dá-se por meio de reuniões ordinárias trimestrais e da atuação em câmaras temáticas. O conselho é integrado em 2016 por 75 representações, dentre instituições públicas e entidades privadas, que indicam seus representantes titulares e suplentes, todas elas podem participar das reuniões ordinárias. A ideia dessas reuniões é que conselheiros exponham suas questões e demandas ao governo que, por sua vez, articula encaminhamentos e respostas, e que os conselheiros possam também apresentar as atividades importantes em suas respectivas linhas de atuação. (CNTUR, 2016)

O conselho possuía durante o período de análise caráter consultivo, ou seja, suas decisões são formalmente consideradas como apoio às decisões do ministério, mas não são necessariamente implementadas. Mesmo assim, estudos apontam que o poder de intervenção do conselho na Política Nacional de Turismo é significativo, ou seja, suas decisões costumam ser consideradas quando da tomada de decisão pelo ministério, especialmente no que se refere à inclusão de temas na agenda governamental (BRANDÃO, 2010, 2014; CNTUR, 2016).

Cavalcanti (2006) no primeiro estudo que tratou diretamente do CNTUR, entendeu que lá está presente toda a representação do setor turismo no Brasil, logo, os atores que juntos poderiam auxiliar na legitimação e implementação das políticas públicas propostas para a área. Ela tenta perceber como cada grupo atribui funções ao conselho. A partir dessa análise, ela entende que o Estado considera o conselho como uma assessoria no processo de governança, na medida em que a aproximação com a sociedade permite captar melhor as características das diversas questões públicas e, por consequência, aumentando as chances de que as políticas públicas sejam efetivas.

Outra função prática observada pela autora é a de legitimar a atuação do Estado, assim, o CNTUR é visto como um espaço formalizado para legitimação de política pública. Já sob o ponto de vista dos conselheiros, a análise citada indica que eles consideram o CNTUR como um espaço institucional no qual os grupos de interesses disputam pela imposição de posições próprias a cada segmento.

Quanto à questão de o conselho atuar para legitimar decisões, Oganauskas (2014) compara o conselho reativado em 2003 com o conselho criado em 1966, ainda durante o período ditatorial. Segundo ela, ao aderir à prática de unicamente legitimar decisões, eles se assemelham na medida em que focam exclusivamente no desenvolvimento econômico do turismo, desconsiderando seu papel democratizante.

De acordo com a legislação vigente, dentre as competências atuais do CNTUR é possível destacar elementos que ligam o turismo a: avaliação de políticas, democracia, geração de renda e redução de desigualdades, desenvolvimento do turismo interno, atração de turismo do exterior, sustentabilidade ambiental, social e cultural, legislação turística. Entre as competências, a questão da democracia está ligada à democratização da gestão. (BRASIL, 2008)

O CNTUR foi classificado como um conselho da área de desenvolvimento econômico pela característica da área e pela composição do conselho, majoritariamente formada por representações empresariais e profissionais. Isso inclusive gera reflexões acerca de em que medida a comunidade pode atuar nesse tipo de conselho. Na área de turismo, dentre as comunidades diretamente interessadas nas discussões de política de turismo estão as comunidades locais que possuam projetos específicos de impacto local, o que não se aplicaria a um conselho de âmbito nacional (PIRES, 2011; OGANAUSKAS, 2014).

O princípio da paridade, adotado em conselhos da área social como saúde e criança e adolescente, entre representantes da sociedade e do governo funciona de forma diferente no CNTUR, pela própria natureza da atividade. Nos conselhos de saúde, por exemplo, governo, trabalhadores e prestadores de serviço compõe 50% das cadeiras, enquanto os usuários do sistema compõem outros 50%, dessa forma a sociedade conta com maior número de representantes que o Estado (CUNHA, 2007)

O CNTUR possui representantes de quase todo o empresariado da área, e quanto à representação profissional, parece haver um déficit de proporcionalidade na representação, pois existem 3 entidades representantes de profissionais do setor, essas representações não estatais são proporcionais às representações estatais. O regimento interno do Conselho Nacional de Turismo determina, ao contrário dos outros conselhos citados, que os próprios conselheiros são responsáveis por pagar despesas com diárias e passagens para comparecimento às reuniões do conselho. (BRASIL, 2009)

Estudos consideram que o aumento de cadeiras no conselho entre 2003 e 2008 mostra uma disposição para ampliar a capacidade de escuta e participação no conselho. No entanto, ponderam a inexistência de participação popular, pois se população não está ativa nos fóruns de discussão local, as demandas não têm como chegar ao conselho nacional. Em crítica à gestão do turismo brasileiro a autora pontua que a falta de participação popular no CNTUR e nos espaços locais que existem pode gerar políticas que não correspondem às necessidades sociais e ao interesse coletivo. (BRANDÃO, 2010)

### 2.3.2. O CNTUR COMO CAMPO

É possível utilizar as bases conceituais de campo político e econômico para compreender as relações e trocas que acontecem nos espaços de interlocução entre Estado e sociedade como o CNTUR e de forma ampliada, os conselhos de políticas públicas. Composto por associações do campo econômico, voltados à atividade turística, a arquitetura de relações formada no CNTUR inclui a posição que cada uma das associações assume em sua relação com as outras e com atores estatais.

Como campo de forças e de lutas, o campo político sente o efeito das necessidades externas por meio da relação que os representados estabelecem com os representantes e que esses têm com suas organizações. Como apontado em estudos anteriores, a representatividade no CNTUR ainda é precária à medida que a relação com a população diretamente afetada por políticas de turismo simplesmente inexistente, o grupo de representados é restrito em relação à quantidade de pessoas potencialmente afetadas pelas atividades do setor. Nesse sentido, quanto mais afastados estão os cidadãos, reduzidos ao status de consumidores, maiores as chances de existirem enganos, ou de que esses elementos produzidos no campo político não estejam conectados às necessidades do cidadão comum. (BOURDIEU, 2011; OGANAUSKAS, 2014)

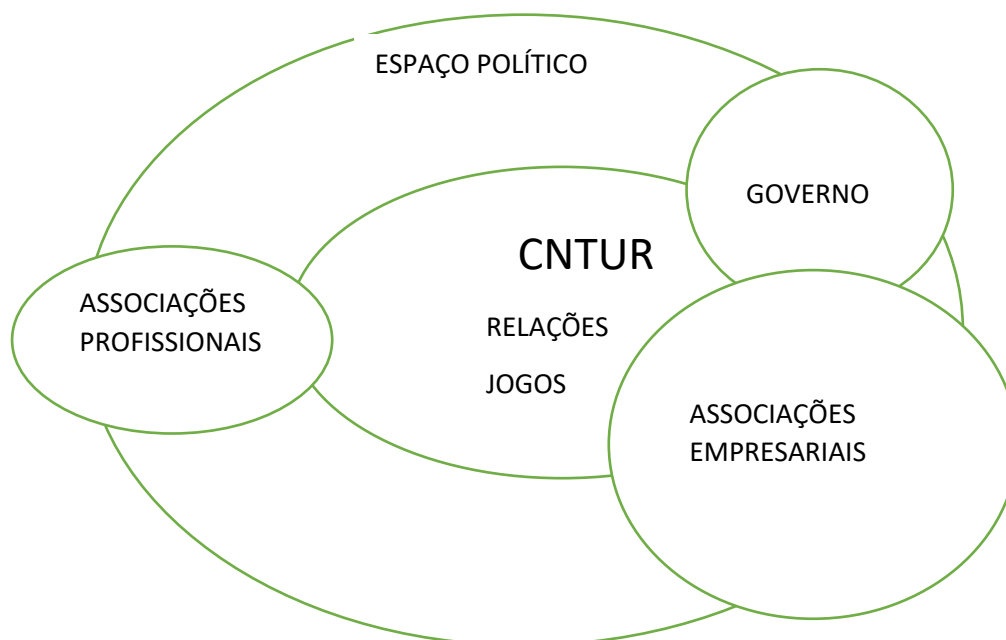
Foi observado que entidades empresariais tem maior capacidade de influência do que as associações profissionais no conselho. Isso também traz insumos para refletir até que ponto a atuação mais ou menos intensa de cada agente pode estar ligado ao poder

econômico, e, em consequência o quão democratizante ou legitimador é o papel do conselho na estrutura do governo federal. (OGANAUSKAS, 2014)

A ideia de campo político foi pensada inicialmente para o contexto de uma democracia representativa, com eleições regulares de representantes (BOUDIEU, 2011), no caso dos conselhos existe uma diferença na forma de composição, no CNTUR, por exemplo, a ideia de representatividade ainda parece incipiente na medida em que os representantes são escolhidos pelas entidades que por sua vez são indicadas pelo Ministério do Turismo. A representatividade está ligada aos subsetores econômicos da atividade turística: hospedagem, transporte, alimentação, entretenimento, entre outros. (CNTUR, 2016).

Assim, o setor do turismo pode ser considerado como um campo político – um macrocosmo setorial no governo federal, que possui um campo específico – microcosmo - o Conselho Nacional de Turismo. Essa concepção encaixa-se no que Bourdieu (1989) explica a respeito do que é produzido no campo político, segundo o autor, pela concorrência entre atores que se relacionam e estão envolvidos no campo, desenvolvem-se produtos políticos, análises, acontecimentos.

Figura 3: CNTUR como campo político.



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

Lançando um olhar específico para as relações políticas que compõe esse macrocosmo, representa-se no quadro acima o espaço político no qual os atores agem, composto por órgãos do Poder Legislativo – Senado e Câmara Federal, Ministério do Turismo e outros por meio de atuação direta, sem intermédio do conselho e órgãos ligados à Presidência da República, além de negociações não institucionais, como influência sobre atores individuais deputados, senadores e servidores públicos.

O CNTUR integra esses espaços políticos, como campo (microcosmo), nele se processam relações, práticas e jogo de atores institucionais delimitados por norma legal: órgãos governamentais, empresariais e profissionais. No interior do CNTUR os conselheiros estabelecem relações, ou seja, existe o poder relacional, além disso, os jogos políticos ocorrem no intuito de obter capital político e econômico.

Esses atores participam também do espaço político externo ao conselho e dos outros espaços componentes do setor como os campos econômico, cultural e social. De acordo com a quantidade de cadeiras ocupadas no conselho por cada segmento, percebe-se atuação em maior quantidade dos atores empresariais, seguida dos órgãos do governo e por último dos representantes de profissionais. (CAVALCANTI, 2006; OGANAUSKAS, 2014)

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

Assim, a estrutura de relações do CNTUR pode ser vista como um jogo, que, em um campo compõe-se de sistemas de posições e lutas. As lutas têm como razão a tentativa de dominar o capital específico do campo. Algumas considerações a respeito do campo econômico são apontadas, porque, apesar de o CNTUR ser percebido nesse

trabalho como um campo político, ele é um campo político formado em grande parte por agentes que também são integrantes do campo econômico. Esses agentes representam entidades de cunho econômico e sua atuação no conselho está ligada às respectivas atuações naquele campo. (BOURDIEU, 2005)

O CNTUR, como espaço de interação entre Estado e sociedade, entendida em sentido amplo como atores não governamentais, a partir da combinação de elementos de um campo econômico e agentes estatais, forma um campo político próprio. Como os demais campos, também é um campo de lutas que se destina a atender os interesses dos agentes em conservá-lo ou transformá-lo. Os agentes dominantes se preocupam bastante com o estado global do campo, normalmente as empresas hegemônicas podem orientar as transformações nos processos de trabalho e as forças do campo tendem a reforçar posições dominantes.

### 3. METODOLOGIA

A técnica de estudo de caso foi utilizada com a escolha do Conselho Nacional de Turismo, as entidades que nele atuam serão o objeto de estudo, chamadas nesse trabalho também de membros do conselho ou atores. O CNTUR é um conselho da área econômica e esses conselhos são ainda pouco conhecidos. Além disso, é um espaço que esteve ativo desde a criação do Ministério do Turismo em 2003, a rotatividade de conselheiros e entidades representadas é baixa. Dessa forma é viável obter narrações de conselheiros que estiveram presentes na maior parte do tempo em análise.

O estudo desenvolvido é exploratório, pois experimenta o diálogo entre dois referenciais teóricos – redes sociais e campos no contexto da Administração Pública e, especificamente em espaços de interação entre Estado e sociedade. Além disso, busca uma compreensão inicial do fenômeno pesquisado, considerando o contexto escolhido (SILVEIRA, 2009). Experimentar-se-á uma composição de correntes teóricas e aplicação ao objeto de análise. Ou seja, de forma exploratória será utilizada a teoria de campo político e de redes sociais como base para compreender a atuação das entidades no Conselho Nacional de Turismo e o resultado dela. Caracteriza-se também como um estudo descritivo, pois visa observar os eventos, sistematizar e analisar como o objeto de estudo funciona na prática.

Quanto à abordagem essa pesquisa se propõe a ter cunho quantitativo e qualitativo. A etapa quantitativa tem por finalidade identificar o universo e traçar os contornos do campo. Em seguida, a ideia é aprofundar o conhecimento sobre o objeto de estudo a partir das informações reunidas. A pesquisa qualitativa trabalha com aspectos das relações sociais que não podem ser quantificáveis, é examinada a integridade dos elementos que envolvem o objeto de estudo, considerando a diversidade de perspectivas de observação. Assim, é interpretativa e permite o desenvolvimento de uma visão holística que contempla um quadro abrangente do fenômeno estudado. (CRESWEL, 2010; SILVEIRA, 2009)

Na entrevista qualitativa o pesquisador é visto como instrumento fundamental, pois coleta os dados pessoalmente por meio de múltiplas fontes de dados, como entrevistas, observação e análise de documentos. Os significados por ele apreendidos ao aplicar a metodologia qualitativa deve permitir o desenvolvimento de modelos,

tipologias, teorias mais ou menos generalizáveis para analisar fenômenos sociais. (FLICK, 2009; CRESWEL, 2010)

O interesse em formas de interação em seu contexto natural e definições de conceito e hipóteses ao longo da pesquisa são formatos comuns de pesquisa qualitativa que estão em sintonia com a proposta desse trabalho. Ressalta-se também, que a pesquisa qualitativa está baseada na interpretação dos resultados da pesquisa como um todo. (FLICK, 2009)

### 3.1. Coleta e tratamento dos dados

A pesquisa documental foi realizada em todas as atas de reunião ordinária do conselho no período de 2003 a 2015. O procedimento consistiu em leitura de cada uma das 46 atas, com uma média de 12 páginas cada, identificação das demandas discutidas, atores proponentes, conselheiros que reagiram e, em seguida, organização e sistematização dessas informações. A partir desses dados foi elaborada a estrutura da rede e identificação de atores centrais por meio de grau de centralidade, intermediação e auto-vetor. Por último a realização e análise de entrevistas baseadas nas categorias elaboradas a partir do referencial teórico de campos e redes.

No quadro a seguir é possível visualizar as etapas da pesquisa – objetivos específicos e as metodologias a elas associadas e descritas em seguida.

Quadro 2: Objetivos e estratégias metodológicas

ETAPA 1	
Objetivo	Descrever as demandas propostas pelos atores da rede.
Método de coleta	Pesquisa documental nas atas de reuniões realizadas entre 2003 e 2015.
Método de análise	Análise e sistematização de conteúdo.
ETAPA 2	
Objetivo	Analisar a rede de relacionamentos estabelecida no conselho de política pública.
Método de coleta	Pesquisa documental.
Método de análise	Análise de Redes sociais: Construção da rede de relacionamentos do Conselho Nacional de Turismo de 2003 a 2015, identificando suas características (atores centrais, periféricos e respectivas demandas).
ETAPA 3	
Objetivo	Relacionar a atuação política dos membros ao encaminhamento de demandas.
Método de coleta	Entrevistas. Pesquisa documental.
Método de análise	Análise de conteúdo.



### 3.1.1. PESQUISA DOCUMENTAL

É denominada pesquisa documental aquela feita em documentos de natureza não analítica e por fontes variadas (SILVEIRA, 2009). Assim, a combinação inicia com um estudo qualitativo de análise de documentos, foram examinadas atas do CNTUR para identificação de informações sobre o conteúdo e a quantidade de demandas discutidas no período de tempo considerado.

Conforme os objetivos específicos definidos para esse trabalho, utilizou-se três estratégias metodológicas. Para o primeiro objetivo específico, etapa 1- identificação das demandas levadas ao conselho foi utilizada como método de coleta de dados a pesquisa documental. As fontes principais foram as 46 atas de reunião ordinária do CNTUR, registradas pelo conselho de 2003 a 2016. A leitura de cada ata identificou: as demandas levadas para discussão no conselho, o conselheiro que propõe cada uma e os conselheiros que comentam. Considera-se como demanda todos os pedidos, assuntos, propostas que forem levados ao conselho durante as reuniões ordinárias, que permitem um encaminhamento pelo conselho, e que tenham provocado reação.

### 3.1.2. ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

A teoria de redes é útil ao permitir visualizar as relações existentes no conselho e facilitar a identificação dos atores centrais. Localizadas as demandas, identificou-se os atores que propõem e discutem cada uma delas. Esse apoio é o indicativo de que existe uma relação entre os atores. Durante a análise das atas os dados eram tabulados considerando que “1” representa que houve manifestação em relação à demanda apresentada e “0” representa a ausência de manifestação para a mesma demanda.

Mapeadas as demandas e os atores institucionais demandantes – órgãos do governo, associações empresariais ou profissionais, foi possível realizar a construção da rede de relacionamentos existente no interior do conselho. Para a rede de relações constituída no CNTUR entre 2003 e 2015 as demandas identificadas na análise das atas do conselho 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.

São identificados os atores centrais na rede de acordo com o grau de centralidade de cada um deles. A centralidade de entrada é a soma das interações que os demais atores têm com cada ator e a centralidade de saída são as relações que cada ator tem com os demais. Os estudos de rede incluem todos os atores situados em um determinado limite, ou seja, aqueles que compõem a situação estudada são considerados unidades de observação. (HANEMMAN, 2005; VELÁZQUEZ, 2005; BONAFONT, 2004)

O grau de centralidade indica o quanto um ator está ligado a outros de forma direta. O de intermediação considera que um ator é mais central se for importante como intermediário entre outros atores, ou seja, é a capacidade que o ator tem para estabelecer ligação entre dois nós, esse ator é chamado ator “ponte”. Quando a pessoa é necessária para que uma informação flua na rede, ela é central naquela rede. Tal centralidade deve-se ao controle que tem sobre a comunicação que ali acontece. Mede-se a intermediação ao contar quantas vezes o nó aparece no caminho entre dois outros nós da rede. Já a centralidade de auto vetor mostra os atores centrais a partir da estrutura geral da rede, mostra o quanto os atores mantêm contatos distribuídos por todos os grupos da rede (NOOY, 2005; VELÁZQUEZ, 2005; REYES JUNIOR, 2011).

### 3.1.3. ENTREVISTAS

A entrevista permite acesso a atitudes e valores dos indivíduos, o que é mais difícil de apreender por questionários fechados. A entrevista produz uma representação particular da percepção do indivíduo. (Silvermann: 2009) A proposta de questionário semi-estruturado para entrevista contendo as categorias de análise está no apêndice I. Foram entrevistados conselheiros escolhidos de acordo com a centralidade e frequência de atuação no conselho. A entrevista investigou o encaminhamento dado às principais demandas apresentadas por esses conselheiros, bem como a atuação política dentro e fora do conselho. A pesquisa de campo será realizada por meio de coleta de informações em entrevistas semi-estruturadas.

