

KARLA CRISTINNE DE OLIVEIRA MATIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS:
considerações sobre o PROGER Turismo**

**Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração**

João Pessoa – 2008

KARLA CRISTINNE DE OLIVEIRA MATIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS:
considerações sobre o PROGER Turismo**



Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de Organizações e Recursos Humanos, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Márcia da Silva Costa, Doutora

João Pessoa – 2008

KARLA CRISTINNE DE OLIVEIRA MATIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS:
considerações sobre o PROGER Turismo**

Dissertação aprovada em 14 de abril de 2008

Márcia da Silva Costa, Doutora
Orientadora – UFPB

Fernando Luis da Silva, Doutor
Examinador – UFPB

Roberto Veras de Oliveira, Doutor
Examinador – UFCG



João Pessoa – 2008

A todos que acreditam que
“um outro mundo é possível”,
DEDICO.

AGRADEÇO...

A Deus, por me dar força e esperança para superar os desafios.

A minha família, especialmente aos meus pais, por seu amor incondicional em todos os momentos.

Aos meus amigos, por seu apoio e pela alegria de sua presença em minha vida.

Aos mestres que tive, por compartilhar seu conhecimento e ajudar a construir o que hoje sei e o que sou.

À minha orientadora Márcia da Silva Costa, por sua imensa paciência e pela confiança na minha capacidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pelo suporte oferecido para a realização desta pesquisa.

Aos professores Célia Cristina Zago, Fernando Luis da Silva, Joel Souto Maior Filho e Roberto Veras de Oliveira, por suas contribuições nos primeiros passos da construção deste trabalho.

A todos que não foram aqui mencionados, mas que, de alguma forma, contribuíram para mais esta conquista na minha vida, **muito obrigada!**

“O trabalho espanta nossos três grandes males:

o tédio, o vício e a pobreza.”

Voltaire (Cândido, Capítulo XXX)

MATIAS, K. C. O. **Turismo para a geração de empregos**: considerações sobre o PROGER Turismo. 2008. 237 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.

Resumo

O presente trabalho visa a discutir a proposta do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) do Ministério do Trabalho e Emprego, em sua linha dedicada ao setor de Turismo, instituída em 2003. Além da discussão sobre as principais características do PROGER Turismo, este estudo busca observar a evolução do nível de mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo na região Nordeste e no estado da Paraíba entre os anos de 2003 e 2006, os quais compreendem o período de funcionamento do programa em estudo. Na coleta de dados, fez-se uso de pesquisa documental baseada no conteúdo do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 do Ministério do Turismo; das Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em especial a Resolução N.º 319, de 29 de abril de 2003, a qual instituiu o PROGER Turismo no âmbito do PROGER Urbano; dos Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador; do Informe PROGER: Informações gerenciais dos Programas de Geração de Emprego e Renda, com dados do programa de 2000 a 2006; e, por fim, das estatísticas do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo, criado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Na primeira parte, a qual compreende a discussão das características do PROGER Turismo, utilizou-se da abordagem qualitativa e foram discutidos especialmente os pontos que concernem à determinação dos beneficiários do programa e das instituições financeiras responsáveis pela concessão do crédito a esses beneficiários. Sob a abordagem quantitativa, foram apresentados dados oficiais dos investimentos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no PROGER Turismo no Brasil, além de dados específicos do programa na Paraíba, entre 2003 e 2006; além disso, foram comentados os dados que expressam a evolução da mão-de-obra nas Atividades Características do Turismo nos anos de 2003 e 2004, e as estimativas de crescimento das ocupações para os anos de 2005 e 2006, tabulados através de estatística simples. No decorrer de toda a pesquisa, foram levantadas fontes bibliográficas e outras fontes documentais para revisão de conceitos relacionados ao objeto de estudo, com vistas a conhecer a teoria na área temática e no tema delimitado, e dar suporte à análise dos dados coletados. Verificou-se modesta participação do estado da Paraíba no crescimento da mão-de-obra ocupada nas Atividades Características do Turismo, comparada ao desempenho estimado para a região Nordeste e um nível de articulação e controle insatisfatório do PROGER Turismo no estado.

Palavras-chave: turismo; geração de empregos; políticas públicas.

MATIAS, K. C. O. **Turismo para a geração de empregos: considerações sobre o PROGER Turismo**. 2008. 237 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.

Abstract

The present work aims to discuss the proposal of the Job and Income Generation Program (PROGER) by the Brazilian Labour Ministry, in its category dedicated to the Tourism sector, instituted in 2003. Beyond the discussion about the main characteristics of PROGER Turismo, this study tries to observe the evolution of the level of formal occupations in the Typical Tourism Activities in the Northeast region of Brazil and in the state of Paraíba from 2003 to 2006, the period in which the studied program has been active. In order to collect the data, a documental research has been conducted based on the contents of the National Tourism Plan 2003-2007 by the Tourism Ministry; the Resolutions by the Worker Support Fund Deliberative Council, especially Resolution 319, of 29 April 2003, which instituted PROGER Turismo as part of PROGER Urbano; the Worker Support Fund Reports; the 'Informe PROGER' management information of the Job and Income Generation Programs, which contains the data of this program from 2000 to 2006; and, finally, the statistics of the Information System about the Labour Market in the Tourism Sector, created by the Institute of Applied Economic Research. In the first part, which refers to the discussion about the characteristics of PROGER Turismo, the qualitative approach was used and the topics concerning the selection of the candidates for the program and the financial institutions which are responsible for the credit application to the candidates were specially discussed. By using the qualitative approach, official data about the investments of the Worker Support Fund in PROGER Turismo in Brazil were presented, and also some specific data about the program in Paraíba, from 2003 to 2006; besides, the data that express the evolution of occupations in the Typical Tourism Activities in 2003 and 2004 were commented, and the estimates in occupation increase for the years 2005 and 2006, were exposed through basic statistics. Throughout the research, bibliographical sources and other documental sources were revised in order to understand the concepts related to the object of this study, aiming to acquire further knowledge of the area of study and the delimited theme, and support the analysis of the collected data. A minor participation of the state of Paraíba in the occupation increase in the Typical Tourism Activities was observed, compared to the estimated performance for the Northeast region and also there is an unsatisfactory level of articulation and control of PROGER Turismo in this state.

Keywords: tourism; job generation; public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2002	132
Ilustração 2 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2003	133
Ilustração 3 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2002.....	134
Ilustração 4 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2003.....	135
Ilustração 5 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2004	137
Ilustração 6 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2004.....	138
Ilustração 7 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2005	141
Ilustração 8 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2005.....	142
Ilustração 9 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em maio de 2006	146
Ilustração 10 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em maio de 2006.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Elementos-chave de determinação do emprego no Brasil em períodos selecionados 1933/80 – 1990/97.....	41
Tabela 2 Características do mercado e do Estado na "nova vulgata planetária" segundo Bourdieu e Wacquant (2000).....	45
Tabela 3 Estratégias de emprego em economias avançadas e no Brasil	108
Tabela 4 Principais bases operacionais do PROGER Turismo.....	118
Tabela 5 Inadimplência por agente financeiro 2000-2006.....	119
Tabela 6 PROGER Turismo nos municípios da Paraíba em 2005.....	140
Tabela 7 Desempenho do PROGER Turismo em 2006.....	143
Tabela 8 Valor médio das operações de crédito do PROGER Turismo em 2006 ...	143
Tabela 9 Desempenho do PROGER Turismo por agente financeiro em 2006	144
Tabela 10 PROGER Turismo nos municípios da Paraíba em 2006.....	144
Tabela 11 Desempenho do PROGER Turismo em valores absolutos de 2003 a 2006	148
Tabela 12 Desempenho do PROGER Turismo em valores relativos de 2003 a 2006	148
Tabela 13 Evolução e estimativas da mão-de-obra ocupada na região Nordeste e no estado da Paraíba 2002-2006	149
Tabela 14 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” no Brasil dez 2002 – mai 2006.....	168
Tabela 15 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” no Brasil dez 2002 – mai 2006.....	170
Tabela 16 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006.....	172
Tabela 17 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006.....	174
Tabela 18 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” no Brasil dez 2002 – mai 2006	176
Tabela 19 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006	178
Tabela 20 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” no Brasil dez 2002 – mai 2006.....	180
Tabela 21 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs no Brasil dez 2002 – mai 2006	182
Tabela 22 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	185
Tabela 23 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	187

Tabela 24 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	189
Tabela 25 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	191
Tabela 26 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	193
Tabela 27 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	195
Tabela 28 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” no Nordeste dez 2002 – mai 2006	197
Tabela 29 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs no Nordeste dez 2002 – mai 2006.....	199
Tabela 30 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	202
Tabela 31 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	204
Tabela 32 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006.....	206
Tabela 33 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	208
Tabela 34 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	210
Tabela 35 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	212
Tabela 36 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” na Paraíba dez 2002 – mai 2006	214
Tabela 37 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs na Paraíba dez 2002 – mai 2006.....	216

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
ACTs – Atividades Características do Turismo
AL – Alagoas
BA – Bahia
BASA – Banco da Amazônia S/A
BB – Banco do Brasil S/A
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBT – Confederação Brasileira do Trabalho
CEF – Caixa Econômica Federal S/A
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CPROGER – Coordenação dos Programas de Geração de Emprego e Renda
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
EUA – Estados Unidos da América
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MET – Ministério do Esporte e Turismo
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTur – Ministério do Turismo
NE – Nordeste
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMT – Organização Mundial de Turismo

PB – Paraíba

PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo

PE – Pernambuco

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PLANSINE – Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego

Plantur – Plano Nacional de Turismo

PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa

PNT 1996-1999 – Plano Nacional do Turismo

PNT 2003-2007 – Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007

PRODETUR-NE – Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PSD – Programa Seguro-Desemprego

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RN – Rio Grande do Norte

SAEPWEB – Sistema de Acompanhamento da Execução dos Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

SETDE – Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico

SETUR – Secretaria Executiva de Turismo

SICTA – *Standard International Classification of Tourism Activities*

SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIMT – Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SISTUR – Sistema de Turismo

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	23
2.1	O ESTADO E SUAS ATRIBUIÇÕES	24
2.2	NEOLIBERALISMO E O ESTADO BRASILEIRO PÓS-1990	34
2.3	PLANEJAMENTO ESTATAL	51
2.4	O SENTIDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	58
2.5	POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL	62
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	87
3.1	COLETA DOS DADOS	88
3.2	TRATAMENTO DOS DADOS	90
4	PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (PROGER): TURISMO 93	
4.1	BENEFICIÁRIOS	109
4.2	INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	116
4.3	ATIVIDADES CARACTERÍSTICAS DO TURISMO (ACTs)	120
4.4	EVOLUÇÃO E ESTIMATIVA DA MÃO-DE-OBRA NAS ATIVIDADES CARACTERÍSTICAS DO TURISMO (ACTs) DE 2003 A 2006	129
4.4.1	PERÍODO DEZEMBRO/2002 – DEZEMBRO/2003	130
4.4.2	PERÍODO DEZEMBRO/2003 – DEZEMBRO/2004	135
4.4.3	PERÍODO DEZEMBRO/2004 – DEZEMBRO/2005	139
4.4.4	PERÍODO DEZEMBRO/2005 – MAIO DE 2006	142
4.4.5	AVALIAÇÃO GERAL: PERÍODO DEZEMBRO/2002 – MAIO/2006	148
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
	REFERÊNCIAS	159
	APÊNDICES	166
	APÊNDICE A: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Brasil com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006	167
	ALOJAMENTO	168
	ALIMENTAÇÃO	170
	TRANSPORTE	172
	AUX. TRANSPORTE	174
	AGÊNCIAS DE VIAGENS	176
	ALUGUEL DE TRANSPORTE	178
	CULTURA E LAZER	180

TOTAL	182
-------------	-----

APÊNDICE B: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Nordeste com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006

ALOJAMENTO	185
ALIMENTAÇÃO	187
TRANSPORTE	189
AUX. TRANSPORTE	191
AGÊNCIAS DE VIAGENS	193
ALUGUEL DE TRANSPORTE	195
CULTURA E LAZER	197
TOTAL	199

APÊNDICE C: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) na Paraíba com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006

ALOJAMENTO	201
ALIMENTAÇÃO	202
TRANSPORTE	206
AUX. TRANSPORTE	208
AGÊNCIAS DE VIAGENS	210
ALUGUEL DE TRANSPORTE	212
CULTURA E LAZER	214
TOTAL	216

ANEXOS218

ANEXO A: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Brasil com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006

BRASIL	220
--------------	-----

ANEXO B: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) nas regiões do Brasil com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006

CENTRO-OESTE	222
NORDESTE	223
NORTE	224
SUDESTE	225
SUL	226

ANEXO C: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) nos estados do Nordeste com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006.....

ALAGOAS	228
BAHIA	229
CEARÁ	230
MARANHÃO	231
PARAÍBA	232
PERNAMBUCO	233
PIAUÍ	234
RIO GRANDE DO NORTE	235
SERGIPE	236

1 INTRODUÇÃO

O que fazer para gerar empregos? Essa é provavelmente uma das perguntas mais desafiadoras da atualidade, pois a crise do trabalho é, no presente, um dos principais desafios para os governos de grande parte das nações do mundo, considerando-se que “o emprego constitui uma variável básica do funcionamento de uma economia capitalista”. (POCHMANN, 2002, p. 108).

O desafio não consiste no fato de não se encontrar possíveis respostas para tal pergunta, mas pela resistência que algumas das soluções propostas, sobretudo aquelas que provaram ser eficazes num passado recente, encontram nas mentes dos entusiastas da “globalização”, pois estes as consideram obsoletas e inadequadas ao atual contexto de dinamismo e imprevisibilidade dos acontecimentos mundiais.

A globalização é vista aqui, sobretudo, no sentido “simbólico” e cultural (BOURDIEU; WACQUANT, 2000), como sinônimo da dominação ideológica norte-americana, através da difusão dos ideais do liberalismo econômico clássico, os quais haviam provado suas más tendências no início do século XX, mas que foram reformulados com uma nova roupagem de “modernidade” para ressurgirem com força total nas últimas décadas desse mesmo século:

[...] a análise empírica da evolução das economias avançadas de longa duração sugere, no entanto, que a ‘globalização’ não é uma nova fase do capitalismo, mas uma ‘retórica’ invocada pelos governos para justificar a sua submissão voluntária aos mercados financeiros. (BOURDIEU; WACQUANT, 2000, s.p., tradução nossa).

Não surpreendentemente, é ao impacto dessas idéias liberais que se atribui parte da urgente necessidade de levantar a questão da geração de empregos, o que vem sendo feito por diversos estudiosos do campo do trabalho: “o tema sobre as

políticas de emprego passou a ser abordado de forma generalizada no Brasil somente no período recente, sobretudo a partir do final dos anos 80, com o movimento de desestruturação do mercado nacional de trabalho” (POCHMANN, 2002, p. 116).

Com o avanço do neoliberalismo a partir de meados dos anos 1970 nos países de economia avançada, e com sua penetração e fortalecimento no Brasil na década de 1990, observou-se uma profunda transformação na realidade do trabalho neste país, graças à ampla difusão das práticas de reestruturação produtiva nas organizações e ao crescente afastamento do Estado de suas funções sociais, visando a abrir espaço para a livre atuação do setor privado.

O panorama das transformações ideológicas e dos seus conseqüentes impactos na condução política e econômica nacional parece assemelhar-se em todo o mundo no momento, com a exceção de algumas especificidades locais baseadas principalmente no histórico de cada nação no que concerne às suas lutas sociais, aos direitos adquiridos pelos cidadãos, enfim, baseadas na sua tradição democrática. Porém, é inquestionável a afirmação de que as conseqüências sociais negativas dessas transformações se apresentam mais graves nos países que não lograram, anteriormente a essa fase, construir um sistema de proteção social que as amenizasse.

No caso brasileiro, a precarização de um sistema de relações de trabalho que já possuía inúmeras falhas e que se deparava com grandes resistências, e também o crescimento do desemprego e das ocupações atípicas no mercado de trabalho, são apenas alguns exemplos dessas conseqüências, pois “nos países da América Latina, a discussão acerca dos crescentes desafios em matéria de emprego tem como pano de fundo um mercado de trabalho com um enorme grau de

informalização e um grande contingente de mão-de-obra com baixa ou nenhuma qualificação.” (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 99).

É neste cenário que atua o conjunto das políticas públicas de emprego no início de 2003. O mercado de trabalho apresenta-se segmentado, com uma participação crescente do setor informal, com altas taxas de desemprego e com um elevado nível de precarização das relações de trabalho. Esse mercado desestruturado não apresenta soluções para a inclusão social. Pelo contrário, ele agrava o problema da exclusão social no Brasil. O desafio para o Governo Federal consiste em direcionar o Sistema Público de Emprego para que este atue como um instrumento para a inclusão social por meio da geração de trabalho e renda. (TODESCHINI, 2004, p. 2).

No contexto de crise e forte pressão social, ao mesmo tempo em que cedem aos interesses das corporações para o corte de custos e conseqüente elevação dos lucros, os governos buscam novas alternativas às ocupações tradicionais ofertadas pelo modelo de produção fordista e pelo pacto de pleno emprego, ocupações típicas do período após a Segunda Guerra Mundial, as quais têm sido amplamente eliminadas pelo impacto da implementação de tecnologias que obsolescem e substituem o trabalho humano, e pelas modernas formas de gestão de pessoas, as quais visam cada vez mais à flexibilização nas legislações trabalhistas.

As políticas tradicionais do SPETR [Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda] são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho. (TAFNER, 2006, p. 438).

Aparentemente, existe uma tendência global de que as novas alternativas de ocupações se localizem no setor terciário da economia, ou seja, no setor da prestação de serviços, como conseqüência da diminuição drástica dos empregos mais tradicionais ligados aos setores primário e secundário.

Isso representa o aumento das ocupações freqüentemente precárias do setor terciário em detrimento de empregos mais estáveis, que assegurem aos trabalhadores um mínimo de direitos e garantias sociais, pois muitas das novas alternativas são “ocupações geradas sobretudo nos segmentos não-organizados da economia nacional (ocupações que revelam mais uma estratégia de sobrevivência dos trabalhadores sem emprego do que uma demanda dos capitalistas por trabalho).” (POCHMANN, 2002, p. 108).

