

Teoria do Campo Social e Políticas Públicas: O Caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil

The Theory of Social Field and Public Policies: The Case of the Management Council of Tourism of Juiz de Fora, MG, Brazil

GILBERTO MAURÍCIO FRADE DA MATA¹, THIAGO DUARTE PIMENTEL², MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER³

DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

RESUMO^{4 5}

O número de Conselhos Municipais de Turismo ativos, em Minas Gerais, aumentou 516% nos últimos cinco anos, o que instiga a investigação do real aumento da participação política de agentes não governamentais na política de Turismo local. Neste escopo, este estudo de caso visa compreender o campo social e as políticas públicas de um Conselho Municipal de Turismo. A partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa, efetuou-se uma análise de conteúdo temática de atas de reunião referente ao período da gestão de 2011 a 2013. Os resultados apontaram o subcampo social do Conselho Municipal de Turismo, dentro do campo turístico, os capitais preponderantes na definição de políticas e como ocorre o condicionamento do conselho local ao Estado. Concluiu-se que existe uma dependência e uma possível tirania do Estado, que pode comprometer a consecução de princípios democráticos na atividade turística em nível municipal.

¹ **Gilberto Maurício Frade da Mata** – Mestre. Professor e pesquisador na Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0526029911940154> E-mail: gilbertofmata@gmail.com

² **Thiago Duarte Pimentel** – Doutor. Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9841188234449467> E-mail: thiago.pimentel@ich.ufjf.br

³ **Magnus Luiz Emmendoerfer** – Doutor. Professor e pesquisador na Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0919407313173824> E-mail: magnus@ufv.br

⁴ Versão preliminar deste artigo foi comunicada, como *working paper*, no evento Tourism & Management Studies [TMS].

⁵ **Recebido: 2 MAI 2017; Avaliado: MAI; Revisões: AGO; Aceito: 3 JAN 2018**

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade** 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

PALAVRAS-CHAVE

Turismo. Gestão Social. Campo Social. Conselho Municipal de Turismo. Minas Gerais, Brasil.

ABSTRACT

The number of Municipal Councils of Minas Gerais Tourism's active increased 516% in the last 5 years, what instigates the investigation of the real increased political participation of non-state actors in the local tourism policy. In this scope, this case study aims to understand social field and the public policies of a Municipal Tourism Council. From a qualitative research approach, it was conducted a thematic content analysis of meeting minutes for the period management 2011 to 2013. The results showed the social subfield of the tourism Council in the tourism field, the predominant capital in policy and how is the conditioning of the local council to the state. It was concluded that there is a dependence and a tyranny of the State that can jeopardize the implementation of democratic principles in the municipality level touristic activity.

KEYWORDS

Tourism. Social Management. Social Field. Tourism's Municipal Councils, Minas Gerais, Brazil.

INTRODUÇÃO

O estudo de caso contém uma análise de um Conselho Gestor a partir de alguns conceitos de duas vertentes: a Sociológica [Teoria de Campo Bourdieusiana] e a da Ciência Política [Políticas Públicas]. Nesta introdução há um breve preâmbulo sobre a instituição de Conselhos Gestores enquanto instâncias participativas de formulação de Políticas Públicas. Momento cujo objetivo é compreender o problema de ação coletiva que se tem configurado e a importância da abordagem teórico-analítica bourdieusiana, juntamente com os conceitos de políticas públicas para se compreender o fenômeno em análise.

A respeito da participação social, na qual se insere os conselhos, após a Constituição Brasileira de 1988, observa-se um conjunto de políticas públicas que visam incluir a sociedade civil nas decisões políticas do Estado. Uma das mais recentes iniciativas é um decreto que institui a Política Nacional de Participação Social, com o objetivo de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (Brasil, 2014, *s.p.*). Dentre os modos de participação como o voto, plebiscito, fóruns; a atuação em conselhos gestores de políticas públicas, tem sido apontado como aquela que tem mais potencial de mudança política e social por meio da representação da vontade sociedade civil na política (Martins, Martins, Oliveira & Soares, 2008). Estão instituídos nos níveis federal, estadual e municipal, e nas mais diversas áreas, como saúde, turismo e educação (Avritzer, 2006).

Além das disposições legais para a instituição dos conselhos gestores que constam na Constituição (Brasil, 1988), há incentivos Estatais para participação da sociedade civil em conselhos. Para o setor do Turismo, por exemplo, o Estado de Minas Gerais distribuiu somente no ano de 2014, por meio do critério Turismo da Lei nº 18.030, quase 8 milhões para 174 municípios (Fundação João Pinheiro, 2014). Deste modo, aqueles destinos turísticos mais organizados e que, principalmente, por meio dos Conselhos Gestores, difundem o princípio de inclusão da sociedade na política, são recompensados com uma parcela do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação).

Os dados da Fundação João Pinheiro (2015) permitem concluir que houve um crescimento significativo de gestões municipais que cumprem os requisitos desse critério da lei. Somente no período de 2011 a 2015, houve um aumento de 44 para 227 conselhos municipais de Turismo, ou seja, um crescimento da ordem de 516% no período analisado. Porém, será que estes conselhos criados, mantidos e incentivados pelo Estado, expressam, de fato, a participação de seus membros, como forma de uma vontade coletiva da sociedade civil? Para responder esta pergunta, este artigo tem o objetivo de analisar os agentes e sua dinâmica interativa dentro do campo turístico. Especificamente, tomaram-se como foco central deste campo as políticas públicas de turismo, enquanto objeto empírico de análise da disputa deste campo, já que é elemento central de disputa e influencia entre os distintos agentes.

Neste escopo, apesar da ciência política pressupor e estudar as relações de poder entre os atores, o tem feito a partir de seu *mainstream* funcionalista, conforme pode ser observado também no meta-estudo de Marques e Machado⁶ (2014). Com o intuito de avançar na discussão sobre as formas contemporâneas de gestão pública, especificamente nas modalidades consideradas participativas e democráticas, elegeu-se uma lente teórica distinta. Neste sentido, este artigo é uma tentativa de explorar a discussão sobre políticas públicas de turismo (PPT), assumidamente fora do paradigma dominante da “governança pública do turismo”, e a teoria social crítica francesa, em particular, àquela de inspiração *bourdieusiana*.

A perspectiva de análise sociológica, de Bourdieu, pode cumprir um duplo papel de inovação para o estudo de conselhos gestores de políticas públicas de Turismo: (1) Prover um enquadramento do campo a partir de objetos, lógica de funcionamento e demais elementos poucos utilizados na perspectiva funcionalista [como, por exemplo, a ideologia e o *habitus*], aspecto a ser evidenciado em como os grupos e atores configuram padrões de relação

⁶ Realizando um metaestudo, de corte bibliográfico, sobre os 831 trabalhos publicados nos anais do Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política/ABCP, no período de 2000 a 2012, esses autores constaram que ao inverso do que ocorre na grande área de ciências sociais, onde Pierre Bourdieu é o autor com o maior número de citações (13,4%) do total, especificamente na área de ciência política, no Brasil, esse quadro se inverte, Bourdieu sequer aparece na lista dos 12 mais citados, com frequência maior ou igual a 8,4% (o equivalente a 28 citações) em todo o período analisado (Marques & Machado, 2014).

assimétricos e se engajam neles, mesmo que aparentemente não tivessem razões racionais [ou esta não fosse a escolha mais racional] para fazê-lo. Além disso, (2) pode auxiliar a identificação de agentes, atores e coalizões determinantes na produção de uma *doxa*, *illusio* e um *habitus* que estruturam o enquadramento necessário para os demais atores que tiverem interesse de ingressar no campo.

