

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

**Joana Luiza Oliveira Alencar**

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

**Edgar Reyes Junior**

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

O objetivo deste texto é analisar como a atuação dos representantes da sociedade influencia no encaminhamento de demandas por políticas públicas. Sociedade é entendida aqui como agentes cuja natureza não está diretamente ligada ao poder público. O objeto de estudo é o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), e sua atuação deu-se por meio de reuniões ordinárias trimestrais e atuação em câmaras temáticas. O conselho possuía 75 representações em 2016, entre instituições públicas e entidades privadas, que indicam seus representantes titulares e suplentes, e todas elas podem participar das reuniões. 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 1990 e no início dos anos 2000. A composição do conselho possui cerca de 50% de cadeiras reservadas aos setores não governamentais, com predominância de representações empresariais.

As abordagens teóricas de redes sociais e campos foram utilizadas para a construção da análise, e a estrutura de relações montada a partir da concepção de redes permitiu observar a posição dos atores em um determinado campo. O campo é um microcosmo, que possui regras próprias, estrutura de relações, recursos materiais e simbólicos. O CNTur, como objeto de estudo escolhido, foi considerado um microcosmo no interior do espaço político governamental que compõe o setor de turismo no Brasil, que por sua vez foi denominado macrocosmo.

Investigou-se como os conselheiros se relacionam neste campo e o resultado dessa 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 as propõe e os conselheiros que comentam cada uma. Considera-se como demanda todos os pedidos, assuntos e propostas levadas ao conselho durante as reuniões ordinárias que permitem um encaminhamento e tenham provocado reação de pelo menos mais de um participante da reunião. As 220 demandas identificadas estão relacionadas a normas legais (23,5%), medidas relativas ao Sistema Nacional de Turismo (20%), financiamento e orçamento (9,5%), demandas setoriais específicas ou mais amplas (33,5%) e questões internas ao próprio CNTur (3,5%).

A partir das proposições e discussões, elaborou-se a rede de relações do conselho e foram divididos os atores por grau de centralidade na rede e quantidade das demandas levadas ao conselho no tempo considerado. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave, com foco nas demandas por eles propostas ao conselho, e pesquisa documental. No que se refere à estrutura da rede, percebemos que apenas um núcleo restrito de instituições tem se manifestado ao longo da história do conselho. Os atores mais centrais e propositivos foram os representantes do Estado, o próprio Ministério do Turismo e os indicados da presidência da República. Eles também estão entre os que levam mais propostas ao conselho. Todos os demais representantes públicos têm participação muito baixa no conselho. Entre os integrantes da sociedade destaca-se, em proposição de demandas, o segmento de representação profissional, apesar de ter 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:

*i)* a regulamentação de bingos e cassinos, que foi uma demanda da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh); *ii)* a regionalização do turismo, estreitamente relacionada com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que é uma das principais bandeiras da Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo (ABBTUR); e *iii)* a regulamentação do trabalho intermitente, que determina que a prestação de serviços pode ser descontínua, e foi defendida por duas entidades empresariais: Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel) e o Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB).

As entrevistas foram elaboradas e realizadas com base nas seguintes categorias de análise: representatividade do ator político, atores envolvidos em cada demanda, negociação de compromissos, ações posteriores à apresentação no colegiado e propensão a reforçar ou contestar regras. Também foram consideradas na análise as características dos atores demandantes: centralidade na rede e o quanto eles foram propositivos ao longo do tempo estudado.

Percebeu-se que, nos casos estudados, três características favorecem o encaminhamento satisfatório da demanda: diversidade de atores demandantes, existência de atores externos contrários e propensão da demanda a contestar regras preestabelecidas. A defesa em espaços internos ao conselho também favorece o encaminhamento de demandas, mas o seguimento pelo conselho não necessariamente auxilia no atendimento dessas.

A centralidade do ator na rede mostrou-se determinante para o encaminhamento satisfatório da demanda. No caso da regulamentação de bingos e cassinos e do trabalho intermitente, foram consideradas como de resultado satisfatório para seus proponentes. A demanda de regionalização do turismo, priorizada por uma entidade menos central na rede, foi apontada como de encaminhamento não satisfatório. 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 nas demandas consideradas de encaminhamento satisfatório quanto na que não foi.

Ao olhar para a atuação das entidades da sociedade, percebe-se que elas consideram o CNTur

como um espaço institucional de uma ampla rede por meio 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 limitam-se ao CNTur e às demandas investigadas, e pressupõe-se que o estudo de mais casos pode testar a aplicabilidade das categorias de análise em outros espaços de interação e em relação a outras demandas.

SUMÁRIO EXECUTIVO