Dentre as atividades visadas no setor de serviços, o turismo se apresenta como uma oportunidade interessante para locais que, supostamente, já esgotaram suas possibilidades de investimento nas atividades tradicionais, mas que possuem recursos naturais, culturais ou artificiais que representem potencial para a atração de fluxos de visitantes: “em tempos de globalização, de desemprego estrutural, de crescimento da pobreza, o setor serviços e, inserido nele, o turismo, tem jogado um papel cada vez mais importante para as sociedades.” (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 1).

Essa atividade tem impressionado os governantes graças ao seu significativo crescimento nas mais diversas áreas do globo, por ser amplamente conhecida pela sua elevada capacidade de gerar empregos nos mais diversos níveis de qualificação (desde o operacional até as funções de gerência), e por ser ainda considerada uma “indústria limpa” ou “sustentável”, que não polui como a indústria tradicional: “o turismo é muito atraente como ferramenta de desenvolvimento, porque pode ser desenvolvido com relativa rapidez e precisa de muita mão-de-obra.” (SWARBROOKE, 2000, p. 90).

Segundo afirma a Organização Mundial de Turismo (OMT), o turismo é hoje o maior empregador do mundo, gerando um em cada nove empregos, e “a

importância do setor turístico como gerador de renda e emprego costuma ser negligenciada por aqueles que não estão familiarizados com a atividade e sua força de trabalho.” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2003, p. 146).

Mas o governo brasileiro já reconheceu oficialmente suas benesses, pois dentre as metas do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007) publicado em 29 de abril de 2003, pelo então recém criado Ministério do Turismo (MTur), foi prevista a criação das condições necessárias para a geração de 1.200.000 empregos e ocupações diretas e indiretas através da atividade, alegando-se que o turismo gera empregos com uma demanda por investimentos bem menos elevada que outros setores da economia e que, entretanto, suas margens de lucro são superiores.

Em 10 de julho de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) anunciou a aprovação de R\$ 5,3 bilhões pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) para programas de geração de emprego e renda, através de um pacote de 12 medidas para gerar 195 mil empregos. Dentre essas medidas, foi criado o PROGER Turismo, desdobramento do PROGER Urbano, por sua vez, parte do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), mais abrangente e criado em 1995.

Programa ao qual foram destinados R\$ 200 milhões através do Banco do Brasil S/A (BB) e da Caixa Econômica Federal S/A (CEF), o PROGER Turismo foi instituído pela Resolução nº. 319 do MTE, na mesma data da publicação do PNT 2003-2007, visando a financiar pequenos negócios do setor, especialmente pousadas e agências de viagens, a fim de diminuir os custos das viagens e, conseqüentemente, elevar a demanda turística. O resultado dessa elevação da

demanda seria a geração de 12 mil postos de trabalho, segundo previsão inicial do MTE.

Não foi publicizada a clara relação entre as ações simultâneas dos dois ministérios, pois não há menção exata ao PROGER no PNT 2003-2007, assim como não se menciona este último na Resolução que institui o PROGER Turismo. Isso significa que não foi explicado oficialmente se o PROGER Turismo é um programa criado como desdobramento das metas de geração de emprego e renda do PNT 2003-2007 ou se o Turismo foi apenas mais uma atividade incluída no âmbito do PROGER, o que parece mais provável, em uma primeira análise, pelo fato de este programa estar ativo desde 1995, oito anos antes da criação do MTur.

Em qualquer um dos casos, não é mera coincidência a criação do PROGER Turismo na mesma data da publicação do PNT 2003-2007, e poucos meses após a criação do MTur, mas antes uma suposta tentativa de articular os dois ministérios a fim de desenvolver a atividade turística e maximizar sua capacidade geradora de emprego e renda no país. O PROGER Turismo possuiria *a priori* o potencial de instrumentalizar alguns dos objetivos e metas contidos no PNT 2003-2007, ainda que a meta de empregos a gerar pelo programa estipulada para 2003 tenha sido de apenas 1% da meta do PNT 2003-2007 para os quatro anos de sua vigência, isto é, uma contribuição bastante modesta.

No momento em que o MTur apresenta o novo Plano Nacional do Turismo 2007-2010 (o qual tem como tema “Uma viagem de inclusão”), ou seja, após o prazo final para o cumprimento das metas propostas pelo plano anterior, cabe uma discussão do desempenho da atividade turística nestes últimos anos. Este trabalho tem, portanto, o objetivo de discutir a proposta do Programa de Geração de

Emprego e Renda (PROGER) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em sua linha especialmente dedicada à atividade turística.

Além da discussão dos princípios que dão suporte ao programa, e de maneira mais específica, tem-se como objetivo observar se o seu funcionamento elevou o nível de emprego nas Atividades Características do Turismo (ACTs) na Paraíba dentro do período de vigência do plano, de 2003 a 2007, embora deva se esclarecer que o programa não pode ser considerado fator exclusivo de elevação ou diminuição do nível de emprego e, ainda, que tal análise foi bastante limitada devido à inacessibilidade aos dados mais específicos do desempenho deste programa no estado.

É importante destacar que no mesmo ano de 2003, também simultaneamente à criação do MTur, à publicação do PNT 2003-2007 e à instituição do PROGER Turismo, foi criada na Paraíba a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SETDE), significando, portanto, mais uma iniciativa pública para que o desenvolvimento da atividade turística trouxesse benefícios reais, neste caso, especificamente ao estado da Paraíba.

Apesar de se reconhecer que há críticas quanto à impossibilidade metodológica de se fazer as distinções relativas ao setor turístico, com base em tudo o que será exposto, reconhecemos a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o mercado de trabalho em turismo e sobre o verdadeiro alcance do turismo como gerador de empregos.

Este trabalho está organizado em duas partes principais. Em um primeiro momento, serão discutidos alguns conceitos e questões que darão suporte teórico ao estudo do programa em foco, dentre eles: o conceito de Estado e as transformações ocorridas em seu papel no decorrer do século XX; alguns aspectos

referentes ao planejamento estatal e à função do Estado na elaboração, implementação e controle das políticas públicas; e, por fim, algumas características da política de turismo no Brasil e do mercado de trabalho na atividade turística.

A segunda parte corresponde aos resultados da pesquisa propriamente dita e está dividida em duas seções maiores: os procedimentos metodológicos e a análise dos resultados. No capítulo dedicado ao estudo do programa, será discutida a proposta do PROGER Turismo, sobretudo os pontos que concernem à determinação dos beneficiários do programa, à sua capacidade efetiva de gerar emprego e ao papel das instituições financeiras responsáveis pela concessão do crédito aos beneficiários.

Ainda serão apresentados dados oficiais dos investimentos do PROGER Turismo no Brasil entre 2003, ano de sua criação, e 2006, assim como a evolução da força de trabalho empregada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) nos anos de 2003 e 2004, e as estimativas de crescimento das ocupações para os anos de 2005 e 2006. Estes resultados serão apresentados após breve introdução ao significado das ACTs.

Finalmente, serão tecidas algumas considerações sobre as constatações e achados da pesquisa, assim como sobre as suas limitações metodológicas, esperando que ela represente, ainda que modestamente, uma contribuição para o estudo do turismo no estado da Paraíba.

2 ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O Estado e as suas ações são objetos de profundo interesse social e se apresentam como tema central de importantes discussões acadêmicas, ou de debates informais no meio dos grupos sociais, sobretudo em momentos de intensa crise do sistema político-econômico vigente. Ainda, suas características e sua suposta obrigação de garantir direitos mínimos aos seus cidadãos são temas recorrentes nos estudos políticos, econômicos, sociais, e das diversas outras áreas das ciências humanas, seja para apoiar essa obrigação ou para questioná-la.

Nos países capitalistas, vivendo-se no contexto atual da denominada “globalização”, são inúmeros os questionamentos levantados sobre o que significa o Estado na atualidade, que poder ele possui de planejar os rumos de uma sociedade, qual o seu papel diante das instituições privadas e na garantia dos direitos dos cidadãos.

Nesta seção, será discutido o conceito de Estado, algumas de suas definições encontradas na literatura revisada, além de sua configuração denominada *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, a qual foi estabelecida nos países desenvolvidos no período após a Segunda Guerra Mundial, visando à solução de graves problemas sociais, ao mesmo tempo em que servia aos objetivos de produtividade e desenvolvimento acelerado da economia capitalista.

Ainda se discorrerá brevemente sobre as transformações ocorridas na visão que a sociedade tem do Estado, sob influência da ideologia neoliberal em nível global, mas principalmente no caso brasileiro a partir dos anos 1990. Serão apresentadas algumas considerações sobre o planejamento como relevante instrumento estatal de organização e controle, e sobre as políticas públicas como

posicionamento oficial de um governo, o qual antecede toda e qualquer ação estatal. Finalmente, tratar-se-á da Política de Turismo no Brasil, com destaque para a discussão acerca da promoção do setor turístico como alternativa de geração de empregos e as características do mercado de trabalho nas suas atividades típicas.

2.1 O ESTADO E SUAS ATRIBUIÇÕES

De forma semelhante a qualquer conceito formulado no âmbito das ciências humanas, o conceito de Estado não possui uma definição única e definitiva capaz de dar conta de todos os seus elementos e de toda a sua complexidade, ou mesmo de abranger suas distintas formas de configuração nas diversas nações.

A definição apresentada por Höfling (2001) é fundamentada na diferenciação entre dois conceitos que, segundo a autora, se confundem freqüentemente na literatura e no seu uso cotidiano: os conceitos de Estado e o de Governo. Ela define o Estado como “[...] o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo.” (HÖFLING, 2001, p. 31). Por essa definição, se entende o Estado como o cenário perene das ações governamentais. Ele seria, assim, um complexo institucional fixo que oferece todo o aparato necessário para que as ações do Governo se desenrolem.

O Governo, em contraposição, é definido como “[...] o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Compreende-se, então, que o Governo é a sociedade representada por grupos específicos por ela eleitos, grupos que controlam o poder do Estado e que, ao menos em tese, devem agir em benefício da própria sociedade. Nessa função, tais grupos se orientam politicamente por determinada ideologia ou crença de como conduzir suas ações (programas, projetos etc.).

A questão da ideologia e da determinação dos grupos que representam a sociedade no controle do poder estatal conduz, por sua vez, ao debate acerca do grau de liberdade de atuação do Estado como instituição justa, a qual busca atender às demandas sociais de maneira universal.

Segundo Souza (2006), há distintas vertentes teóricas que descrevem o grau de liberdade do Estado ao tomar suas decisões e priorizar certas áreas de atuação através das suas políticas. Algumas dessas visões argumentam que o Estado funciona a serviço dos interesses de grupos de pressão da sociedade, enquanto outras teorias afirmam que ele serve aos grupos específicos que estão no poder – isto é, ao próprio “Governo” da definição de Höfling (2001).

Sob ambos os pontos de vista, as funções do Estado variam segundo a ideologia da classe dominante, a qual toma as providências necessárias para que ele tenha um maior ou um menor grau de intervenção na economia, e para ampliar ou limitar a implementação de ações que venham a beneficiar a sociedade.

A autora defende, entretanto, que a teoria mais próxima da realidade é aquela que acredita na “autonomia relativa do Estado”, em outras palavras, que ele possui uma margem considerável de liberdade de decisão e de ação, independentemente das pressões e dos interesses daqueles que a ele estão relacionados interna ou externamente, ainda que se admita haver as influências tanto externas quanto

dentro da própria administração pública para que ele opte por esta ou aquela política.

Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. (SOUZA, 2006, p. 27).

É imprescindível que haja essa margem de liberdade do Estado a fim de que ele tenha a capacidade de definir as suas prioridades e elaborar políticas públicas que sirvam à coletividade. Idealmente, o grau de influência dos interesses daqueles grupos mencionados anteriormente deveria ser minimizado, pois, pode-se até mesmo afirmar que a verdadeira representação dos objetivos mais universais da sociedade tem uma relação diretamente proporcional a esse grau de autonomia do Estado.

Mas tal grau de autonomia e, arrisca-se afirmar, o próprio poder do Estado, é limitado por fatores diversos, por forças de oposição em determinados momentos da história de uma nação, variando de acordo com a ideologia política dominante nesses momentos específicos, e essa constatação se aproxima mais das visões que alegam ser o Estado conduzido por interesses de determinados grupos. O Estado é, portanto, essa arena de disputa política entre grupos de interesse da sociedade civil organizada. (BURAWOY, 1985).

Um exemplo de mudança na condução política do Estado com base nas transformações ideológicas de um momento histórico é o surgimento do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), importante modelo cujo significado se deve

compreender para que se conheça o papel do Estado no sistema capitalista, assim como os ataques dos quais este vem sendo alvo nas últimas décadas.

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. (GOMES, 2006, p. 203).

Na definição acima há elementos e idéias subjacentes que merecem especial atenção e sobre os quais se discorrerá na seqüência, tais como a tentativa de se universalizar benefícios, mesmo que visando a certo controle dos conflitos sociais, além da declaração aberta de que o mercado possui uma dinâmica destrutiva, de cujos efeitos os cidadãos devem ser protegidos.

O conceito de Estado de Bem-Estar Social surge com a crise do liberalismo econômico na primeira metade do século XX, na defesa da intervenção do Estado na economia, como forma de prover os cidadãos com serviços básicos que lhes garantam justas condições de vida e segurança diante dos riscos do capitalismo, evitando, assim, que as graves crises do mercado resultem em um colapso social.

O estabelecimento do *Welfare State* como modelo, sua definição e sua difusão têm como marco histórico o período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando sua adoção passou a representar forte oposição aos ideais do liberalismo econômico clássico, amplamente difundidos no século XIX. Mais que isso, o *Welfare State* serviu como amortecedor dos conflitos sociais fortemente tendentes a disseminar o ideal comunista, este sim efetivamente se contrapondo ao liberalismo.

Esse novo modelo permitiu que várias nações avançassem em direção a um sistema socialmente mais justo, oferecendo aos seus cidadãos educação, saúde, segurança, dentre outros benefícios sociais. No campo do trabalho, “[...] a teoria keynesiana permitia compreender a crise dos anos trinta e mostrava que o Governo tem um importante papel a desempenhar na eliminação do desemprego.” (MINDLIN, 2001, p. 15).

Assim, o Estado se colocou como agente protetor dos trabalhadores, provendo-lhes benefícios, limitando a ação da iniciativa privada na exploração da mão-de-obra, sobretudo nos momentos de extremo desequilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho. Os países que adotaram o modelo priorizaram, nesse momento, a elaboração e implementação de políticas públicas ativas e passivas de trabalho.

Porém, vale ressaltar que o Estado se coloca nessa função de proteção como decorrência das pressões sociais dos próprios trabalhadores, não sendo essas conquistas meras benesses voluntárias concedidas pelo Estado.

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos sistemas de emprego nos principais países da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade no campo das políticas sociais (o *welfare state*) então vigentes, de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas dos sistemas de emprego (intermediação, capacitação e seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto e desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico. (TAFNER, 2006, p. 435-6).

Segundo Draibe (1993), não há um conceito único de *Welfare State* na literatura pelo simples fato de não existir um único tipo de Estado de Bem-Estar Social comum a todos os países que o construíram. Por essa razão, para a autora, tanto a conotação positiva do conceito, comumente utilizada pelos teóricos, como a idéia do Estado de Bem-Estar Social como característica exclusiva dos países de economia avançada, deveriam ser reavaliadas.

[...] os filões mais ricos da hoje, [sic] vasta literatura sobre o Welfare State tem apontado exatamente para o fato de que – uma vez trilhado o fértil caminho de estudos comparados – é possível apreender o Estado Protetor menos como a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, antes como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista. (DRAIBE, 1993, p. 2).

O tipo de Estado de Bem-Estar Social será, portanto, diferente segundo o grau de intervenção do Estado, sua ideologia, segundo as características dos grupos sociais que o influenciam e que por ele são beneficiados, dentre outros aspectos que não são uniformes nas diversas nações cujos sistemas foram estudados até o presente. Mas Draibe (1993) destaca alguns elementos comuns às diversas definições de *Welfare State* elaboradas pelos teóricos, a saber:

a) o primeiro elemento é a unânime referência das definições ao próprio papel do Estado: seja maior ou menor o grau de intervenção e de proteção social, é consensual a idéia do Estado como entidade que tem obrigação de retornar aos cidadãos um mínimo de direitos ou serviços sociais;

b) o segundo elemento é a relação entre o Estado e o mercado, o que reforça a afirmação de que o *Welfare State* tem uma íntima relação com os

interesses do capitalismo: as forças de mercado sempre tendem a buscar maior espaço e liberdade de atuação, e o Estado, por sua vez, tem a função de intervir nessa dinâmica para equilibrar interesses e ações, sendo essa intervenção dependente de uma série de fatores que determinam um maior ou menor poder estatal. Considerando-se a capacidade do Estado de intervir nesse jogo de interesses e pressões, e de fazer ou não predominar os objetivos coletivos, pode-se dizer que o modelo de *Welfare State* irá variar do mais socialmente protetor ao mais economicamente liberal;

c) o terceiro elemento é o reconhecimento de que existem fatores contingenciais que atingem os cidadãos na sua capacidade de atuar plenamente em seus deveres sociais, sobretudo no que concerne ao trabalho. Esses fatores podem ser de ordem natural, tais como a velhice, as limitações físicas e mentais etc., ou questões como os impactos das relações de mercado na vida da sociedade. Um exemplo de fator dessa última categoria é a inexistência de empregos suficientes para atender à oferta de mão-de-obra. Independentemente de que fatores contingenciais atingem o cidadão, assume-se um compromisso de compensá-lo financeiramente por sua incapacidade de trabalhar e manter-se, e desse compromisso, nascem as políticas sociais que visam a solucionar os problemas que atingem a população em larga escala, e minimizar os efeitos negativos de tais fatores.

Há, por fim, um consenso entre os teóricos, ao elaborar suas definições, de que “o Estado de bem-estar social só constituiu-se plenamente no pós-II Guerra Mundial” (GOMES, 2006, p. 207). As ações anteriormente descritas foram iniciativas preliminares para a constituição do modelo.

A idéia do Estado de Bem-Estar Social é erroneamente considerada pelo senso comum uma característica do Estado socialista ou comunista, e atualmente carrega uma conotação negativa estratégica no discurso dos defensores da liberdade de mercado. Draibe (1993) explica que o *Welfare State* é, na realidade, fruto das demandas sociais próprias do desenvolvimento do capitalismo, as quais germinaram no período da Revolução Industrial e atingiram um limite que pressionou o sistema a criar proteções que mantivessem a sua estabilidade.