Neste sentido, os conselhos são visualizados para além de uma dimensão estruturalista-funcionalista e os conselheiros, como agentes imbuídos de interesses que influenciam o processo político, ocupam e disputam posições, detêm diferentes capitais/capacidades, definem e são definidos pelo campo social que participam. Para efeitos deste estudo teve-se como objeto empírico de verificação o Conselho Municipal de Turismo [Comtur] da cidade de Juiz de Fora, no qual foram investigados os objetivos secundários: (1) identificar o campo social do Comtur, por meio da descrição das posições dos agentes, seus capitais e os resultados das relações; (2) identificar a *doxa*, *illusio* e o *habitus* deste campo; e (3) identificar a resultante da produção de uma agenda pública das políticas, por meio da reinterpretação das categorias do *mainstream* à luz da Teoria de Campos Sociais, como possível processo de formação de uma ação ou 'vontade' coletiva.

TEORIA DE CAMPO SOCIAL

O referencial teórico aborda a lente teórico-analítica, denominada teoria de campo bourdieusiana, juntamente com as definições inerentes à análise de políticas públicas de Turismo [*policy analysis*].

CAMPO SOCIAL - A seção apresenta o conjunto de conceitos da teoria bourdieusiana a saber: Campo social, agentes, capitais, *habitus*, *illusio*, *doxa*. De modo geral, a compreensão conjunta permite entender o funcionamento do campo social, como as pessoas que integram um "Campo social" específico, determinam e são determinadas pelas lutas por poderes inerentes ao campo. O estudo de um campo [social] busca conhecer uma realidade para além de uma dimensão funcionalista de um universo especificado de relações sociais, cujos agentes são reduzidos à reféns, alheios, inativos, reativos ou de maneira eufêmica, atores sociais (Bourdieu, 2005). A própria noção de agente, por si, indica o reconhecimento de pessoas que são capazes ou tem o potencial de definir e ser definidas pelos campos que participam.

Deste modo, o conhecimento de um determinado complexo de relações [campo social] na qual estão inseridas as pessoas, ou melhor, agentes, imbuídos de capital ou capitais [capacidades] e possibilita entender os resultados de ações, cursos de ações, assim como prever futuras ações. Os agentes de um campo social são definidos pelo volume e a estrutura do capital específico que possuem, que determinam e são determinados pela estrutura do campo. "O peso associado a um agente depende de todos os outros pontos e das relações entre todos os pontos, isto é, de todo o espaço compreendido como uma constelação

relacional” (Bourdieu, 2005, p. 24). Assim, o poder de um agente não é definindo unicamente pela quantidade de capital que possui, mas pelo reconhecimento de outros agentes de seu poder em determinado campo, sua posição.

O capital pode se referir: ao domínio ou posse de recursos financeiros [capital financeiro/econômico]; ao conjunto de conhecimentos apreendidos [capital cultural]; a rede de contatos [capital social]. Um agente pode possuir um ou mais capitais e em diferentes volumes. Neste estudo, um dos capitais identificados e analisados é o capital político: capital simbólico, na qual os agentes conferem a uma pessoa, ou a um objeto, os poderes que eles lhes reconhecem. Além de diferentes capacidades que os agentes possuam, seus interesses e disposições distintas, existe um *habitus* que age como uma pressão da estrutura do campo para garantir o ajuste social (Bourdieu, 2005). Quando o funcionamento de um campo é afetado pelos poderes de agentes de outro campo, tem-se a Tirania (Bourdieu, 2001). Como o campo é constituído e delimitado pelos agentes, os próprios têm o potencial de expandir sua influência ou diminuí-la, assim como limitar a participação de agentes, o que pode ser dito e feito. Os agentes criam as instituições, ou seja, normas, regras para minimizar os conflitos e aumentar as chances que os objetivos sejam alcançados. Os agentes também possuem a *illusio*, que é levar o jogo a sério ou estar no jogo (Bourdieu, 1996), no qual lutas ocorrem e se estabelece uma visão dominante, também chamada de *doxa* ou ortodoxia.

O Campo Turístico - Em plano mundial, o Turismo emerge como campo social própria a partir da modernidade, de forma concomitante e subordinada a ela, em função dos condicionantes estruturais que a mesma institui na nova sociedade nascente: liberdade de mobilidade, escolha individual, tempo livre remunerado e meios técnicos de transporte em escala e a grandes distâncias (Pimentel & Pimentel, 2013; Pimentel, 2015a). Tal emergência ocorre consoante um conjunto de processos e práticas sociais, que passam a existir em torno de um tema novo: o Turismo; o qual, por sua vez, traz objetos, interesses e capitais próprios, alvo de disputa e processos de influência dos agentes que se mobilizam em torno desse novo espaço social (Oliveira & Pimentel, 2016).

Esse novo espaço social, o campo social do Turismo, é constituído e influenciado por um conjunto de agentes [entidades de diferentes instâncias] que criam leis, decretos, normatizações, códigos, entre outras ações com o fim melhor estruturar este campo. Didática e esquematicamente, pode-se dizer que a morfogênese de um espaço social ocorre, inicialmente, de forma autônoma e autorregulada, a partir do conjunto de agentes que ‘entram’ no campo e do posicionamento ocupado por cada agente, de forma relacional e relativa [segundo a distribuição assimétrica de recursos que cada um consegue acumular, sincrônica e diacronicamente, ao longo do tempo e de sua trajetória]; sendo, subsequentemente, no momento ulterior, condicionado pela estrutura social de posições instituída no momento anterior, que retroalimenta o espaço social e condiciona as

possibilidades de acesso e acúmulo de recursos em função da posição ocupada por cada participante, nas sucessivas ‘rodadas’ posteriores⁷ (Pimentel, 2012).

Uma vez que este espaço social é formado por e dependente dos agentes que o ocupam, observa-se que em nível mundial existe a Organização Mundial do Turismo (OMT); no Brasil em nível federal, o Ministério do Turismo (MTur); Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo; Conselho Nacional de Turismo, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Nos estados brasileiros existem as Secretarias de Turismo Estaduais, Conselhos Estaduais de Turismo e a nível municipal, os Conselhos Municipais de Turismo (Figura 1).

Figura 1. Campo do Turístico: Do mundial ao local



Fonte: Elaboração dos Autores, 2017.