Assim, serão mapeados os atores que propuseram questões para discussão no conselho e conseguiram mobilizar outros conselheiros e também aqueles que não propuseram questões, mas se mobilizaram para apoiar ou debater temas levados às

reuniões ordinárias. Obtém-se, dessa forma, os atores mais ativos no conselho. Foram identificados quatro grupos de atores no conselho, dentre os mais ativos nas reuniões: 1) o grupo dos que propõe demandas em maior quantidade e são centrais, 2) o que propõe demandas em maior quantidade e não são centrais, 3) os que propõe demandas em menor quantidade e tem alto grau de centralidade, 4) o que propõe em menor quantidade e tem menor grau de centralidade.

Após identificados os atores institucionais que compõe esses grupos verificou-se as demandas que cada um deles levou ao conselho e as que foram apoiadas por eles. Em seguida, foi realizado o filtro temático com a intenção de selecionar, dentre os atores componentes dos grupos citados, os que propuseram ou apoiaram demandas que tratem de normas legais. As unidades de análise são as entidades da sociedade civil identificadas nos grupos descritos e que levaram ao conselho propostas relacionadas a normas legais. Observa-se que as entidades em geral são representadas pelos seus respectivos presidentes e muitos deles estiveram presentes como membros do CNTUR por um período considerável de tempo.

As entrevistas investigam a trajetória das demandas levadas ao conselho pelos conselheiros pertencentes a cada um dos grupos. Os objetivos das entrevistas são verificar de que forma as demandas propostas foram encaminhadas no conselho, considerando-o como campo político e entender a rede de relações existente no processo de encaminhamento dessas demandas. As entrevistas permitiram confirmar ou encontrar a demanda principal de cada entidade durante o período de atuação no conselho.

### **3.2. Categorias de análise**

Foram construídas categorias de análise com base no referencial teórico. De acordo com Bardin (2009) algumas características são necessárias para compor um bom conjunto de categorias: exclusão mútua, construídas de forma que cada elemento não pode estar situado em mais de uma categoria; homogeneidade, cada categoria é construída com base em um único fator determinante; pertinência, as categorias devem estar de acordo com os objetivos da pesquisa, ao quadro teórico e ao material de análise; objetividade e fidelidade, a codificação das partes de um mesmo material deve se dar de

forma uniforme, as categorias devem ser definidas de forma clara para evitar possíveis distorções.

### 3.2.1. CATEGORIAS DA DINÂMICA POLÍTICA NO CAMPO

As categorias de análise servem de base para elaboração do questionário de entrevista e também para a posterior análise dos dados. A seguir as categorias extraídas do referencial teórico e utilizadas como base para realização de entrevistas e posterior análise.

Quadro 3: Categorias que indicam a dinâmica do campo político

1	Representatividade	Bourdieu, 2011; Fligstein, 2007, 2012
2	Atores	Donati, 2010; Ermibayer, 1997, Emerson, 1997
3	Negociação de compromissos	Bourdieu, 1999
4	Ações posteriores	Donati, 2010; Emerson, 1997, Fligstein, 2007, 2012
5	Propensão a reforçar ou a contestar regras	Fligstein, 2007, 2012

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 contexto mais amplo no qual se insere o próprio conselho, a percepção acerca de representar parcela da população ou um segmento específico com interesses próprios. (BOURDIEU, 2011; FLIGSTEIN, 2007, 2012)

Na identificação de atores envolvidos na proposição da demanda a intenção é saber sobre a diversidade e quantidade de atores que estiveram articulados para proposição da demanda ao conselho. Inclui também atores envolvidos no encaminhamento da demanda, ou seja, checar quais os atores políticos envolvidos interessados na produção de resultados. (DONATI, 2010; EMERSON, 1997, ERMIBAYER, 1997)

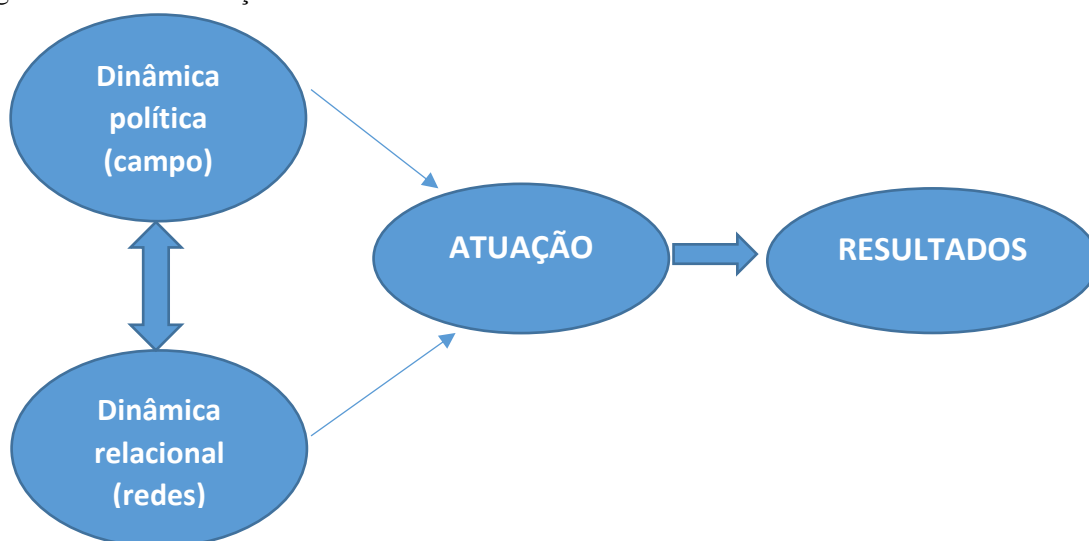
Forma de negociar compromissos é uma categoria que indica a existência de estratégias de ação - conversas individuais ou em grupos para tratar das demandas que serão levadas ao conselho. Inclui a existência ou não de grupo fixo de interlocutores, variação a depender da demanda, atores mais próximos e motivos para a proximidade, divulgação do trabalho realizado no conselho e trabalho do próprio conselho (BOURDIEU, 1999; DONATI, 2010; ERMIBAYER, 1997; REED, 2013)

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. Identificar a estrutura de encaminhamento de ações: investigar-se-á se, na época em questão, houve outras formas de defender a proposta além da atuação no conselho, quais os outros espaços explorados e como aconteceu. (FLIGSTEIN, 2007, 2012, DONATI, 2010; EMERSON, 1997)

Propensão da demanda a reforçar ou a contestar regras se refere à existência ou não de ações ou normas semelhantes às propostas no conselho, e também questiona se as demandas têm por objetivo fortalecer regras ou atividades já existentes ou se, pelo contrário, visa modificar algo estabelecido. (FLIGSTEIN, 2007, 2012)

Para verificar o resultado obtido com a proposição de demandas considera-se que serão avaliadas somente aquelas referentes a normas legais. Esse tipo de demanda foi escolhido por que, além de ser elemento fundamental na construção de política pública, viabiliza a verificação de seu encaminhamento de forma mais objetiva. Assim, a mensuração da atuação política no campo envolve perceber a situação atual da norma, o que equivale a medidas de encaminhamento como redação de proposta de decreto, regularização de lei encaminhada ao poder legislativo, encaminhamento de projeto de lei e ações semelhantes. Abaixo o modelo que este trabalho propõe investigar:

Figura 4: Modelo de relação entre dinâmicas e resultados.



Segundo o modelo proposto a atuação política das entidades determina os resultados que elas podem obter junto ao Estado. Essa atuação, por sua vez, é diretamente influenciada pela dinâmica do campo político e também pela rede de relacionamentos que existe nesse campo. A dinâmica política e a dinâmica relacional se influenciam mutuamente de forma direta.

Significa dizer que a representatividade, a quantidade e o peso dos atores que propõe uma determinada demanda, a forma de negociação de compromissos, as medidas posteriores à reunião do conselho e a propensão a reforçar ou contestar regras mostram a dinâmica do campo. Essa dinâmica interage e integra a rede de relações do campo, ambas – dinâmica do campo e rede de relações – exercem influência mútua. A rede de relações será considerada pela sua centralidade – grau, intermediação e auto-vetor.

## **4. ANÁLISE DOS DADOS**

### **4.1. Demandas**

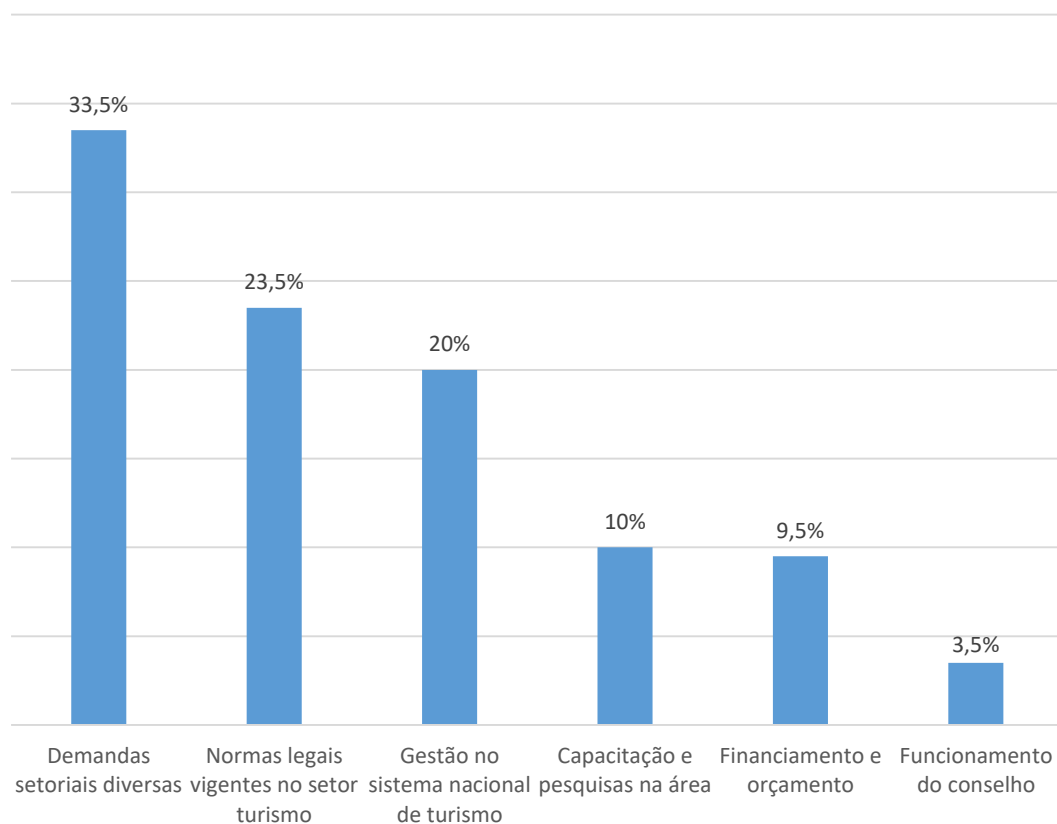
Nas 46 reuniões cujas pautas foram analisadas, 200 demandas foram discutidas pelos conselheiros. Considera-se como demanda todos os pedidos, assuntos, propostas que foram expostos durante as reuniões ordinárias do CNTUR, objeto de debate, registradas em ata e que requeiram um encaminhamento. A leitura de cada ata irá identificar: as demandas levadas para discussão no conselho, o conselheiro que propõe e os conselheiros que comentam cada demanda.

São propostas do período da gestão pós 2003 do conselho e tiveram encaminhamentos diversos. As questões coletadas, além de terem sido apresentadas nas reuniões plenárias do conselho, geraram reação de pelo menos uma pessoa. Assim, o mapeamento das demandas nas atas está baseado no mapeamento das conversas que aconteceram a partir de cada uma delas.

#### **4.1.1. TEMAS DAS DEMANDAS**

Após identificação e sistematização, as demandas discutidas no conselho de 2003 a 2015, e registradas em atas de reuniões ordinárias, foram classificadas em seis tipos: 33,5% são demandas setoriais diversas, 23,5% sobre normas legais vigentes no setor turismo, 20% sobre medidas relacionadas ao Sistema Nacional de Turismo, 10% sobre capacitação profissional ou pesquisas na área de turismo no Brasil, 9,5% a respeito de financiamento e orçamento e 3,5% sobre o funcionamento do conselho, como ilustrado pela Figura 5, que mostra os temas discutidos no CNTUR de 2003 a 2015.

Figura 5: Temas discutidos no CNTUR de 2003 a 2015



#### 4.1.1.1. Normas Legais Vigentes no Setor de Turismo

Dentre as demandas identificadas, 47 estão relacionadas a normas legais, o que inclui criação de leis, decreto, regulamentos. Considera-se também o aperfeiçoamento, cumprimento ou regularização de atividades ou normas vigentes. As demandas por criação de normas legais versam sobre assuntos trabalhistas, setoriais e de gestão do setor turismo, exemplos: “Elaboração do Projeto de Lei que possibilite aos trabalhadores a opção de tirar férias em até três períodos separados”, “elaboração de um Plano Nacional do Turismo, com metas para 2015”, “regras para navios internacionais na costa brasileira e regularização dos cruzeiros”.

As discussões acerca de aperfeiçoamento de normas legais vigentes incluem pedidos de mudanças em decretos, leis, resoluções e portarias que atendam a setores específicos. Exemplos: “Inserção do turismo no Decreto-Lei nº 2.233”, “Mudança na lei



da balança - peso do ônibus deve poder chegar pelo menos a 30.000kg”, “Mudança na legislação de licença de transporte, do turismo rodoviário, junto ao DNER”.

Também com intenção declarada de melhorar a aplicação de normas, há demandas por revisão e flexibilização. Um exemplo com potencial polêmico é a demanda por “flexibilização da legislação de parques nacionais”, que requer revisão de licenças para mineradoras utilizarem parques nacionais ao mesmo tempo em que atividades turísticas são proibidas ou restritas.

Quanto aos debates em torno da regularização de normas legais é possível observar em metade deles a questão dos guias turísticos: idade mínima para exercício da profissão, regularização do exercício profissional de turismólogos e da lei que reconhece a profissão. Outros temas levantados foram transporte marítimo, bingos e cassinos.

Houve colocações pelo cumprimento de leis, um exemplo é o pedido de articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – para verificação da lei que trata da permanência de crianças em hotéis. Foram expostos também pedidos de revogação de leis, apoio a projetos de lei e organização do setor turismo para influenciar votações no poder legislativo nacional e subnacionais em assuntos de interesse do setor turismo.

Por fim, cabe destacar as demandas situadas em torno da lei geral do turismo. Aprovada em 2008 e discutida no conselho desde 2003, a lei geral do turismo (Lei n. 11.771/2008) define atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turismo. Solicitou-se desde mudanças pontuais sobre assuntos diversos, tais como hospedagem, profissionais da área e albergues até questões mais gerais como aprimorar, rever, regulamentar e modificar aspectos da lei como um todo.

#### 4.1.1.2. Medidas relativas ao Sistema Nacional de Turismo

As medidas relativas ao Sistema Nacional de Turismo incluem propostas sobre estratégia, articulação com outros órgãos, sugestões de pauta a serem iniciadas pelo MTUR, programas específicos em andamento, propostas de ação e gestão interna do ministério, totalizam 40 demandas. Alguns temas se repetem nas atas analisadas.

Demandas que apontam mecanismos estruturais para encaminhar os processos de trabalho e alcance de metas do ministério foram denominadas como de estratégia. Dentre elas se destacam as discussões sobre criação do Sistema Nacional de Turismo, de setor de inteligência para estabelecimento de prioridades no MTUR e o fortalecimento do conselho e fóruns nas deliberações do setor de turismo.

As conversas a respeito da necessidade de diálogo e atuação com outros órgãos também foram frequentes no CNTUR. A maioria dos debates citava especificamente o órgão com o qual deveria se estabelecer uma relação e o objetivo dela. Por exemplo, a discussão sobre “articulação do MTUR com o Ministério do Trabalho para viabilizar contratação de mão de obra temporária”, esteve presente por mais de uma vez nas reuniões do conselho, assim como “manter parceria com o congresso nacional”. Outras citam a necessidade de articulação com um objetivo definido, porém não citam atores específicos, por exemplo, “integrar ministérios para qualificar a política de turismo”.

Propostas de pautas a serem priorizadas pela gestão do MTUR, bem como propostas de ação imediata também foram registradas. Aqui se considera solicitações por apoio a fóruns, planos de atuação conjunta, campanhas temáticas como, por exemplo, a campanha pela infância e juventude e contra exploração sexual, amplamente debatida no conselho. Entre as propostas de ação há solicitações como a realização da 1ª Conferência Nacional de Turismo, reiterada ao longo do tempo, solicitações de divulgação mais ampla de trabalhos desenvolvidos na área do turismo, como exemplo “Apresentar obras de infraestrutura do MTUR para divulgar o trabalho do Ministério”. Além disso, requerem criação de instrumentos próprios para alcance de determinados objetivos, tais como “criar instrumentos específicos com reflexos no combate à prostituição infantil e o tráfico de drogas em áreas turísticas”.

Por fim, foram observadas demandas que tratam de programas ou políticas públicas desenvolvidas pelo MTUR. O programa “Viaja Mais Melhor Idade” foi defendido por mais de três vezes, com solicitações de apoio. O programa de apoio ao turismo no interior do país – Vai Brasil – foi apontado como portador de grande potencial para ativar a economia. Pedidos de aperfeiçoamento de sistemas de gestão também estão incluídos nessa categoria, sistemas como Sistema Integrado de Gestão do Turismo – SIGTUR, e o de cadastro de pessoas que atuam na cadeia produtiva do turismo –

CADASTUR e do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR. Ainda no campo gestão houve a demanda por realização de concurso público para o Ministério do Turismo.

#### 4.1.1.3. Capacitação ou pesquisas

Foram discutidas 20 demandas relacionadas a requisições de pesquisas ou estratégias de capacitação profissional para o setor de turismo no Brasil. Foi discutida a necessidade de bancos de dados confiáveis sobre o setor turismo no Brasil. Há também demandas por estudos específicos para desenvolvimento da mão de obra para o turismo, situação do setor hoteleiro e avanço em pesquisas na área de forma geral. Outras sugestões são a confecção do mapa do turismo, análise de programas de educação formal para inserir assuntos relativos ao turismo, criação de banco de projetos para o desenvolvimento do turismo e financiamento de estudos para o desenvolvimento do setor.

Já a questão da qualificação da mão de obra e aperfeiçoamento de programas existentes nesse sentido, bem como críticas a eles foram objeto de discussão com citações sobre cursos de guia turístico, bem como a formalização da atividade em âmbito nacional, estadual e municipal. Há sugestões para criação de uma rede de capacitação profissional e institucional na área, dentre outras estratégias no mesmo sentido, citando por diversas vezes o programa PRONATEC, e especificamente os voltados para eventos como copa e olimpíadas. Citou-se também a demanda por conscientizar o turista da formalização do setor de guias turísticos e a preparação para novos formatos de hospedagem, como o “cama e café”.