Na tradição Marxista, o “Welfare”, em última instância constitui uma resposta aos conflitos de classe e as crises cíclicas do capitalismo. Por isto mesmo, a sua história só tem início em fins do século XIX, com o agravamento dos efeitos do ciclo econômico sob as condições de vida dos trabalhadores e a intensificação dos conflitos de classe. (DRAIBE, 1993, p. 9).

Então, o *Welfare State*, de tradição anglo-saxã e considerado mais típico dos países social-democratas, é um conceito relacionado a um dever do Estado de garantir direitos mínimos aos cidadãos a fim de protegê-los dos efeitos deletérios do capitalismo, como uma maneira de ceder às pressões dos grupos sociais que demandam melhores condições de vida e, sempre que possível, evitar conflitos que perturbem os interesses do mercado.

Por essa razão só é possível falar de “Estado de Bem-Estar Social” quando nos referimos ao Estado capitalista. O *Welfare*, isto é, a idéia de “Bem-Estar” seria, assim, uma tentativa de recriar ou substituir (artificialmente) a solidariedade social que fora perdida para dar espaço ao individualismo, como conseqüência do avanço da economia de mercado, além de ser também uma tentativa de manter a ordem social.

Gomes (2006) explica que, de um modo geral, os teóricos defendem a tese da adoção de um dado modelo de seguridade social baseada nas concepções “políticas e ideológicas” predominantes em uma nação, isto é, que a política pública é definida com base na ideologia do grupo que está no poder em um determinado momento histórico.

Mas na visão particular desse autor, essa explicação é bastante simplista e não atribui às classes sociais seu poder de transformação, ao desconsiderar fenômenos concretos da realidade social, tais como o conflito capital-trabalho. Por isso, o autor defende a idéia de que a origem dos sistemas de proteção social está na pressão dos atores sociais, não se restringindo a uma estratégia de sobrevivência do capitalismo.

O autor apresenta inicialmente três correntes que buscam explicar o surgimento do *Welfare State* como ferramenta do capitalismo, divergindo entre si quanto ao seu ponto de origem. A primeira defende que o sistema de proteção social é concebido dentro do próprio Estado, enquanto a segunda vertente acredita que as mudanças emergem no local de trabalho, com o processo de produção. Há ainda uma terceira visão do *Welfare State* como parte do “contrato social fordista”, isto é, como meio de prover a sociedade com certo nível de bem-estar material que lhe permita consumir os produtos ofertados no mercado, estimulando uma maior produção.

Em síntese, todas as três perspectivas teóricas analisadas anteriormente que tentam explicar o surgimento do Estado de bem-estar partem do pressuposto de que a classe capitalista foi responsável pelas ações em prol da construção institucional que deu origem ao sistema de proteção social. Isto porque beneficiava tanto o processo de acumulação fordista, quanto cooptava os trabalhadores a cooperarem com o sistema produtivo. Ao mesmo tempo, as classes

trabalhadoras ascendiam em termos de vida material e os capitalistas melhoravam seu bem-estar. (GOMES, 2006, p. 213).

O autor critica essas visões por reduzirem a classe trabalhadora ao *status* de agente passivo e manipulado, e por negar que este grupo foi responsável por impulsionar relevantes transformações sociais. O Estado de Bem-Estar Social é, então, “um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas” (NAVARRO, 1993, p. 161 *apud* GOMES, 2006, p. 214), e o fato de os trabalhadores terem se tornado fortes agentes de mudança após a Segunda Guerra Mundial explicaria o porquê do surgimento do *Welfare State* nesse período.

Vistos sob essa ótica, os modelos de seguridade social existentes seriam reflexos das diferentes correlações de forças das classes sociais e da reação de cada Estado nacional às pressões da classe trabalhadora, mas sempre seria esta última o agente central da mudança.

A ação dos atores sociais, entretanto, é provavelmente a origem não do *Welfare State*, mas do *État-Providence* (Estado-Providência), de acordo com a diferenciação de conceitos apresentada por Draibe (1993). Conceito confundido com o “Estado de Bem-Estar Social”, mas historicamente anterior a este, o *État-Providence* é baseado na tradição francesa da solidariedade social, por sua vez, idéia nascida dos ideais da Revolução Francesa.

As bases do *État-Providence* poderiam ser consideradas “a pré-história do *Welfare State*”, mas aquele difere deste por estar muito mais relacionado à dinâmica social, à ação dos grupos sociais que lutam por direitos e por melhores condições de vida como necessidade social básica e essencial, não se limitando a uma forma de amenizar efeitos negativos da ação do mercado.

Em linhas gerais, conclui-se que é possível diferenciar o *Welfare State* do *État-Providence* ao se analisar a maneira como ambos os modelos vêem a proteção social. Para o *État-Providence* a universalização dos direitos do cidadão é um fim, isto é, a sociedade a busca e o Estado a garante como uma necessidade natural, provendo os meios necessários à sua concretização. Para o *Welfare State*, no entanto, a proteção social é um meio de garantir a ordem e “compensar” a sociedade pelos custos do desenvolvimento econômico. Seria, então, o conceito do *État-Providence* mais próximo da definição de *Welfare State* defendida por Gomes (2006), por ter nos conflitos sociais o motor de seu funcionamento.

Compreender o significado do Estado no mundo capitalista, suas obrigações e o conceito do *Welfare State*, mas também o significado do atual processo de globalização, é indispensável para que se conheça o nível de bem-estar social logrado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, assim como as políticas que vêm sendo geradas no Brasil pós-anos 1990.

2.2 NEOLIBERALISMO E O ESTADO BRASILEIRO PÓS-1990

O Estado brasileiro apresentou consideráveis mudanças em suas características ao longo do século XX, especialmente no último quartel deste século, e tais mudanças se expressam através dos tipos de políticas públicas que têm sido elaboradas recentemente. Para melhor se compreender o objeto de estudo deste trabalho, serão brevemente discutidos alguns traços históricos do Estado brasileiro no período desenvolvimentista e as transformações ocorridas a partir da abertura econômica dos anos 1990.

Gomes (2006) apresenta uma análise do sistema de seguridade social brasileiro em comparação com o modelo do *Welfare State*, consolidado após a

Segunda Guerra Mundial nos países de mais antiga tradição democrática. A tese central que o autor defende é a da inexistência de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, argumentando que o motor da consolidação desse modelo em países como a Alemanha foi a luta das classes trabalhadoras. No Brasil, as lutas de classes não teriam sido suficientemente estruturadas para gerar a mudança ou foram prontamente reprimidas e, distintamente dos países onde se estabeleceu um Estado de Bem-Estar Social, não houve hegemonia de uma das classes de maior poder.

Aqui, segundo o autor, no momento de emergência da ideologia “industrializante”, o Estado se colocou como árbitro no equilíbrio entre as forças da classe oligárquica e da burguesia industrial. As políticas de bem-estar, desarticuladas entre si e efêmeras, não sofreram influência da luta de classes, mas ao invés disso foram guiadas pelos interesses desses dois grupos dominantes, funcionando apenas como meio de atender as mais básicas necessidades da população e mantê-la satisfeita no limite de não representar ameaça para as suas negociações.

Durante os principais momentos históricos em que se assumiu uma postura desenvolvimentista, desde o colapso da economia primário-exportadora nos anos 1930, até o atual contexto de reforma administrativa, as lutas de classes foram mantidas sob controle de modo a não gerar transformações significativas no sistema de proteção social.

Um dos fatores que permitiu esse controle foi a “estatização da luta de classes”, pois os conflitos se davam com a participação direta do próprio Estado, o que se apresenta como apenas um dos exemplos do histórico caráter centralizador do Estado brasileiro. As ações em prol da sociedade têm sido predominantemente impostas pelo governo central, e grande parte das políticas públicas não passa, na

realidade, de políticas exclusivamente econômicas. Conforme argumenta Gomes (2006):

[...] na história brasileira, mesmo considerando suas especificidades, não se constituiu um sistema de seguridade social próximo do modelo que ficou conhecido como *welfare state*. Talvez seja mais coerente considerar que, durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social. (GOMES, 2006, p. 222).

A visão apresentada por Gomes (2006) já fora criticada por Draibe (1993), pois segundo esta autora, os estudos sobre a intervenção do Estado no Brasil não ousam caracterizá-la sob uma ótica holística, como um “sistema” de proteção social, e sim fragmentam a análise ao tratar das “políticas sociais” brasileiras isoladamente. Na realidade, esses estudos refletem o caráter fragmentado e excludente da própria ação social do Estado brasileiro, mas a autora considera um equívoco não se considerar a possibilidade de existir um “sistema brasileiro de proteção social”, ainda que com suas próprias peculiaridades, não comparável aos dos demais países.

Draibe (1993) defende que, se considerarmos o *Welfare State* não como modelo exclusivo dos países de economia avançada, mas como elemento estrutural típico da economia capitalista no período pós-Segunda Guerra Mundial, é possível afirmar que o Brasil construiu um Estado de Bem-Estar Social dentro dos seus próprios moldes, com suas particularidades, diferente daqueles dos países europeus. A autora argumenta que o receio de tratar de um “Estado de Bem-Estar Social brasileiro” reflete a ausência no Brasil de uma sustentação tanto institucional e financeira, quanto ideológica, características do positivo conceito de “*Welfare State*”.

Obviamente, esta ausência de densidade e espessura do conceito de “Welfare State” reflete, entre muitas outras coisas, o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais. Afinal, a noção de Bem Estar Social mostra-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta dessa nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social. (DRAIBE, 1993, p. 1).

Com base na literatura que descreve as características do Estado de Bem-Estar Social construído como pacto social de desenvolvimento nos países de tradição democrática, neste estudo, concorda-se com a visão de que o Brasil não logrou a construção de um sistema de seguridade social bem estruturado, mas se limitou a ações sociais pontuais e desarticuladas.

No que concerne ao emprego especificamente, a Constituição de 1946 já previu a assistência ao desempregado como um direito do trabalhador. (TAFNER, 2006). Porém, durante todo o período de 1933 a 1980, conhecido como o ciclo da industrialização nacional, o campo do trabalho se caracterizou pela escassez de medidas que pudessem ser definidas como políticas de emprego. Mesmo algumas ações supostamente implementadas para o benefício dos trabalhadores, tais como a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), segundo Tafner (2006), possuíam na verdade o objetivo de flexibilização da demissão, fim da estabilidade no emprego e estímulo à rotatividade, em detrimento da proteção trabalhista.

Em um período em que a economia mundial vivia um surto de crescimento econômico sem precedentes, acreditava-se no Brasil que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. O predomínio dessa concepção parece explicar a quase ausência no

Brasil de programas públicos de emprego e renda ainda no decorrer dos anos 1960 e 1970. (TAFNER, 2006, p. 398).

O desenvolvimento econômico lento do país nas últimas décadas tem sido uma justificativa constante para a situação do trabalho no Brasil, para a ausência de políticas efetivas no combate ao desemprego e à informalidade do mercado de trabalho, pois se afirma não haver condições para a elevação do nível de emprego a menos que se desenvolvam primeiramente os setores da economia. Como afirma Todeschini (2004):

Uma das condições para retomada do emprego e para a reestruturação do mercado de trabalho de maneira a torná-lo elemento de promoção e inclusão social é a estruturação de uma política econômica voltada ao crescimento da economia e, conseqüentemente, à expansão do nível de emprego. (TODESCHINI, 2004, p. 3).

Por outro lado, apesar do crescimento econômico do período desenvolvimentista brasileiro, excluiu-se a parcela da população que não possuía vínculo formal de trabalho, tornando visível que a inclusão ou exclusão social estão condicionadas às escolhas de política pública, não exclusivamente ao grau de crescimento econômico:

Durante todo o século XX até a década de 1980, o Brasil apresentou taxas superlativas de crescimento econômico e elevadas taxas de assalariamento, com presença marcante da mobilidade social ascendente. Isso levou a um relativo descuido em relação à incorporação social que não passasse pela via do trabalho, ou melhor, pela via do emprego assalariado formal. (TAFNER, 2006, p. 426).

Assim, Castel (1998) defende que não se pode condicionar a situação do trabalhador ao nível de desenvolvimento econômico, pois isso a torna bastante incerta e vulnerável. As questões relacionadas ao trabalho, segundo o autor, devem

ser tratadas como um esforço coletivo da sociedade e do Estado com vistas a garantir a proteção permanente do trabalhador, isto é, através de políticas de pleno emprego. As políticas públicas de emprego representam um relevante instrumento de intervenção estatal que permite disciplinar as relações de trabalho, atua de forma a proteger os trabalhadores desempregados, ou ainda visa à geração de novas ocupações.

Os estudos sobre políticas públicas despertam maior controvérsia nas últimas décadas, a partir do momento em que se substituem as políticas de proteção social e desenvolvimento integral por políticas de restrição de gastos do Estado, isto é, com a suposta crise do Estado de Bem-Estar Social e sua utilização como argumento de peso para justificar a retomada dos ideais do liberalismo clássico como panacéia universal.

Seguindo a idéia de Castel (1998), Azeredo e Ramos (1995) afirmam que, devido à desregulamentação do mercado de trabalho, o nível de emprego já não pode ser considerado como benefício direto do crescimento econômico. Mesmo havendo aumento do número de postos de trabalho ofertados, a qualidade das ocupações geradas é questionável. (AZEREDO; RAMOS, 1995).

Pochmann (2002) explica que a questão do emprego não depende exclusivamente de um ou outro dos seguintes fatores, em uma relação mutuamente excludente: desenvolvimento econômico, por um lado; elaboração e implementação de políticas públicas de emprego, por outro. O nível de emprego, segundo ele, depende da incidência de cinco fatores que ele denomina “elementos-chave” para a elevação ou diminuição do nível de emprego, determinantes também da qualidade dos empregos gerados.

Na tabela 1, o autor coloca, além das políticas macro-econômicas que visam a desenvolver setores da economia, e das políticas de emprego em específico, fatores relacionados ao paradigma técnico-científico, às políticas de bem-estar social e ao sistema de relações de trabalho.

O ponto das políticas de bem-estar social já foi anteriormente discutido ao se apresentar a criação do *Welfare State*, seu significado e sua relevância na proteção da sociedade contra os efeitos deletérios do capitalismo. O paradigma técnico-científico se refere aos métodos de trabalho, modelos de gestão, domínio de tecnologias e *know-how*. Finalmente, o sistema de relações de trabalho abrange a questão da legislação que protege os trabalhadores e a mobilização destes para negociar e buscar melhores condições de trabalho.

Pochmann (2002) expõe, em linhas gerais, as principais características de dois períodos no Brasil: o desenvolvimentista, de 1933 aos anos 1980, e o da abertura econômica dos anos 1990.

Percebe-se uma visível transformação, partindo de um modelo de planejamento estatal centralizado, em direção a um modelo liberal com crescente afastamento do Estado das questões trabalhistas, dentre outras questões de interesse social. No que concerne especificamente às políticas de emprego, segundo o autor:

Nessas últimas décadas do século XX, as políticas de emprego apresentaram profundas transformações em seus objetivos e conteúdos. Com ações descentralizadas e recursos cada vez mais focalizados a parcelas específicas da população desempregada ou pertencentes ao chamado setor informal, as políticas de emprego terminaram assumindo um papel mais passivo na geração de ocupações, pois se encontram desarticuladas dos elementos-chave de determinação do emprego. (POCHMANN, 2002, p.131).

Tabela 1 Elementos-chave de determinação do emprego no Brasil em períodos selecionados 1933/80 – 1990/97

Itens	1933/80	1990/97
Políticas macro-econômicas	Projeto de construção nacional, por meio da industrialização e urbanização, garantido por forte apoio estatal (altas taxas de crescimento econômico).	Projeto de especialização competitiva nacional, com desintegração produtiva interna e integração à economia mundial, e desmobilização do patrimônio estatal (estagnação econômica).
Paradigma técnico-científico	Introdução e desenvolvimento incompleto do padrão de produção fordista. Aliança de capitais (estatal e privado nacional e internacional) para absorção de tecnologias, com uso generalizado de mão-de-obra com baixa-escolaridade e restrito de nível superior.	Introdução parcial do novo padrão produtivo pós-fordista. Rompimento da aliança de capitais (privatização e desnacionalização e fechamento de empresas privadas nacionais), com renovação da estrutura ocupacional com base na maior escolaridade e redução das vagas de classe média.
Políticas de bem-estar social	Construção limitada do Estado de bem-estar social, por meio da ação lenta e gradual de políticas sociais centralizadas no poder público, voltadas para a universalização.	Interrupção das políticas de universalização do Estado de bem-estar social, com redução, descentralização e focalização dos recursos.
Sistema de relações de trabalho	Autoritário, sem organização por local de trabalho, com baixa sindicalização e fraco número de greves, quase sem presença de negociação coletiva e ampla participação da Justiça do Trabalho.	Autoritário, com baixa organização por local de trabalho, decrescente sindicalização, queda no número de greves, fragmentação das negociações coletivas de trabalho e permanência de forte atuação da Justiça do Trabalho.
Políticas de emprego	Emprego subordinado ao crescimento econômico, com diferenças regionais e heterogeneidade do mercado de trabalho e adoção de políticas de emprego parciais e desarticuladas (formação profissional, elevação do custo do trabalho, débil intermediação de mão-de-obra e frentes emergenciais de trabalho).	Emprego desassociado da estratégia de crescimento econômico, com crescentes diferenças regionais, maior heterogeneidade do mercado de trabalho e dependente das políticas isoladas de emprego (educação profissional, redução e flexibilização do custo do trabalho, débil intermediação da mão-de-obra, seguro-desemprego parcial e medidas de

		popularização do crédito para microempresas e autônomos).
--	--	---

Fonte: POCHMANN (2002, p. 119).

No Brasil, “[...] não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.” (SOUZA, 2006, p. 21). Entretanto, apesar de o Brasil não ter testemunhado a criação de um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social, a experiência do pleno emprego ou da homogeneização do mercado de trabalho, reconhece-se que o crescimento econômico brasileiro no período desenvolvimentista permitiu que se alcançassem altas taxas de assalariamento e uma certa estabilidade no nível de emprego.

Por um período da sua história, o Estado foi forte em sua capacidade de conduzir os investimentos em áreas estratégicas da economia nacional: “As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado.” (TAFNER, 2006, p. 398).