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

O Campo Estatal e sua Interface com o Campo Turístico - O campo estatal detém o capital estatal que é poder sobre diferentes tipos de capital e sua reprodução, o que o faz ter poder para codificar e interferir nas taxas de câmbio de capital, usar da

⁷ O processo de estruturação aqui assumido é aquele descrito e explicado por Pimentel (2012), no plano social, mais amplo; e aplicado ao contexto turístico, em particular, tal como exemplificado em Oliveira e Pimentel (2016).

violência física e simbólica em um território e sobre uma população (Bourdieu, 1996). A codificação da linguagem é o poder ‘de fazer coisas com palavras’, que se emana principalmente por meio das leis para as esferas particulares da vida social de cada uma que vive em um determinado território. As definições expressas na lei tendem a entranhar no comportamento das pessoas. Com o tempo naturalizam-se, ou resulta em um *habitus* (Bourdieu; Inda, 2001). De acordo com Bourdieu para compreender o que ele chama de “efeito universal” ou a dimensão simbólica do efeito do Estado é preciso compreender o funcionamento do burocrático e do jurídico ou os juristas.

Nas palavras de Bourdieu (1996) os Juristas produzem “o discurso performativo sobre o Estado que, sob a aparência de dizer o que ele é, fez o Estado ao dizer o que ele deveria ser, logo, qual deveria ser a posição dos produtores desses discursos na divisão do trabalho de dominação” (p. 121). Pode ser entendido que a normatização define categorias, classes, a relação de dominantes e dominados, possibilidade de ação, assim como define o próprio Estado a partir da influência do próprio capital estatal que institui inclusive o Jurídico. Especificamente, no que tange aos Conselhos Municipais no Brasil, observa-se que a constituição brasileira de 1988 (Brasil, 1988) reconheceu e normatizou os Conselhos setoriais, em nível nacional, federal e municipal, como espaço de participação no processo político, assim como conferiu maior autonomia aos municípios, dispondo inclusive da possibilidade de estes possuírem uma lei orgânica. Aos 23 dias de maio de 2014, foi publicado o Decreto n. 8.243 (Brasil, 2014) que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Estes atos normativos previram, acima de tudo, além de diversos canais de participação, a própria menção dos conselhos gestores de políticas públicas, definidos como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (Brasil, 2014). Embora os conselhos sejam criados para incluir a sociedade civil nas decisões políticas de variados temas políticos como Saúde, Educação, Turismo, etc, não há estudo sobre este tema que não enfatize a precariedade da participação cidadã nestas organizações e submissão a poderes locais dominantes (Abramovay, 2001). Em particular, neste estudo, empiricamente considerou-se como objeto de análise a dinâmica interativa entre os agentes em torno do processo de elaboração de políticas públicas de turismo⁸ dentro do campo turístico (Pimentel, 2014; 2015b) da cidade de Juiz de Fora, segundo a suposição

⁸ Este marco, aunque no sea sinónimo del propio campo, en términos empíricos-analíticos se convierte, en buena medida, en un recurso operativo razonable y satisfactorio de aproximación y captación del campo. Según Bourdieu (2001a), en nuestras sociedades, el Estado, en cuanto estructura organizacional y regulador de las prácticas, contribuye de manera determinante en la producción y reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad, ejerciendo una acción formadora de disposiciones duraderas a través de las restricciones y disciplinas corporales y mentales que impone al conjunto de los agentes. De esta forma, el Estado crea una especie de orquestación inmediata del *habitus*, que es el fundamento del consenso compartido que constituye el censo común” (Oliveira e Pimentel, 2016, p. 186).

analítica de que o processo institucional de elaboração de políticas públicas em turismo – tratado no âmbito do conselho municipal gestor de Turismo de Juiz de Fora – envolveria virtualmente a quase totalidade [ou pelo menos a maior parte] dos agentes relevantes no campo turístico em tela. Nesse sentido, assume-se que:

[...] la construcción de las políticas y los agentes que interfieren en su formulación e implementación, están directamente o indirectamente relacionados con la gran parte de los agentes del campo, sean en su formulación o implementación, visto que se trata de mecanismos que una vez creados ejercen normatividad y coercitividad sobre cualquiera que esté en el campo (Bourdieu, 2001b; 2004). Además, las políticas públicas son un objeto de disputa entre los agentes sociales, que buscan moldearlas de acuerdo a sus intereses (Oliveira e Pimentel, 2016, p.186).

Assim, ainda que não seja sinônimo do próprio campo, em termos empíricos-analíticos, se converte, em boa medida, em um recurso operativo razoável e satisfatório de aproximação do campo [cf. figura 3, onde se explicita zona de sobreposição entre o campo social do turismo e a estrutura burocrática estatal que lhe confere normatividade através das políticas públicas de Turismo]. Segundo Bourdieu (2001a; 2004), em nossas sociedades, o Estado, enquanto estrutura organizacional e mecanismo regulador de práticas sociais, contribui de maneira determinante na produção e reprodução de instrumentos na construção da realidade, exercendo uma ação formadora de disposições duradoras através de restrições e disciplinas corporais e mentais que se impõem ao conjunto de agentes do campo (Oliveira e Pimentel, 2016). Desta forma, o Estado, cria uma espécie de orquestração imediata do *habitus*, que é o fundamento do consenso compartilhado que constitui a *doxa* [senso comum] unificante do campo.

POLICY ANALYSIS - Uma política pública pode ser entendida como uma forma de resolução pacífica de conflitos (Rua, 2009). De acordo com Schmitter (1984), a função de uma política é “resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua uma das partes em conflito” (p. 36). Tomando por base estas definições, tem-se subjacente a ideia de conflito, entre atores individuais ou coletivos, que pode se dar em razão de diferentes motivos como, por exemplo, recursos financeiros, físicos, materiais, simbólicos, etc. Na análise de políticas [*policy analysis*] alguns conceitos são comumente adotados: *policy network/issue network*, *policy arena* e *policy cycle* (Frey, 2000). O *policy network* são as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy* (Hecl, 1978). Porém, quando um grupo de atores não se constitui em torno de uma política setorial como um todo [a política de Saúde, de Educação ou de Meio Ambiente], mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas [por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental], são chamadas de ‘*issue network*’ (Miller, 1994).

A *policy arena* são os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, sejam eles de distribuição de recursos a grande parte da sociedade; a redistribuição de recursos de uma finalidade para atender outra, considerada prioritária; normatização por meio de decretos, leis, portarias, e as políticas constitutivas que definem as condições de definição das políticas regulatórias, redistributivas e distributivas (Lowi, 1972). Por fim, o *policy cycle* é uma compreensão processual da política, por meio da definição de cinco fases: percepção do problema, definição da agenda, formulação do programa, implementação e avaliação. A percepção de problema envolve a percepção pelos agentes dos problemas mais apropriados para tratamento político (Frey, 2000). A definição de agenda é o processo de decisão das questões que serão foco de ações governamentais (Theodoulou, 1995).

Na elaboração de programas são estabelecidos projetos capazes de resolver as questões que estão na agenda. A implementação é execução do programa por agentes definidos no planejamento do programa. A avaliação é a verificação do atendimento dos objetivos propostos, normalmente baseado em indicadores previamente definidos. Os resultados da avaliação podem servir para adequar uma política ou encerrá-la.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa delinea-se em termos de natureza como qualitativa, pelas intenções interpretativas em emprego do estudo de caso, cujas técnicas de coleta e análise, foram principalmente a pesquisa documental. O *caso* foi o Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora (Comtur/JF), Minas Gerais e os sujeitos de pesquisa, todos os agentes que compõe este conselho. A acessibilidade a esses agentes, bem como a proximidade geográfica deste conselho em relação a universidade de origem da maioria dos autores deste artigo, foram os critérios de escolha do Comtur/JF como *locus* de análise do objeto de pesquisa.