#### 4.1.1.4. Financiamento e orçamento

Sobre financiamento e orçamento foram identificadas 19 demandas, a maioria sobre requisição de crédito ou de financiamento. Sete tratam de créditos específicos, como os ligados a programas como o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE. Há também pedidos de financiamento para áreas específicas como agências de viagem, setor de eventos, camping, hospedagem e também para o turismo municipal. As solicitações gerais de financiamento referem-se ao setor de forma

ampla, como criação de crédito para todas as atividades turísticas e maior atenção do setor econômico.

As demandas dirigidas a bancos públicos também seguem a orientação de pedir priorização do turismo, bem como ampliação das linhas de crédito. Uma das demandas sugere maior articulação entre a câmara temática de financiamento do conselho e os bancos públicos. Estão representados no CNTUR os seguintes bancos: Banco do Brasil, CAIXA, BNDES, Banco da Amazônia. Duas demandas, ainda, defendem reserva de receitas provenientes de impostos específicos para investimentos em turismo.

#### 4.1.1.5. Demandas setoriais

Aqui estão incluídas demandas relativas a setores que estão diretamente representados no conselho, totalizando 44 demandas, e também as que envolvem setores mais amplos do que os representados no conselho, 23. As discussões sobre demandas provenientes de setores representados no conselho tratam de assuntos ligados a serviços de aviação, hospedagem, entretenimento, turismo nacional, cruzeiros, sustentabilidade e infância.

Sobre o atendimento nos aeroportos discutiu-se ao longo do período a necessidade de aperfeiçoar o atendimento, garantir a segurança, ampliar e qualificar o espaço físico. Nesse sentido é citada a necessidade de articulação entre MTUR, Infraero e secretarias estaduais de turismo. A preservação do mercado de companhias aéreas também foi discutida, incluindo a questão da abertura para empresas estrangeiras, a quantidade de voos domésticos e ampliação dos equipamentos de empresas nacionais. Ainda houve questionamentos acerca do alto valor da passagem aérea.

A respeito do turismo nacional, as discussões centraram-se no cuidado com o turismo rodoviário e desenvolvimento da atividade turística regional e comunitária, de modo a incentivar viagens dentro do país. Houve discussões sobre estratégias para desenvolver a aviação nacional.

Legalizar casas de bingo, alterar períodos de férias e valorizar as categorias eventos e parques temáticos temas tratados a partir de demandas levadas ao conselho. Ainda como entretenimento considera-se a demanda pela inclusão de bares e restaurantes

em programas do MTUR. As questões relativas a cruzeiros também ocuparam espaço nas discussões por meio de solicitações por regularização da situação legal e infra-estrutura portuária. Foram requeridos benefícios para o setor hoteleiro e ajuda na promoção da hospedagem via camping durante eventos como copa do mundo.

As demandas sobre meio ambiente no CNTUR tiveram como foco questões polêmicas como flexibilização de regras de preservação ambiental para exploração de atividades turísticas, mudanças na faixa de preservação ambiental e utilização de áreas de preservação permanente. Discutiu-se turismo sustentável e infância, promoção internacional do turismo, concessão de visto para estrangeiro e certificados do MTUR.

Questões setoriais mais amplas totalizam 23 demandas registradas. Um exemplo é a solicitação de segurança pública em áreas turísticas, tema que requer atuação de diversos órgãos públicos e sociedade em conjunto. Demandas por facilitação na emissão de vistos também foram apresentadas e discutidas, assim como solicitações pontuais como, por exemplo, a busca de solução para a situação financeira da Varig e cancelamento da concorrência para o hotel de Foz do Iguaçu. Outras apontam para conservação de espaços com potencial turístico como indicação da Amazônia como um dos monumentos da humanidade, atuação do IPHAN na preservação dos monumentos históricos de Fernando de Noronha e o trem do corcovado, no Rio de Janeiro.

Por fim, foram realizadas demandas para apoio a eventos específicos também, como Fórum Mundial de Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável e eventos de promoção internacional em geral. Além das questões relativas a copa do mundo e olimpíadas.

#### 4.1.1.6. Funcionamento do conselho

Por fim, 5 demandas geraram algum debate no período analisado e tratavam especificamente de questões internas ao próprio CNTUR: recuperação do conselho, inclusão de órgãos públicos e da sociedade, apoio a gestores do MTUR, engajamento do CNTUR nos Escritórios Brasileiros de Turismo no exterior. Sobre funcionamento das

câmaras temáticas do conselho foi registrado o pedido por maior integração da Câmara de Financiamento e Investimento do CNTUR com o próprio Ministério do Turismo.

#### 4.1.2. ENTIDADES PROPONENTES

Das 75 entidades que compõe o conselho, 40 tiveram a iniciativa de propor questões para debate e encaminhamento, de acordo com as atas analisadas. Dessas, 34 são da sociedade, ou seja, nesse caso empresariais ou profissionais. Somente 6 entidades pertencentes ao Poder Público foram proativas no sentido de levar demandas ao conselho.

O Ministério do Turismo destaca-se como principal proponente, com 37 temas que foram discutidos no período em análise. Os 2 ocupantes das cadeiras de indicação da Presidência da República, contados como uma única representação levaram 18 propostas para debate. Outra representação governamental foi a terceira que mais levou propostas às reuniões ordinárias do conselho – Fórum de Secretários Estaduais – FORNATUR, com 10 propostas.

As outras três representações do Poder Público consideradas proativas no Conselho já trouxeram quantidades bem menores de demandas no mesmo período, quase insignificantes em comparação com as primeiras. São elas EMBRATUR e BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com duas demandas, e ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, que propôs uma demanda. Já as 34 entidades da sociedade consideradas proativas no conselho, levaram juntas um total de 124 demandas, ou seja, uma média de 3,6 demandas por entidades e uma moda de 2 demandas, referentes a oito entidades. As que mais levaram demandas foram as três únicas representantes de profissionais: ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – com 10 demandas, FENAGTUR - Federação Nacional dos Guias de Turismo, com 9 e CONTRATUH - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, com 8.

O quadro 4 mostra a quantidade de propostas levadas por cada entidades às reuniões do CNTUR, é possível observar as entidades que levaram maior quantidade de

propostas ao conselho ao longo do período estudado, consta do anexo 3 a lista com todas as entidades que levaram propostas e a respectiva quantidade.

Quadro 4: Entidades que levaram maior número de propostas à reunião

Entidade	Segmento	Quantidade de demandas	Porcentagem de demandas propostas
Ministério do Turismo	Governo	37	19,07%
Indicação da Presidência da República	Governo	18	9,27%
FORNATUR	Governo	10	5,15%
ABBTUR	Profissional	10	5,15%
FENAGTUR	Profissional	9	4,63%
CONTRATUH	Profissional	8	4,12%
ABAV	Empresarial	7	3,60%
ABRARJ	Empresarial	7	3,60%
BRAZTOA	Empresarial	6	3,09%
ABRAJET	Empresarial	6	3,09%

Fundada em 1978, a ABBTUR foi a entidade não governamental que mais levou propostas às reuniões do conselho – 10 ou 5%, no entanto, não foi considerada central. Isso significa que não se encontra no grupo das entidades que possuem maior número de relações diretas na rede de relações do conselho. Dentre as funções que lhe são atribuídas está a de reunir e representar os bacharéis de turismo de todo o território nacional. (ABBTUR, 2016)

A FENAGTUR é a segunda entidade não governamental com maior número de questões propostas segundo as atas analisadas – 9 questões ou 4%. Existem atualmente 16 estados da federação filiados à FENAGTUR: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo. (FENAGTUR, 2016)

A CONTRATUH ocupa a terceira posição dentre as entidades da sociedade que mais levaram demandas ao conselho. Foi fundada em 1988 e suas filiadas são 30 federações e 450 sindicatos em todos os estados do país.

Representante das operadoras de turismo desde 1989, a Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA – tem cerca de 90 empresas filiadas. Essas empresas pertencem às áreas de excursões, recepção, produção de roteiros turísticos e assistência ao turista (BRAZTOA, 2016). Com a mesma quantidade de proposições, a

Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – ABRAJET, criada em 1957, tem como filiados 350 jornalistas especializados em turismo. (ABRAJET, 2016) BRAZTOA e ABRAJET levaram ambas 6 demandas, o que representa 3% das demandas levadas ao conselho no período estudado.

Cabe destacar a atuação das entidades representantes de profissionais, dentre as 75 organizações que compõe o conselho, somente 3 representam profissionais do setor: CONTRATUH, que atua para as mais diversas categorias do setor e a ABBTUR e FENAGTUR, que representam, respectivamente, turismólogos e guias de turismo. A CONTRATUH pertence ao grupo das entidades centrais e também das que propõe maior quantidade de demandas. ABBTUR e FENAGTUR estão entre as que levaram demandas às reuniões do conselho com maior frequência.

## **4.2. Rede do Conselho Nacional de Turismo**

### **4.2.1. ESTRUTURA DA REDE**

Denominamos ator cada instituição do Poder Público ou da sociedade – empresarial ou profissional – que compõe o conselho. Após a identificação das demandas, a associação entre os atores que discutiram cada uma delas leva à rede de relações cujos nós são os atores e a participação na discussão de uma demanda produz os vínculos que ligam um ator a outro. A organização das demandas mostra os atores que agem de forma propositiva com mais frequência e a visualização da rede mostra quais são os atores centrais.

A rede é composta por todos os atores institucionais que compõe a lista mais atual de conselheiros do CNTUR, de novembro de 2015 – 39 da sociedade e 30 do governo. Somam-se aos atores citados, os que tem registros de manifestação nas atas do conselho no período de 2003 a 2016 e que não estavam na lista atual, ou seja, atores que já participaram de reuniões ordinárias do conselho em algum momento, como conselheiros ou convidados. São 2 associações, 2 federações, 1 instituto, 1 sindicato e um ator do Poder Público - a Secretaria de Turismo do Distrito Federal.







Observa-se, no quadro 5 as entidades centrais de acordo com grau de centralidade, intermediação e autovetor, os atores mais centrais na rede do CNTUR.

Quadro 5: Entidades centrais de acordo com grau de centralidade, intermediação e auto vetor.

Entidade	Grau de centralidade	Intermediação	Auto vetor
MTUR	<b>74.324</b>	<b>23.892</b>	<b>45.180</b>
INDICPRESI	<b>52.703</b>	<b>4.432</b>	<b>40.449</b>
SINDEPAT	<b>40.541</b>	<b>2.655</b>	<b>32.133</b>
CONTRATUH	<b>39.189</b>	1.598	<b>34.027</b>
FOHB	<b>35.135</b>	1.263	<b>30.641</b>
ABAV	33.784	1.329	<b>28.302</b>
FORNATUR	32.432	<b>2.065</b>	27.135
ABRARJ	33.784	1.171	<b>29.198</b>
ABR	31.081	<b>1.491</b>	26.022
FBHA	29.730	0.813	26.184
FNHRBSCNC	29.730	1.227	25.285
ABRASEL	28.378	0.544	26.119
FBC e VB	27.027	0.771	22.987
SENAC	27.027	<b>1.491</b>	24.617
ABBTUR	25.676	<b>1.461</b>	22.267
ABIH	24.324	0.575	21.660

Os atores com maior grau de centralidade são do Poder Público – primeiro o Ministério do Turismo, que para a maioria das reuniões adotou como procedimento padrão responder às proposições dos conselheiros sempre na reunião seguinte, por isso em quase todas as propostas havia participação do MTUR no debate. O grau de centralidade indica o quanto um ator está ligado a outros atores de forma direta. (NOOY, 2005; VELÁZQUEZ, 2005)

O ministro do turismo ocupa a presidência do conselho e, junto com a Secretaria Executiva, se coloca como responsável por encaminhar as demandas dos conselheiros. Assim, o MTUR e o indicado da Presidência da República são considerados atores necessários para que a informação flua na rede, e, como centrais, têm controle sobre a comunicação que ali acontece. (NOOY, 2005; VELÁZQUEZ, 2005)

Foram contabilizados como participação do MTUR tanto as falas do ministro com as do Secretário Executivo e outros Secretários, além disso, o Ministério é responsável pelas convocações de reunião. Por esses motivos, o MTUR apresenta-se na rede como um ator extremamente central nas reuniões analisadas. Os ocupantes das duas cadeiras reservadas a indicações da Presidência da República representaram o segundo ator mais central durante o período analisado.

Atores centrais possuem proporcionalmente grande quantidade de vínculos, o que traz mais condições de controlar os recursos disponíveis e ter independência em relação aos outros atores da rede. Os outros atores da rede tendem a ser dependentes dos atores que possuem muitos vínculos. (HANEMMAN, 2005; BONAFONT, 2004)

O Ministério tem um grau de intermediação muito superior aos demais atores da rede, o que indica sua capacidade de controle sobre as comunicações que acontecem no conselho durante o período estudado. Todas as demandas foram comentadas, respondidas ou propostas pelo ministério. Dessa forma, observa-se que de acordo com o grau de intermediação o MTUR é importante como intermediário entre outros atores e exerce um papel de “ponte”, ligando um ator a outro (NOOY, 2005; VELÁZQUEZ, 2005).

Assim, a rede de relacionamentos do Conselho, considerando a centralidade do MTUR, assemelha-se ao centro de uma rede egocêntrica, tamanha a diferença entre a centralidade dele em comparação com os demais atores da rede. A rede egocêntrica é construída em torno de um ator, chamado ego. Essa rede compõe-se de atores diretamente relacionados ao ego, que são aqueles que tem maior influência para aquele ator extremamente central. (FREEMAN, 1982)

O indicado da Presidência, apesar de ser o segundo ator em grau de centralidade possui grau de intermediação inferior ao do MTUR, cerca de 5 vezes menor. Esses conselheiros são especialistas no setor turismo e atuaram com frequência propondo e apoiando demandas. A atuação dos atores governamentais não será analisada neste trabalho, pois o foco são os atores representantes da sociedade no conselho. No entanto, é fundamental para entendimento da estrutura da rede, reconhecer os papéis centrais dos atores citados.

Na sétima colocação quanto ao grau de centralidade está o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo - FORNATUR, criado em 2000. Além disso, é o quarto ator com maior grau de intermediação. É formado por Secretários de Estado de Turismo ou presidentes de órgãos estaduais de turismo. Constitui o chamado núcleo estratégico do turismo, junto com o Conselho Nacional e o Ministério do Turismo.

Do terceiro ator em diante, por ordem de maior centralidade, considerando as três medidas já citadas, quase todos são representantes não governamentais. O Sistema

Integrado de Parques e Atrações Turísticas - SINDEPAT ocupa a terceira colocação dentre os atores mais centrais no conselho, ou seja, é um ator que tem muitas ligações diretas com outros atores do conselho. É também o ator da sociedade com maior grau de intermediação, fica atrás somente do MTUR e do indicado da presidência. Fundado em 2003 possui 18 parques associados em 9 estados diferentes. Considera sua função como integrativa, além de representativa. (SINDEPAT, 2016)

Uma das três representantes de trabalhadores no conselho, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade – CONTRATUH ocupa a quarta posição dentre as entidades mais centrais e a segunda entre as entidades não governamentais. Sindicato é, de acordo com a legislação brasileira, associação que representa categoria profissional ou econômica. Federação significa reunião de grupos profissionais para defender e promover objetivos comuns, no Brasil denomina-se federação a associação sindical que reúne cinco ou mais sindicatos representativos de atividades semelhantes. (FERREIRA, 2008)

A terceira entidade não governamental mais central nas discussões ocorridas em reuniões ordinárias do CNTUR é o Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil. Fundada em 2002, possui 28 redes hoteleiras filiadas, de âmbito nacional e internacional, o que totaliza 670 hotéis. Presente nas cinco regiões do país, uma de suas funções é representar seus filiados junto ao setor público (FOHB, 2016).

A entidade seguinte à FOHB em grau de centralidade é a Associação Brasileira de Agências de Viagem – ABAV – que está presente em todos os estados da federação e representa 3.500 agências de viagem. A diretoria da entidade atua de forma permanente junto aos poderes legislativo, executivo e judiciário.

A Associação Brasileira de Revistas e Jornais foi identificada, a partir das atas de reunião ordinária, como de razoável grau de centralidade, no entanto, não foram encontrados dados acerca dos filiados a essa instituição (MTUR, 2013). Por fim, ainda considerada como grau razoável de centralidade – 31%, a Associação Brasileira de Resorts está presente hoje em 14 estados brasileiros e possui 50 resorts associados. Está, junto com SENAC, entre as entidades com algum grau de intermediação. (ABR, 2016).

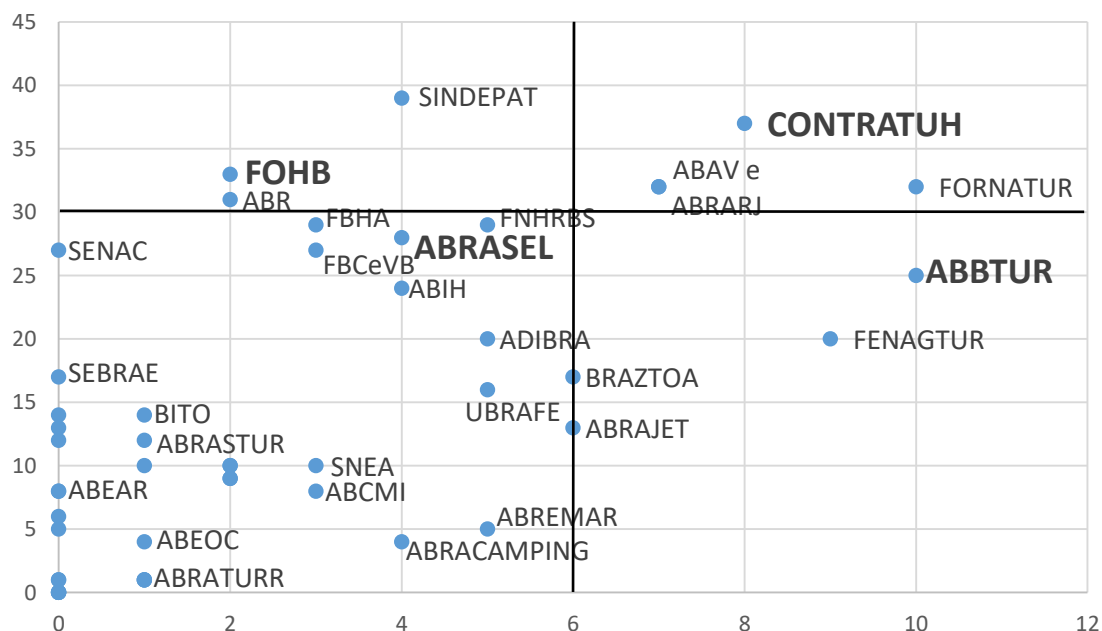
Os graus de intermediação do ministério e dos indicados da presidência mostra que os atores da sociedade consideram o conselho como um canal para interagir com o

Sistema Nacional de Turismo, daí a importância que os entrevistados expressam quanto ao funcionamento do conselho.

As entidades que se destacaram quanto à centralidade de auto-vetor, ou seja, o quanto cada ator mantém contatos distribuídos por todos os grupos da rede, considerando a estrutura geral, são os mesmos atores que se destacam pelo grau de centralidade. Assim, os atores destacados anteriormente também são centrais considerando a estrutura geral da rede, ou seja, na manutenção de contatos distribuídos por todos os grupos da rede (NOOY, 2005; VELÁZQUEZ, 2005; REYES JUNIOR, 2011).