A situação perdurou enquanto as elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal e a manutenção de baixas taxas de desemprego aberto. Com a crise do início dos anos 1980, no entanto, a realidade do mercado de trabalho mudou completamente. Observa-se um crescimento da taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que ocorre uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais como fonte de absorção de mão-de-obra. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado, sobretudo em áreas de infra-estrutura que permitem outros investimentos do setor privado, reduzindo, assim o potencial de

investimento da economia. Tais transformações aconteceram sem que o país dispusesse de instrumentos consolidados de proteção aos desempregados. (TAFNER, 2006, p. 401)

Mas antes mesmo que essas áreas se consolidassem, abriu-se espaço para uma visão liberal do papel do Estado e dos tipos de políticas públicas a serem implementadas. Após trinta anos de experiência do *Welfare State* nos países de tradição democrática, a partir dos anos 1970, dá-se o avanço das correntes teóricas liberais e conservadoras, cujas idéias foram mais amplamente aceitas a partir dos anos 1980, com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, nos Estados Unidos da América (EUA) e na Inglaterra, respectivamente.

Tais correntes culpam o “peso” do Estado de Bem-Estar Social pela crise econômica e sugerem que os serviços sociais devem ser transferidos para o mercado através de ações como a privatização dos serviços públicos e a descentralização do poder estatal. O Estado ficaria responsável apenas por um sistema de previdência residual, pois, nessa visão neoliberal, os benefícios sociais passam a ser considerados mercadoria e os cidadãos são agora considerados “clientes”.

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os

indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 37).

A ideologia neoliberal defende um “enxugamento” das obrigações do Estado, delegando-se à iniciativa privada a maior parte das funções estatais. Agora, segundo Kliksberg (1998, p. 38-39), “o pêndulo girou na direção oposta, para aquela que postulava a necessidade de um ‘Estado mínimo’. Afirmava-se que suas funções deveriam ser totalmente mínimas e que se deveria deixar o desenvolvimento entregue ao mercado e à ‘mão invisível’”.

A discussão sobre a função do Estado na área social faz parte de uma polêmica mais ampla sobre a função global do Estado. Em linhas gerais, como já dissemos, o pêndulo oscilou fortemente. Esteve situado, por algumas décadas, na idéia de que era possível pensar-se num Estado que planificasse integralmente o desenvolvimento em todos seus aspectos, que, através de sua máquina, implementasse os planejamentos, que trabalhasse centralizadamente para levar a cabo esta operação, e que assumisse todo tipo de funções executivas. Na prática, esta visão mostrou graves dificuldades em sua própria concepção, subestimando ou marginalizando a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e na implementação efetiva, cuja máquina revelou sérias ineficiências, além do caráter centralizado da gestão que se demonstrou um fator crucial de rigidez e muito distante das exigências da realidade. (KLIKSBURG, 1998, p. 38).

Mais que a mera defesa do afastamento do Estado de suas obrigações sociais justificando-se a contenção de gastos pelo governo, na visão neoliberal, o Estado se torna ícone da ineficiência, e a iniciativa privada, um modelo a ser seguido. Para Bourdieu e Wacquant (2000), a globalização, que se acredita ser um fenômeno recente, representa na realidade uma dominação cultural e simbólica dessa ideologia neoliberal, a qual faz uso de um vocabulário próprio que exalta o

mercado e gera para o Estado uma imagem obsoleta e negativa, como se pode ver na tabela 2:

Tabela 2 Características do mercado e do Estado na "nova vulgata planetária" segundo Bourdieu e Wacquant (2000)

Mercado	Estado
Liberdade	Coerção
Aberto	Fechado
Flexível	Rígido
Dinâmico, móvel	Imóvel, paralisado
Futuro, novidade	Passado, ultrapassado
Crescimento	Imobilismo, arcaísmo
Indivíduo, individualismo	Grupo, coletivismo
Diversidade, autenticidade	Uniformidade, artificialidade
Democrático	Autocrático ("totalitário")

Fonte: BOURDIEU; WACQUANT (2000, s.p, tradução nossa).

A polarização de imagens do mercado (positivo) *versus* Estado (negativo) tem sido amplamente difundida pelos meios de comunicação e ainda através dos estudos acadêmicos e dos discursos de proeminentes intelectuais, os quais defendem tal idéia como "novidade", de forma a legitimar a propagação dessa "nova vulgata planetária",

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. (MORAES, 2002, p. 15).

A ideologia neoliberal, revestida da moderna visão da globalização, tem como consequência a subordinação da política ao mercado. A fatalista idéia da globalização como processo espontâneo e inevitável ao qual todos devem submeter-se e adaptar-se vela o que, segundo Bourdieu e Wacquant (2000) é um processo premeditado de expansão do domínio norte-americano. Assim:

O processo estaria submetido a uma lógica férrea, à qual todos os países deveriam ajustar-se, de modo inescapável e segundo um receituário único. A abordagem de teor economicista implica, pois, uma visão determinista, já que a ordem mundial é percebida como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, o que, no limite, descartaria a existência de alternativas viáveis. Efetivamente, se a globalização é apresentada como um processo inevitável, independente da intervenção humana, adaptar-se de forma imperativa torna-se a única saída possível. [...] os governos nacionais são tratados como objetos passivos de forças que não podem controlar, sendo, portanto, reduzidos à impotência. Anula-se a ação política como contrapartida da supervalorização dos mecanismos econômicos e esvazia-se a responsabilidade dos governantes pelos erros e acertos das políticas executadas. (DINIZ, 2001, p. 14).

É preciso subordinar a economia à política. Em outras palavras, é preciso que o Estado recupere o seu papel regulador e propositor de políticas que supram as necessidades da sociedade. Mas para que o Estado retome o controle de suas ações em benefício da sociedade – não em favor das políticas econômicas globais -, é imprescindível que se analise a globalização e as suas demandas como um processo intencional, com base ideológica e passível de questionamento. É preciso que o Estado planeje segundo seus próprios princípios em vez de agir na direção da onda de acontecimentos globais.

Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica

de elites iluminadas, mas depende de opções políticas em prol da defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. [...] Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país é um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional. (DINIZ, 2001, p. 14).

Pode-se perceber que o Estado se encontra diante de uma forte pressão do setor privado, o qual se utiliza estrategicamente de exemplos de insucesso da intervenção estatal para legitimar e valorizar sua própria liberdade, pondo em risco a segurança da sociedade. Nesse contexto, “com respeito às políticas de bem-estar social, estas ficam diluídas nas organizações sociais e no mercado, pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização.” (GOMES, 2006, p. 231).

Quanto aos governos, observa-se uma série de mudanças na sua condução do Estado, ações que não raramente são por eles justificadas como necessárias para lidar com o novo ambiente “globalizado”, dinâmico, que demanda flexibilidade e leveza da máquina administrativa.

Privilegiam-se as políticas de estabilização monetária e equilíbrio fiscal alicerçadas no tripé desregulamentação-privatização-abertura comercial com desmonte da estrutura estatal, porém: “a ruptura com a noção fatalista da globalização, movida pelo automatismo do mercado, se fez acompanhar da descoberta da falácia do enfoque estritamente liberal da reforma do Estado, implicando fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado.” (DINIZ, 2001, p.15).

A partir de 1994, apresentou-se no Brasil um projeto de reforma da administração pública baseado em um modelo gerencial, típico do setor privado. A reforma gerencial foi proposta pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, buscando a aplicação dos princípios da eficiência e da eficácia empresariais ao setor público, e no sentido das políticas macro-econômicas e sociais se voltarem cada vez mais para o mercado, seguindo o exemplo dos países que aderiram à reforma gerencial da administração pública ainda nos anos 1980.

O Estado brasileiro, a exemplo de países de ideologia neoliberal como os EUA e a Inglaterra, busca suprimir suas funções de fornecimento dos serviços sociais básicos, tentando criar um Estado mínimo e transformar a maior parte dos serviços públicos em mercadoria. Entretanto, grande parcela da sociedade brasileira jamais conquistou um mínimo de bem-estar social e não apresenta as condições necessárias para pagar pelos serviços aos quais constitucionalmente tem pleno direito.

O Brasil, porém, viveu o impacto neoliberal de modo retardatário, incerto com o governo Collor e de forma avassaladora com os governos FHC [Fernando Henrique Cardoso]. [...] O caráter retardatário da aplicação do programa neoliberal no Brasil tem raiz política: a crise do regime militar e a ofensiva democrática e popular nos anos 80 fecharam o espaço para o domínio neoliberal. Assim, apenas em 1994 é que se criaram as condições políticas para um programa de refundação liberal do Estado brasileiro. (GUIMARÃES, 2001, p. 136).

Guimarães (2001) denomina essa mudança de um Estado desenvolvimentista para um Estado neoliberal de “vitória político-cultural” do neoliberalismo no Brasil:

Ela apoiou-se, em primeiro lugar, no forte deslocamento da cultura política: da agenda democrática dos anos 80 passou-se à agenda

neoliberal dos anos 90. [...] Leu-se a crise brasileira como a crise final do Estado desenvolvimentista: o remédio estava nos mercados. Essa grande vitória político-cultural só pôde ser obtida no contexto da crise das tradições socialistas, socialdemocratas e desenvolvimentistas aprofundadas nos anos 80 no plano internacional. (GUIMARÃES, 2001, p. 137).

Gomes (2006) tem uma visão bastante pessimista no que concerne à possibilidade de se alcançar um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, sobretudo após a abertura econômica nos anos 1990. Ao privatizar os serviços sociais básicos, delegando ao mercado o “dever” de fornecê-los à sociedade, o governo aumenta o abismo entre o Estado e a sociedade, tornando-o uma entidade cada vez mais inacessível aos cidadãos. Além disso, o setor privado assume uma “responsabilidade social” com a qual não tem nenhum compromisso real, pois seu verdadeiro compromisso é a garantia do lucro das empresas.

Se antes o Estado brasileiro elaborava políticas sociais, mesmo que desarticuladas, estas se tornam cada vez mais escassas, dando lugar a políticas que se limitam a garantir a manutenção da estabilidade econômica. As poucas políticas sociais têm um caráter assistencialista ou compensatório, em detrimento das políticas efetivamente estruturais e de caráter universal.

Os interesses básicos da sociedade só podem ser satisfeitos efetivamente através de políticas de longo prazo que modifiquem profundamente a estrutura vigente, enquanto o lucro, objetivo central do setor privado, demanda ações de curto prazo. Dentre os desafios encontrados, o período de mandato político e a falta de continuidade dos trabalhos de gestão pública causada por disputas partidárias também não têm colaborado com a implementação de políticas mais bem elaboradas, as quais exigiriam 10 ou 20 anos para apresentar resultados mais significativos.

Não basta mais e mais concentração do poder técnico. É preciso levar em conta a dimensão política da reforma do Estado e não apenas seus aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros. A ênfase na política, por sua vez, implica obter aquiescência às diretrizes estatais, produzir o acatamento aos ordenamentos e prescrições tanto administrativas como legais. Requer, enfim, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo. (DINIZ, 2001, p. 21, grifo do autor).

Ainda, aqueles que deveriam ser os agentes da mudança, as classes trabalhadoras, se já não possuíam uma organização que lhes permitissem impulsionar as transformações necessárias, agora se encontram cada vez mais desarticuladas, enfraquecidas pela emergência de relações de trabalho e de regimes de emprego precários, guiados por demandas ocupacionais específicas, por novas tecnologias, e alimentados pelo próprio desemprego estrutural.

[...] alterou-se o padrão dos direitos e deveres entre os cidadãos brasileiros. Se a Constituição de 1988 indicou um caminho de universalização de direitos sociais, o plano neoliberal de refundação do Estado brasileiro incorporou um ataque generalizado à lógica dos direitos dos trabalhadores. Rompeu-se a dinâmica de inclusão crescente no mercado formal de trabalho que vinha, em ritmos diferenciados, desde a Era Vargas. (GUIMARÃES, 2001, p. 136-7).

Um dos ataques centrais do neoliberalismo ao Estado social e regulador se deu justamente sobre a capacidade de organização e de mobilização coletiva dos trabalhadores. O avanço das idéias neoliberais, somado à atual reestruturação produtivo-tecnológica, pautada na empresa enxuta, na flexibilização das condições de trabalho e dos regimes de emprego precários, na terceirização e na desterritorialização das atividades produtivas, fragmentaram a classe trabalhadora

enfraquecendo seu poder de barganha, este que foi um elemento político central na formação de um Estado de Bem-Estar Social. Essa reestruturação visa, na realidade, à desestruturação do movimento sindical e seu conseqüente enfraquecimento como agente de transformação. (COSTA, 2006).

Longe de ser, como não se pára de repetir, a conseqüência fatal do crescimento das trocas externas, a desindustrialização, o crescimento das desigualdades e a contradição das políticas sociais resultam de decisões de política interna que refletem a mudança das relações de classe a favor dos proprietários do capital. (BOURDIEU; WACQUANT, 2000, s.p, tradução nossa).

Ao se tratar do Estado como agente central na regulação do mercado e na definição de prioridades sociais para o atendimento das demandas dos seus cidadãos, está implícito, como função básica do Estado, seu papel de planejador. Assim, na seção seguinte, tratar-se-á do conceito de planejamento, alguns aspectos que seu processo envolve, e sua relevância como instrumento de previsão e de controle no Estado capitalista.

2.3 PLANEJAMENTO ESTATAL

Planejar os rumos do desenvolvimento de uma nação é uma prática recente: data do início do século XX, pois até os anos 1930, a idéia do planejamento era considerada não apenas desnecessária como nociva pela doutrina liberal até então dominante, haja vista que o planejamento rompe a competição imprescindível e suficiente para garantir o equilíbrio do mercado.

A teoria econômica predominante (ótimo de Pareto) defendia o *laissez-faire*, a liberdade das empresas tomarem decisões sem que tivessem a obrigação de prestar contas ao Estado sobre as suas escolhas ou de seguir regras de contrato social. A liberdade de atuação das empresas com o mínimo de intervenção do Estado nas

suas relações seria a melhor opção na condução da economia nacional: “[...] numa economia competitiva o planejamento é desnecessário, pois o mercado realiza as funções de um órgão central de planificação.” (MINDLIN, 2001, p. 11).

Mas as falhas do sistema econômico capitalista e seus reflexos na vida dos cidadãos demonstraram a necessidade de intervenção do Estado através do desenvolvimento de modelos teóricos capazes de permitir a apreensão e o controle da realidade, pois se percebeu que o mercado não era capaz, por si só, de levar a sociedade a atingir seus objetivos. Pelo contrário, as instituições privadas buscavam atingir seus próprios objetivos em detrimento dos interesses sociais.

Uma sucessão de crises econômicas com graves efeitos sobre o nível de emprego e suas conseqüências desastrosas foram sinais da necessidade de urgente limitação das forças de mercado tanto pela via de regulação social como pela expansão das ações do Estado na condução, organização e subvenção dos empreendimentos econômicos. Uma forma de cumprir tal tarefa passa a ser o planejamento estatal centralizado da economia.

Ao se pensar em planejar a economia de uma nação, supõe-se “[...] que seja possível controlar o sistema econômico e guiá-lo em direção a fins desejados. Para isso, é necessário o uso de modelos teóricos capazes de prever a realidade. A atuação sobre a economia só é possível porque se conhecem as regras que a orientam e há uma explicação de seu funcionamento.” (MINDLIN, 2001, p. 26). Imagina-se, segundo tal afirmação, que haja uma lógica no “jogo” dos agentes econômicos, passível de ser apreendida e traduzida na forma de um modelo teórico aplicável a novos fenômenos. O planejamento econômico deve, portanto, ser capaz de diagnosticar a realidade presente e compreender as “regras” que guiam o

funcionamento da economia a fim de se ter controle sobre elas e influenciá-las positivamente.

De uma forma mais pragmática e no contexto específico de uma economia capitalista, o planejamento estatal é necessário para corrigir as imperfeições do mercado e garantir a utilização excelente dos recursos públicos, com vistas a atingir objetivos econômicos e sociais sem que haja elevação dos custos: “[...] podemos dizer que o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia. O problema que se coloca é saber se o Governo dispõe de instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano.” (MINDLIN, 2001, p. 20-1).

Essa última definição permite afirmar que, havendo a determinação dos corretos instrumentos de implementação e controle, o Estado tem em mãos um poderoso meio de universalizar os benefícios sociais e econômicos através da elaboração de um plano minucioso com objetivos e metas justos e exeqüíveis. Sob uma ótica exclusivamente econômica, ele serve à utilização máxima dos recursos evitando desperdícios.

Mindlin (2001) explica que um determinado modelo de planejamento se estrutura na determinação de variáveis consideradas relevantes para explicar a realidade que se pretende modificar, e que tais variáveis não terão uma relação causa-efeito precisa, mas apenas uma maior probabilidade e aproximação dessa relação: “Não há necessariamente, uma relação determinista entre as variáveis e o fenômeno explicado, mas uma correlação estatística – o conceito de causalidade é probabilístico.” (MINDLIN, 2001, p. 26).

Esse mínimo de regularidade e repetição na relação causa-efeito deve existir para que se justifique a determinação não apenas das variáveis selecionadas, mas

para que se justifique a necessidade do planejamento em si, pois, se essa previsão não fosse possível, não haveria motivos para se tentar explicar a realidade através de um modelo racional: “As variáveis usadas no modelo explicam sempre uma certa porcentagem do fenômeno – o resto é atribuído ao acaso, ao que não pode ser analisado racionalmente.” (MINDLIN, 2001, p. 26).

Ao se mencionar o “acaso” e sua participação nos resultados do processo de planejamento, reconhece-se que, apesar da relevância deste, devem-se apontar também as diversas limitações na sua prática. No caso específico do planejamento estatal, por se desenrolar em um contexto político, uma falha que se deve destacar é o fato de não se buscar meios de incluir variáveis importantes, as quais incidem no sucesso ou fracasso de um plano, tais como “[...] a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento etc.” (MINDLIN, 2001, p. 27).

Com essa crítica, não se pretende afirmar que tais variáveis são de fácil mensuração, mas tão e simplesmente que existem aspectos que ultrapassam a técnica e a racionalidade do processo de planejamento, que a consideração desses aspectos é condição *sine qua non* para a efetividade de grande parte dos planos estatais e, principalmente, que eles são passíveis de inclusão nestes documentos, ainda que com considerável dificuldade (MINDLIN, 2001).

Levá-los em consideração e incluí-los no plano pode contribuir para minimizar a denominada “racionalidade limitada” dos decisores públicos, isto é, a limitação que os “*policy makers*” encontram no processo de obtenção de todas as informações essenciais e na consideração de todas as variáveis relevantes para tomada da melhor decisão possível. (SOUZA, 2006).