Os estudos de casos são empregados ao se colocar questões do tipo 'como' e 'por que', em situações de baixo controle do pesquisados sobre os eventos e quando o foco são fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (Yin, 2015). Os documentos, objetos de análise, foram as atas do Comtur-JF de 2011 a maio de 2013. Aquele é o ano no qual o Conselho iniciou seus trabalhos e maio de 2013, última reunião antes da posse de novos conselheiros. A escolha de atas está pautada na variedade de informações que se tem da dinâmica da ação coletiva que ocorre neste espaço, além de ser um documento que consta a assinatura de agentes governamentais e da sociedade civil que estão de acordo, assegurando a veracidade do conteúdo deste documento, o que potencializa sua validade.

Em termos de coleta e análise de dados, no primeiro objetivo, identificar o campo social do Comtur, ocorreu por meio da recuperação de documentos [atas, sites oficiais do Estado] para a descrição das posições dos agentes, os resultados das relações que influenciam a atividade

turística e seus capitais. No segundo objetivo, identificar a *doxa*, *illusio* e o *habitus* deste campo, a partir da coleta de dados em atas, procedeu-se sua interpretação a partir da Teoria de Campo Social de Bourdieu e conceitos de *Policy Analysis*. Somado a isto, dados secundários foram investigados em publicações oficiais do Estado disponíveis em sites como do Ministério do Turismo, Secretaria de Turismo de Minas Gerais, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e Conselho Municipal de Juiz de Fora. Para a identificação do *Habitus* e dos Capitais foram buscadas informações no site do Comtur/JF e no buscador de dados Google.com.

O terceiro objetivo, verificar o processo de formação de uma vontade coletiva, foi investigado por meio do método análise de conteúdo com base nas técnicas de Bardin (2006). Para tanto, procedeu-se uma análise de conteúdo que é “a manipulação de mensagens [conteúdo e expressão desse conteúdo] para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem” (Bardin, 2006, p. 46). Assim, por meio de categorias, ou unidades de significados intencionalmente criados, de acordo com uma teoria prévia, é possível por meio da análise de conteúdo inferir informações que não estão evidenciadas diretamente no documento. As macros-categorias que orientaram a busca de dados foram: *Policy network*, *Policy Arena* e *Policy Cycle*, Quadro 1. Estas categorias maiores foram especificadas em componentes, cuja função foi orientar a pesquisa nas atas dos conselhos, ou seja, cada componente, foi buscado em todas as atas do período em análise.

Quadro 1. Categorias para análise de conteúdo

CATEGORIAS	POLICY NETWORK	POLICY ARENA	POLICY CYCLE
Componentes	Projeto, programa, nome de cada agente, nome da entidade	Leis, Decretos, Editais, R\$	Discussão, execução, avaliação, monitoramento, agenda, implementação

Fonte: Elaboração dos Autores, 2015.

A busca preliminar destes componentes foi fundamental para avançar em uma discussão qualitativa dos dados, a partir também de trechos da ata. Para a busca de nomes de agentes e de entidades que frequentaram de março de 2011 a maio de 2013 foi necessário fazer o levantamento de todos os nomes por meio da lista de assinaturas na posse e verificação da assiduidade nas reuniões. Aqueles que foram somente na reunião de posse, fevereiro foram excluídos da análise [critério de exclusão].

O método documental constituiu a principal ferramenta para coleta e análise de dados. A estratégia adotada permitiu a redução dos custos financeiros da pesquisa, a eficiência na coleta de informações e opiniões de membros do conselho, pois o contato presencial seria custoso tanto no aspecto de conciliar agendas, marcar um dia e horário com cada membro. Consoante aos objetivos de pesquisa elegidos, na qual sugeria um recorte temporal maior para entender o campo social e as predominâncias de políticas públicas de turismo, dificilmente

sem recorrer a documentos de dois anos ou mais com registro de falas dos participantes seria possível chegar às conclusões do estudo. Assim, a coleta de dados, via entrevista, por exemplo, dificilmente alcançaria uma riqueza de informações para os objetivos elegidos.

As limitações do método estudo de caso estão na qualidade das informações coletadas e na dificuldade de generalização da pesquisa. A primeira refere-se à fontes de dados em termos de não-representatividade e à subjetividade dos documentos. Quanto à representatividade, pode ocorrer de mesmo com a validação as atas, mediante a assinatura dos membros, trechos das reuniões deixarem de ser registrados. Portanto, não necessariamente os documentos são uma reprodução fiel da realidade, mais um recorte das partes julgadas como mais importantes para registro, de acordo com a subjetividade de uma coletividade. Quanto a dificuldade de generalização, corrobora-se com Yin (2015) que o foco não é precisão de características de uma população a partir de procedimentos quantitativos, mas a generalização de proposições teóricas

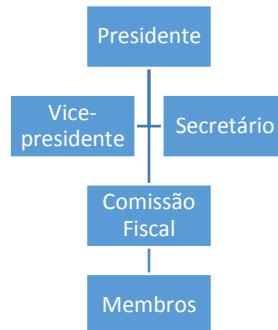
ANÁLISE: TEORIA DE CAMPOS SOCIAIS E *POLICY ANALYSIS*

A proposta de utilização do *policy analysis* está pautada na utilização de categorias próprias dos conceitos utilizados, para discutir políticas públicas de turismo, projetos, programas, grupos de discussão, ciclos de uma política, em uma perspectiva diferente do *mainstream*, e por meio do diálogo com a teoria de campos sociais.

O Espaço Social do Comtur como subcampo turístico: a normatização do Comtur-JF, posições dos agentes, seus capitais - O Comtur de Juiz de Fora, foi instituído pelo poder público municipal em 2010 pela Lei n. 12.178 (Juiz de Fora, 2010), a qual foi alterada em 2013, conferindo uma natureza consultiva, de assessoramento e fiscalização, destinado a orientar, incentivar e promover o Turismo no Município de Juiz de Fora. O conselho está vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e normatizado pelas Comissões Técnicas e entidades participantes.

A Lei n. 12.178 (Juiz de Fora, 2010) estabelece as competências do Comtur, que estão relacionadas ao Plano Municipal de Turismo, fiscalização do Fundo Municipal de Turismo [Fumtur], dispor e opinar sobre assuntos da assembleia, divulgar e preservar o turismo da cidade e estabelecer relações com órgãos federais, estaduais, municipais e entidades privadas. Sobre o Fumtur, esta lei dispõe as finalidades de aplicação do fundo e a vinculação ao Plano Municipal do Turismo. Também foi instituído que o Comtur será composto por 21 membros titulares e seus respectivos suplentes. Nesta lei especifica os representantes de órgãos da Prefeitura diretamente relacionados ao Turismo, e representantes de entidades não governamentais que guardam interesses privados, e de cursos de turismo. Estes representantes estão dispostos nas posições apresentadas na Figura 2.

Figura 2. Posições no Conselho Turismo de Juiz de Fora-MG [COMTUR-JF].



Fonte: Elaboração dos Autores, a partir Lei n.12.178 (Juiz de Fora, 2010).