É perceptível a diversidade das entidades que compõe o Conselho ao observar inicialmente essas entidades de maior centralidade. As representações são desiguais quanto à temática, ao papel de cada um no setor e aos filiados. É possível identificar quatro grupos principais de organizações da sociedade dentre os que são ativos no conselho. Os grupos quanto à centralidade e pró atividade no conselho são descritos a seguir. A distribuição, de acordo com centralidade e quantidade de demandas propostas pode ser observada na figura 8, que mostra as entidades da sociedade no CNTUR distribuídas de acordo com a centralidade (eixo y) e a quantidade de demandas (eixo x).

Figura 8: Relação centralidade (Y) /demandas (X) das entidades da sociedade no CNTUR



O grupo 1 é central e propositivo, ou seja, é composto por aquelas organizações que possuem alto grau de centralidade e que levaram demandas ao conselho em maior

quantidade (grau de centralidade acima de 30 e iniciativa de pelo menos 6 demandas). As organizações que atuaram no conselho levando mais demandas para discussão nas reuniões e que foram centrais são: CONTRATUH, ABRARJ, ABAV, FORNATUR.

O grupo 2 é Central e pouco propositivo, composto por organizações que possuem alto grau de centralidade e que levaram menos demandas, (grau de centralidade acima de 30 e iniciativa de menos de 6 demandas). Essas são as organizações que costumam participar com frequência dos debates sobre demandas levadas ao conselho por outros atores. Entre essas há as de maior grau de centralidade: SINDEPAT, FOHB e ABR.

O grupo 3 é composto por atores pouco centrais, mas propositivos: (grau de centralidade abaixo de 30 e iniciativa de pelo menos 6 demandas). As organizações que compõe esse grupo são: ABBTUR, FENAGTUR, ABRAJET, BRAZTOA.

O grupo 4 é das entidades que não são centrais e propõe demandas com pouca frequência (grau de centralidade abaixo de 30 e iniciativa de menos de 6 demandas). Mas podem ser consideradas atuantes no conselho – frequentam as reuniões e possuem registros de participação tanto na proposição quanto no debate. São exemplos ABRASEL, FBHA e CNC.

Existem ainda as entidades cujo grau de centralidade ou quantidade de propostas levadas ao conselho é igual a zero, essas não serão consideradas para a seleção de entidades entrevistadas.

### **4.3. Atuação política e encaminhamento de demandas**

Inicialmente essa seção analisa o objeto de estudo a partir do conceito de campo político e econômico, com base em trabalhos já elaborados a respeito e em pesquisa documental realizada. Dentre os quatro grupos indicados, serão identificadas as organizações que levaram demandas relacionadas a normas legais às reuniões. As normas legais são base para a implementação de uma política pública, demandas relacionadas a elas foram escolhidas para compreender a atuação de entidade da sociedade junto ao

governo. Isso será feito ao se analisar encaminhamentos dados às demandas discutidas no conselho.

Essa seção irá desenvolver-se a partir das demandas apontadas por quatro das principais entidades do conselho, identificadas pela rede de relações do CNTUR. Ou seja, a pesquisa tem como base as principais pautas de uma entidade de cada grupo considerado, respectivamente: central e propositivo, central e pouco propositivo, pouco central e muito propositivo e pouco central e pouco propositivo.

Assim, foram entrevistadas a CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, como entidade central e propositiva, centralidade acima de 30 e mais de 6 demandas, entrevista 1. A FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil foi considerada entidade central e pouco propositiva, centralidade acima de 30 e pouca proposição de demandas, segundo o registro em atas, entrevista 2.

Como entidade pouco central e muito propositiva foi entrevistada a ABBTUR – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo, e, a ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes foi entrevistada como entidade menos central e pouco propositiva. Essas quatro entidades, apesar das diferenças de classificação, estão entre as entidades atuantes no conselho durante o período estudado.

#### 4.3.2. DEMANDAS EM ESTUDO

As demandas apresentadas no conselho foram identificadas e sistematizadas, em seguida, verificou-se os grupos de atores do conselho, segundo centralidade e frequência de proposições. Foi entrevistado um representante de uma entidade pertencente a cada grupo, identificadas previamente as demandas que cada entidade entrevistada havia levado ao conselho. Essas demandas serviram de base para a entrevista. Observou-se qual a demanda prioritária, de acordo com as respostas dadas. As demandas identificadas nas entrevistas foram: regularização de bingos e cassinos no Brasil, regularização do trabalho intermitente e regionalização do turismo.



#### 4.3.2.1. Regularização dos Bingos e Cassinos no Brasil

A organização que pertence ao grupo 1, ou seja, das entidades situadas entre as que levaram maior quantidade de demandas ao conselho e maior grau de centralidade. Em entrevista, o representante da entidade do grupo 1 (representante 1) situa a demanda como uma das principais levadas ao conselho. “Uma das principais demandas foi a da regularização dos bingos e cassinos no Brasil. Desde 1988 a confederação defende que se regularize os bingos” (ENTREVISTA 1).

Foi observado que o tema foi apresentado nas reuniões do CNTUR já em 2004, conforme registrado na ata examinada, essa demanda também pode ser observada em ata de reunião realizada em 2009. Em entrevista, o representante da entidade reforçou o esforço que tem sido feito para encaminhar essa pauta, a proposta de diálogo que houve no conselho também foi fomentada em outros espaços políticos.

Em 2007, o senador Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN) propôs o projeto de lei 359/2007 que trata da regularização dos bingos no Brasil. Estabelecia que os jogos de azar devem ser considerados serviço público de competência dos estados e do Distrito Federal. Ele foi o relator da CPI dos bingos, vigente em 2005 e 2006. Em dezembro de 2008 o projeto recebeu voto favorável do relator. Em 2009 aguardava parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para posterior envio à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para decisão terminativa. (SENADO, 2016)

Já em 2014, o PLS 186, de autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI) propõe a liberação de cassinos, bingos, jogos eletrônicos e jogo do bicho. A matéria é inserida na Agenda Brasil que, proposta pelo Presidente do Senado – Renan Calheiros, tinha a intenção de incentivar a retomada do crescimento econômico do país. Determina que os cassinos funcionem junto a complexos integrados de lazer. (SENADO, 2016)

Segundo o representante da entidade de trabalhadores em turismo e hotelaria, o principal motivo pelo qual a organização defende a pauta é a geração de empregos.

Os bingos que funcionavam tinham na época 120 mil empregos diretos, chegava a 320 mil empregos indiretos. Diretos e indiretos, o cálculo do ministério do trabalho dizia o seguinte: que desses 120 gerava mais de 200 indiretos. (ENTREVISTA 1)

Em dezembro de 2015 a Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional (CEDN) conclui votação favorável ao PLS. Assim o projeto seguiria do Senado para a Câmara dos Deputados, caso não houvesse recurso. Em março de 2016, após apresentação de 16 emendas, das quais 5 foram aceitas, o PLS 186/2014 volta à pauta da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN). Em julho do mesmo ano, o plenário do Senado começa a votar a pauta de prioridades anunciada pelo presidente Renan Calheiros, entre elas está o projeto de lei 186, o projeto indica os jogos que podem ser explorados, critérios para autorização e para arrecadação de impostos e premiação. (SENADO, 2016)

A votação foi adiada novamente, o novo relator - Bezerra Coelho (PSB/PE), empossado em maio de 2016, resolve discutir o projeto com Ministério Público e Polícia Federal com a finalidade de obter sugestões de melhoria ao texto. Declara considerar que a regularização dos jogos podem aumentar a arrecadação federal para financiamento da previdência social. Pontua a importância de debater com outras autoridades para fortalecer a votação. Senadores pedem aprofundamento da discussão antes de votar. (SENADO, 2016)

Ainda em julho o projeto foi retirado da pauta de votações do plenário do Senado a pedido do relator. A justificativa é que ele precisa ser discutido com mais calma com os representantes da Polícia Federal e do Ministério Público. A previsão de votação é para o final de agosto de 2016. O relator do projeto 359/2007 na CCJ, Mozarildo Cavalcante, defende que o projeto permite aos estados explorar os jogos de azar, direta ou indiretamente, protegidos por lei federal. Segundo Garibaldi Filho a proibição favorece a clandestinidade, o subemprego e o crime. Defende o bingo convencional – cartela impressa e eletrônica – cartelas virtuais. (SENADO, 2007, 2016)

De acordo com os defensores do projeto, a fiscalização será feita por órgão da administração estadual e Ministério Público. A destinação proposta para os recursos arrecadados é a seguinte: 55% premiação, 25% operação, 18% construção e manutenção de presídios e segurança pública, 2% para fiscalizar a atividade. Senadores questionam a proposta de lei: Gazziotin (PC do B/AM) afirma que é incerto o quanto será arrecadado com a cobrança de impostos e quais os problemas que a liberação de jogos pode trazer para o país. Na visão dela, não se sabe a capacidade do Estado para fiscalizar e impedir a associação dos jogos com lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e armas. O argumento de que a legalização gerou benefício para outros países não se sustenta porque nos casos

apontados somente os cassinos foram liberados, o projeto de lei em discussão prevê legalização de bingos, cassinos e jogo do bicho. (SENADO, 2007, 2016)

Manifestação da Câmara Municipal de Chapecó enviou moção ao Senado apontando que a regularização dos jogos é contrária aos bons costumes e à lei vigente. O senador Cristovam Buarque (PDT/DF) considera que o jogo concentra renda e incentiva práticas ilícitas como drogas e prostituição. O Movimento Nacional Brasil sem Azar enviou argumentos contrários ao PLS como a indicação de que o jogo facilita a lavagem de dinheiro e pode trazer graves consequências físicas e psicológicas. (SENADO, 2007, 2016)

A Confederação dos Trabalhadores esclarece sua posição como representante de uma categoria que teria a possibilidade de criação de empregos no caso da regularização ser aprovada, assim, reforça essa motivação. Dessa forma, não defende os bingos operados por máquinas, porque não rendem empregos, e sim os que são operados por meio de cartelas. (CONTRATUH, 2016)

#### 4.3.2.2. Regionalização do turismo

A regionalização do turismo, estreitamente relacionada como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo é uma das principais bandeiras da entidade do grupo 2, das entidades propositivas e pouco centrais. A regionalização é um princípio constitucional seguido pela Política Nacional de Turismo. Além disso, um dos objetivos do Sistema Nacional de Turismo, instituído pela lei 11.771/2008 é promover a regionalização do turismo, por meio de órgãos e leis que ajudem a descentralização da gestão. (BRASIL, 2008)

O Programa de Regionalização do Turismo declara como objetivo permitir que essas regiões assumam a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento num contexto no qual o turismo é considerado atividade econômica capaz de gerar emprego, inclusão e distribuição de renda. O Ministério do Turismo apresenta um entendimento do termo regionalizar que inclui, além de agrupar municípios similares, criar um espaço participativo que congregue iniciativa privada, Poder Público, terceiro setor e comunidade. Isso de forma a promover a integração entre setores. (MTUR, 2007)

Diferente da proposta vista anteriormente – sobre regularização de bingos, cassinos e jogo do bicho – cujo objetivo é a aprovação de uma lei, a defesa da regionalização requer a implementação de norma legal. Ou seja, a política pública já está normatizada, já existe legislação correspondente, a demanda em questão é pela implementação da política.

A representante da ABBTUR explicou que existe um projeto de categorização dos destinos turísticos, como uma sequência do programa de regionalização, alerta sobre a necessidade de fortalecer as secretarias estaduais de turismo. “Esse trabalho vai permitir ao município pedir programas e recursos a depender da categoria na qual se encaixe. O município vai ser muito importante de novo” (ENTREVISTA 2).

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT precedeu e gerou o Programa de Regionalização do Turismo, que, implementado em 1993 tinha como principal objetivo capacitar os agentes municipais para as potencialidades do setor do turismo.

A gente levantava a pauta do reconhecimento dos territórios dos municípios como o grande núcleo de interesse e a interferência que se dava porque nas capitais você tem as decisões e a pressão política, você imagina o que é ser um município no estado do Rio de Janeiro estando a cidade à frente do processo, só dá cidade do Rio de Janeiro. Niterói para conseguir se sobrepôr tem que ‘se vestir de baiana’, por que senão Niterói não consegue ser vista. (ENTREVISTA 2)

A implantação daquele primeiro programa consistia em, após identificar municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo, criar o Conselho Municipal de Turismo, órgão do Poder Público que une sociedade e governo, deve ser o espaço no qual a comunidade participa da elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo.

Havia já uma história do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT - que, de 1994 a 2000 se tornou uma política. Havia a solução normativa da EMBRATUR para fazer cumprir os conselhos municipais de turismo, estimular o Conselho Municipal, que é muito mais representativo das comunidades que o Conselho Nacional. (ENTREVISTA 2)

Assim, a implementação da política pública de regionalização do turismo é uma demanda que exige muitas ações e parcerias, como pode ser observado na fala da entrevistada: “o PNMT foi o gerador dos conselhos municipais de turismo, e esperamos

a convocação da Conferência de Turismo, para ajudar nesse processo de regionalização”. (ENTREVISTA 2)

O segundo passo é instituir o Fundo Municipal do Turismo, que deve ser criado por lei municipal e subsidiar as ações do conselho. O terceiro passo é a elaboração do citado Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, de modo a organizar o turismo municipal por meio de diretrizes, estratégias e ações. (MTUR, 2007) O fortalecimento da autonomia dos municípios foi apontado como prioridade da ABBTUR:

O município não era visto e como ele não fortalece o conselho municipal, muitas vezes não tem voz, existe o fórum dos secretários municipais do turismo, nós criamos esse fórum, tinha pouca força, a ABBTUR ajudou a criar esse fórum, nosso papel também é de criar entidades representativas e depois conseguimos que na assembleia legislativa do estado do Rio de Janeiro se criasse a comissão permanente de turismo junto dos parlamentares. (ENTREVISTA 2)

#### 4.3.2.3. Regularização do trabalho intermitente

O contrato de trabalho intermitente é definido por uma de suas propostas de lei como “aquele em que a prestação de serviços será descontínua, podendo compreender períodos determinados em dia ou hora, e alternar prestação de serviços e folgas, independentemente do tipo de atividade do empregado ou empregador”. As principais justificativas para regularizar o trabalho intermitente é a existência de atividades econômicas que necessitam de determinados funcionários somente em dias e horários específicos e variáveis. Além disso, considera-se a possibilidade de pessoas optarem por trabalhar por períodos menores do dia ou da semana. (BRASIL, 2012)

O primeiro projeto proposto à Câmara dos Deputados sobre a questão do trabalho temporário, o PL 6363/2005 teve por finalidade alterar a legislação a respeito do tema, a lei n. 6.019/1974, visando assegurar ao trabalhador temporário os mesmos direitos dos empregados da empresa. O projeto foi apensado ao PL 3785/2012, do deputado Laércio Oliveira (PR/SE) que institui o trabalho intermitente. Esse último foi apresentado em plenário pelo Senador Laercio Oliveira (PR-SE) em 2012 e, em 2015 a comissão de turismo da câmara apresentou requerimento de inclusão na ordem do dia estabelecendo como uma de suas metas a aprovação de projetos de lei relacionados ao setor, entre eles

o projeto que institui o contrato de trabalho intermitente. (BRASIL, 2005, 2012; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

Defensores do projeto de lei destacam que o Brasil está atrasado em relação a outros países quanto ao regime de trabalho. O setor de bares, restaurantes e hotéis defendem a pauta, pois o volume de trabalho nessas áreas pode variar de acordo com a época do ano e a realização de eventos. Seus defensores argumentam que é atividade comum no exterior o trabalho de universitários durante o dia, registrados e com direitos garantidos. O presidente da ABRASEL - Associação de Bares e Restaurantes - declarou que os grandes eventos que acontecem no país necessitam de profissionais para trabalhar em jornadas de trabalho móveis e, no entanto, ainda não existe uma legislação que regule essa relação de trabalho. Para ele, a mão de obra utilizada durante a copa do mundo de 2014 foi totalmente fora da legalidade por falta de regularização para o tipo de trabalho que grandes eventos necessitam. O relator do projeto considera que a lei vai gerar mais emprego e garantir a universalidade dos direitos trabalhistas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

O representante da ABRASEL, durante sua exposição em audiência pública no Senado Federal, listou alguns argumentos em favor da legislação proposta: o Brasil é exceção, em muitos lugares do mundo prevalecem contratos em jornadas por turnos e que permitem horários flexíveis. A jornada fixa em restaurantes provoca ociosidade de garçons em determinados dias e falta de garçons noutros dias, com o sistema de trabalho intermitente pode-se equilibrar essa conta. Segundo ele a proposta de trabalho assegura direitos trabalhistas como férias, 13º, FGTS, cobertura previdenciária. Citou como exemplos o aposentado que opta por trabalhar meio período para se manter em atividade, os estudantes que podem exercer um ofício futuro, o advogado que combina trabalhos pessoais com tempo parcial em escritório. No caso das atividades relacionadas a turismo, em especial no caso de bares e restaurantes há os serviços de montagem de palco, segurança, estacionamento, venda de bebidas e alimentação que, quando não são funcionários fixos, o trabalho é realizado de forma ilegal. (ABRASEL, 2016)

Em 2015 foi criada, no Congresso Nacional, a frente parlamentar mista em defesa do turismo, composta por 229 deputados e 9 senadores. Tem como pautas prioritárias para o ano de 2016 a legalização dos cassinos no Brasil, a regularização do trabalho intermitente e o fim da exigência do visto de turista. Em meados de 2016 o

projeto passou a tramitar em regime de urgência na câmara com o argumento da proximidade da olimpíada. (Câmara dos Deputados, 2016; ABRASEL, 2016)

#### 4.3.3. DINÂMICA POLÍTICA NO CAMPO

Compreender a atuação política dentro e fora do campo ou nos diversos campos pelos quais é necessário transitar para dar encaminhamento a uma demanda envolve conhecimento acerca da representatividade do ator político, atores envolvidos nas demandas, negociação de compromissos, ações posteriores, propensão a reforçar ou contestar regras. Essa seção apresenta, para cada uma dessas categorias de análise, as informações obtidas por meio das entrevistas aos atores chave indicados pela rede e faz a análise a partir do referencial teórico exposto nesse trabalho.

O campo político, formado por práticas sociais, regras internas e estruturas cognitivas, é um microcosmo, inserido num campo maior. Considerando o conselho como um campo político, observou-se que ele possui suas regras próprias e estrutura de relações que, em movimento e por meio da dinâmica política, é visto como um jogo. Jogo cujo recurso em disputa é justamente a influência em políticas públicas da área.

##### 4.3.3.1. Representatividade

Os entrevistados, em geral, atuam ou já atuaram como presidentes das instituições escolhidas e se colocam como representantes do seu segmento. A base de apoio ou os representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo – CONTRATUH são, segundo a entidade, todos os profissionais contratados como empregados e que prestam serviços no turismo e hotelaria. Assim, a origem socioeconômica dos representados pela CONTRATUH é oposta à dos representados pelas demais entidades que compõe o conselho. Já o FOHB ressaltou a quantidade de entidades que compõe o conselho e representam o setor de hotéis.