Porém, ultrapassando as questões racionalmente apreensíveis, permanece a parcela de “acaso” ou fatores que não podem ser mensurados devido à sua subjetividade e sutileza, mas que ainda assim são aspectos com força suficiente para destinar todo o processo de planejamento ao fracasso: “A coesão política em torno do plano, a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade, a ligação entre a estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa, são essas as variáveis que escapam ao controle e à atuação.” (MINDLIN, 2001, p. 27).

No que se refere a tais fatores, resta aos decisores públicos buscar compreendê-los até onde for possível apreendê-los racionalmente, canalizar seus esforços para influenciá-los mesmo que minimamente, e desejar que estes atuem em favor do plano. Em outras palavras, deve ser empregado o máximo de esforço para se ter o controle desses fatores, mas ainda em alguns casos, segundo Mindlin (2001), há fatores que fogem totalmente ao controle do planejador.

No que concerne à tipologia do planejamento, ele pode ser classificado sob diversos aspectos como sua cobertura geográfica (regional, municipal) ou sua meta temporal (curto, médio ou longo prazo). O tipo de planejamento a ser realizado dependerá dos objetivos que se buscam atingir e, em muitos casos, a opção referente à tipologia também incidirá na efetividade do plano.

Como exemplo, os planos de curto prazo são frequentemente criticados por visar a atingir metas mais imediatistas, as quais beneficiam um número limitado de pessoas ou interesses, haja vista que a resolução de problemas mais complexos demanda maior reflexão e, conseqüentemente, mais tempo disponível para a ação.

Em um outro exemplo, do ponto de vista da abrangência, o plano pode ter um foco global ou desenvolver setores isoladamente: “em países capitalistas, o

planejamento pode ser feito em diversos graus de elaboração, abrangendo apenas parte ou a totalidade da economia.” (MINDLIN, 2001 p. 16). O planejamento global busca estabelecer objetivos e metas mais amplos, os quais devem ser atingidos através do desdobramento do plano em programas e políticas mais específicos. O planejamento setorial, por sua vez, pode ser parte do plano global de desenvolvimento ou significar a tentativa de se fomentar um determinado setor isoladamente, sem uma integração pré-definida com os demais setores.

No caso do planejamento estatal, seja sob o ponto de vista temporal ou da abrangência, faz-se mister lembrar que os complexos problemas econômicos e sociais de uma nação não são passíveis de resolução com iniciativas isoladas. O máximo que se espera alcançar através de tais iniciativas é um efeito “paliativo” para amenizar problemas que demandariam muito mais tempo, dedicação e concentração de esforços em seu tratamento.

A conciliação das diversas políticas para melhor atingir todos os objetivos depende da elaboração de modelos mais complexos, nem sempre incluídos nos planos. Uma das dificuldades é que cada política deve resolver problemas de curto prazo, permitindo simultaneamente que os objetivos de longo prazo sejam alcançados. O importante, porém, é que os instrumentos de intervenção do Estado existem, e o sucesso do plano, mesmo ao nível teórico, depende da habilidade do Governo em combiná-los. (MINDLIN, 2001, p. 22).

Com base na análise de Mindlin (2001) apresentada acima, podem-se tecer duas considerações de destacada relevância: a primeira delas é que não se pode afirmar aprioristicamente que um determinado tipo de planejamento é o ideal, pois, como passo inicial nesse processo, é preciso diagnosticar a realidade que se pretende modificar e só então se decidir por um determinado modelo.

Se, como dito anteriormente, problemas complexos demandam um planejamento de longo prazo, há também questões urgentes e inadiáveis que demandam ações imediatas. Essa decisão é o que faz a diferença entre uma política estrutural e uma assistencial, pois, se esta última visa a resolver com rapidez os problemas mais urgentes, aquela busca modificar profundamente a realidade e evitar que novas políticas assistenciais sejam necessárias no futuro.

O outro ponto importante é a habilidade do governo de equilibrar variados tipos de políticas a fim de que se solucionem as mais variadas e complexas demandas sociais. Ainda sob o aspecto temporal, fazendo uso da comparação entre as políticas estruturais e as assistenciais como exemplo, um governo não deveria utilizar um desses tipos de planejamento com exclusividade, sob o risco de obter resultados indesejados: se, por um lado, o uso único de políticas estruturais teria graves conseqüências entre os grupos de pessoas que demandam suporte imediato, o uso exclusivo das políticas assistenciais perpetuaria o *status quo*.

Após essa breve análise do significado do planejamento estatal, vê-se que, mais relevante do que as meras questões técnicas e racionais do processo, é preciso considerar o entorno no qual este acontece. De maneira mais prática e com vistas a atender os objetivos deste estudo, no atual contexto de avanço mundial das idéias neoliberais, é necessário avaliar qual a capacidade do Estado de planejar e lidar com as “externalidades”, com os fatores que influenciam consideravelmente os resultados do planejamento, mas que, ao menos aparentemente, são subjetivos demais para ser controlados.

Sendo o planejamento considerado um processo de tomada de decisões que resulta em um documento oficial – o plano -, observa-se que por trás dessas decisões existe um importante fator, o qual constitui o posicionamento do governo

diante de um problema que lhe é apresentado. A esse posicionamento, definido e assumido em caráter oficial, se dá o nome de política pública. Tal assunto que será tratado na seqüência a fim de que se possa compreender a natureza do programa estudado nesta pesquisa.

2.4 O SENTIDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerada uma subárea da Ciência Política, define-se “políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.” (SOUZA, 2006, p. 22). Höfling (2001) diz que a prática das políticas públicas “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Os estudos das políticas públicas possuem tradições distintas nos EUA e na Europa: os estudos europeus das políticas públicas nascem da realização de pesquisas sobre o Estado, seu papel e as ações do governo, porém, é nos EUA que a disciplina acadêmica “política pública” é criada, isoladamente dos estudos sobre o Estado e mais concentrada na análise da produção do governo. (SOUZA, 2006).

Como instrumentos de planejamento governamental, as políticas públicas foram introduzidas como produto da Guerra Fria a fim de se conduzir esse conflito de maneira racional, através do uso de diferentes áreas do conhecimento. “A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.” (SOUZA, 2006, p. 23).

Dentre as várias definições de políticas públicas encontradas na vasta literatura sobre o tema, Souza (2006) destaca três, de importantes teóricos,

consideradas pela autora as mais completas ou dignas de atenção: as definições elaboradas por Dye (1984), por Laswell (1936/58) e por Easton.

Para Dye (*apud* SOUZA, 2006), as políticas públicas são ações do governo que irão produzir efeitos na vida dos cidadãos, mas por tratar-se de um aspecto político, a decisão de não planejar ou nada fazer em relação a um problema social também pode ser considerado um componente de política pública. Colocando em outras palavras, pode-se definir a política pública como o posicionamento assumido pelo governo diante de uma questão relevante para a sociedade, ainda que esse posicionamento seja de omissão.

Laswell (*apud* SOUZA, 2006) simplifica a definição afirmando que elaborar políticas públicas é definir “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”. Ou seja, a política pública define os objetivos e as metas de uma ação para um determinado público-alvo, quais os resultados esperados com tal ação, mas, além disso, deve justificá-la: “Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.” (SOUZA, 2006, p. 23, grifo do autor).

Segundo a autora, Easton deixou sua contribuição à teoria das políticas públicas ao analisá-las como um sistema e afirmar que estas se relacionam com o ambiente no qual estão inseridas, recebendo “*inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.” (SOUZA, 2006, p. 24, grifo do autor).

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em

ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Há definições que focam exclusivamente no aspecto técnico e racional da política pública ao vê-la como um mero instrumento utilizado pelo Estado para solucionar problemas. Entretanto, não se deve negligenciar o aspecto político considerando que toda política pública é fruto de debates que visam a decidir quais questões são prioritárias para solução, e que esses debates se dão em um meio de interesses e ideologias conflitantes.

Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais suas coalizões de apoio político tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas. (DINIZ, 2001, p. 14).

Como aponta Souza (2006), por mais limitada e tecnicista que seja a visão das políticas públicas pelos teóricos, ela sempre nos leva a considerar o papel do Estado na sua elaboração, e por isso, afirma-se que, independente do modo como se definem as políticas públicas, o Estado é elemento comum a todas as definições: “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2006, p. 25).

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é

fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer. E uma destas relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico. (HÖFLING, 2001, p. 30).

Porém, deve-se complementar, como nos atenta Höfling (2001), que o Estado não se restringe à administração pública e ao governo – pensando-se o governo como a representação da sociedade no poder através de um grupo eleito, segundo definição desta mesma autora – mas envolve a participação de agentes sociais, o que caracteriza a política como produto de uma ação verdadeiramente pública. Assim, a capacidade de governança, no sentido que lhe atribui Diniz (2001, p. 21), se refere “[...] à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.” Ainda segundo Höfling:

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p. 31).

Com base nessas últimas considerações, vê-se que o sentido das políticas públicas é o do posicionamento político diante das questões de interesse da sociedade, com a participação e o controle social.

2.5 POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL

O turismo no Brasil tem ganhado maior visibilidade política nos últimos anos. A mais significativa demonstração desse fato foi a criação do Ministério do Turismo (MTur) com a publicação da Medida Provisória nº. 103, de 1º de janeiro de 2003, dia em que se iniciou o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A intenção de valorizar a atividade turística e criar meios para desenvolvê-la já fora explicitada em campanha presidencial. Assim, a criação do MTur como uma das primeiras providências do governo “[...] é emblemática do *status* conferido por este governo ao turismo na administração pública federal, já que, pela primeira vez na história do país o turismo tem um Ministério todo para si.” (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 1, grifo do autor).

A criação de um órgão exclusivo para o fomento da atividade turística e a sua posição hierárquica na organização da administração pública são fatos intrinsecamente relacionados às efetivas contribuições do turismo à economia nacional, ou, no mínimo, e no caso dos países que ainda não desenvolveram a atividade, às perspectivas de geração de renda e outros benefícios econômicos através do seu fomento (ACERENZA, 2002). Isso pode ser confirmado em declaração no PNT 2003-2007:

A concretização deste compromisso [criação do Ministério do Turismo e profissionalização do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)] coloca o setor como uma das grandes prioridades do governo, estando integrado à macro estratégia do país e cumprindo papel fundamental no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais. (BRASIL, 2003d, p. 6).

Quanto à contribuição do turismo para o alcance de metas no campo econômico, a atividade pode ser de grande valia para a economia nacional através

do melhoramento da balança orçamentária, do incremento do produto interno, da redistribuição de renda e do impulso de zonas ou regiões de menor desenvolvimento relativo. No campo socioeconômico, por sua vez, o turismo ainda contribuiria para a geração de empregos produtivos (ACERENZA, 2002), e todos esses possíveis benefícios convergem com os vetores do governo no que tange à atividade turística (BRASIL, 2003d).

O turismo é considerado uma atividade de exportação no que concerne ao incremento do Produto Interno Bruto (PIB), haja vista que a entrada de turistas é uma considerável fonte de moeda estrangeira (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2003), e o turismo doméstico evita o seu escoamento para outros países. De acordo com Dias (2003), o turismo apresenta ainda uma grande vantagem competitiva em relação aos setores primário e secundário da economia por não encontrar obstáculos à sua “entrada” nos mercados externos.

Esse novo *status* adquirido pelo turismo na administração pública federal nada mais é do que um reflexo da reconhecida e crescente importância que tem esta atividade hoje, sobretudo no plano econômico, por sua capacidade de dinamizar diversos setores produtivos, gerar riqueza, renda e empregos. (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 1, grifo do autor).

Até então, o turismo dividira espaço com setores como o comércio ou os esportes em pastas ministeriais. Para a criação do MTur, a Medida Provisória nº. 103 desmembrou o Ministério do Esporte e Turismo (MET) em dois ministérios das respectivas áreas. Posteriormente, a Medida Provisória foi convertida na Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, definindo para o MTur as seguintes áreas de competência:

- a) política nacional de desenvolvimento do turismo;

- b) promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;
- e) gestão do Fundo Geral de Turismo;
- f) desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Além da estrutura interna do Ministério, estão a ele relacionados os seguintes órgãos (BRASIL, 2003d, p. 11-2; 12):

- a) Secretaria de Políticas de Turismo;
- b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo;
- c) Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR);
- d) Conselho Nacional do Turismo;
- e) Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

A priorização do turismo se tornou ainda mais clara com o lançamento do Plano Nacional de Turismo (PNT 2003-2007) em 29 de abril de 2003, menos de cinco meses após a criação do MTur, justificando-se que:

O Plano Nacional deve ser o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos

brasileiros nos mercados nacional e internacional. (BRASIL, 2003d, p. 6).

A formulação, a elaboração, a avaliação e o monitoramento da Política Nacional de Turismo ficam a cargo da Secretaria de Políticas Públicas de Turismo, que deve conduzi-la com base nas diretrizes do Conselho Nacional de Turismo, assim como articular as ações institucionais a fim de se atingir seus objetivos e suas metas. O PNT 2003-2007 foi estruturado nos seguintes “macro-programas”, definidos como “desdobramentos temáticos”, e suas respectivas subdivisões, que visam ao alcance de tais objetivos e metas:

- a) Macro Programa 1 – Gestão e Relações Institucionais: Programa de acompanhamento do Conselho Nacional do Turismo; Programa de avaliação e monitoramento do plano; Programa de relações internacionais;
- b) Macro Programa 2 – Fomento: Programa de atração de investimentos; Programa de financiamento para o turismo;
- c) Macro Programa 3 – Infra-estrutura: Programa de desenvolvimento regional; Programa de acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial;
- d) Macro Programa 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística: Programa de roteiros integrados; Programa de segmentação;
- e) Macro Programa 5 – Qualidade do Produto Turístico: Programa de normatização da atividade turística; Programa de qualificação profissional;
- f) Macro Programa 6 – Promoção e Apoio à Comercialização: Programa de promoção nacional e internacional do turismo brasileiro; Programa de reposicionamento da imagem Brasil; Programa de apoio à comercialização;

g) Macro Programa 7 – Informações Turísticas: Programa de base de dados; Programa de pesquisa de demanda; Programa de avaliação de impacto do turismo; Programa de avaliação de oportunidade de investimento.

A visível urgência de se criar ações para o turismo provavelmente gera contentamento em grupos que têm interesse imediato no desenvolvimento da atividade (empresários, profissionais etc.). Entretanto, o que aparenta ser uma preocupação com os rumos da atividade no Brasil pode ser na realidade uma série de decisões e de atos precipitados, ao tratar-se tão rapidamente de questões que demandam tempo e reflexão. Por essa razão, faz-se necessário avaliar tais ações.

Uma questão levantada por Sansolo e Cruz (2003) concerne à própria criação de uma pasta exclusiva para o turismo. Os autores explicam que em alguns países como a Alemanha, o turismo é tratado como “questão transversal”. Isto significa que ele está presente na agenda de diversos órgãos da administração pública, os quais elaboram suas próprias ações para o funcionamento da atividade, pois todos estes órgãos reconhecem a importância do turismo para o desenvolvimento nacional. Portanto, o turismo não é tratado como um setor à parte, que possui exclusividade.

Como uma atividade multifacetada, capaz de mobilizar dezenas de setores produtivos, de movimentar contingentes de pessoas pelos territórios, de transformar os lugares, o turismo mostra que não é um tema passível de ser tratado apenas por um organismo da gestão pública. As interfaces entre turismo e outras práticas sociais e produtivas são fortes e evidentes e daí a problemática da concentração de ações voltadas ao seu desenvolvimento em um único órgão da administração. (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 2).

Esses autores vêem, então, a criação de um ministério exclusivo para o turismo como uma expressão paradoxal da relevância da atividade no país. Se, por um lado, esse ato demonstra o reconhecimento da atual gestão de que a atividade

pode trazer importantes contribuições econômicas e a conseqüente preocupação de fomentá-la, por outro lado, expressa também o reconhecimento de que a atividade não recebe devida atenção pelos demais ministérios.

Além disso, os autores defendem que não será a criação de um diploma legal capaz de mudar o histórico desinteresse pelo turismo no Brasil. A importância do turismo como atividade econômica na vida dos cidadãos é algo que se constrói com o tempo, ao ver-se benefícios reais da atividade, muito além do discurso contido nos planos de turismo ou das promessas de uma nova gestão.

Para Swarbrooke (2000), o desenvolvimento do turismo deve ser situado no contexto de um desenvolvimento integral que envolve outras áreas mais básicas para a melhoria da qualidade de vida, então se poderia afirmar que essa concentração de todas as ações em prol do turismo em um único órgão exclusivamente dedicado à atividade tem a grande desvantagem de isolá-la dos demais setores da economia nacional, fazendo com que as ações sejam pontuais e não contribuam para o desenvolvimento integral.

Além disso, Davidson (2002) questiona até mesmo se o turismo constitui de fato um setor. Em seu estudo, o autor afirma que essa denominação emerge da “necessidade de conquistar respeito no mercado” (DAVIDSON, 2002, p. 46) e conclui ser errônea a definição do turismo como setor.

Uma outra questão levantada por Sansolo e Cruz (2003) se refere à ausência de uma clara conexão entre o posicionamento do governo diante da atividade e as suas ações práticas. Para se compreender esse argumento, explica-se primeiramente que o planejamento é um processo relativamente lento que resulta em um documento: o plano. Como consta no PNT 2003-2007:

O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo. (BRASIL, 2003d, p. 15).

Mas este documento foi elaborado imediatamente após a constituição do MTur. Supõe-se, então, que o curto período de tempo entre a criação do órgão e a publicação do documento (menos de cinco meses) não seria suficiente para se deliberar acerca de todos os aspectos importantes a ser considerados no estabelecimento dos programas, das diretrizes, dos objetivos, das metas e dos demais elementos que servirão de norte para a implementação do plano.

Anteriormente à elaboração do plano, deveria haver uma clara definição do posicionamento do governo diante da atividade, e isso é o que, para os autores, representa o sentido da política pública: a decisão do que se deve ou não se deve fazer. O plano seria a tradução ou concretização de tal posicionamento. Em outras palavras, a política pública antecede o processo de planejamento e, portanto, antecede a elaboração de um plano de desenvolvimento. Assim, o que os autores questionam é a base política de elaboração do PNT 2003-2007.

Se partimos da premissa de que a política pública de turismo é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente ao setor, temos de considerar o plano como um produto da política pública. Neste caso, em se tratando do Plano Nacional de Turismo do atual governo, cabe perguntar: qual é a política pública de turismo do governo Lula? (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 4).