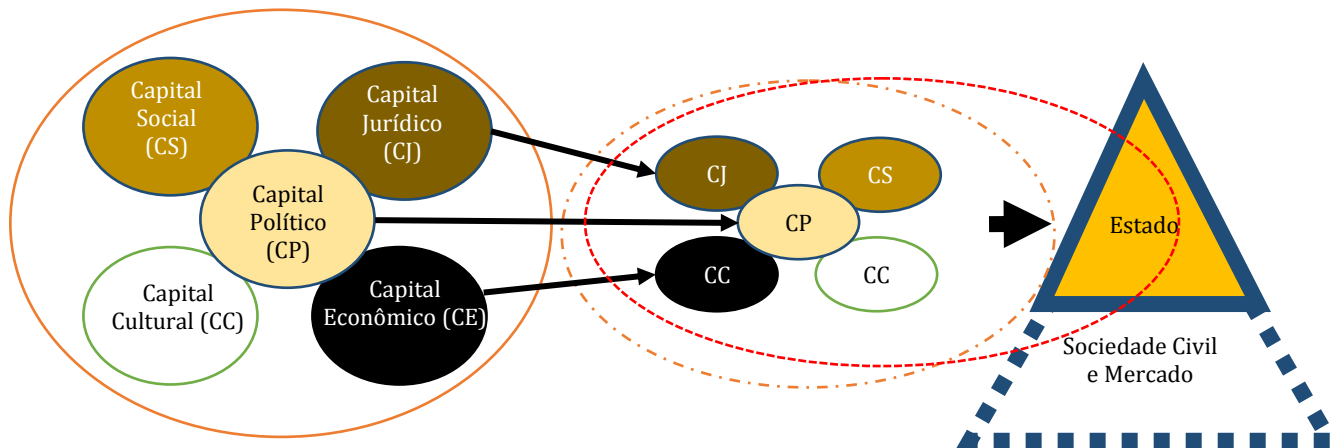
Estas posições têm duração de dois anos, onde o presidente é a posição de liderança do Conselho e uma de suas funções é levar demandas para o poder público local. Inerentes às posições definidas em lei própria, estão os capitais. O Presidente do Conselho é o agente com maior capital político do espaço social em análise, capital político que é inerente à posição de presidente do Conselho, instituído em lei própria. Evidência aponta interesse deste agente com o campo estatal, pois em 2004 há registro de sua candidatura para vereador, porém não se elegeu. De acordo com as atas, este agente presta serviço para organização de interesse privado. A posição de vice-presidente possui mais capital político do que os membros, porém inferior ao presidente, está diretamente vinculada ao poder público local, com cargo em uma secretaria municipal. Entre os membros há aqueles com elevado capital cultural, capital econômico, capital social, ou combinações destes capitais, porém com capital político em menor grau. Os agentes são dos mais diversos campos sociais, dentre eles estão, campo acadêmico e campo econômico.

Doxa, habitus e illusio do Comtur-JF - O campo social do Comtur pode ser analisado como um campo em definição, que não atingiu sua plenitude para firmar-se como um campo distinto e atingir os objetivos que foram idealizados pela constituição federal e local. Não se pode assegurar, porém, que a sua concretização como um campo estatal seja a melhor solução, devido principalmente ao *habitus* predominante no Comtur e sua própria *doxa*. Seguir todos os princípios do campo estatal seria o mesmo que o conselho ser um adendo, um órgão do Estado. No entanto a proposta, conforme a constituição do Brasil (Brasil, 1988) é ser um órgão do Estado, Mercado e comunidade para decisão de políticas públicas de turismo de um tema a que se propõe. Esta proposta parece exigir um *doxa, habitus* distintos.

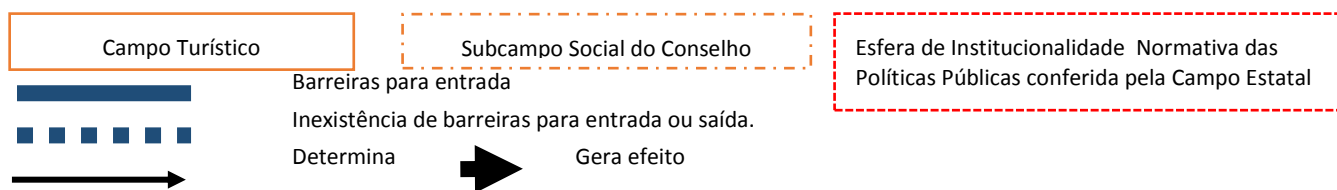
Os conselhos reúnem agentes de vários campos, seja acadêmico, econômico, os quais são portadores de *habitus* distintos. O fato de este espaço social ser um local da diversidade, seria necessário então uma codificação proposta por todos agentes deste espaço para otimizar a comunicação e articulação dos agentes que valorize e facilite a articulação desta diversidade,

no sentido de um único *habitus*. A Figura 3 representa a relação entre o campo estatal, o campo social do conselho e o efeito desta relação.

Figura 3. Representação subcampo Conselho Municipal de Turismo, dentro do campo turístico



Legenda:



Fonte: Elaboração dos Autores, 2015.

A proposta de ser um órgão de participação política sem um *habitus* político tem sido contundente na definição do alcance dos objetivos. Os conselheiros querem legitimidade, reconhecimento do campo estatal, estando distantes do *habitus* político que é preponderante ou um dos mais considerados no campo estatal.

RESULTANTE DA PRODUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA DAS POLÍTICAS, SEGUNDO CATEGORIAS DO MAINSTREAM À LUZ DA TEORIA DE CAMPOS SOCIAIS, COMO FORMA DE UMA AÇÃO OU ‘VONTADE’ COLETIVA.

Issue Network - A partir da análise das atas foi possível perceber que a natureza das políticas discutidas, se tratavam de projetos, ou melhor, *issues networks* e não *policy networks*. Assim, no Quadro 2 são apresentadas as posições do[s] agente[s] proponentes das iniciativas para resolver problemas que poderiam afetar o turismo local. Em cada posição, há um capital ou conjunto de capitais que a caracterizam e podem influenciar a agenda política.

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. *Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade* 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

Quadro 2. Issues networks, posição dos agentes proponentes e situação da proposta.