Os empresários são mais corporativistas que nós, pois não separamos garçom, camareira, cozinheiro, eles separam, tem as associações dos bares e restaurante, duas, transporte, transporte aéreo, transporte dos bondinhos. Eles vão se proliferando, se apresentando, as da terceira idade, turismo rural, que

dizer, tudo isso é desdobramento de uma instituição que seria a CNC, então o órgão principal é a CNC – nós não fazemos assim (...). Estou representando todos eles do lado oposto, mas isso sempre vai ser assim. O poder econômico é mais representativo, mais pulverizado. São 400 sindicatos representados por nós. Representatividade temos, quando havia câmaras temáticas, tínhamos representação em todas elas. (ENTREVISTA 1)

As entidades ainda não chegaram a uma definição de o que representam. Uma acha que representa uma coisa, outra acha que representa outra e pensa: “eu não vou falar sobre o outro e o outro não vai falar sobre mim então eu quero estar lá para contar para os meus associados que eu represento o setor”, então, é uma questão de confiança e protagonismo, de pensar o setor como um todo. (ENTREVISTA 3)

Ao mesmo tempo defendem que as demandas da entidade têm capacidade de beneficiar toda a população envolvida com o setor ou até mesmo a população em geral. Refletem também sobre o quanto a composição do conselho é representativa do setor de turismo no Brasil.

Nossas demandas tem o cunho de atender ao mercado consumidor, no caso a sociedade, assim como todo o setor. Quando a gente fala em promoção do turismo, a gente está falando da própria sociedade, de fazer uso das instalações, de poder fazer uso daquilo que o Brasil tem de melhor que é o potencial turístico. Melhor infraestrutura, melhores acessos, condições. (ENTREVISTA 3)

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

A posição que a CONTRATUH ocupa no conselho é peculiar. É uma das três entidades representantes de profissionais que compõe o conselho e possui natureza bem diferente das demais. É uma confederação, centraliza várias federações de associações de trabalhadores, enquanto as outras duas entidades do segmento profissional representam somente um segmento cada, ou até mesmo parte deles. São as representações de turismólogos – ABBTUR e dos guias de turismo - FENAGTUR.

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



Há uma disparidade de representação no conselho e ao mesmo tempo diversidade na natureza e quantidade do representado. Sobre representação de forma geral, a composição do conselho objetiva incluir todos os segmentos envolvidos com turismo. Algumas organizações consideram que há excesso de representações no conselho, o FOHB defende o diálogo e a representação dentro de cada segmento do setor turismo, e que a partir desse diálogo interno se decida quem representa cada segmento num Conselho Nacional de Turismo mais enxuto. Já a ABBTUR pensa diferente e considera que o tamanho atual do conselho e as representações ali presentes são necessárias para que o conselho inclua todos os segmentos do setor.

Acho que deveria diminuir e deveria ter uma entidade que representasse o setor, só a hotelaria tem cinco entidades, qual representa? Podem chegar a uma definição entre elas: olha vai ter uma representante para trabalhar nossa demanda. Com isso você diminuiria e muito o tamanho do conselho para as agências de viagem tem umas cinco representações também. Só hotelaria e agências de viagem perfazem 10, se seleciona 2 você já tira 8. No final você pode fazer um conselho de no máximo aí 10 entidades, que representassem macro todo o setor. (ENTREVISTA 2)

O conselho precisa ser grande porque o setor é muito atomizado e grande. Por exemplo, hoje os agentes são divididos entre os operadores, e agências de viagem, por que o mercado precisa disso. Assim como a malha de hospedagem, hoje ela está dividida em inúmeras entidades que mexem com hospedagem hoteleira e não hoteleira. O transportador aéreo teve que separar para outra coisa, então acho que a forma de trabalhar as reuniões do conselho é que precisariam ser diferentes. Haver uma reunião coletiva vez por outra, mas você ter o trabalho de um programa no ano que você pudesse tirar mais dessas entidades do que se tira. Porque ir para lá para passear para uma reunião de não sei quanto tempo não adianta nada. (ENTREVISTA 3)

Há conselheiros que defendem a diminuição do número de cadeiras no conselho. Em contraposição, há o pensamento de que é necessário manter a quantidade de entidades ao mesmo tempo em que é necessário ainda buscar formatos de reunião e atividades do conselho que permitam melhor aproveitamento dos conselheiros. Nota-se, a partir das entrevistas, que, quanto à representatividade, as entidades entendem que devem representar a si próprias e respectivos interesses no conselho. Entendem que o trabalho realizado pela entidade e seus representados atinge à população como um todo, ao contribuir para a economia, em última instância, ao fomentar atividades turísticas e beneficiar consumidores.

Conhecer a representatividade incluiu identificar atores políticos no campo estudado. No caso da atuação político eleitoral, citado por Bourdieu (2011), para compreender a atuação política no campo, é necessário investigar a base eleitoral, a origem socioeconômica e a posição que o ator ocupa. É necessário verificar a atuação da entidade no conselho, o tempo de atuação na área, o entendimento acerca de representar parcela da população ou segmento específico com interesses próprios. (FLIGSTEIN, 2007, 2012)

Em resumo, a demanda pela regularização de bingos e cassinos no Brasil é defendida por entidade que representa vários segmentos, mas com menos preocupação em declarar o potencial de benefício coletivo para uma parte maior da população. A entidade que defende a demanda por regionalização do turismo no Brasil também representa segmentos específicos e declara que a demanda beneficiaria toda a população. Já a regularização do trabalho intermitente foi defendida pelas duas entidades entrevistadas pertencentes ao segmento empresarial. Essas entidades representam, segundo entrevistados, um segmento específico do setor turismo, que tem por finalidade prestar serviços de qualidade à população e gerar a maior quantidade possível de empregos, objetivando, assim, atingir um público amplo.

#### 4.3.3.2. Atores

Existe uma diversidade de atores institucionais e individuais envolvidos nas demandas estudadas, em especial as duas que requerem aprovação de norma específica – regulamentações de bingos de cassinos e do trabalho intermitente. Componentes do Poder Legislativo atuam a favor ou contrários às demandas das entidades. Isso pode ser observado ao analisar as três demandas apresentadas anteriormente e também a atuação das entidades.

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

(...) trabalhamos para que a regionalização se mantivesse como programa estruturante da Política Nacional do Turismo, esse foi o nosso papel no

conselho. Era fazer a intermediação, que a regionalização fosse conhecida pelo empresariado que só quer marketing e promoção. Surgiu o Plano Brasil, o Plano Cores, a campanha de terceira idade, dos jovens, era o que eles queriam. Mas os caras não olham o que acontece com essas localidades que recebem esses fluxos, eles focam nas capitais. (ENTREVISTA 2)

Uma coisa é eu ir sozinho lá e falar com o deputado ou senador, outra coisa é o Ministro do Turismo, com um grupo de empresários ir até o Congresso e explicar as demandas para a comissão de desporto da Câmara, a comissão de turismo, então nós fomos várias vezes às audiências públicas, é um esforço muito grande. (ENTREVISTA 3)

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

A demanda pela regularização dos bingos e cassinos no Brasil, por exemplo, de iniciativa da CONTRATUH é do interesse de vários membros do Poder Legislativo desde o início de sua apresentação no conselho, prossegue na agenda atual e também possui atores contrários no interior e fora do conselho. A ABRASEL apoiou a pauta pela regularização do trabalho intermitente junto a outros atores políticos também integrantes do conselho – CBC&VB, SINDEPAT, FBHA e AMPRO em 2011, quando proposta pela UBRAFE. Também em 2013, levada à reunião ordinária do conselho pela FOHB, a demanda foi apoiada pelo próprio MTUR, ABRASEL, FBHA, ABRARJ e SINDEPAT, mas questionada pelo Ministério do Trabalho e CONTRATUH.

No caso da demanda por regularização do trabalho intermitente percebe-se que durante audiência pública promovida na Câmara dos Deputados, considerada já parte do encaminhamento da demanda, todos os convidados que compunham a mesa de participantes com direito a fala apoiavam a criação da lei que regulamenta o assunto. Juntamente com os deputados, consideraram que tal legislação irá melhorar as relações trabalhistas. O entrevistado indica articulação com outros atores governamentais como necessária ao encaminhamento das demandas. Assim como no caso dos jogos, a demanda pela regularização do trabalho intermitente conta com apoio de parlamentares que foram ou estão sendo convencidos a apoiar a pauta.

Tenho tido experiências melhores com outros ministérios, estamos mais próximos do Ministério da Indústria e Comércio, tem uma reunião de competitividade que acontece sistematicamente, articula, envolve o Banco Central, envolve tudo o que a gente quer, o Congresso está presente nas construções. (ENTREVISTA 4)

Após a audiência sobre trabalho intermitente na Câmara dos Deputados (2016), em entrevista à imprensa, o representante da CONTRATUH criticou a ausência de convidados representantes dos trabalhadores, também destacou que a melhoria nas condições de trabalho são prioridade em relação à regularização do trabalho intermitente.

Pelas informações obtidas no Senado, onde a CONTRATUH tem atuado, percebe-se que em 2016 novos atores políticos entram no jogo tornando mais complexo o atendimento da demanda. Empossado em maio de 2016, o novo relator - Bezerra Coelho (PSB/PE), resolve discutir o projeto com Ministério Público e Polícia Federal com a finalidade de obter sugestões de melhoria ao texto. Declara que a regularização dos jogos pode aumentar a arrecadação federal para financiamento da previdência social. Considera importante debater com outras autoridades para fortalecer a votação. Senadores pedem aprofundamento da discussão antes de votar. (SENADO, 2016)

O Ministério Público e a Polícia Federal são atores que possuem informações que podem mudar o curso e as possibilidades de tramitação do projeto de lei. Além disso, também possuem influência e posicionamentos que podem ser bastante diferentes do posicionamento dos atores que possuem representação no conselho, que atuam em outros espaços na busca de obter o encaminhamento desejado para suas demandas. (SENADO, 2016)

Os entrevistados consideram a necessidade de reunir atores em quantidade e em capacidade de influência para conseguir encaminhar uma demanda por política pública, no conselho e fora dele. Há atores internos ao conselho, contrários ou favoráveis, e da mesma forma atores externos, além disso, há os atores potencialmente favoráveis. O entendimento acerca da atuação política no campo envolve identificar atores envolvidos na proposição da demanda, saber sobre a diversidade e quantidade deles e a forma como estiveram articulados para proposição da demanda ao conselho. (DONATI, 2010; ERMIBAYER, 1997)

Acompanhar o desenvolvimento da demanda sob a perspectiva da Teoria de campos implica em perceber a influência da participação dos atores na política pública de turismo, atores que participam do jogo político. Percebe-se, ao observar a quantidade de atores envolvidos nas demandas que o elemento ator político atua no campo por relações

constantes e com alto poder de influência, dentro e fora do conselho. (BOURDIEU, 2015, FLIGSTEIN, 2012)

Atores são também os elementos que protagonizam a disputa por capital em espaços de interação entre Estado e sociedade, nesse caso o capital é a influência nas políticas públicas, cada segmento quer encaminhar suas próprias pautas. Os vínculos entre atores são elemento fundamental que tem influência para análise de resultados (BORGATTI, 2003, NOOY, 2003, 2005; BURT, 2013; CANDIDO, 2015)

Enfim, em relação à demanda por regularização de bingos e cassinos destacam-se atores contrários fora do Conselho, inclusive no Congresso Nacional, e constante oposição de entidades da sociedade organizadas especialmente para se opor a demandas como essa. No que se refere à demanda por regionalização do turismo no Brasil há atores do conselho e de fora que são contrários e atores externos que compartilham a demanda como própria ou dispostos a apoiar. Já o pleito por regularização do trabalho intermitente possui atores dentro do CNTUR que são contrários e atores políticos externos ao conselho que defendem como demanda própria.

#### 4.3.3.3. Negociação de compromissos

Outra categoria de análise para a atuação política no campo é a negociação de compromissos, que pode ser observada, por exemplo, ao verificar a existência de conversas individuais ou em grupo para tratar das demandas que serão levadas ao conselho (BOURDIEU, 1999). Assim, foram investigadas as formas de negociação de compromissos utilizadas pelas entidades entrevistadas, tendo como foco as demandas consideradas por elas como prioritárias e considerando também outros aspectos citados pelo entrevistado. Conselheiros defendem a atuação do CNTUR como articulador entre os atores do campo.

O MTUR foi o grande articulador do diálogo da iniciativa privada com as áreas de interesse, se precisava conversar com ANVISA, com INFRAERO, era liderado e facilitado pelo Ministério. As entidades o tinham como guia para as políticas públicas, parceiro de articulação do governo, não precisava ficar batendo de porta em porta porque MTUR cumpria o papel de articulador, o que

a gente espera de um ministério que abrigue a iniciativa privada ligada ao turismo é que ele possa ser o articulador do governo. (ENTREVISTA 4)

Em algumas situações quando haviam demandas comuns como por exemplo federação dos hotéis, ABH, FOHB, ABR elas tinham uma demanda única, a gente compunha para ganhar 20 minutos, você tinha que pegar o tempo de outros, isso funcionou, levar a demanda na expectativa de um retorno. (ENTREVISTA 3)

Observa-se, nas falas acima, formas de negociação de compromissos exercidas ou executadas pela sociedade. Há expectativa do MTUR e, conseqüentemente, o CNTUR, atuar como articulador entre setor privado e órgãos públicos da área. Foi relatada articulação entre as entidades no interior do conselho para obter maior quantidade de tempo e expor uma demanda em comum para o pleno, posto que cada entidade tem somente cinco minutos para exposição de demandas.

As atividades para negociar compromissos vão muito além de conversas individuais ou em grupo no interior do conselho. Entrevistas revelam uma amplitude maior nas negociações, as fronteiras entre como se debate no conselho e fora dele não é nítida. A entidade da sociedade atua em vários espaços simultaneamente e o conselho é mais um desses espaços. A seguir uma narração de como a entidade articula seu pleito em diversos meios:

O trabalho intermitente é um pleito importante e antigo da ABRASEL, o caminho que a gente apresentou inicialmente foi no Conselho, mas nunca o Ministério do Turismo trabalhou o assunto de verdade. Estamos avançando agora, com urgência na Câmara, ontem o ministro da Casa Civil estava aqui, já levou para o Presidente da República, estava agora falando com o deputado, tem até chance de medida provisória. (ENTREVISTA 4)

Os grupos envolvidos no desenvolvimento dessa demanda são representados pela entidade de profissionais, de empresários, de políticos. Em sua maioria compõe o conselho e ao mesmo tempo mantém atuação em outros espaços, principalmente no Legislativo.

Segundo Fligstein (2007, 2012) as posições contra ou a favor tem ligação direta com valores, questões de cunho moral ou benefícios diretos. Assim, ligam-se diretamente às estruturas cognitivas, ou seja, aos quadros culturais a partir dos quais as pessoas percebem o ambiente. A organização que defende o pleito da regularização de bingos e cassinos informa defender os antigos trabalhadores desses locais. “Como os bingos foram fechados em 2005, na época havia articulação com trabalhadores e com empresários, hoje

os trabalhadores se dispersaram” (ENTREVISTA 1). A partir do trecho acima observa-se que a organização está envolvida com mais de um segmento do setor ao declarar defender uma agenda de profissionais e empresários.

Na questão do trabalho intermitente, defendido pela ABRASEL, as diversas entidades da sociedade interessadas no tema discutiam a questão no conselho ao mesmo tempo em que atuaram de forma isolada ou em grupo junto ao Congresso Nacional, nas comissões e em negociações com parlamentares e autoridades do Poder Executivo.

Como exemplo pode-se citar que no final de 2015 foi realizada uma audiência pública na Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados para debater a modalidade de trabalho intermitente. Foram convidados os Ministros do Turismo, do Trabalho e Previdência Social e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, além da EMBRATUR. Todos órgãos do Poder Público com representação no Conselho Nacional de Turismo.

Entidades não governamentais também com representação no CNTUR foram convidadas para a audiência pública na Câmara dos Deputados: Confederação Nacional do Turismo - CNT, a Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação - FBHA, Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – Fornatur. Essas foram as instituições convidadas a compor a mesa e ter direito a tempo de fala. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016) Em entrevista, o representante da FOHB defende a regularização da mão de obra temporária ou trabalho intermitente:

É uma demanda nossa e de outras entidades, somos um setor com intensa utilização de mão de obra, a gente não consegue substituir uma arrumadeira e nem um garçom por máquinas, (...) é um tema que está tramitando(...) (ENTREVISTA 3)

É possível identificar estratégias de articulação para excluir divergências que existam dentro ou fora do conselho. Todas as entidades componentes da mesa na audiência pública sobre trabalho intermitente eram favoráveis ao pleito. As entidades atuam também diretamente em audiências com ministros e autoridades, como é possível verificar nas falas dos entrevistados.

Hoje o MTUR se fechou para todo mundo. Para você ter uma ideia eu tenho três pedidos de audiência com o ministro, do período anterior, que ele era ministro, agora ele voltou. Em nenhuma oportunidade nos recebeu, agora que

ele reassumi já fiz outro pedido, e daqui a uns dias vou pedir novamente, não temos contato mais com os conselheiros, no passado tinha um contato permanente e tinha aqueles grupos de trabalho. (ENTREVISTA 1)

... na época estive com o ministro do trabalho que nos atendeu bem, mas tinha uma resistência grande das centrais sindicais, é um tema que teria sido fenomenal para lidar com a crise porque evitaria uma dispensa em massa das pessoas que poderiam continuar a trabalhar com a jornada de trabalho diminuta, até porque nossa atividade é sazonal, tem altos e baixos, é uma demanda em curso, ainda não resolvida. (ENTREVISTA 3)

Além das 67 entidades presentes tinha uma articulação política grande, além do secretário executivo do MTUR, algumas vezes você tinha convidados de outros órgãos para algum assunto de relevância, o que também abria um canal, muitas vezes mesmo que sua demanda não fosse encaminhada pelo conselho você tinha a possibilidade de chegar a outro ministério por meio do MTUR. (ENTREVISTA 3)

São comuns pedidos individuais de audiências com o Ministro, por parte das entidades da sociedade que integram o conselho, independente desse. Os integrantes do CNTUR apontam a atuação em comissões temáticas como uma maneira de negociar compromissos e conseguir discutir e construir entendimentos comuns.

Quando tinha as câmaras temáticas a gente trabalhava, eu faço parte de um Conselho do núcleo duro do Ministério do Turismo. Esse conselho faz mais de ano que não é chamado para discutir nada. Eles trazem as coisas prontas e vão tocando. Quando tinha as câmaras aprovávamos, discutíamos, inclusive eram os primeiros a fazer a fala no conselho, cada representante de câmara temática. (ENTREVISTA 1)

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

Nas câmaras setoriais, se levantava as demandas, os gargalos. Funcionaram durante um bom tempo, algumas melhores outras piores. Eu, inclusive, fui coordenador da câmara de turismo sustentável e infância, a gente participava de outras formas também, mas é o seguinte, existia um corpo técnico e a gente conversava e discutíamos o melhor caminho, as coisas andavam. Tinha esse esforço. (ENTREVISTA 4)

O conselho é valorizado pelas entidades empresariais, que o consideram um canal institucional de diálogo com instituições do Poder Executivo e Legislativo. Mas, apontam que o funcionamento do conselho depende muito da importância que o Ministro do Turismo dá a ele. Segundo os conselheiros entrevistados, o conselho estava com



atividades paralisadas à época, sem reuniões ordinárias e há mais tempo sem funcionamento das comissões temáticas.