Esta é considerada por Sansolo e Cruz (2003) uma lacuna no planejamento do turismo a partir da criação do MTur, pois embora haja um produto que, em tese, representaria a concretização do processo de planejamento baseado em um

posicionamento político, tal posicionamento não está claro devido à visível precipitação do governo ao elaborar o documento.

Mais do que a ausência de uma política pública bem definida, os autores acreditam que houve considerável perda para a atividade turística na mudança de gestão, se for comparada a presente situação do turismo com seu *status* no governo anterior, pois eles afirmam que, do ponto de vista da visibilidade de uma real política pública de turismo, o governo FHC logrou importantes conquistas com o Plano Nacional do Turismo 1966-1999 (PNT 1996-1999).

Apesar dessa constatação, admite-se que, em nenhum momento da história do turismo no Brasil, o processo foi completo. Na gestão iniciada em 2003, em que tanto se criou um Ministério do Turismo como se elaborou um Plano Nacional para a atividade, o governo falhou ao não definir seu posicionamento político. Por sua vez, a gestão de FHC teve o êxito de dar o primeiro grande passo na direção do desenvolvimento do turismo ao definir uma política para a atividade, mas não levou suas ações adiante: “Ou seja, em termos de planejamento governamental, ainda não vivenciamos um processo completo em que política pública federal e plano nacional de turismo fossem objetivamente organizados, devidamente congruentes e necessariamente publicizados.” (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 4).

Nas últimas décadas, na atividade turística como em outras atividades econômicas, os países em desenvolvimento têm sido visados como destinos estratégicos no mercado internacional, apresentando um duplo benefício aos países desenvolvidos: ganham os investidores em busca de novos recursos a ser explorados, e ganham os turistas desses países, à procura de novos destinos plenos de exotismo e ainda mais atraentes por seu baixo custo. No Brasil, “[...] já sob a influência dos ideais neoliberais, a Política Nacional de Turismo começa a se

reestruturar. No governo Collor, a tendência neoliberal explicita-se na intenção de mudar papéis da dívida externa brasileira por investimentos turísticos no país.” (BURSZTYN, 2003, p. 10).

No início dos anos 90, devido à profunda crise instaurada no país, órgãos internacionais como FMI [Fundo Monetário Internacional], BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] e Bird [Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento] apontaram a atividade turística como possível redentora para a crise econômica. Com isso, a Política Nacional de Turismo avança e em julho de 1992 a EMBRATUR lança o Plano Nacional de Turismo (Plantur), tendo como um de seus objetivos promover a parceria entre os setores público e privado. (BURSZTYN, 2003, p.11).

Faz-se mister avaliar sempre “a atitude adotada pelos governos dos países emergentes a respeito do turismo, como estímulo que dão aos empreendimentos turísticos e o envolvimento ou outra ação da comunidade local no desenvolvimento do turismo.” (SWARBROOKE, 2000, p. 87). Este autor afirma que a atividade turística nestes países, condicionada pelo grau de abertura e de subserviência dos seus respectivos governos, se expressa como uma nova forma de colonialismo, a qual faz uso das urgentes necessidades de sua população para usufruir de seus recursos com retorno social mínimo.

Um argumento de peso para afirmar que o turismo é uma nova forma de colonialismo, na qual os turistas de países desenvolvidos podem ser vistos como exploradores que usam os países emergentes de modo comodista, para seu próprio bem. Ao mesmo tempo, os investidores estrangeiros e as operadoras de viagem costumam ver os países emergentes como uma oportunidade para fazer dinheiro rápido. Esses grupos sabem que são mais poderosos que os interesses locais do país emergente, e que poderão fazer o que quiserem nesses países. A indústria do turismo sabe que, em muitos casos, ela pode explorar a necessidade desesperada de um

governo por divisas e empregos, ou a natureza corrupta de um governo para conseguir o que quer. (SWARBROOKE, 2000, p. 92-3).

Nos países em desenvolvimento, muitos estudos do turismo ainda se baseiam nos “exemplos de sucesso” dos países desenvolvidos, copiando e aplicando modelos de forma acrítica, sem maiores considerações sobre as peculiaridades locais. O governo não deveria importar modelos, fórmulas já testadas nos países desenvolvidos, a menos que sejam observadas cuidadosamente suas possibilidades de adaptação ao contexto socioeconômico dos países em desenvolvimento.

[...] na década de 1950, quando a América Latina tentou desenvolver-se por meio do turismo, empregou as mesmas políticas adotadas por todas as nações em desenvolvimento. Sem avaliar de forma crítica se esta seria realmente a melhor alternativa, os países da região elaboraram uma política para o turismo segundo os moldes implementados em outros países em desenvolvimento. (SCHLÜTER, 2002, p. 231-2).

Um exemplo desse tipo de atitude do governo na região Nordeste foi a Política de Megaprojetos Turísticos dos anos 1980, inspirada no “modelo Cancun” de urbanização turística, baseada no binômio “sol e mar”. Dentre eles, o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira foi implementado na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte (RN), atualmente sofrendo as conseqüências de suas falhas, com graves impactos sociais, tais como o crescimento do turismo sexual. O Projeto Cabo Branco no litoral sul de João Pessoa, capital da Paraíba (PB), por sua vez, não avançou além da fase inicial de implementação da infra-estrutura básica e foi abandonado (CRUZ, 2001).

Os projetos supracitados são exemplos da atuação do governo como empreendedor e da utilização desequilibrada dos instrumentos políticos, pois,

nesses casos, tudo foi planejado para beneficiar o setor privado em detrimento das questões ambientais e do bem-estar social.

As políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neo-liberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar o maior lucro possível. (BURSZTYN, 2003, p. 11).

Cruz (2001) analisou mais dois megaprojetos turísticos no Nordeste (NE), considerados “de abrangência territorial expandida”, além dos dois anteriormente comentados: o Projeto Costa Dourada, que envolveu municípios dos estados de Pernambuco (PE) e Alagoas (AL); e o Projeto Linha Verde, implementado em grande parte do litoral da Bahia (BA). Os megaprojetos no RN e na PB foram classificados como projetos “de abrangência territorial restrita” por se limitarem a uma pequena área da capital.

Com base na comparação dos quatro megaprojetos, a autora conclui que esses possuem as seguintes características em comum (CRUZ, 2001, p. 81):

- a) os quatro megaprojetos turísticos mencionados têm os respectivos governos dos estados como principais empreendedores; foram esses governos que os idealizaram e que têm patrocinado – por meio de incentivos financeiros e fiscais – sua implantação;
- b) todos esses megaprojetos foram concebidos em razão do objetivo comum de ampliar a infra-estrutura hoteleira nos respectivos estados; assim sendo, poderiam ser chamados de “megaprojetos hoteleiros”;
- c) todos esses projetos estão localizados no litoral.

Tais características tiveram sérias implicações no que se refere ao retorno econômico da atividade, pois nesses projetos houve uma centralização das decisões sobre os rumos da atividade nas mãos do setor público em concordância com os interesses das empresas – neste caso, as empresas hoteleiras em especial -, além de uma concentração geográfica da infra-estrutura e dos equipamentos turísticos, gerando o que a autora denomina de “ilhas de fantasia” (CRUZ, 2001).

A concentração geográfica se expressa principalmente através de espaços artificiais construídos para o turismo. São espaços à parte da configuração urbana que fora construída através de um processo de urbanização ao longo do tempo, com a participação da população local. Assim, além da exclusão da comunidade das decisões e dos benefícios da atividade turística, a exclusão se apresenta também na delimitação do território.

Quanto aos benefícios para os investidores, a questão da atuação de empresas estrangeiras é um dos pontos de maior preocupação na atividade turística. O turismo demanda equipamentos e serviços sofisticados, os quais, nos países em desenvolvimento, a localidade normalmente não tem capacidade de prover sem apoio externo, pois, nestes países, há carência até mesmo da infra-estrutura básica para a prática da atividade.

A denominada infra-estrutura turística, isto é, o conjunto das atividades específicas do turismo, é frequentemente deixada a cargo de empresas estrangeiras que constroem hotéis e *resorts*, além de servir a localidade com serviços de transporte turístico e de agenciamento. Não raramente essas empresas recebem benefícios especiais dos governos locais a fim de que se instalem na localidade.

A promessa da geração de emprego e renda para a comunidade local é o discurso que legitima a sua implantação: “um dos benefícios potenciais mais

importantes desse desenvolvimento é sua capacidade de gerar empregos. Muitas vezes, essa promessa se revela decisiva para os funcionários do governo em suas deliberações sobre estimular ou não um empreendimento.” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2003, p. 240).

Mas é questionável se esses benefícios são efetivos, pois grande parte dos lucros é frequentemente transferida para os países de origem, e não são oferecidos empregos de qualidade aos habitantes, havendo reserva dos melhores cargos para cidadãos nativos do país de origem da empresa.

Em geral, nos países em desenvolvimento, a mão-de-obra importada dos países desenvolvidos tende a ser valorizada para as funções de nível mais elevado dentro das empresas, tais como cargos administrativos e gerenciais. O contrário acontece no deslocamento do trabalhador de um país em desenvolvimento para um país de economia avançada, pois há maior probabilidade de que este execute trabalho de base, isto é, funções que os nativos não desejam executar devido ao seu maior nível de qualificação.

O turismo está entre as atividades econômicas que têm sido fomentadas com um discurso de forte conteúdo social, pois a ele é atribuída a capacidade de gerar emprego e renda, além de outros benefícios econômicos, sociais e culturais, como o enriquecimento cultural, a tolerância entre os povos e a quebra de estereótipos.

O benefício da geração de empregos pelo turismo é certamente o discurso predominante nas políticas públicas de turismo, devido à grande crise do trabalho e às elevadas taxas de desemprego: “eis uma questão a ser analisada. A geração de empregos, por si só, não é capaz de resolver problemas econômicos estruturais, embora venha sendo utilizada como a principal bandeira do discurso sobre turismo

em países pobres” (CRUZ, 1996, p.271). Como exemplo disto, podemos ler na apresentação do PNT 2003-2007:

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo. (BRASIL, 2003d, p. 4).

A esse respeito, nos atenta Cruz (1996) que os benefícios esperados com o fomento da atividade turística nos destinos mais necessitados são inviabilizados pelo fato de se privilegiar ações de curto prazo:

Diante da fragilidade da estrutura econômica, em que a pobreza e miséria compõem parte significativa do quadro social, o turismo tem sido visto como alternativa viável em busca do desenvolvimento e da superação dessas deficiências. O imediatismo que tem caracterizado o desenvolvimento da atividade, porém, compromete os resultados ao longo do processo, inibindo a maximização de benefícios e levando a superação de impactos negativos. (CRUZ, 1996, p. 263).

O turismo, como hoje conhecemos, é uma atividade econômica bastante distinta do conceito primário de hospitalidade, e tende a distanciar-se ainda mais de suas origens na medida em que se elevam as demandas do mercado mundial, pressionando seus agentes – empresas de turismo, setor público etc. – a perseguir a excelência e a qualidade dos serviços para adquirir maior competitividade. Trata-se de uma atividade que compõe o setor terciário da economia, mas movimentada os demais setores, e demanda o uso de tantos elementos e de uma mão-de-obra tão intensiva que, para muitos autores, é considerada uma verdadeira “indústria”.

Devido a esse benefício atribuído ao turismo, segundo Boullón (2002), a idéia do turismo como indústria tem sido equivocadamente divulgada através da utilização de termos como “indústria sem chaminés”, “indústria das viagens” ou “indústria hoteleira”. Essa denominação errônea se repete nos discursos dos governantes e na redação dos documentos oficiais, fato que tem relevantes implicações na visão do turismo como poderoso meio de geração de empregos, semelhante à indústria tradicional.

Em geral, a idéia da geração de empregos pelo turismo é um dos argumentos centrais das políticas públicas para justificar o fomento da atividade e essa interpretação da atividade turística convém a alguns interesses que vão de encontro aos interesses sociais.

A criação de postos de trabalho no setor de turismo exige investimentos de menor vulto se comparados com outros setores da atividade; ao mesmo tempo a agilidade com que se processa a qualificação dos recursos humanos, a impossibilidade da substituição da prestação de serviços por máquina e equipamentos, faz do turismo um setor fundamental para o cumprimento das metas estabelecidas pelo governo. (BRASIL, 2003b, p. 5).

Os números da atividade realmente encantam e geram grandes expectativas, mas, no que concerne à confiabilidade dos dados, é importante salientar que “as estatísticas no Brasil nos dão apenas o número de empregos diretos ofertados, porém sem relação ao total de empregos. Este seria um dado importante para avaliar os benefícios da atividade turística num mundo que se caracteriza pela substituição do homem pela máquina.” (BACAL & MIRANDA, 1997, p. 69).

Para se compreender a relevância do trabalho humano na atividade turística, é importante primeiramente observar a natureza do produto turístico que o torna

bastante peculiar quando comparado aos produtos dos demais setores econômicos, como a agricultura e a indústria, e até mesmo quando comparado aos demais tipos de serviços. Segundo a OMT (2001), as principais características a ser destacadas são as seguintes:

a) intangibilidade: o produto turístico é intangível, pois, ao contrário de um produto como um automóvel ou um alimento, que podem ser vistos, tocados e experimentados anteriormente à sua aquisição, a viagem consiste na promessa de uma experiência futura. O viajante, ao tomar a decisão da compra, recebe os *vouchers*, bilhete aéreo ou quaisquer documentos que lhe permitam realizar a viagem no período determinado, usufruindo dos serviços contratados. Porém, o turista só poderá ter a certeza de um bom negócio no momento em que puder vivenciar a experiência da viagem;

b) inseparabilidade e simultaneidade: estas características podem ser consideradas quase sinônimas e estão intimamente ligadas à intangibilidade do produto. A inseparabilidade se dá entre a experiência da viagem e o viajante. Não há viagem sem o viajante, pois a efetivação da experiência ocorre simultaneamente ao ato de se deslocar e vivenciar todas as experiências no local de destino;

c) heterogeneidade: a experiência do turista é única, pois depende de fatores subjetivos como seus interesses pessoais, seu nível educacional, seu estado de espírito no momento da viagem, seus traços de personalidade, dentre outros fatores que influenciarão a maneira como ele percebe os lugares visitados e a prestação do serviço. Deste modo, o mesmo “pacote” vendido a um grupo de vinte turistas, por exemplo, se efetivará em vinte experiências distintas, apesar da semelhança dos serviços prestados;

d) imprevisibilidade: a heterogeneidade faz do turismo um “produto” imprevisível. Os agentes envolvidos na realização da viagem não serão capazes de garantir o sucesso da atividade, apesar de todos os seus esforços, pois há fatores, como aqueles mencionados anteriormente, que fazem parte da percepção individual de cada viajante, fugindo, assim, ao controle dos profissionais do turismo;

e) perecibilidade: o produto turístico, dentre os diversos serviços de lazer existentes, é provavelmente o mais perecível. Um assento em um voo ou uma diária em um hotel, assim como uma entrada para o cinema, não sendo vendidos durante um dia, não terão a possibilidade de estoque para venda posterior, como é possível fazer com um produto manufaturado. Assim, todo esforço deve ser feito para que o serviço seja prestado prontamente a fim de que não haja desperdício.

Por todas essas peculiaridades do produto turístico, os trabalhadores do turismo possuem um papel essencial na atividade do turismo.

Reconhecendo o papel essencial dos trabalhadores como prestadores de serviços, os governos estão trabalhando ativamente, junto com o setor, para estabelecer política de emprego e padrões de qualificação para atender às necessidades de um ambiente global cada vez mais competitivo. Os prestadores de serviços de educação e treinamento, que oferecem uma série de programas e cursos, também estão examinando seus currículos no contexto das necessidades que o mundo real tem de habilidades e conhecimento. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2003, p. 225).

As políticas voltadas para os recursos humanos na atividade turística, entretanto, possuem um foco quase que exclusivamente na “empregabilidade” dos trabalhadores, através da qualificação da mão-de-obra para a excelência na prestação dos serviços. Os trabalhadores têm o direito, mas também a obrigação de

adaptar sua formação continuamente às necessidades do mercado, adquirindo novos conhecimentos e os aplicando em suas funções.

São escassos no Brasil os estudos sobre o mercado de trabalho em turismo sob a ótica social. A literatura que trata do tema do mercado de trabalho em turismo se limita, em grande parte, a apresentar um panorama do mercado mundial na atualidade, apelando para a urgência de se preparar mão-de-obra para atender as novas necessidades das empresas em um contexto “global”, e sempre versando sobre o atendimento das demandas dos empregadores através do desenvolvimento pessoal e profissional.

Comumente, esta literatura aborda questões como as tendências de mercado sob influência da globalização, e a conseqüente urgência de adaptação das empresas a fim de que estas sejam competitivas em um mercado de crescente concorrência e evolução tecnológica. Essa capacidade de competitividade é frequentemente atribuída à força de trabalho que deve ser capacitada e adaptada às demandas do mercado globalizado (TRIGO, 1998; TRIGO, 2000; BENI, 2003; MOLINA, 2003; PIMENTA, 2004).

Segundo Bourdieu e Wacquant (2000), isso se explica pelo fato de muitos estudos acadêmicos estarem impregnados do discurso neoliberal, gerando a idéia de que os cientistas nada fazem além de prever os acontecimentos. Para estes autores, muitos acadêmicos estão de fato contribuindo para a disseminação da visão fatalista da globalização e de seus efeitos nas políticas que são construídas nesse contexto, na forma do que eles denominam “princípio da profecia auto-realizadora”:

De fato, esse discurso duplo que, fundamentado na crença, imita a ciência, sobrepondo ao fantasma social do dominante a aparência da razão (especialmente econômica e politológica), é dotado do poder

de realizar as realidades que ele pretende descrever segundo o princípio da profecia auto-realizadora: presente nos espíritos daqueles que tomam decisões políticas ou econômicas e de seus públicos, ele serve de instrumento de construção das políticas públicas e privadas, ao mesmo tempo que é instrumento de avaliação dessas políticas. (BOURDIEU; WACQUANT, 2000, s.p, tradução nossa).

Enquanto o governo apresenta a benesse da geração de empregos como motivo e como justificativa para o fomento do turismo, estimula-se uma corrida em direção à qualificação profissional para o atendimento das exigências da atividade turística: jovens optam pela carreira de “turismólogo” – denominação dada aos profissionais que concluíram o curso de turismo em nível superior -, ofertam-se cursos em nível técnico para guias de turismo, ministram-se treinamentos que visam a elevar a qualidade da prestação de serviços para taxistas, donos e funcionários de bares e restaurantes etc., dentre outros exemplos de iniciativas para a criação de um corpo de trabalhadores capacitados para lidar com os turistas. No PNT 2003-2007, essa capacitação faz parte do “programa de qualificação profissional”, subdivisão do “Macro Programa 5: Qualidade do Produto Turístico”. (BRASIL, 2003d, p. 39-41).