Propostas	Finalidade	Posição	Situação
Projeto "Viver Juiz de Fora"	Incentivar a população local e turistas a conhecer a cidade e seus atrativos. "O cidadão deve gostar e acreditar na cidade desde o berço, por isso devemos trabalhar na base, e o caminho é a educação".	Membros	A conclusão não consta em ata.
Diagnóstico de pontos turísticos	Diagnosticar os pontos turísticos de Juiz de Fora	Membros	Evidência que a proposta não teve êxito, pois após 5 reuniões (5 meses) uma proposta semelhante entra em pauta.
Diagnóstico de pontos turísticos	Diagnosticar os pontos turísticos	Membros	Foi firmado um convênio entre a prefeitura e uma instituição de ensino superior a qual foi concluída.
Diagnóstico de pontos turísticos	Produzir diagnóstico, um mapeamento das rotas e o "Inventário da Produção Acadêmica" relacionados aos atrativos de Juiz de Fora	Membro	A conclusão da proposta não consta em ata.
Rota turística	Rota turística por meio de ônibus urbanos, onde as pessoas poderiam conhecer os atrativos do município através de passeios.	Vice-Presidente	A conclusão da proposta não consta em ata.
Projeto de sinalização	Sinalização atualizada e bilíngue	Presidente	Projeto de sinalização com previsão de início.
Flanelinhas	Conferir caráter social e não inibir as pessoas em eventos	Presidente e Membro	A conclusão da proposta não consta em ata.
Flanelinhas	Conter ação dos flanelinhas	Membro	A conclusão da proposta não consta em ata.
Projeto de segurança no Parque Halfeld	Oferecer maior segurança aos visitantes por meio do aumento de guardas.	Membro	A conclusão da proposta não consta em ata.
Posto de informação Turística	Oferecer informação turística de Juiz de fora	Membro	Não concluído, pois 7 meses depois entra em pauta a mesma proposta.
Posto de informação Turística	Oferecer informação turística de Juiz de fora	Membro	Não consta em ata retomada desta pauta.
Toten	Oferecer informação Turista de Juiz de fora	Presidente	Recurso aprovado
Aplicativos, download no celular	Oferecer informação Turista de Juiz de fora	Membro	Não consta em ata retomada desta proposta.
Casa do turismo	Ser um local de referência de turismo em Juiz de Fora	Presidente	Não concluído
Apoio a evento	Apoiar um evento popular em Juiz de Fora	Membro e presidente	Concluído mediante articulação/cooperação
Câmbio em Hotel	Trocar moeda estrangeira nos hotéis.	Membro	Não consta em ata retomada desta proposta.

Fonte: Elaboração dos Autores, a partir das Atas 2015.

A partir da análise do conjunto de agentes que fizeram propostas, observou-se que aquelas ideias que se tornaram projeto, ou foram consideradas para uma possível implementação, ou foram implementadas, são provenientes do agente com mais possuía capital político. Um caso

interessante foi o de um agente, com elevado capital cultural, que após várias tentativas de apoio a um projeto no Conselho, por motivo desconhecido, deixou este espaço social e articulou-se com um agente do Conselho, com elevado capital político. A partir da articulação de agentes com elevado capital econômico e intermediação do ator com mais capital político, o resultado foi que em poucos meses conseguiu o apoio. A constatação da ‘liberdade’ para frequentar as reuniões, instigou a investigação da assiduidade dos agentes às reuniões. A Tabela 1 contém dados referentes a frequência observada [FO] em dias de reuniões, cujo total é 33, e a frequência relativa [FR], nos 27 meses analisados. Os dados foram organizados por ordem decrescente de assiduidade.

Tabela 1. Posições com agentes mais assíduos

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

Fonte: Elaboração nossa por meio das atas.

Conforme a Tabela 1, 25 dos conselheiros, ou 87% dos agentes, ausentaram-se em mais da metade das reuniões realizadas. Não obstante este fato, parecia existir uma *illusio* entre os membros, tomando por base a quantidade de propostas expostas no Quadro 2. Entre os fatos podem estar relacionados ao enfraquecimento da *illusio*, estão: 4 projetos aprovados em 2 anos [tanto que houve reclamações expressas em ata sobre a ‘prática’ do que era discutido]; decisões que afetavam diretamente o conselho eram criadas pelo poder público, como normas, regimentos, leis; falta de recursos para a quantidade de projetos; o controle informal dos projetos, não havia o registro, ou fixação de etapas para acompanhamento de projetos, a comunicação era informal nas reuniões: vai ser feito isto, foi feito aquilo, mas de forma isolada. Assim, projetos ou ideias caíam no esquecimento e voltavam para a pauta das reuniões, como os casos dos ‘flanelinhas’ e do ‘projeto de inventário turístico’, que constam no Quadro 2.

Todas estas causas contribuem para o enfraquecimento do conselho, perda de legitimidade e geram oportunistas. Um deles é a implementação de recursos financeiros, com o quórum baixo, em projetos que podem não representar uma vontade coletiva, que contraria a própria lógica de funcionamento do conselho. Um exemplo, trata-se da única reunião em um período de dois anos e três meses que houve decisão de investimento de recursos. Na ocasião havia 8 pessoas para decidir 64 mil reais. A justificativa foi que o regulamento deste Conselho

estabelece que mesmo com o quórum baixo, passado os 30 minutos pode ser iniciada a reunião, sem mais nenhum impedimento.

Policy arena - As relações dos agentes nas políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas diferem-se principalmente na frequência de conflitos, assim como na mudança das relações dos agentes no campo. Quanto ao aspecto distributivo, é possível, a partir dos documentos, discutir aspectos relativos aos recursos disponíveis ao conselho. Evidências apontam que o recurso foi distribuído entre os setores por um agente da Prefeitura, que envolveu uma discussão em torno do valor, pelo motivo de escassez de recursos. Contudo, esta foi uma discussão exclusiva para agentes públicos da Prefeitura que disponibilizaram certo recurso ao Conselho. Esta dependência de recursos, do Conselho junto à Prefeitura, acaba por limitar o desenvolvimento pleno dos projetos propostos, que gera discussões e descontentamentos por parte dos membros. A quantidade de recursos causou a priorização de alguns projetos de acordo com uma ordem fora do campo do conselho, o que Bourdieu (2001) chama de tirania, assim como a quantidade de recursos para cada área de atenção, como editais para projetos, eventos, etc.

Ao contrário da teoria, que diz que as políticas redistributivas são orientadas para o conflito (Windhoff-Héritier, 1987 *apud* Frey, 2000), houve uma situação que um ator decidiu transferir o recurso aprovado para outro evento. “Agente A informou que dadas as dificuldades [...] desistiu de fazer o evento e, gostaria, portanto, de solicitar que o recurso destinado ao evento fosse reconduzido para outro evento aprovado no edital o [...]”. A redistribuição pode causar conflito sim, mas depende da posição e do agente que inicia a redistribuição.

As políticas regulatórias institucionalizam e legitimam temas que poderiam não ser considerados no conselho. No Comtur-JF, após a reunião de 2011, o Turismo foi contemplado na Lei Orgânica municipal, o que em nível local pode ter representado uma iniciativa para a estruturação do campo fortemente vinculado ao campo estatal. Contudo, a lei também pode limitar, ou restringir ações que podem contribuir para um objetivo que a lei propõe atingir. Um exemplo é o art. 10 da Lei 12.178 de 16 de janeiro de 2010, que não contempla o investimento do Fumtur em entidades e associações que participam direta ou indiretamente com a atividade de Turismo. Outro ponto é o Fumtur estar organicamente ligado ao orçamento da Prefeitura, e parcela do ICMS ir para o Tesouro no município e não para o Fumtur.

O modo que as políticas regulatórias são constituídas e divulgadas podem revelar indícios para a sua aprovação ou não. Exemplo foi a Lei 12.178, a lei do Comtur-JF, que foi proposta por uma comissão especial para depois ser levada ao conselho para votação pelo agente com mais capital político. O resultado foi a aprovação unânime. Uma política constitutiva que pode ter alterado a relação dos agentes é a regra para aprovar projeto e conseguir recursos por edital,

que pode ser observada no trecho “informa novamente que a secretaria não tem como conseguir recursos, porque dinheiro no momento é somente via edital” (Comtur, 2013, p. 2).