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

Ter o conselho como canal de diálogo institucional seria desejável, sob o ponto de vista dos entrevistados, no entanto, como não há atuação do conselho, as entidades lidam diretamente com os atores que podem influenciar na consecução das demandas, em especial, no caso das demandas relativas a normas legais, órgãos e comissões do Poder Legislativo. As falas a seguir exemplificam essa disposição:

O conselho já foi um momento de integração e de articulação da iniciativa privada, onde um Ministério que não tem capacidade de atuar na ponta conseguia parcerias (...). Então, o Ministério precisa entender que o conselho é importantíssimo, (...) o MTUR infelizmente virou ministério da infraestrutura, só faz emenda e obra, o Ministério que os membros do conselho querem, que a iniciativa privada quer, é o Ministério que seja capaz de ajudar a construir políticas públicas que dinamizem o empreender no turismo. (ENTREVISTA 1)

Uma coisa é eu ir sozinho e falar com o deputado ou senador, outra coisa é o ministro do turismo, com um grupo de empresários ir até o congresso e explicar as demandas para a comissão de desporto da Câmara e a comissão de turismo do Senado, então fomos várias vezes a audiências públicas, tem que ter um esforço muito grande. (ENTREVISTA 3)

A negociação de compromissos envolve também a utilização de recursos do campo, ou seja, investigar como a apresentação da demanda ao conselho contribuiu para que ela fosse encaminhada e quais foram os recursos empenhados para obter esse encaminhamento. Nesse caso, o Conselho de Turismo funcionou como um espaço no qual as entidades podiam expressar suas demandas, nota-se que outros espaços fazem parte da atuação política das entidades. No conselho não chegavam a ser consolidadas, ou seja, discutidas a ponto de construir consensos e posicionamentos coletivos, dessa forma, faz-se possível somente observar seu papel a partir da funcionalidade para cada uma das instituições e suas pautas, apoiadas ou não por outras entidades do conselho. (FLIGSTEIN, 2007, 2012)

A presença do ministro como presidente do conselho e a capacidade de articulação política são consideradas recursos do conselho, no entanto ainda mal aproveitado conforme fala do representante do FOHB:

O FOHB também atuava no Congresso Nacional, assim como outras entidades da hotelaria, a Associação dos Cruzeiros – ABREMAR, também era muito forte, se você tem o Conselho como fonte para levar uma demanda e ele é composto pelo Ministro do Turismo e entidades e setor público – ele que sabe o caminho, e pode dizer: vamos falar com o Ministro do Planejamento, vamos fazer uma reunião com o presidente da câmara, vamos fazer um projeto de lei, e não deixar cada um por si. (...) Além das entidades presentes havia uma articulação política grande, além do Secretário Executivo do Ministério do Turismo, algumas vezes tinha convidados de outros órgãos para algum assunto de relevância, o que também abria um canal, muitas vezes tinha uma demanda e mesmo que essa demanda não fosse pelo conselho você tinha a possibilidade de chegar a outros ministérios por meio do MTUR. (ENTREVISTA 3)

Assim, negociação de compromissos requer a existência de estratégias de ação e seu mapeamento a identificação de grupo fixo de interlocutores, agentes próximos e motivos para a proximidade e divulgação do trabalho realizado. (BOURDIEU, 1999; DONATI, 2010; ERMIBAYER, 1997; REED, 2013). Dessa forma, a estratégia para construção de compromissos na demanda por regularização de bingos e cassinos acontece por meio da busca de legitimação dentro e fora do Conselho e a atuação em câmaras temáticas. No caso da regionalização do turismo a entidade age internamente na defesa de sua demanda para obter apoio dos conselheiros e atuou por meio de câmara temática. Já para a regularização do trabalho intermitente as formas de negociação de compromissos incluem articulação interna e também fora do conselho e atuação em câmaras temáticas.

#### 4.3.3.4. Ações posteriores

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

A atuação da entidade no jogo político envolve defesa da demanda no conselho, o que a CONTRATUH avalia que foi uma ação inicial, mas que trouxe o benefício da legitimação. Para essa entidade, na época em que o CNTUR funcionava, era importante levar demandas para discutir e defender junto aos conselheiros.

Na época que o Conselho funcionava sim, fazia diferença levar a questão para o conselho, agora não, que a gente não se reúne há tempos..., quando levamos tivemos o apoio institucional – só de você não apanhar, você já está ganhando. Apoio das entidades e do ministério. (ENTREVISTA 1)

Sobre a defesa da demanda no Conselho, o representante da ABRASEL explica que o potencial de influência para encaminhar dependeu sempre do quanto o Ministro do Turismo investiu no funcionamento do conselho. O desafio no caso do conselho é de manter o funcionamento, a frequência de reuniões, a formação de comissões temáticas. As entidades se mostram dispostas a participar e financiar sempre a vinda de seus representantes às atividades do conselho. “O conselho funcionou da melhor forma na primeira gestão. Naquela época tínhamos um conjunto mais amplo de demandas, tinha a questão da gorjeta, o trabalho intermitente” (ENTREVISTA 4).

Conselheiros enfatizam a dificuldade de encaminhar demandas das entidades por meio do conselho, e questionam as metodologias utilizadas para as atividades do conselho. Os formatos adotados nas reuniões não permitiam a construção de consensos. Havia dificuldade para formar consensos no conselho, dessa forma, verificar ações posteriores só é possível, no estágio que o conselho se encontra, em relação a demandas pontuais das entidades e não do conselho.

Colocar 67 pessoas numa sala onde tem uma reunião que deveria começar uma da tarde e terminar seis horas da noite, sem uma pauta clara. Normalmente, o ministro utilizava o conselho para mostrar ações realizadas tanto pelo ministério quanto pela própria EMBRATUR. Gastava-se um determinado tempo, depois cada entidade tinha cinco minutos para poder fazer suas contribuições ou considerações, então se você multiplicar os 5 minutos, a cada 12 entidades seria o equivalente a uma hora, iria utilizar seis horas para cada um falar alguma coisa, o que não faz sentido e não chega a lugar nenhum. (ENTREVISTA 3)

A burocracia, o peso do negócio é tão grande que não evolui, uma coisa é você ler aquilo que foi demandado outra coisa é você procurar solução para aquilo que foi solicitado. (ENTREVISTA 4)

O encaminhamento envolve também ações posteriores fora do conselho, ou seja, identificar se houve outras formas de defender a proposta além da atuação no

Conselho, quais os outros espaços explorados e como aconteceu. Considerando o contexto de atuação das entidades junto ao Poder Legislativo, o capital político do campo nesse caso é, além da influência nos votos dos deputados, também a influência para os encaminhamentos e agilidade das votações, o representante da CONTRATUH explica sobre a atuação da entidade no encaminhamento da demanda fora do conselho. O representante do FOHB descreve parte da atuação externa ao conselho.

Fazemos política 24 horas, logo fazemos política no conselho também, mas não somos braço político de ninguém (...) Discutimos nas audiências públicas e com parlamentares individualmente, com todos eles, nas audiências foram colocados nossos posicionamentos, em todas elas nós participamos. (ENTREVISTA 1)

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

Segundo Bourdieu (1989, 1999, 2011) as ações próprias ao campo envolvem percepção sobre o que pode ou não ser dito, divulgação de ações e prestação de contas. Elas tem a orientação de manter ou contestar as regras pré-estabelecidas no ambiente. Ações posteriores, nesse caso, são as que se desenvolvem após a apresentação da demanda na reunião, verifica-se se algum encaminhamento foi realizado no conselho ou em outros espaços. Identificamos, como consta na literatura que durante a atuação no conselho houve outras formas de defender a proposta além da atuação no Conselho, outros espaços foram explorados. (FLIGSTEIN, 2007, 2012, DONATI, 2010; EMERSON,1997)

No caso da demanda por regularização de bingos e cassinos as ações posteriores à apresentação da demanda na reunião ficaram por conta da entidade que a defende, o conselho não formou consenso a respeito e há muita polêmica em torno do tema. A regionalização do turismo no Brasil à época já era uma política do MTUR e houve articulações por parte da entidade entrevistada para fortalecer essa política. Quanto à regularização do trabalho intermitente, as ações posteriores à apresentação da demanda

no conselho continuaram a ser feitas pelas entidades, até por que no interior do conselho essa demanda possui oposição.

#### 4.3.3.5. Propensão da demanda a reforçar ou a contestar regras

A posição da demanda proposta no conselho frente às normas que estão previamente estabelecidas indica a propensão a reforçar ou a contestar regras. Se refere a 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. O primeiro exemplo de propensão a contestar regras pré-estabelecidas é a pauta da regularização de bingos e cassinos, cujos defensores utilizam exemplos de outros países para justificar a defesa:

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

O senador Ciro Nogueira declarou que o Estado deve criar regras para disciplinar e fiscalizar os jogos de azar e ressalta a incoerência da proibição ao mesmo tempo em que são permitidas modalidades de loteria federal. Para ele, regulamentar os jogos de azar gerará milhares de empregos e fortalece o desenvolvimento regional por meio do turismo. (SENADO, 2016) O representante da CONTRATUH partilha opinião:

Se conseguimos abrir um cassino da forma correta ele vai estar localizado distante da capital, junto com um hotel cassino com estrutura de show, teatro, shopping, comércio, o que gera muito emprego. (ENTREVISTA 1)

Assim, no Legislativo, senadores favoráveis justificam que legalizar a atividade dos jogos de azar tornaria desnecessário criar novos impostos e, segundo eles, obrigar que os pagamentos sejam feitos com cartões ou cheque nominal impede que haja lavagem de dinheiro. Para eles, há uma tendência mundial para legalização dos jogos de azar. O jogo clandestino existe e traz prejuízos à sociedade. A ilegalidade atual estimula a corrupção de agentes públicos. (SENADO, 2016) De acordo com a CONTRATUH “Na América Latina somente Brasil e Cuba ainda não regulamentaram os jogos”

(ENTREVISTA 1). Assim, a demanda pela regularização dos bingos é demanda polêmica e tem a propensão de contestar as regras atualmente vigentes sobre o assunto.

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

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

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

Capaz de ajudar a construir políticas públicas que dinamizem o empreender no turismo, do pequeno negócio especialmente, então, se essa governança, se a frequência das reuniões, se o foco na construção de medida pública não for valorizado pelo Ministro, o Conselho vira o que virou. (ENTREVISTA 4)

A propensão de cada demanda, como explicitado por Fliegstein (2007, 2012) pode reforçar ações que já existem ou contestar regras estabelecidas, assim constata-se que, dentre as demandas estudadas, duas tem a orientação a contestar regras pré-estabelecidas e uma pretende fortalecer e implementar regra já vigente. A regularização de bingos e cassinos e do trabalho intermitente são demandas que tem forte propensão a contestar as regras atualmente em vigor. A regionalização do turismo no Brasil tem o sentido de reforçar regras já estabelecidas, o que requer um esforço diferente do esforço de aprovar uma legislação, embora ambas requeiram trabalho de articulação.

#### 4.3.4. Rede, atuação política e encaminhamentos

Ao buscar dividir a rede em facções, foram realizadas seis tentativas – de dois a seis grupos. De dois a cinco não foi observada nenhuma diferença que envolvesse os



Já as demandas por regionalização e trabalho intermitente tiveram uma participação maior quando apresentadas ao conselho. A demanda por trabalho intermitente foi proposta em três momentos distintos: pela FOHB, UBRAFE e Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, esses dois últimos pertencem a outros grupos. Participaram das discussões membros do grupo, marcado em rosa, do qual fazem parte a entidade da sociedade com maior grau de centralidade – SINDEPAT, e outros atores centrais e propositivos – ABRASEL, FBHA, FORNATUR.

O Ministério do Trabalho, pertencente ao primeiro grupo - vermelho, também participou dos debates sobre regularização do trabalho intermitente, assim como MTUR e indicado da presidência, que também pertencem ao mesmo grupo. A CONTRATUH também participou da discussão sobre essa demanda, se posicionando contra e defendendo a manutenção da consolidação das leis do trabalho. A demanda ainda não foi plenamente atendida, com a aprovação de nova legislação, mas já foram realizadas atividades como audiências públicas e, além disso, a regularização também está na pauta prioritária do Congresso Nacional, então, considera-se o encaminhamento desta demanda apresentada ao CNTUR como satisfatório.

A ABBTUR integra um grupo pequeno, de entidades pouco centrais e ligadas ao tema da regionalização do turismo – demanda defendida pela associação, de acordo com a entrevista realizada. Estão no grupo a CNM - Confederação Nacional dos Municípios e o SEBRAE. Esse grupo é integrado por ABETA, MINC, ABREMAR e ABRACCEF. Quando a ABBTUR apresentou a demanda por apoio à regionalização do turismo, participaram da discussão FOHB, MTUR e indicado da presidência, do primeiro grupo, formado por atores muito centrais e propositivos. Houve apoio também do FBHA e SENAC, pertencentes ao segundo grupo descrito – rosa, e do SEBRAE, que integra o grupo ao também pertence a ABBTUR. Ainda assim, os resultados da demanda por regionalização ainda são insatisfatórios na medida em que avança muito lentamente e com interrupções.

As três demandas estão em andamento, assim foi considerado satisfatório o encaminhamento daquelas demandas que atendiam aos requisitos seguintes: ocupam espaços na agenda atual do setor, da qual é nítida a evolução ao longo do tempo e exista possibilidade de ganho a médio prazo. Assim, a partir das informações obtidas por meio da análise de redes quanto à centralidade, da avaliação da atuação política do conselho



como campo político e dos encaminhamentos observados para cada demanda estudada, foram formuladas proposições.

O quadro 6 sintetiza as possibilidades identificadas para as categorias de análise, a partir das entrevistas, essas possibilidades são reunidas às características de centralidade e, em seguida ao encaminhamento observado para as demandas.

Quadro 6: possibilidades identificadas para as categorias de análise da atuação política no campo.

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

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

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

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

O quadro 7 expõe as proposições que podem se formar a partir das respostas encontradas nas entrevistas, considerando cada demanda analisada.

Quadro 7: Proposições a partir das demandas observadas.

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

A análise de redes indica o quanto as entidades são centrais e propositivas. As categorias obtidas pelo estudo de campos – representatividade, atores, negociação de compromissos, ações posteriores e propensão a reforçar ou contestar regras – tiveram por finalidade entender a atuação no campo político do CNTUR, e o resultado da demanda foi avaliado a partir da evolução e encaminhamento no momento da pesquisa, posto que são demandas em andamento, não concluídas.

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

encaminhamento da demanda, pois há entidades propositivas tanto na demanda considerada satisfatória quanto na que não foi.

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

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

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência da atuação dos representantes da sociedade junto ao governo no encaminhamento de demandas por políticas públicas foi analisada a partir das teorias de campos e de redes sociais. O recorte utilizado para concretizar a análise foi o Conselho Nacional de Turismo. Optou-se por estudar as entidades da sociedade que participam do conselho. A ideia, então, foi verificar a rede de relações existente no conselho, a dinâmica política e o que ela revela sobre as interações do grupo. Em seguida, a influência nos resultados obtidos pelas entidades em suas demandas.

Foi realizada a análise documental de todas as atas de reunião ordinária do CNTUR e separadas as informações a respeito de quais foram as demandas levadas ao conselho desde 2003 até 2015, o que permitiu registrar as informações acerca de quem fez as demandas e quem discutiu cada uma delas. Foram identificadas 200 demandas apresentadas e discutidas no conselho ao longo do período considerado. Dessas, 45 se referem a normas legais, objeto de análise nesse trabalho. Os outros temas debatidos foram gestão no Sistema Nacional de Turismo, capacitação e pesquisas na área, financiamento e orçamento, demandas setoriais diversas e funcionamento interno do conselho.

Percebeu-se que a maior quantidade de demandas foi proposta por 3 ocupantes de vagas do segmento governamental – MTUR, Indicado da Presidência da República e Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais. As entidades da sociedade que mais levaram demandas foram as três únicas representantes de profissionais – CONTRATUH (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade), FENAGTUR (Federação Nacional dos Guias de Turismo) e ABBTUR (Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo). Quanto ao segmento empresarial, há um núcleo constante de representantes empresariais que se mantém atuante no Conselho, cuja quantidade de demandas propostas de forma individual é inferior aos segmentos citados anteriormente.

Com a sistematização dessas informações foi possível construir a rede social do conselho. Percebe-se que os atores com maior centralidade no conselho são o próprio MTUR e as duas vagas de indicação da presidência da república. Isso se deve ao fato de que grande parte da pauta das reuniões ter sido de apresentações do MTUR e porque o

Ministério fez sempre o esforço de responder às demandas dos conselheiros, o que foi computado como debate e aumenta o grau de centralidade desse ator político. Dentre as entidades da sociedade com maior centralidade as três primeiras foram SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas, CONTRATUH – Confederação dos Trabalhadores em Turismo e Hotelaria, e FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil. As outras duas entidades representantes de profissionais, apontadas como as que mais levaram demandas às reuniões do conselho, tem grau de centralidade bem menor.

As entidades foram divididas em grupos, de acordo com centralidade e quantidade de demandas propostas. Após a realização de entrevistas com uma entidade de cada grupo, foi possível traçar o quadro da dinâmica política que envolveu cada uma delas. Optou-se por enfatizar a atuação das entidades em três demandas específicas, apontadas por elas como prioritárias: regularização de bingos e cassinos no Brasil, regularização do trabalho intermitente e regionalização do turismo.

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

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

As entidades da sociedade consideram o CNTUR um espaço institucional, componente de uma ampla rede através da qual a Sociedade exerce influência sobre as políticas públicas e não como um espaço formal de tramitação de políticas públicas. Para as entidades, apresentar demandas ao Conselho é uma forma de legitimar sua atuação

perante os pares do setor. Assim como atuam no Conselho, elas dialogam com o Poder Legislativo, outros órgãos do Poder Executivo e também com o gabinete do Ministro do Turismo, sem passar pelo Conselho.

A contribuição desse trabalho do ponto de vista acadêmico é o diálogo entre as duas perspectivas teóricas. A análise de redes sociais mostrou a estrutura relacional e a teoria de campos trouxe o elemento prático dessas relações. Olhar para espaços de interação entre Estado e sociedade sob a perspectiva da análise de redes sociais e de campo político traz uma perspectiva diferente à investigação acerca do funcionamento dos espaços de participação e seu impacto em políticas públicas.

Os achados desse trabalho contribuem para a gestão pública ao trazer novos elementos para entender a forma de atuação das entidades da sociedade no Conselho Nacional de Turismo, o que pode ser utilizado para o entender outros conselhos. Conselhos têm exercido funções específicas como contribuir para a articulação de entidades não governamentais, estabelecer um contato sistemático entre essas entidades e órgãos do poder público, ser um espaço no qual o ministério diretamente vinculado – nesse caso o MTUR – pode estabelecer contato mais direto com os atores importantes no campo da política pública do turismo.

Entidades que compõe o CNTUR têm diversas propostas individuais ou coletivas, mas não se tornam consenso ou deliberação. A sociedade não dialoga em bloco com o governo no conselho, que é um espaço valorizado por ela, mas não é o espaço central de atuação das entidades junto ao governo, é um dos espaços no qual atuam para que suas demandas sejam encaminhadas. Assim, a funcionalidade do conselho não pode ser mensurada simplesmente ao observar se as demandas levadas ao conselho foram ou não encaminhadas.