Porém, questiona-se também se há um mercado de trabalho aberto a esses profissionais, ou seja, se no momento há uma real demanda por um elevado número de trabalhadores qualificados para o turismo, haja vista que se tem observado um crescente número de novos profissionais entrando no mercado de trabalho desta atividade, e a aparente insatisfação destes no que se refere às oportunidades de trabalho.

Cooper *et alli* afirmam que há “mitos” sobre o turismo, os quais foram amplamente divulgados e aceitos pelas pessoas. No que tange aos empregos, acredita-se que eles, “nas áreas de turismo significam muitas viagens e a chance de

aprender línguas”, mas a realidade é que “a maioria dos empregos em turismo são no setor de hospitalidade e envolvem poucas viagens.” (COOPER *et alli*, 2001, p. 36).

Atraídos, então, por essa expectativa de obter cargos de alto nível em uma atividade relativamente nova, e de poder atuar em uma atividade dinâmica, culturalmente enriquecedora, agradável e “leve”, muitos jovens buscam a formação em turismo no nível superior. Apesar de o curso de graduação em Turismo ter sido criado no Brasil ainda nos anos 1970, foi a partir dos anos 1990 que aconteceu a verdadeira explosão na abertura de cursos por todo o país, acompanhando a retomada das atividades do setor público para o desenvolvimento do turismo.

Aparentemente, a real demanda por profissionais não atendeu as expectativas dos estudantes e não absorveu a nova mão-de-obra. A isso se acrescenta o fato de não haver uma regulamentação da profissão de turismólogo e às altíssimas exigências do mercado para aqueles que visam à pequena fatia dos cargos de gerência.

A frustração de alguns profissionais da área foi relatada em uma polêmica reportagem “*Turismo: a carreira que é um mico*” da revista *Você S.A.*, em janeiro de 2005 (*apud* FURTADO, s.d.). A matéria gerou revolta entre os turismólogos, foi debatida à exaustão e despertou a atenção daqueles que tinham uma imagem ilusória da profissão, incluindo comentários na página oficial da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR) na *internet*.

[...] o turismo sofre de um problema de imagem nos círculos acadêmicos. Na verdade, muitos são atraídos por ele por ser um tema estimulante e vibrante, e uma área aplicada da atividade econômica – o que acreditamos que seja. Mas para ter sucesso, o turismo exige padrões muito altos de profissionalismo, conhecimento e dedicação de todos os

envolvidos. Isso, às vezes, é considerado como contraditório com a imagem de praias cheias de palmeiras e turistas, e com uma atividade de lazer. (COOPER *et alli*, 2001, p. 37).

Reconhece-se a importância da qualificação profissional, mas é preciso também observar o “outro lado da moeda”: o atendimento das necessidades e demandas dos próprios trabalhadores do setor.

De um modo geral, os empregos gerados no setor de serviços são mais instáveis e precários que aqueles gerados no primeiro e segundo setores da economia. Os empregos gerados pelo turismo possuem alguns traços de mais elevada instabilidade e precariedade, devido à própria natureza do serviço prestado e à dependência de fatores externos, não controláveis.

[...] com base em um amplo consenso na literatura, definimos como emprego de qualidade aqueles cujas principais características são uma produtividade elevada, um certo nível de qualificação do trabalhador, perspectivas de promoção, baixa taxa de rotatividade e cobertura social (dada pelo Estado ou pela própria firma). Contrariamente, os empregos precários são definidos a partir de uma taxa de rotatividade elevada, baixa produtividade e qualificação do trabalhador, poucas perspectivas de carreira, e nenhuma ou escassa cobertura social. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 92).

Segundo a OMT (2003, p. 147) “A imagem do turismo como gerador de emprego em grande parte mal-remunerado e pouco qualificado não é verdadeira e subestima o impacto do setor sobre os salários em geral.” Porém, a própria organização aponta algumas características do trabalho no turismo (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001, p. 352-3):

- a) elevada porcentagem de trabalhadores em meio período;
- b) elevada porcentagem de trabalhadores temporários e ocasionais;

- c) importante presença de mulheres com contratos de meio período em hotelaria e restaurantes, maior que em outros setores econômicos [...];
- d) escasso número de mulheres em cargos de maior responsabilidade;
- e) presença importante de trabalhadores estrangeiros com contratos de meio período. [...] Nos países em desenvolvimento, os estrangeiros geralmente ocupam os cargos de responsabilidade;
- f) também em hotelaria e alimentação se observa uma importante presença de jovens com escassa qualificação ou estudantes empregados no setor esporadicamente;
- g) grande número de trabalhadores clandestinos;
- h) menor retribuição que em outros setores econômicos;
- i) maior número de horas semanais trabalhadas para os empregados do setor, com horários e turnos de trabalho especiais;
- j) grau de sindicalização inferior a outros setores.

O trabalho em turismo é bastante flexível em sua estrutura. Quanto ao tempo de trabalho, é realizado por estações climáticas, em tempo parcial, temporário e com horas extras. Em relação à remuneração, além do salário fixo, há a remuneração baseada em propinas ou gratificações voluntárias dos clientes e a porcentagem do serviço ou na participação na cifra de negócios da empresa (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001).

O mercado de trabalho em turismo é heterogêneo e fragmentado, portanto, há livre atuação de todo e qualquer trabalhador que possua os conhecimentos necessários ao desempenho de uma função em atividades características do

turismo, independentemente de sua área de formação. Assim, pessoas com formações diversas podem trabalhar em empresas turísticas, justificando-se que o turismo é uma atividade multidisciplinar, aberta a diversas áreas do conhecimento, e que a contribuição de profissionais dessas áreas enriquece a atividade turística.

Esse ponto causa controvérsia uma vez que existe uma formação técnica ou em nível universitário voltada especificamente para o turismo, que os profissionais possuindo essa formação não podem atuar nas áreas de outros profissionais, mas competem no mercado de trabalho com esses mesmos profissionais.

Por essa razão, no Brasil, há um esforço por parte da ABBTUR para se conquistar a regulamentação da profissão do bacharel em Turismo, de forma a impedir a atuação dos profissionais de outras áreas de formação em funções consideradas exclusivas do turismo. As empresas, por outro lado, evitam restrições aos trabalhadores que possuam os conhecimentos necessários para o exercício da função, ainda que não possuam formação em turismo.

Nos países em desenvolvimento, o perfil exigido para um profissional em turismo dificilmente é atendido, primeiramente por haver uma grande deficiência no sistema nacional de educação básica. Em países onde a taxa de analfabetismo ainda é bastante elevada, a demanda por profissionais que possuam conhecimentos da tecnologia utilizada em hotéis e agências, conhecimento cultural que lhes permitam um contato amistoso com os visitantes, além do domínio de línguas estrangeiras, é um padrão excludente, fora da realidade desses países. Esse padrão contrasta com o que os autores defendem em relação aos profissionais como recursos estratégicos para o turismo:

[...] os desafios enfrentados pelo setor só serão respondidos à altura por uma mão-de-obra com boa formação, bem-treinada,

inteligente, enérgica e multilíngüe, que entenda a natureza do turismo e tenha um treinamento profissional. Uma alta qualidade dos recursos humanos profissionais do turismo permitirá que as empresas ganhem uma margem competitiva e agreguem valor com seus serviços. O turismo é uma atividade de alta tecnologia e alto nível de envolvimento, na qual são as pessoas que fazem a diferença. Contudo, em vários países, uma escassez aguda de mão-de-obra poderá prejudicar seu crescimento. (COOPER *et alli*, 2001, p. 492).

Como já exposto anteriormente, este é o discurso empresarial da “empregabilidade”, predominante entre os autores que estudam o trabalho na atividade turística. Entretanto, observa-se que, pela realidade do trabalho no turismo, os empreendimentos turísticos carecem de uma política de recursos humanos que valorize o profissional, provendo-o com possibilidades de ascensão profissional, salário justo, maior estabilidade do emprego, dentre outros benefícios que façam valer seus esforços por manter-se qualificado e capacitado.

Segundo a OMT, são obstáculos para elaborar um sistema de formação (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001, p. 357):

- a) O crescimento espontâneo da atividade turística na maioria dos países;
- b) A importante presença das empresas de pequeno e médio porte de exploração familiar;
- c) As estações climáticas da atividade turística;
- d) O caráter de serviço pessoal da maioria dos trabalhos realizados;
- e) A variedade de serviços e atividades a realizar; polivalência;
- f) A própria heterogeneidade do setor turístico;

g) A escassa atenção que os governos têm dedicado tradicionalmente à atividade turística.

Quanto ao papel do Estado, o setor turístico ainda carece de políticas que efetivamente beneficiem e protejam os trabalhadores. Por essa razão, este trabalho busca avaliar uma ação governamental que, *a priori*, visa a beneficiar os trabalhadores na atividade turística, a fim de conhecer sua contribuição na transformação dessa realidade do trabalho no Brasil.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se apresenta como uma discussão sobre a proposta do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em sua linha dedicada ao setor de Turismo, a qual foi instituída em 2003. Foram aqui discutidos especialmente os pontos que concernem à determinação dos beneficiários do programa e das instituições financeiras responsáveis pela concessão do crédito aos beneficiários.

Além de realizar essa discussão das principais características do PROGER Turismo, este estudo visou a observar a evolução do nível de mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) na região Nordeste e no estado da Paraíba entre os anos de 2003 e 2006, os quais compreendem o período de funcionamento do programa em estudo.

Foram apresentados dados oficiais dos investimentos gerais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no PROGER Turismo no Brasil, além de dados específicos na Paraíba, entre 2003 e 2006. Finalmente, foram apresentados os dados que expressam a evolução da mão-de-obra nas ACTs nos anos de 2003 e 2004, e as estimativas de crescimento das ocupações para os anos de 2005 e 2006. Tais dados foram apresentados após breve introdução ao significado das ACTs.

Esta se caracteriza como uma pesquisa exploratório-descritiva por ter como objetivo central um maior conhecimento do objeto de estudo – o PROGER Turismo – e a sua descrição. É, igualmente, uma pesquisa aplicada devido ao fato de este fazer uso de conceitos e definições científicos para compreender e explicar um fenômeno, não se limitando à produção de teoria.

No que concerne às pesquisas na área de Turismo, “de uma forma simplificada, os estudos realizados podem ser agrupados em dois tipos: os que oferecem análises abrangentes, embasadas em fontes secundárias e os diagnósticos setoriais, fundamentados em pesquisas de campo.” (ÁRIAS; BARBOSA; ZAMBONI, 2003, p. 8).

No caso desta pesquisa, categorizada no primeiro tipo acima descrito, fez-se uso de pesquisa documental baseada no conteúdo do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007) do Ministério do Turismo (MTur), das Resoluções e dos relatórios do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e das estatísticas do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT), criado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Um maior detalhamento das características e do conteúdo destes documentos será apresentado na seqüência.

3.1 COLETA DOS DADOS

Este estudo foi realizado através da análise de dados secundários, como mencionado anteriormente. Os dados e as informações apresentados pelos seguintes documentos foram centrais para a pesquisa:

a) *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007 (PNT)*: documento publicado em 29 de abril de 2003, elaborado pelo então recém criado Ministério do Turismo (MTur), cujo conteúdo visa a guiar o desenvolvimento da atividade turística no Brasil;

b) *Resolução Nº. 319, de 29 de abril de 2003, a qual instituiu o PROGER – Turismo no âmbito do PROGER – Urbano*: disponibilizada pelo MTE através do site institucional. Outras Resoluções posteriores a esta, as quais instituíram

determinações do programa, foram igualmente consideradas na análise, tais como as Resoluções que definiram as instituições financeiras responsáveis pela liberação do crédito aos beneficiários;

c) *Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*: documentos que apresentam dados da alocação de recursos do FAT para os programas do MTE. Foram examinados os relatórios dos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006.

d) *Informe PROGER: Informações gerenciais dos Programas de Geração de Emprego e Renda. Edição especial. Dados de 2000 a 2006¹*: documento elaborado pela Coordenação dos Programas de Geração de Emprego e Renda (CPROGER) do MTE e publicado em 2007 no site institucional. O período coberto pelo documento inclui resultados do PROGER Turismo, que foi criado em 2003, e “os números apresentados no Informe PROGER estão de acordo com a atualização dos dados de Junho de 2007”, segundo consta no próprio documento (BRASIL, 2007, p. 8).

e) *Relatórios PROGER nos municípios 2004, 2005 e 2006²*: dados das linhas de crédito na Paraíba, por município. Os dados são de dezembro de 2007, publicados em 2008, e a sua fonte é o Sistema de Acompanhamento da Execução dos Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT (SAEPWEB).

f) *Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo com base nos dados da RAIS dez.2002/dez.2006*: parte das estatísticas do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor

¹ Este documento foi disponibilizado no site institucional do MTE após contato e solicitação de dados do programa ao CPROGER pela autora.

² Estes documentos foram disponibilizados no site institucional do MTE apenas no último mês de realização da pesquisa, inseridos no seu estágio final, após contato e solicitação de dados do programa ao CPROGER pela autora.

de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Tais dados são resultados de um recente programa de estudos e pesquisas sobre o mercado de trabalho do setor de turismo que o IPEA vem implementando desde 2003, com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), o qual visa à “estruturação de um sistema integrado e contínuo de informações sobre o setor de turismo” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 4).

3.2 TRATAMENTO DOS DADOS

Neste trabalho, foram utilizadas as abordagens qualitativa e quantitativa. Na primeira parte, a qual compreende a discussão das características do PROGER Turismo, utilizou-se da abordagem qualitativa, por se acreditar ser esta a mais apropriada para o estudo de determinados aspectos sociais, considerando que a pesquisa exclusivamente quantitativa elimina relevantes dados subjetivos em seu processo. Segundo Flick (2004), a reflexão do pesquisador no decorrer do estudo e as percepções dos sujeitos da pesquisa enriquecem as conclusões e permitem um conhecimento mais profundo do fenômeno estudado:

De modo diferente da pesquisa quantitativa, os métodos qualitativos consideram a comunicação do pesquisador com o campo e seus membros como parte explícita da produção de conhecimento, ao invés de excluí-la ao máximo como uma variável intermédia. As subjetividades do pesquisador e daqueles que estão sendo estudados são parte do processo de pesquisa. As reflexões dos pesquisadores sobre suas ações e observações no campo, suas impressões, irritações, sentimentos, e assim por diante, tornam-se dados em si mesmos, constituindo parte da interpretação, sendo documentadas em diários de pesquisa ou em protocolos de contexto. (FLICK, 2004, p. 22, grifo do autor).

No que concerne à metodologia adotada, a pesquisa qualitativa em si minimiza a possibilidade de generalização e de aplicação das suas conclusões a outras realidades, pois em geral demanda a definição de um objeto de estudo bastante específico a fim de que esta seja viabilizada.

Sob a abordagem quantitativa, para a apresentação da evolução e das estimativas da mão-de-obra os dados do SIMT foram tabulados, através de estatística simples, para os seguintes períodos:

a) *Evolução*: dezembro de 2002 a dezembro de 2003; dezembro de 2003 a dezembro de 2004;

b) *Estimativas*: dezembro de 2004 a dezembro de 2005; dezembro de 2005 a maio de 2006.

Para cada período, os dados do SIMT foram organizados na seguinte seqüência:

a) *Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil*: observação da evolução e das estimativas da mão-de-obra ocupada na região Nordeste em comparação às demais regiões do país.

b) *Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste*: observação da evolução e das estimativas da mão-de-obra ocupada no estado da Paraíba em comparação aos demais estados da região Nordeste.

c) *Mão-de-obra formal ocupada na Paraíba nas Atividades Características do Turismo (ACTs)*: observação da evolução e das estimativas da mão-de-obra ocupada no estado da Paraíba, com dados distribuídos nas ACTs – alojamento,

alimentação, transporte, aux. transporte, agências de viagens, aluguel de transporte, cultura e lazer).

No decorrer de toda a pesquisa, foram levantadas fontes bibliográficas e outras fontes documentais para revisão de temas relacionados ao objeto de estudo, com vistas a conhecer a teoria na área temática e no tema delimitado, e dar suporte à análise dos dados coletados.

4 PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (PROGER): TURISMO

Este capítulo visa a apresentar e descrever o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com foco em sua linha específica denominada PROGER Turismo, assim como avaliar a evolução e as estimativas do nível de emprego nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no período de funcionamento do programa, de 2003 a 2006.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cuja história se inicia em 1912, com a criação da Confederação Brasileira do Trabalho (CBT), teve sua presente estrutura regulamentada através do Decreto Nº. 5.063, de 03 de maio de 2004, e recebeu a denominação atual ainda anteriormente, em 1999, com a publicação da Medida Provisória Nº. 1.799 de 1º de janeiro, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A CBT recebeu outras denominações antes de adquirir a posição de Ministério, tornando-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, no governo de Getúlio Vargas. A pasta foi criada através do Decreto Nº. 19.433, de 26 de novembro, presidida por Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor e, desde então, teve transformada sua estrutura organizacional, passando por diversas denominações até tornar-se o atual Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como hoje é conhecida.

Para a elaboração e a implementação das políticas e demais ações do MTE, embora deva existir um funcionamento integrado de suas diversas áreas, serão destacadas apenas aquelas consideradas áreas-chave na estrutura organizacional do Ministério para o funcionamento do programa em estudo: o PROGER Turismo.

Estas são: a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Dentre as muitas atribuições e competências da SPPE, está o acompanhamento do PROGER, criado no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), como parte do Programa do Seguro-Desemprego (PSD). Este último é “o eixo organizador das políticas públicas de emprego no Brasil” (TODESCHINI, 2004, p. 4).

Os sistemas de emprego passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação a partir da segunda metade da década de 1970, quando uma crise econômica mais geral começa a se configurar no cenário mundial, e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia norte-americana). Os reflexos principais são a diminuição do ritmo de crescimento econômico e o aumento das taxas de desemprego aberto e oculto, alterando-se inclusive o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior. (TAFNER, 2006, p. 436)

Sobre a criação do SPETR, Tafner (2006) nos atenta para seu caráter imitativo e tardio:

O Brasil começa a montar seu sistema em um momento no qual o formato tradicional de sistema de emprego já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuravam o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 1980. (TAFNER, 2006, p. 437).