Com isto, a partir de 2013, notou-se uma profunda redução das articulações entre os membros para realizar projetos. Assim, esta política constitutiva de decidir os recursos apenas por edital mudou as relações entre os agentes, assim como o conteúdo das discussões no Conselho e reduziu as articulações que geravam cooperações entre os atores. Um exemplo de cooperação, foi o diretor da Associação de Bares e Restaurantes oferecer refeições e o presidente da Associação de Hotéis oferecer leitos, para um evento que geraria fluxo de turistas na cidade. Esta cooperação é benéfica para todos envolvidos, pois aqueles que oferecem recursos ganham com a divulgação, e a aquele que recebe o recurso, economiza ou facilita a realização do evento. No entanto, quando um projeto deste vai para o edital e não é contemplado, ou não entra nas discussões do conselho acaba por limitar o potencial de cooperações. Em uma discussão sobre o pedido de apoio para um evento que iria gerar divisas para o turismo local, foi identificada esta tendência a maior codificação, burocratização do Conselho:

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

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

Policy Cycle - A respeito do ciclo político não foi constatada uma forma estruturada ou processual para dar sequência aos projetos ou garantir a retroalimentação de informações importantes para a manutenção. Os resultados de avaliações, ou a intenção de avaliar projeto que foram implementados, nem foram mencionadas nas atas. As avaliações foram apenas para diagnosticar o turismo local, e facilitar a decisão sobre planos ou projetos de Turismo. Sobre a questão da implementação em abril de 2011, 5ª reunião do conselho, foi presenciada certa desconfiança: “sugere que ao final da reunião já esteja definido o plano de ação, já que há uma preocupação que a discussão não saia do papel, e reforça, temos que colocar em prática!” (Comtur, 2011, p. 3). Em maio de 2012, houve uma evidência que a situação persiste: “ênfatisa que se deve tornar mais eficiente, ser mais contundente e não ficar apenas nas reuniões, entrar em contato com a Câmara ver quem tem o interesse e começar a colocar em prática” (Comtur, 2012, p. 1).

Diante das dificuldades para colocar as ideias em prática e reduzir os conflitos, o próprio presidente e vice-presidente do conselho enfatizaram a maior codificação do processo, exigindo o aceite de projetos somente via edital, o que reduziu as chances da discussão de uma agenda de projetos pelos membros do conselho, assim como a decisão por votos das prioridades, pois os projetos eram decididos por uma comissão de avaliação. Deste modo, somente projetos que atendiam os requisitos do edital eram aprovados para a implementação, que foi uma simplificação, que gerou benefícios para a gestão do conselho, em aspectos funcionalista, porém, na dimensão substancial, teve como efeito a redução das articulações por meio dos capitais econômicos, cultural, político, dos agentes para viabilizar projetos.

CONCLUSÕES

Este artigo teve o objetivo de analisar os agentes e sua dinâmica interativa dentro do campo turístico. Especificamente, tomaram-se como foco central deste campo as políticas públicas de Turismo, elaboradas no âmbito do Conselho Municipal de Turismo [Comtur] da cidade de Juiz de Fora, enquanto objeto empírico de análise da disputa deste campo, já que é elemento central de disputa e influencia entre os distintos agentes, visando identificar o campo social do Comtur, por meio da descrição das posições dos agentes, seus capitais e os resultados das relações; a *doxa*, *illusio* e o *habitus* deste campo; e a resultante da produção de uma agenda pública das políticas, por meio da reinterpretação das categorias do *mainstream* à luz da Teoria de Campos Sociais, como possível processo de formação de uma ação ou “vontade” coletiva.

No que tange às políticas públicas de turismo, buscou-se evidenciar a inserção do objeto empírico ‘políticas públicas de Turismo’ como elemento aglutinador dos agentes do campo turístico em torno do campo, como um objeto de disputa a ser influenciado [como prevê a teoria de Bourdieu]. Todavia, este é apenas um dos objetos em disputa deste campo. Muitos outros poderiam ser considerados, no entanto, dada a sua ubiquidade, normatividade e coercitividade sobre todos os agentes do campo [tanto os que participam da formulação de políticas como os que não participam]; assim, optou-se por este objeto empírico em particular. Ainda que Bourdieu não identifique exclusivamente a *arena pública* [ou o espaço social/público] com as *políticas públicas*, em si mesmas, em sua integralidade; tomamos as políticas públicas de turismo [e, em particular, o espaço social institucional em que elas são elaboradas] como um objeto de análise da interação dos agentes no campo turístico.

No que se refere à identificação do campo social do Turismo e seu subcampo do Comtur, por meio da descrição das posições dos agentes, seus capitais e os resultados das relações, pode-se evidenciar que parece existir uma relação direta entre o volume de capitais e a posição dos agentes no campo, bem como entre suas posições e a capacidade e influencia na ação neste espaço social - decisões e ações - e, por último, entre as propostas [decisões/ações] apreciadas

e aquelas que são escolhidas como mais relevantes [em geral, dos agentes mais influentes no campo], corroborando assim estudos anteriores (Pimentel, 2014).

Em relação à *doxa*, *illusio* e o *habitus* deste campo; as propostas dos agentes com menos capital político [capital mais valorizado pelo campo estatal], que são os agentes da sociedade civil, tem pouca legitimidade decorrente da posição que ocupam neste campo condicionado pelo Estado, afetando diretamente a efetividade da participação política destes agentes, como foi observado no número de projetos aprovados e propostos por agentes interessados no turismo, que ocupam a posição de membros do Conselho. Devido às regras, leis, decretos, recursos oferecidos e estabelecidos pelo Estado, observou-se que os membros do Comtur estudado almejam assim a legitimidade ou reconhecimento do poder público local para conseguirem mais recursos e facilidade no alcance dos objetivos em prol do turismo, o que também pode contribuir mais ainda para a partidarização dos conselhos e dependência do Estado para a tomada de decisões.

Por fim, os dados evidenciam que esta dependência gera diversos efeitos que podem afetar a qualidade e o desenvolvimento do turismo no município, como a falta de legitimidade de uma vontade coletiva, a busca de integração do conselho ao campo estatal, a dependência do Estado para a tomada de decisões e a permissão de uma possível tirania pelo Estado. Ao reler a produção de uma agenda pública das políticas, por meio da reinterpretação das categorias do *mainstream* à luz da Teoria de Campos Sociais, como processo de formação de uma ação ou 'vontade' coletiva, este estudo conclui que o Estado determina a dependência do conselho municipal de turismo ao campo estatal, ainda os conteúdos das políticas públicas de turismo sejam emergentes do próprio campo social do turismo, através da dinâmica dos seus agentes que conformam e estruturam seu espaço social. Por sua vez, os temas, as prioridades e escolhas efetuadas parecem, de certo modo, estarem em dependência de um duplo processo: por um lado, de *caráter estrutural*, em função da própria estrutura do campo, seus agentes, da distribuição de poder e possibilidades de ação num determinado momento; e, de outro, de *caráter situacional*, onde elementos contextuais parecem condicionar as preferências e atribuição de importância a determinados temas, em função das possibilidades de exploração, em curto prazo, das "janelas de oportunidades" visualizadas pelos agentes em suas rotinas no campo.