Uma limitação do trabalho é que as demandas estudadas ainda estão em andamento, ou seja, nenhuma delas teve um desfecho até a conclusão desse trabalho que permita afirmar seu sucesso. Além disso, as conclusões citadas se limitam ao CNTUR e às demandas investigadas, o estudo de mais casos pode comprovar a aplicabilidade em outros espaços de interação e em relação a outras demandas.

As proposições construídas podem ser desenvolvidas com a inclusão de mais casos no estudo. Também podem ser realizados surveys a partir do detalhamento das

categorias encontradas, para conhecer a atuação de membros de diversos espaços colegiados. Acredita-se que a construção de estruturas em rede e posterior aprofundamento com base em métodos como os obtidos pela teoria 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

ABBTUR - **Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo**. Disponível em <http://www.abbtur.com.br/abbtur/conteudo.asp?cod=1>. Acesso em 17/8/2016.

ABR - **Associação Brasileira de Resorts**. Disponível em <http://abr-resortsbrasil.com.br/>. Acesso em 18/8/2016.

ABRAJET - **Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo**. Disponível em <http://www.abrajtnacional.com.br/>. Acesso em 17/8/2016.

ABRASEL – **Associação Brasileira de Bares e Restaurantes**. Acessível em: <http://www.abrasel.com.br/component/search/?searchword=intermitente&ordering=&searchphrase=all>. Acesso em 17/8/2016.

ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, Cortezeditora, n. 109, Mar, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. *Presses Universitaires de France*, 1977.

BONAFONT, L. C. **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: *Siglo Vientiuno de Espana Editores*, 2004.

BORGATTI, S. P; CROSS, R. A relational view of information seeking and learning in social networks. **Management Science**, Maryland, v. 49, 2003.

BORGATTI, S. P; FOSTER, P. C. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. **Journal of Management**. V. 29, n. 6, 2003.

BORGATTI, S.P; EVERETT, M.G; FREEMAN, L.C. **Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis**. Harvard, MA, Analytic Technologies. 2002.

BOURDIEU, P. O campo econômico. **Política e sociedade**. n. 6, abril, 2005.

BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. **In: O poder simbólico. Cap III**. 1989.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 9ª ed, Campinas, SP: Papirus editora, 1996.

BOURDIEU, P. The forms of capital. **In: Handbook of theory and research for the sociology of education**. Richardson, J. G. Greenwood press, P. 241-58, 1986.

BOURDIEU, P.. Wacquant, L.J.D. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago Press, 1992.

BOURDIEU, P. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5. Brasília, jan/jul, 2011.



BRANDÃO, P. M. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. 217 f. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte /Centro de Ciências Sociais Aplicadas/Programa de Pós-Graduação em Turismo, 2010.

BRANDÃO, P. M. **Os efeitos da democraticidade dos espaços públicos participativos sobre o desempenho de destinos turísticos**. 283 f. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia. Escola de administração. Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA. Salvador, 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.705, de 19 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo**, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez de 2008.

BRASIL. Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo**, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a lei n.6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da lei n. 8.181, de 28 de março de 1991, e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei n. 3785/2012. **Institui o contrato de trabalho intermitente**. Brasília, 2012.

BRASIL. Projeto de Lei n. 6363/2005. **Altera a redação do caput do art. 12 da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**, a fim de assegurar aos trabalhadores temporários e prestadores de serviços tratamento isonômico em relação aos direitos concedidos aos empregados das empresas contratantes. Brasília, 2005.

BRAZTOA - **Associação Brasileira das Operadoras de Turismo**. Disponível em <http://braztoa.com.br/sobre-a-associacao/>. Acesso em 17/8/2016.

BRIDWELL, E. N. Collaborative Institutional Agency: How Peer Learning in Communities of Practice Enables and Inhibits Micro-Institutional Change. **Organization Studies**. Harvard, Harvard University, v. 37, n. 2, 2016.

BURT, R. S; KILDUFF, M; TASSELLI, S. Social Network Analysis: Foundations and Frontiers on Advantage. **Annu. Rev. Psychol.** Palo alto, CA, USA. v. 64, 2013.

CALMON, Paulo. **Notas sobre Redes de Políticas Públicas**. *Mimeo*, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ofício n. 274/2015. **Esforço para aprovação de projetos de lei relacionados ao turismo**. Brasília, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agência Câmara Notícias: notícias sobre os projetos de lei 6363/2005 e 3785/2012**. Acesso em 16 e 20 de agosto de 2016, disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TURISMO>. Brasília, 2016.

CANDIDO, S. E. A; SACOMANO, M; CÔRTEZ, M. R. Campos e redes na análise das organizações: explorando distinções teóricas e complementaridades metodológicas. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v.9, n.24, Setembro/Dezembro, 2015.

CARNEIRO, Carla B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **In: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (Org) Políticas públicas**, coletânea, vol. 2. Brasília: Enap, 2006.

CAVALCANTI, P. A. B. **Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas**. Dissertação de mestrado. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SP, 2006.

CLAD – Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**, 1998. Documento em Espanhol, Português e Inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor da CLAD, 14 de outubro, 1998. Acessível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>.

CNTUR, **Conselho Nacional de Turismo**. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/conselho-nacional-de-turismo.html>, acesso em 11.2.2016.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 55, de 2 de abril de 2009. **Aprovação do Regimento interno do Conselho Nacional de Turismo**.

CONTRATUH - **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade**. Disponível em <http://www.contratuh.org.br/categorias>. Acesso em 16/8/2016.

CORTES, S. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, Editora UFPR, 2005.

CORTES, S. V., GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, ano 12, n. 24, mai/ago, 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. **In: Avritzer, L. (org.) A participação social no nordeste**. Ed. IFMG. 2007.

DONATI, P. Manifesto for a critical realist relational sociology. **International review of sociology**, v.25, jan. 2015.

EMERSON, R. M. Power-dependence relations. **American Sociological Review**, v. 27, n.1, 1962.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational sociology. **The American Journal of Sociology**. v. 103, n. 2, set. 1997.

FENAGTUR - **Federação Nacional dos Guias de Turismo**. Disponível em <http://www.fenagtur.org.br/diretoria>. Acesso em 17/8/2016.

FERNANDES, R. B. Pierre Bourdieu e a noção de liderança política. **Revista Ensaios**, v. 2, n.3, ano 2, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Regis Ltda, 2008.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de administração de empresas**, v.27, n.3, abr/jun, 2007.

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

FOHB - **Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil**. Disponível em <http://fohb.com.br/sobre-nos/quem-somos/>. Acesso em 16/8/2016.

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

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **RIBEIRO, A. C. T. et. al. Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**, CLACSO, 2000.

HANNEMAN, R. A. **Introducción a los métodos del análisis de redes sociales**. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/>. Acesso em 5.11.2015.

HANNEMAN, R. A.; Riddle, M. **Introduction to social network methods**. Riverside, CA: University of California, Riverside (published in digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>), 2005. Acesso em dez. 2015.

INGOLD, K; LEIFELD, P. Structural and Institutional Determinants of Influence Reputation: A Comparison of Collaborative and Adversarial Policy Networks in Decision Making and Implementation. **J Public Adm Res Theory**, v. 26, n.1, 2016.

LAHIRE, B. Reprodução ou prolongamentos críticos? **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 78, Abril, 2002.

LEE, J. Linking Ego-Networks using Cross-Ties. Paper for the 2002 Annual Meeting of **the American Sociological Association**, 2002.

LIMA, P. et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. **Texto para discussão**, n.1951, Ipea, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n.70, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**, v.21, n.52, abr, 2008.

MANNING, S. The strategic formation of project networks: A relational practice perspective. **Human Relations**, v. 63, n.4, 2010.

MARCUS, A.A; Anderson, M.H. Commitment to an Emerging Organizational Field: An Enactment Theory. **Business & Society**, v. 52, n.2, 2010.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **RBCS**, v. 14, n. 41, out, 1999.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **RBCS**, v. 21, n. 60, fev, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. Curitiba, n. 20, junho, 2003.

MOREIRA, M. R. Democratização da política de saúde: avanços, limites e possibilidades dos conselhos municipais de saúde. 149 f. Tese de doutorado, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.

MTUR - Ministério do Turismo. Portaria n. 225, de 30 de agosto de 2013. **Designar os integrantes do Conselho nacional de turismo – CN**, representantes da iniciativa privada de âmbito nacional. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de regionalização do turismo: diretrizes**. Brasília, 2013. Acessível em: [http://www.turismo.gov.br/images/programas\\_acoes\\_home/PROGRAMA\\_DE\\_REGIONALIZACAO\\_DO\\_TURISMO\\_-\\_DIRETRIZES.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf).

\_\_\_\_\_. **Conteúdo Fundamental Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. 1ªed. Brasília, 2007. Acessível em [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/conteudo\\_fundamental\\_acao\\_municipal\\_para\\_a\\_regionalizacao\\_do\\_turismo.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/conteudo_fundamental_acao_municipal_para_a_regionalizacao_do_turismo.pdf).

MUSSO, J. A; WEARE, C. From Participatory Reform to Social Capital: Micro-Motives and the Macro-Structure of Civil Society Networks. **Public Administration Review**, v. 75, 2014.

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

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

OGANAUSKAS, D. S. N. A participação no Conselho Nacional de Turismo: reflexos da relação com o Ministério do Turismo. 103 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, 2014.

PARK, H. H., RETHEMEYER, R., K. The Politics of Connections: Assessing the Determinants of Social Structure in Policy Networks. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 24, n. 2, 2014.

PIRES, R; Vaz, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. **Texto para discussão**, 1707, Ipea, Brasília, 2012.

REED, I. A. Power: Relational, Discursive and Performative Dimensions. **Sociological Theory**, ASA, v. 31,n.3, 2013.

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

SENADO FEDERAL. **Agência Senado: notícias sobre projetos de lei PL. 359/2007 e PL. 186/2014**. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias>. Acesso em 16 e 17 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_ PLS n. 186, de 2014. **Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_ PLS n. 359, de 2007. **Dispõe sobre a exploração do jogo de bingo**. Brasília, 2007.

SICILIANO, M. D. Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. **J Public Adm Res Theory**, OXFORD, v.27, n.1, set, 2016.

SILVEIRA, D. T., GERHARDT, T. E. (orgs) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2009.

SINDEPAT – **Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas**. Disponível em: <http://www.sindepat.com.br/site/sindepat.asp>. Acesso em 18/8/2016.

TASSELLI, S; KILDUFF, M; MENGES, J. I. The Microfoundations of Organizational Social Networks: A Review and an Agenda for Future Research. **Journal of Management**. v. 41 N. 5, July, 2015.

ULIBARRI, N; SCOTT, T. A. Linking Network Structure to Collaborative Governance. **J Public Adm Res Theory**, OXFORD, v. 27, n. 1, jun, 2016.

VELÁZQUEZ, Á. O. A., NORMAN, A. G. **Manual Introdutório à Análise de Redes Sociais: exemplos práticos com UCINET 6.109 e NETDRAW 2.28**. *Universidad Autónoma de Estado de México*, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. 2 Ed. UnB, 2000.

WEICK, K.E; ROBERTS, K. H. Collective mind in organizations: Heedful interrelating on flight decks. **Administrative science quarterly**, v. 38, n. 3, set, 1993.

## Anexos

## ANEXO 1: Entidades integrantes do CNTUR, por segmento

EMPRESARIAL
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ABAV – Associação brasileira de agências de viagem</li> <li>2) ABCMI - Associação brasileira de clubes da melhor idade</li> <li>3) ABEAR – Associação brasileira das empresas aéreas</li> <li>4) ABEOC – Associação brasileira das empresas de eventos</li> <li>5) ABETA – Associação brasileira das empresas de ecoturismo e turismo de aventura</li> <li>6) ABIH – Associação brasileira da indústria de hotéis</li> <li>7) ABLA – Associação brasileira das locadoras de automóveis</li> <li>8) ABOTTC – Associação brasileira das operadoras de trens turísticos culturais</li> <li>9) ABR – Associação brasileira de resorts</li> <li>10) ABRACAMPING – Associação brasileira de campismo</li> <li>11) ABRACCEF – Associação brasileira de centros de convenções e feiras</li> <li>12) ABRARJ – Associação brasileira de revistas e jornais</li> <li>13) ABRASEL – Associação brasileira de bares e restaurantes</li> <li>14) ABRASTUR – Associação brasileira de turismo social</li> <li>15) ABRATI – Associação brasileira das empresas de transporte terrestre de passageiros</li> <li>16) ABRATURR – Associação brasileira de turismo rural</li> <li>17) ABREMAR – Associação brasileira de cruzeiros marítimos</li> <li>18) ABRESI – Associação brasileira de gastronomia, hospitalidade e turismo</li> <li>19) AMPRO – Associação de marketing promocional</li> <li>20) ANTTUR – Associação nacional de transportadores de turismo, fretamento e agências de viagem que operam com veículos próprios</li> <li>21) BITO – Associação brasileira de turismo receptivo internacional</li> <li>22) BRAZTOA – Associação brasileira das operadoras de turismo</li> <li>23) CBC e VB – Associação Brasileira de convention e visitors bureaux</li> <li>24) CNC – Confederação nacional do comércio de bens, serviços e turismo</li> <li>25) CNM – Confederação nacional dos municípios</li> <li>26) CNTUR – Confederação Nacional do Turismo</li> <li>27) FBAJ – Federação brasileira dos albergues da juventude</li> <li>28) FBHA – Federação brasileira de hospedagem e alimentação</li> <li>29) FENACTUR – Federação nacional de turismo</li> <li>30) FOHB – Fórum de operadores hoteleiros do Brasil</li> <li>31) Fórum nacional dos cursos superiores de turismo e hotelaria</li> <li>32) SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas</li> <li>33) SENAC – Serviço nacional de aprendizagem comercial</li> <li>34) SINDEPAT – Sindicato nacional de parques e atrações turísticas</li> <li>35) UBRAFE – União brasileira de promotores de feiras</li> </ol>
PROFISSIONAL
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ABBTUR – Associação brasileira de turismólogos e profissionais do turismo</li> <li>2) FENAGTUR – Federação nacional dos guias de turismo</li> <li>3) CONTRATUH – Confederação nacional dos trabalhadores em turismo e hospitalidade</li> <li>4) ABRAJET – Associação brasileira de jornalistas de turismo</li> </ol>
GOVERNO
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ANAC – Agência nacional de aviação civil</li> <li>2) Casa civil da presidência da república</li> <li>3) ANSEDITUR – Associação nacional dos secretários e dirigentes turísticos do Brasil</li> <li>4) FORNATUR – Fórum nacional dos secretários e dirigentes estaduais de turismo</li> <li>5) CD - Comissão de turismo da câmara dos deputados</li> <li>6) EMBRATUR – Instituto brasileiro de turismo</li> <li>7) 3 indicações da presidência da república</li> <li>8) INFRAERO – Empresa brasileira de infraestrutura aeroportuária</li> <li>9) MC – Ministério das cidades</li> <li>10) MDA – Ministério do desenvolvimento agrário</li> <li>11) MDIC – Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior</li> <li>12) ME – Ministério do esporte</li> </ol>

- 13) MF – Ministério da Fazenda
- 14) MI – Ministério da integração nacional
- 15) MinC – Ministério da cultura
- 16) MJ – Ministério da justiça
- 17) MMA - Ministério do meio ambiente
- 18) MP – Ministério do Planejamento, orçamento e gestão
- 19) MRE – Ministério das relações exteriores
- 20) MT – Ministério dos transportes
- 21) MTE – Ministério do trabalho e emprego
- 22) MTUR – Ministério do turismo
- 23) MD – Ministério da defesa
- 24) SEP – Secretaria de Portos
- 25) Banco da Amazônia S.A.
- 26) Banco do Brasil S.A.
- 27) BNB – Banco do nordeste do Brasil
- 28) BNDES – Banco nacional de desenvolvimento econômico
- 29) Caixa econômica federal e social
- 30) SUFRAMA – Superintendência da zona franca de Manaus

Fonte: CNTUR, 2015.

Entidades que não estão na lista anterior e que tem falas registradas nas atas analisadas:

- 1.ABETAR – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional
- 2.ADIBRA – Associação dos parques de diversões do Brasil
- 3.FBC e VB - Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux
- 4.FNHRBS/CNC - Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares/  
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
- 5.Instituto de hospitalidade
- 6.SETUR – Secretaria de Turismo do Distrito Federal
- 7.SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias



## ANEXO 2 – Roteiro de entrevista

<b>Introdução</b>	
<b>Categoria de análise</b>	<b>Questão</b>
Representatividade ou base de apoio do conselheiro ((Bourdieu, 2011; Fligstein, 2007, 2012)	Atuação em outras instituições no setor turismo de forma geral.
	Tempo de atuação no conselho?
	Já representou outra instituição no conselho?
	Representa alguma parcela específica da população?
<b>Bloco I: Atuação política</b>	
<b>Categoria de análise</b>	<b>Questão</b>
Identificação de atores envolvidos na proposição da demanda (Donati, 2010; Ermibayer, 1997)	Sobre a demanda X, levada ao conselho na época Y, quem tomou a decisão de leva-la ao conselho?
Identificação de futuros apoiadores (Bourdieu; Donati, 2010; Ermibayer, 1997)	Quais as pessoas no conselho que você considerava vital obter o apoio e porque? Essa importância você atribui à própria pessoa ou tem mais a ver com a instituição que ela representa?
Mecanismo para obter adesão aos objetivos propostos. (Fligstein, 2007, 2012)	O que você faz para conseguir adesão às tuas ideias/demandas junto aos outros conselheiros?
Identificação da estrutura de encaminhamento de ações. (Fligstein, 2007, 2012)	Conversas anteriores às reuniões? Participação em comissões? Telefonemas para obter apoio? Quais estratégias fora do conselho? Quais as minhas estratégias fora do conselho?
Forma de negociar compromissos. (Bourdieu, 1999)	Houve conversas individuais para tratar da demanda antes da reunião ordinária do conselho? Houve conversas com grupos específicos para tratar da demanda antes da reunião ordinária do conselho?
Divulgação das ações e ideias (Bourdieu, 1999; Donati, 2010; Ermibayer, 1997; Reed, 2013)	Na tua atuação no conselho você tem um grupo fixo de interlocutores? As pessoas com as quais se relaciona para conseguir encaminhar tuas demandas variam a depender da demanda? Quais são as principais pessoas com as quais você costumava conversar e argumentar no CNTur? O que determina a escolha das pessoas com as quais conversar no conselho?
Prestar contas aos representados (Bourdieu, 1999)	Após as reuniões há informes na organização representada?
<b>Bloco II Sobre o encaminhamento de demandas.</b>	
<b>Categoria de análise</b>	<b>Questões</b>
Encaminhamentos dados à demanda após a discussão no conselho. (Donati, 2010; Emerson,1997)	O que foi feito pelo conselho após a apresentação da demanda na reunião?
Encaminhamentos dados à demanda após a discussão no conselho. (Donati, 2010; Emerson,1997) Propensão da demanda a reforçar ou a contestar regras. (Fligstein, 2007, 2012)	O que foi feito fora do conselho após a apresentação da demanda na reunião?
	Quais pessoas agiram para dar encaminhamento à demanda?
	Considera que a demanda pode ser percebida como uma demanda do conselho (por sua relevância para o setor turismo de forma geral) ou se limita a um segmento específico?
Utilização de recursos do campo (Fligstein, 2007, 2012)	Existiam ações/normas semelhantes à proposta nessa demanda? A demanda contribui para fortalecer ou para modificar o que já está estabelecido?
	Como a apresentação da demanda ao CNTur contribuiu para que ela fosse encaminhada? Quais foram as outras estratégias utilizadas para promover essa demanda?