Uma limitação deste estudo refere-se ao fato de ter se analisado a atuação do referido conselho no escopo de apenas uma gestão [dois anos], bem como de apenas este Conselho. Por outro lado, tal análise não seria possível sem a apropriação da teoria do campo social de Bourdieu para compreensão de espaços democráticos como o Comtur para a gestão pública e social do Turismo em nível municipal. Nesse sentido, futuros estudos poderiam dedicar-se a exploração deste arcabouço teórico com outros métodos, em outros contextos empíricos, bem como através de estudo comparativos. Ainda, outra possibilidade analítica promissora, parece

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade** 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

ser a exploração dos mecanismos factuais de constrangimentos da ação dos agentes, verificados no pleno exercício de sua atuação como agentes do campo, o que demandaria um estudo sincrônico, por meio de observações *in locus*, à sociologia pragmática em micro escala.

REFERÊNCIAS

- Abramovay, R. (2001). Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, 15(43), 121-140. [Link](#)
- Avritzer, L. (2006). **Reforma política e participação no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG. [Link](#)
- Bardin, L. (2006). **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.
- Bourdieu, P., Inda, A. G., & Beneitez, M. J. B. (2001). **Poder, derecho y clases sociales (2)**. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (1989) A representação política. Elementos para uma teoria do campo da política. In Bourdieu, P. **O poder simbólico**. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel, Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2004). **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense.
- Bourdieu, P. (2001). **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2005). O campo econômico. **Política & Sociedade**, 6, 15-58. [Link](#)
- Bourdieu, P. (1996). **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papirus.
- Brasil. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Link](#)
- Brasil. (2010). **Decreto n. 7.381**, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. [Link](#)
- Brasil. (2014). **Decreto n. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social [PNPS]. [Link](#)
- Brasil. (2007). **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. Brasília, DF. [Link](#)
- Buvnich, D. P. R. & Passamai, D. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, 48(1), 55-82. [Link](#)

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade** 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

Comtur. (2013). Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora. **Ata da reunião Ordinária do Conselho Municipal de Turismo, 28 de fevereiro de 2013.** [Link](#)

Comtur. (2012). Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora. **Ata da reunião do Conselho Municipal de Turismo, 30 de maio de 2012.** [Link](#)

Comtur. (2011). Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora. **Ata da reunião do Conselho Municipal de Turismo, 13 de abril de 2011.** [Link](#)

Fundação João Pinheiro. (2014). **Lei Robin Hood.** [Link](#)

Fundação João Pinheiro. (2015). **Transferências e repasses aos municípios.** [Link](#)

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21. [Link](#)

Gohn, M. G. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**, 7, 9-31. [Link](#)

Gomes, E. G. M. (2003). **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e institui es.** Disserta o, Mestrado Escola de Administra o de Empresas de São Paulo, Funda o Getúlio Vargas, São Paulo-SP, Brasil. [Link](#)

Heclro, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A.King (Hrsg.). **The New American Political System.** Washington D.C.

Juiz de Fora (2010). **Lei n. 12.178, 16 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo. [Link](#)

Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 32, 298-310. [Link](#)

Marques, D. & Machado, C. A. M. (2014). Democracia e desigualdade nas Ciências Sociais brasileiras. **Anais...** IX Encontro da Academia Brasileira de Ciência Política [ABCP]. Brasília, DF.

Martins, M. F.; Martins, S.; Oliveira, A. R. & Soares, F. B. (2008). Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, 59(2), 151-185. [Link](#)

Mata, G. M. F. DA. Conselhos gestores como mecanismos de controle: uma análise em destinos turísticos. Viçosa: Disserta o (Mestrado em Administra o) - Programa de Pós-gradua o em Administra o. Universidade Federal de Viçosa, 2016.

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade** 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

Miller, H. T. (1994). Post-progressive public administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, 54(4), 378-386. [Link](#)

Minas Gerais. (1999). **Lei n. 13.341, 28 de outubro de 1999**. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências. [Link](#)

Minas Gerais. (2009). **Lei n. 18.030, 12 de Janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. [Link](#)

Minas Gerais. (2009). **Lei n. 18.032, 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo. [Link](#)

Minas Gerais. (1983). **Lei n. 8.502, 19 de dezembro de 1983**. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo. [Link](#)

Ministério do Turismo. (s.d). **Missão**. [Link](#)

Observatório do Turismo de Minas Gerais (2014). **Síntese dos destinos indutores: Juiz de Fora. 2013**. [Link](#)

Oliveira, M. C. B. de; Pimentel, T. D. (2016) El campo turístico de la ciudad de Quito (Ecuador): un análisis del capital de sus agentes y de la (posible) acción colectiva sobre las políticas de turismo como objeto de disputa. **Revista Investigaciones Turísticas**, 12, p. 183-209. DOI. <http://dx.doi.org/10.14198/INTURI2016.12.09> [Link](#)

OMT - Organização Mundial do Turismo (2015). **World Tourism Organization**. [Link](#)

Pimentel, T. D. (2012). **Space, Identity and Power**: outline of a morphogenetic and morfostatic theory to the sociology of organizations. 471f. Unpublished Doctoral Thesis (Ph.D.) – Institute of Human Sciences, Federal University of Juiz de Fora, Juiz de For a, Minas Gerais.

Pimentel, T. D. y Pimentel, M. P. C. (2013b). Bourdieu, tourist field and its implications for governance of tourist destinations. Association Internationale D'Experts Scientifiques Du Tourisme - Aiest Conference, 2013, Izmir, Turkey. **Proccedings 10 Aiest Conference**. Dufourstrasse, Switzerland: Aiest, 1-9. [Link](#)

Da Mata, G.M.F., Pimentel, T.D. & Emmendoerfer, M.L. (2018). Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade** 10(2), pp. 332-354, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v10i2p332>

Pimentel, T. D. (2014). Bourdieu, campo turístico y sus implicaciones para la gestión de los destinos turísticos. **Anais...VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística**, 1-8. [Link](#)

Pimentel, T. D. (2015a). Agents' internal path of relationship in tourist field: some implications for governance tourist destinations. **Proceedings...** International Association of Scientific Experts in Tourism - AEST Annual Conference, 2015, Lijiang (Yunnan).

Pimentel, T. D. (2015b). Bourdieu, campo turístico y sus implicaciones para la gestión de los destinos turísticos. En Gamboa, Silvestre F. y Campaña, Luis M. F. (Org.), **Turismo en el sur de Sinaloa**. Mazatlán, Escuinapa (Sinaloa): Ediciones EON, p. 244-251

Rua, M. G. (2009). **Políticas Públicas**. Florianópolis: Capes.

Schmitter, P. (1984). Reflexões sobre o conceito de política. In: **Curso de Introdução à Ciência Política: Política e Ciência Política**, Brasília: UnB.

Theodoulou, S. Z. (1995). The contemporary language of public policy: a starting point. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Orgs.). **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall.

Turismo (2009). **Fórum de Turismo vai propor Plano de Ações para o setor em Juiz de Fora**. [Link](#)

YIN, R.K. (2015). **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman.

Agradecimentos - Trabalho resultante de parceria interinstitucional de pesquisa científica com fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 471136/2014-0, da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG), processo APQ-01870-15, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de mestrado concedida ao primeiro autor.