## ANEXO 3: Quantidade de demandas propostas pelas entidades do CNTUR de 2003 a 2015.

<b>SOCIEDADE</b>		
	Entidade	Quantidade
1	ABBTUR	10
2	FENAGTUR	9
3	CONTRATUH	8
4	ABAV	7
5	ABRARJ	7
6	ABRAJET	6
7	BRAZTOA	6
8	FNHRBS	5
9	ABREMAR	5
10	ADIBRA	5
11	UBRAFE	5
12	ABIH	4
13	ABRACAMPING	4
14	ABRASEL	4
15	SINDEPAT	4
16	ABCMI	3
17	FBC&VB	3
18	FBHA	3
19	SNEA	3
20	ABR	2
21	ABETA	2
22	AMPRO	2
23	ANNTTUR	2
24	ANSEEDITUR	2
25	ANTTUR	2
26	CNM	2
27	FOHB	2
28	ABLA	1
29	ABEOC	1
30	ABRACCEF	1
31	ABRASTUR	1
32	ABRATURR	1
33	BITO	1
34	FBAJ	1
<b>TOTAL</b>		<b>124</b>
<b>PODER PÚBLICO</b>		
	Entidade	Quantidade
1	MTUR – Ministério do Turismo	37
2	Indicação da Presidência da República	18
3	FORNATUR - Fórum nacional dos secretários e dirigentes estaduais de turismo	10
4	EMBRATUR – Instituto Brasileiro do Turismo	2
5	BNDES – Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e social	2
6	ANAC - Agência nacional de aviação civil	1
<b>TOTAL</b>		<b>70</b>

## ANEXO 4: Demandas das atas de reuniões ordinárias do CNTUR entre 2003 e 2015.

<b>1.NORMAS LEGAIS</b>	
SNEA	Revisão do PL 1593.
CONTRATUH	Intercessão pelas casas de bingo.
ABRASEL	Projeto de lei para o setor de bares e restaurantes.
BNDES	Inserção do turismo no Decreto-Lei nº 2.233.
FNHRBS e CNC	Apoio ao Projeto de Lei 022 de 2003.
Ind. Presid.	Flexibilização da faixa de preservação ambiental.
FOHB	Mudança do Art. 03 do Anteprojeto de Decreto da Lei Geral do Turismo
BRAZTOA	Lutar para rediscutir responsabilidade na lei geral do turismo.
MTUR	Encaminhamento de projeto da lei geral do turismo.
Ind Presi da Rep	Mudança na lei da balança - peso do ônibus deve poder chegar pelo menos a 30.000kg.
Ind Presi da Rep	Mudança na legislação de licença de transporte, do turismo rodoviário, junto ao DNER.
ADIBRA	Elaboração do Projeto de Lei que possibilite aos trabalhadores a opção de tirar férias em até três períodos separados.
BNDES	Mudanças no texto da Lei Geral do Turismo.
MTUR	Organização dos Fóruns Estaduais para impactar o Plano Nacional, além do regional e local.
SNEA	Contra a Nota Técnica elaborada pelo MTur, de número 12/2005/Fungetur, que diz respeito ao Projeto de Lei 1.593/2003.
ABBTUR	Regularização da profissão turismólogo.
MTUR	Elaboração de um Plano nacional do Turismo, com metas para 2015.
ANNTTUR	Mudança na resolução normativa 1166 da ANTT, que não permite embarques múltiplos em diferentes municípios.
MTUR	Necessidade de definir um marco regulatório pela ANAC, pelo CONAC.
ABAV	Apoio a não alteração da comissão dos agentes de viagem garantida pela lei tarifária brasileira.
ABLA	Relacionada ao cumprimento da lei de regularização de tradução juramentada da carteira de motorista estrangeiro.
Ind Presi da Rep	Mudança no art. 30 da Lei Geral do Turismo, sobre a definição de agentes de viagens e operadores.
FNHRBS	Modificação na Lei Geral do Turismo, alteração dos meios de hospedagem do anexo 5 para anexo 3.
BRAZTOA	A respeito da mudança na Lei Geral do Turismo, sobre a definição de agentes de viagens e operadores.
Ind Presi da Rep	Revisão da lei de responsabilidade solidária.
Ind Presi da Rep	Regularização do transporte marítimo.
ABETA	O Ministério do Turismo articule uma proposta alternativa à lei dos esportes radicais.
CONTRATUH	Apoio a regularização de Bingos e Cassinos.
ANTTUR	Revogação da lei municipal que restringe o tráfego de ônibus de fretamento e turismo na zona central da cidade.
ABEOC	Solicita uma resposta do Ministério do Turismo sobre a regularização da Lei Geral do Turismo.
FENAGTUR	Concretização da atividade de motorista guia de turismo, ainda não permitida no Brasil em decorrência das leis de trânsito.

FENAGTUR	Articulação do MTUR junto ao MEC para regulamentar idade mínima exigida para guia turístico.
FNHRBS	Regulamentar e liberar o funcionamento do cruzeiro/rodoviário em caráter experimental.
UBRAFE	Incluir centros de convenções feiras na categoria eventos - AJUSTES NA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.33/2005.
FBHA	Articulação do Mtur com o CONANDA para verificar lei 12038/2009 - crianças em hotéis.
ABREMAR	Regras para navios internacionais na costa brasileira e regularização dos cruzeiros.
ABIH	Solicita posição contrária a projetos de lei.
ABRARJ	Marco legal para licenciamento ambiental.
ABRARJ	Quadro obrigatório de trabalhadores locais em cruzeiros internacionais.
MTUR	Portaria de fiscalização: averiguação in loco de infrações.
SINDEPAT	Alvará para parques e eventos.
ABETA	Legislação de parques nacionais.
FBAJ	Sobre os albergues da juventude na lei geral do turismo.
MTUR	Aprimorar lei geral do turismo.
ABBTUR	Regularização da Lei 12591/12, que reconheceu o profissional Turismólogo.
MTUR	Revisão da lei geral do turismo.
Câmara dos Deputados	Resolver questões trabalhistas como trabalho intermitente e 10% de gorjeta.
<b>2.MEDIDAS RELATIVAS AO SISTEMA NACIONAL DE TURISMO</b>	
ABR	Necessidade do setor ter uma estratégia clara para gerar demanda.
MTUR	Projeto de Fórum Mundial de Turismo para a Paz e Desenvolvimento Sustentável.
FBC&VB	Considerar 2005 como o ano do Turismo Sustentável e Infância/campanha contra exploração sexual.
ABCMI Nacional	Requer atenção do MTUR para o Programa Melhor Idade.
ABBTUR	Concurso público no Ministério do Turismo.
MTUR	Adoção do Plano de turismo sustentável e infância.
FBC&VB	Parcerias e venda de pulseiras para arrecadação de fundos.
ABAV	Divulgação da Marca do Turismo brasileiro.
ABRASEL	ANVISA como entidade regulamentadora.
MTUR	Adesão ao programa "Vai Brasil".
FORNATUR	Consolidação do CNTUR e Fóruns como instâncias de governança legítimas com mandato para deliberar o setor.
Ind Presi da Rep	Ampliação da SIGTUR.
ABRASTUR	Utilizar o Projeto de Férias do Trabalhador Brasileiro para enriquecer o Vai Brasil.
FORNATUR	Descentralização do Poder Público e criação de um Sistema Nacional de Turismo.
ABCMI	Ativação do programa para o idoso da Embratur.
SINDEPAT	Tornar o FUNGETUR mais dinâmico e efetivo para investimentos na Copa do Mundo de 2014.
ABRAJET	Desenvolver um planejamento voluntário para atender qualquer adversidade, incluindo a pandemia da gripe suína A.

ABBTUR	Revisão do CADASTUR para os turismólogos e a sua importância para gerar o reconhecimento da profissão.
AMPRO	Desenvolvimento de estratégia focada no segmento de incentivos e viagens.
ABRAJET	Criar comitê de crise para tratar riscos para o turismo
ABBTUR	Integrar ministérios para qualificar a política de turismo.
FENAGTUR	Criar instrumentos específicos com reflexos no combate à prostituição infantil e o tráfico de drogas em áreas turísticas.
ABCMI	Incentivo ao programa viaja mais melhor idade.
UBRAFE	Articulação do MTUR com o Ministério do Trabalho para viabilizar contratação de mão de obra temporária.
FORNATUR	Readaptação do plano aquarela.
ABRARJ	Relação com o Ministério do Esporte - turismo e os mega eventos.
ABRARJ	Apresentar obras em infraestrutura do MTUR.
ANSEDITUR	Normalização do programa PRODETUR
CNM	Pelo desenvolvimento do turismo municipal.
MTUR	Incentivo ao programa viaja mais melhor idade.
FOHB	Articulação do MTUR com o Ministério do Trabalho para viabilizar contratação de mão de obra temporária.
MTUR	CADASTUR.
MTUR	Projeto do Plano nacional de turismo.
Ind Presi da Rep	Parceria público-privada no turismo.
MTUR	Conferência nacional de turismo 3x.
ABRARJ	Atenção do MTUR para ICMBIO e IPHAN.
MTUR	Manter parcerias com congresso nacional.
MTUR	Montar inteligência no MTUR para estabelecer prioridades no MTUR.
Fornatur	Despersonalização da gestão pública com políticas de Estado e não com políticas e ações de governo.
Fornatur	Articulação na realização de eventos que unam o Brasil.
<b>3.CAPACITAÇÃO OU PESQUISAS NA ÁREA</b>	
ABAV	Falta de um banco de dados confiável para o setor turismo.
CONTRATUH	Qualificação da mão-de-obra.
FORNATUR	Criação de uma Rede de Capacitação profissional e Institucional.
Ind Presi da Rep	Qualificar melhor os cursos de turismo.
UBRAFE	Retomada do estudo que determina o rateio de verbas promocionais para os estados.
ABR	Realização de um estudo para esclarecer a situação do setor de hotelaria e buscar condições de competitividade.
FENAGTUR	Apoio aos cursos de reciclagem de Guias de Turismo nos estados.
CONTRATUH	Realização de um estudo para desenvolver o trabalho de qualificação de mão de obra.
FENAGTUR	Conscientização do turista da existência da regularização e formalização do setor de guias turísticos.
ABBTUR	Realizar uma análise apurada dos conteúdos e programas de estudo da educação formal, através de determinação do Ministério da Educação.
FNHRBS	Falta de resposta e publicação das matrizes definitivas do resultado final das consultas públicas sobre classificação de meios de hospedagem.

FENAGTUR	Ministério rever e acompanhar a formação profissional de guias de turismo.
FENAGTUR	Treinar guias turísticos para atender a demanda dos grandes eventos.
ABREMAR	Capacitação/qualificação profissional no setor turismo.
ABBTUR	Preparação de pessoas para trabalhar com hospedagem "cama e café".
MTUR	Mapa do turismo.
MTUR	Criar um banco de projetos no sentido de dar qualidade no desenvolvimento do turismo.
Abrasel	Qualificação profissional/PRONATEC.
MTUR	Avançar em pesquisas na área do turismo.
ABRARJ	Capacitação municipal para o turismo.
<b>4. FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO</b>	
UBRAFE	Criar linhas de financiamento para o setor turismo.
BRAZTOA	Apoio a COFINS.
MTUR	Turismo como prioridade no BNDES.
FORNATUR	Preocupação com o PRODETUR/Ne e PROECOTUR.
ADIBRA	Que o Ministério do Turismo consiga dar prioridade ao turismo no BNDES.
MTUR	Mudança de posicionamento dos Bancos em relação ao setor do turismo.
ADIBRA	Trazer o FINEP para financiar estudos turísticos, de viabilidade, econômicos.
ADIBRA	Colaboração a respeito do alongamento das linhas de crédito do BNDES para área de parques e hotéis.
ABAV	Revisão do critério e criação de mecanismos que imponham a obrigação da compensação simultânea da Receita Federal as agências de viagem.
MTUR	Conseguir um tratamento de bens de capital para o setor de turismo como todo.
CONTRATUH	Criação de um Fundo Constitucional para o Desenvolvimento do Turismo.
SNEA	Apoio na questão PIS e CONFINS sobre combustível de voos internacionais.
CONTRATUH	Apoio para a liberação da verba para o Centro de Convenções de Foz do Iguaçu em Função da Eco Foz 2007.
BRAZTOA	Apoio para a demanda de um regime especial de nota fiscal que contemple o setor, por meio de um ato interpretativo da Secretaria da Receita.
SINDEPAT	Avançar debate entre entidades do conselho e bancos públicos na câmara de financiamento do conselho.
ABRACAMPING	Obter financiamento para o setor de camping, para a compra de veículos de recreação.
CNM	Liberação dos recursos orçamentários do ministério do turismo aos municípios.
ABIH	Crédito/financiamento para o setor de hospedagem - empresas locais.
MTUR	Turismo ser considerado mais fortemente nas políticas econômicas
<b>5.DEMANDAS SETORIAIS DIVERSAS</b>	
MTUR	Extensão do prazo de investimento para hoteleiros.
ABRASEL	Inclusão dos bares e restaurantes no PROGER Turismo.

MTUR	Alterar período de férias escolares.
ABIH	Igualdade no tratamento no segmento de meios de hospedagem, nacional e internacional.
BRAZTOA	Segurança no Rio de Janeiro.
BRAZTOA	Companhias Aéreas brasileiras - preservação do mercado de transporte aéreo.
Ind. Presid.	Ampliação dos equipamentos das companhias aéreas.
ANTTUR	Fortalecimento do Turismo Rodoviário.
Ind Presi da Rep	Abrir o espaço aéreo internacional para receber mais turistas.
MTUR	Apoio ao Fórum Mundial de Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável, 2ª edição.
Ind Presi da Rep	Atenção ao turismo rodoviário.
ANNTTUR	Revisão da exigência de certificado de cadastro de empresa no Mtur.
MTUR	Discutir Turismo Sustentável e Infância.
ABRAJET	Conscientização e busca por uma solução para a VARIG.
FORNATUR	Empreendimentos turísticos em área de preservação permanente.
MTUR	Apoio a flexibilização dos vistos.
CONTRATUH	Indicação da Amazônia como um dos monumentos da humanidade.
MTUR	Sugestão do cancelamento da concorrência do Hotel de Foz do Iguaçu.
FENAGTUR	Lançamento do passaporte para o Guia de Turismo.
UBRAFE	Apoio para realização do registro no ponto travel para as organizações que não estão na pauta comercial.
Ind Presi da Rep	Referente a necessidade de maior segurança nos jogos Pan-Americanos
ANAC	Necessidade de rediscutir os aeroportos do Brasil.
ABRAJET	Atuação mais presente do IPHAN na preservação dos monumentos históricos de Fernando de Noronha.
Indicação Pres da República	Efetivo insuficiente da Polícia Federal em aeroportos para atendimento aos turistas.
ABIH	Concessão de vistos para estrangeiros por meio eletrônico.
FNHRBS	A respeito da legalização da operacionalização do Cruzeiro Rodoviário.
FORNATUR	A respeito da reciprocidade de vistos.
ABRACAMPING	Apoio a proposta para que os motoristas que tracionam trailer turismo possam rebocar trailer de até 6.000Kg.
ABAV	Ministério do Turismo trate com o governo argentino, por via diplomática o tema dos subsídios função da gripe suína.
ABRATURR	O CNPJ do produtor possa funcionar como núcleo comercial da atividade.
ABRAJET	Disponibilização de espaço e tratamento diferenciados para a mídia especializada nos estandes brasileiros em eventos de promoção internacional.
ABRAJET	Inclusão nos estudos da Fundação Getúlio Vargas, uma análise da segmentação da mídia especializada como negócio.
Ind Presi da Rep	Adoção de medidas de segurança aos turistas, nas cidades brasileiras.
Ind Presi da Rep	Articular o MTUR e a INFRAERO p melhor atendimento nos aeroportos, uso da identificação funcional dos profissionais de agências de viagens.
MTUR	Solicitação de moção solicitando a não extinção da comissão de desenvolvimento regional do Senado.

Indicação Presi	Mtur conversar com Infraero sobre melhoria do atendimento a passageiros nos aeroportos.
ANSEEDITUR	Apela à Infraero para tratar a dificuldade encontrada pelas secretarias de turismo municipais e estaduais em divulgar os produtos nos aeroportos brasileiros.
FENAGTUR	Formatação específica para o turismo - segurança de áreas turísticas e de risco.
ABREMAR	Falta de ambiente jurídico seguro (regularização) específica para o setor de cruzeiros, uma vez que são impactados por custos que são aplicadas aos navios de carga.
ABRACCEF	Ministério intervir contra a proposta de construção de uma segunda ponte ligando Foz do Iguaçu a Porto, Paraguai.
Ind Presi da Rep	Melhorar infraestrutura dos aeroportos.
AMPRO	Colocar a importância da categoria de eventos no planejamento estratégico e não apenas operacional.
SINDEPAT	Resolver gargalos referentes a parques temáticos.
ABRACAMPING	Incluir campings na matriz de hospedagem da copa.
ABBTUR	Regionalização do turismo
ABREMAR	Infraestrutura para navios e cruzeiros
FBHA	Sobre o trem do corcovado
MTUR	Questão da acessibilidade no turismo
CONTRATUH	Obter explicação para alto preço de passagens aéreas
FORNATUR	Investimento em turismo religioso
EMBRATUR	Divulgação do Brasil no exterior
MTUR	Regularização do exercício profissional de guias de turismo
FBHA	Processos de política de ocupação costeira
ABAV	Abertura dos céus a empresas estrangeiras
Embratur	Desenvolvimento de programa para aviação regional
ABBTUR	Rede de hospedagem domiciliar
ABRACAMPING	Articulação com petroleiras e entidades de classe do setor para montar estruturas condizentes nas estradas - período da Copa do Mundo
MTUR	Estratégia para aprimorar o turismo interno/rodoviário
MTUR	Promoção internacional do turismo
MTUR	Atenção ao turismo comunitário
ABREMAR	Apoio a cruzeiros marítimos
ABRARJ	Turismo sustentável
MTUR	Incentivo ao turismo interno
Câmara	Liberação dos vistos
MTUR	Valor do câmbio e impactos no turismo
ABEAR	Baixar os preços de passagens aéreas
<b>6.FUNIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO</b>	
ADIBRA	Maior integração da Câmara de Financiamento e Investimento do CNTur com o Mtur
FBC&VB	Engajamento do conselho nos Escritórios Brasileiros de Turismo no exterior
ABAV	Apoio a permanência Ministro Walfrido Mares Guia
ABBTUR	Inclusão do MEC no Conselho Nacional de Turismo



MTUR	Recuperar o funcionamento do conselho
EMBRATUR	Rever formas de encaminhar decisões e funcionamento do conselho
CONTRATUH	Periodicidade de reuniões CNUTR e câmaras temáticas