O Sistema Público de Emprego no Brasil começou a se organizar nos anos 1990, tendo como apoio o surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Critica-se, porém, que apesar de possuir recursos financeiros suficientes, o sistema brasileiro não apresenta uma estratégia bem definida para sua alocação. (AZEREDO; RAMOS, 1995).

No âmbito próprio às políticas de mercado de trabalho, destaca-se a instituição do FAT, a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um sistema público de emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de crédito produtivo. Todavia apesar dos avanços institucionais nesse campo da proteção social, constata-se uma baixa eficácia geral dessas políticas em termos macroeconômicos, por motivos que lhe são parcialmente exógenos. (TAFNER, 2006, p. 425).

O FAT se tornou a fonte de financiamento de grande parte das políticas do MTE. Com o objetivo de “fomentar ações ligadas ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial, direitos garantidos ao trabalhador brasileiro por força da Constituição Federal de 1988.” (BRASIL, 2007, p. 5).

Com a criação do FAT em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego, tais como aquelas implementadas pelos países desenvolvidos entre as décadas 1940 e 1970. Entretanto, o alcance dessas políticas, no caso brasileiro, torna-se limitado pela natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho nacional [...]. (TAFNER, 2006, p. 411).

Sendo o PROGER financiado com recursos do FAT, O CODEFAT possui, então, um papel central neste programa por ser responsável pela definição da alocação desses recursos. FAT e CODEFAT foram ambos criados através da Lei N^o. 7.998 de 11 de janeiro 1990, a mesma que regulamentou o PSD, este último já previsto no artigo N^o. 239 da Constituição Federal de 1988.

Um aspecto importante e inovador das políticas públicas de emprego no Brasil refere-se à administração colegiada dos recursos destinados a este fim. Os recursos do FAT são geridos pelo CODEFAT, um Conselho deliberativo tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (por meio das centrais sindicais), de empregadores e do governo federal. A Secretaria

Executiva do CODEFAT, responsável pela organização formal e pelo funcionamento do Conselho é exercida pelo MTE. (TODESCHINI, 2004, p. 4).

Para efeito dos depósitos especiais remunerados do FAT, o CODEFAT distingue os seguintes conceitos (BRASIL, 2007, p. 7):

- a) Programa: conjunto de ações que interagem para atingir objetivos e públicos alvos específicos mediante a operação de uma ou mais linhas de crédito;
- b) Linha de Crédito: subdivisão de programa segundo especificidades de itens, tais como modalidade de crédito, público alvo, taxa de juros, prazos;
- c) Linha de Crédito Especial: operação de uma linha de crédito, podendo ser subdivida em modalidades, com ação de caráter excepcional, recebendo tratamento de programa.

O PROGER é definido como um conjunto de linhas de crédito destinado ao financiamento de micro e pequenos negócios em áreas especiais da economia, e seu objetivo é o de gerar e garantir a manutenção de emprego e renda através do funcionamento dos micro e pequenos empreendimentos financiados.

Na determinação dos critérios pelo MTE para este programa, “são classificadas como Empresas de Pequeno Porte ou Pequena Empresa aquelas com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões” (BRASIL, 2007, p.17). Isso se justifica pelo argumento de que “[...] as micro e pequenas empresas industriais são mais intensivas em mão-de-obra que os grandes estabelecimentos industriais.” (PASSOS; COSTANZI, 2002a, p. 50; PASSOS; COSTANZI, 2002b, p. 127).

Alguns autores não fazem distinção quanto às denominações dos programas de geração de emprego e renda do MTE, confundindo o PROGER com seus subprogramas ou linhas de crédito. Em Cardoso, Façanha e Marinho (2002, p. 20),

diz-se que o PROGER é “também denominado PROGER Urbano”, portanto, este último representa uma das vertentes do PROGER como programa mais abrangente. Em linhas gerais, o PROGER é um programa amplo subdividido em diversos subprogramas que contemplam setores específicos, sendo eles:

- a) PROGER Rural;
- b) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;
- c) FAT – Empreendedor (Empreendedor Popular);
- d) PROGER Exportação;
- e) FAT Exportar;
- f) PROGER Habitação;
- g) FAT – Habitação Material de Construção;
- h) FAT Fomentar;
- i) PROEMPREGO;
- j) Pró-Inovação;
- k) PROGER Urbano.

Para fins de prestação de contas das aplicações nos programa, o MTE classificou as linhas de crédito do PROGER em setores de atividade: pequenos empreendimentos; infra-estrutura; construção civil; exportação; inovação e difusão tecnológica; política industrial; área rural. No setor dos “Pequenos Empreendimentos”, do qual o PROGER Turismo faz parte, o PROGER possui as seguintes linhas (BRASIL, 2007, p. 8):

- a) Médias & Pequenas Empresas – Investimento;

- b) Médias & Pequenas Empresas – Capital de Giro;
- c) Médias & Pequenas Empresas – Turismo – Investimento;
- d) Médias & Pequenas Empresas – Turismo – Capital de Giro;
- e) Cooperativas e Associações;
- f) Profissional Liberal e Recém-Formado;
- g) FAT Empreendedor Popular; PCPP e Microcrédito;
- h) FAT Linha Branca (eletrodomésticos);
- i) Jovem Empreendedor.

Segundo consta em documento oficial, “as Linhas de Crédito do Setor de Atividade de Pequenos Empreendimentos compreendem atividades dos setores industrial, comercial e de serviços” (BRASIL, 2007, p. 8), mas é possível observar que as linhas acima listadas também são dirigidas a pessoas físicas, à primeira vista, como estímulo ao auto-emprego, para profissionais que já atuam de maneira independente, para os jovens empreendedores que tenham planos de construir seu próprio negócio e, ainda, para os novos profissionais no mercado de trabalho, através da linha de financiamento para os recém-formados.

Os financiamentos são direcionados a empreendedores nos setores urbano e rural da atividade econômica – inclusive agricultores familiares – e suas cooperativas e associações de produção. Público esse que, via de regra, enfrenta dificuldade de acesso ao crédito de mercado. Contempla, ainda, os empreendedores populares de baixa renda, que buscam na informalidade o sustento próprio e da família, financiando o auto-emprego como alternativa de minimizar os efeitos do desemprego prolongado (BRASIL, 2007, p. 5).

Uma importante questão a se observar no programa é seu mecanismo de controle para a garantia de geração de ocupações formais ou de formalização dos

trabalhadores informais, pois o estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo é comumente visto como um estímulo à própria flexibilização das relações de trabalho.

Em vez de pagamento de algum subsídio monetário ao desempregado ou estímulos à formação profissional, vários países desenvolvidos têm procurado orientar parte dos recursos públicos para a assistência de desempregados que desejem promover sua própria ocupação. Os recursos por participantes não são elevados nem tampouco representam até o momento o envolvimento de grandes parcelas de desempregados nas economias avançadas. (POCHMANN, 2002, p. 129).

Devido ao fato de o MTE conceder às instituições financeiras a liberdade de selecionar os beneficiários para a liberação do crédito, e por essas basearem sua decisão com base em estudo de viabilidade econômica, não há garantia de que os empreendimentos criados com os recursos do PROGER efetivamente gerem ocupações formais e estáveis.

As instituições financeiras têm a obrigação de apresentar ao MTE relatórios trimestrais das suas atividades no programa, mas com base na análise dos relatórios disponibilizados ao público pelo Ministério, os dados fornecidos por essas instituições são majoritariamente relacionados às movimentações financeiras. Nos relatórios do PROGER analisados neste estudo, não foram encontrados dados relativos ao número de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados (aspecto quantitativo) ou aos seus tipos (aspecto qualitativo).

Como visto anteriormente, a política pública representa o posicionamento do governo diante de uma questão de interesse social. Observando-se as linhas de crédito do PROGER, percebe-se que a política que deu origem a este programa

busca a resolução do desemprego e da informalidade do mercado de trabalho através da responsabilização da própria sociedade por solucionar tais problemas.

O PROGER é classificado como política ativa por visar à criação de novas ocupações. De acordo com seus objetivos, as políticas de emprego serão classificadas como ativas ou passivas, estas últimas também denominadas “políticas compensatórias”. Segundo Azeredo e Ramos (1995), os mais variados tipos de instrumentos para intervenção no mercado de trabalho se encaixam nessas duas categorias.

As políticas passivas farão uso de meios que evitem a diminuição da demanda por mão-de-obra ou que protejam os trabalhadores desempregados, caso seja inevitável o desemprego: “as *políticas passivas* consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o ‘excesso de oferta de trabalho’”. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 94, grifo do autor). Elas buscam corrigir desequilíbrios no mercado de trabalho através da proteção ao trabalhador, mas são efetivas dentro de um determinado nível de emprego e não são capazes de modificar a questão do desemprego crescente.

As políticas ativas, por sua vez, terão suas ações de implementação direcionadas à busca da elevação ou geração de postos de trabalho e, neste caso, é imprescindível que estejam articuladas com as demais políticas focadas no desenvolvimento de atividades produtivas, no caso do programa em estudo, com a atividade turística: “[...] as *políticas ativas* visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho.” (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 95, grifo do autor).

No que se refere às políticas ativas, ao longo da década posterior à criação do PSD, foram sendo criados programas destinados ao

financiamento de micro e pequenas empresas e agricultura familiar, além de programas de financiamento de infra-estrutura produtiva. (TODESCHINI, 2004, p. 4).

O PROGER Urbano foi criado em 1994, juntamente com o PROGER Rural e o PRONAF, como um das primeiras subdivisões do PROGER. O PROGER iniciou com apenas quatro linhas de crédito e, em 2006, já possuía mais de trinta em operação. Nesse mesmo ano, o PROGER Urbano respondeu por mais de 80% dessas operações de crédito (BRASIL, 2007).

Esse programa foi instituído pela Resolução nº. 59 do CODEFAT, e começou a operar em 1995, visando a reduzir a informalidade do mercado de trabalho através do investimento em micro e pequenas empresas dos diversos setores produtivos, com a justificativa de que “o fenômeno da informalidade não é significativo nas grandes empresas. É mais característico das pequenas e médias empresas, bem como no setor rural, construção civil e comércio” (OLÍMPIA; ROLIM, 2000, p. 26).

O PROGER Urbano contempla linhas de crédito de apoio à micro e pequenos empreendedores, profissionais liberais, empreendedores populares, o segmento turismo, professores, exportadores, cooperativas e associações de produção compostas por integrantes desses segmentos, sempre com foco na sustentabilidade dos empreendimentos financiados e na premissa de geração e manutenção de empregos e renda. As bases operacionais do Programa estão regulamentadas pelas resoluções nos 059/1994, 167/1998, 286/2002, 287/2002, 330/2006, 319/03 e 328/2003, contempladas e detalhadas em planos de trabalho de cada instituição financeira operadora. (BRASIL, 2007, p. 11).

Segundo Olímpia e Rolim (2002), há três categorias de políticas para a redução da informalidade no mercado de trabalho, duas delas se referem à legislação trabalhista e visam, respectivamente, a adaptar as leis à nova realidade das relações de trabalho e a garantir a observância da legislação vigente. O

PROGER Urbano, segundo essa classificação, se encaixaria em uma terceira categoria: a das políticas que buscam re-inserir no mercado de trabalho os trabalhadores desempregados que perderam seus empregos devido às transformações estruturais. Mas no caso deste programa, como visto anteriormente, a re-inserção se dá através do estímulo ao empreendedorismo e ao auto-emprego.

As ações voltadas para a promoção das micro e pequenas empresas estão presentes na maior parte desses países [da América Latina]. Em geral, os diversos programas contemplam a concessão de crédito associado à assistência técnica e gerencial, o apoio à formalização e o estímulo à formação de cooperativas. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 100).

O PROGER Urbano, como subdivisão do PROGER, dentre todas as suas linhas, abrange algumas daquelas direcionadas aos trabalhadores autônomos (BRASIL, 2007, p. 7):

- a) Médias & Pequenas Empresas Investimento;
- b) Médias & Pequenas Empresas Capital de Giro;
- c) PROGER Turismo Investimento;
- d) PROGER Turismo Capital de Giro;
- e) Cooperativas e Associações;
- f) Profissional Liberal;
- g) Recém Formado;
- h) FAT Empreendedor Popular;
- i) PROGER Professor;
- j) PROGER Exportação.

A Resolução Nº. 319, de 29 de abril de 2003, publicada no Diário Oficial Eletrônico de 30 de abril de 2003, pagina 199, Seção I, “Institui linha de crédito especial denominada PROGER – Turismo no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER – Urbano”. O PROGER Turismo é definido como uma linha de crédito voltada para a “concessão de financiamentos de empresas da cadeia produtiva do setor de turismo”, funcionando como “instrumento de geração e/ou manutenção de postos de trabalho” e, segundo o Art. 1º, o programa visa a “otimizar o potencial de geração de emprego e renda do setor.” No mesmo ano, a Resolução Nº. 356, de 05 de agosto, alterou a anterior apenas em aspectos referentes aos itens financiáveis.

Primeiramente, devem ser questionadas as razões e observadas as implicações da criação do PROGER Turismo no âmbito do PROGER Urbano sob a perspectiva geográfica, considerando-se que o turismo pode ser desenvolvido em variados cenários geográficos, não necessariamente no espaço urbano.

O turismo, similarmente ao que acontece com as indústrias, gera fluxo de pessoas em busca de oportunidades de trabalho aonde ele se instala. Tais fluxos modificam, não apenas a realidade do próprio trabalho, mas altera a configuração demográfica, pois leva ao aumento da densidade populacional nas áreas turísticas e esvazia os locais intocados pelo turismo. O problema desse deslocamento é agravado pela competição injusta entre as pessoas que migram em busca dos empregos gerados pelo turismo, as quais frequentemente não possuem o nível de qualificação profissional que atenda às exigências da atividade, e a mão-de-obra “urbana” local.

No PNT 2003-2007, declara-se que “a necessidade de criar empregos, gerar divisas para o país, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda

são questões que devem ser enfrentadas de imediato” e que o turismo “deverá se transformar em fonte geradora de novos empregos e ocupações, proporcionando uma melhor distribuição de renda e melhorando a qualidade de vida das comunidades.” (BRASIL, 2003d, p. 3/8). Porém, ainda se destaca que “ao contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, poderá interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população”. (BRASIL, 2003d, p. 8).

Com a implementação do programa em âmbito urbano, é possível que se contribua com soluções para a questão do desemprego nas cidades, porém o equilíbrio no desenvolvimento das regiões e a distribuição de renda demandam ações voltadas às áreas rurais. No caso do Nordeste, em específico, ações direcionadas ao interior dos estados localizados no litoral, pois, como visto anteriormente, as políticas de turismo nesta região têm tradicionalmente se voltado ao fomento da atividade turística no modelo “sol e mar”.

A “geração de emprego e ocupação” através do turismo é um dos vetores centrais do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, colocando-se a questão do desemprego como um dos principais problemas a ser resolvidos e atribuindo sua causa, sobretudo, ao baixo nível de desenvolvimento econômico nacional: “o problema do desemprego é um dos maiores desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal. O baixo desempenho da economia brasileira dos últimos anos, agravou [sic] este problema em nosso país. (BRASIL, 2003d, p.24).

A meta estabelecida é de “criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações” no período de abrangência do plano (BRASIL, 2003d, p. 23). Essa meta seria atingida através do “Programa de financiamento para o

turismo”, por sua vez, parte do “Macro Programa 2 – Fomento” (BRASIL, 2003d, p. 35).

Para atingir a meta desejada, implementaremos ações prioritárias dentro do plano, quais sejam: a oferta de crédito aos empreendedores do turismo e ações de captação de investimentos, no Brasil e no Exterior, para novos empreendimentos turísticos. O resultado deste trabalho deve gerar investimentos na economia de aproximadamente 12 bilhões de reais até 2007. (BRASIL, 2003d, p. 24).

A ênfase nas “**Parcerias e Gestão Descentralizada**” (BRASIL, 2003d, p. 10, grifo do autor) e a idéia de que “neste modelo [planejamento de participação comunitária], a grande maioria do setor é constituído de pequenas e médias empresas, fazendo com que o desenvolvimento da atividade possa naturalmente contribuir como fator de distribuição de renda” (BRASIL, 2003d, p. 4/10, grifo do autor) são pistas da intenção de se realizar o desenvolvimento do turismo de maneira distinta dos tradicionais modelos de planejamento aplicados nas décadas anteriores, tais como o modelo dos megaprojetos turísticos no Nordeste, ao quais foram mencionados em seção anterior.

À primeira vista, essa proposta é interessante por expressar a intenção de envolver outros atores sociais nas decisões sobre os rumos da atividade, além do setor público e do empresariado. Busca-se modificar o modelo de decisão de um estilo “*top-down*”, isto é, que parte dos órgãos mais elevados na estrutura administrativa do Estado e meramente informa os municípios das decisões da cúpula, para se considerar as necessidades e opiniões dos interessados na atividade e se basear o planejamento nesses aspectos.

Vale salientar que o PNT 2003-2007 foi elaborado com base nas contribuições de diversos órgãos e instituições ligados à atividade turística. As

contribuições foram reunidas em um documento preliminar denominado “Síntese de Contribuições: Resumo das Sugestões e Propostas das Entidades e Empresas do Setor”, posteriormente transformado no documento “Diagnóstico e Propostas de Solução Agrupados por Eixos Temáticos” para, finalmente, compor o PNT.

O desafio reside, portanto, na capacidade do Estado de articular os programas e as iniciativas de forma que se desenvolva a atividade de maneira sistêmica, harmonizando as ações específicas do setor turístico com as demais esferas da atividade econômica no país.

A criação do PROGER Turismo não foi mencionada no PNT 2003-2007, porém, na descrição abaixo, são evidentes as características do programa em estudo, o qual foi instituído na mesma data da publicação do plano, 29 de abril de 2003:

A geração de novos empregos no Brasil transitará via a promoção de investimentos no setor turístico. Ciente destas necessidades o Governo Federal vem cumprindo o seu papel de buscar maior transversalidade entre o Ministério do Turismo e outros órgãos afim [sic] de proporcionar as ferramentas necessárias para cumprir suas metas. Entendendo a importância do turismo como atividade estratégica de autosustentabilidade, com efeitos sociais evidentes [sic] os ministérios do Turismo, Trabalho e Emprego e da Integração Nacional em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão colaborando com recursos no montante de R\$ 1,4 bilhão para serem investidos no setor turístico nos próximos doze meses. Estas novas linhas de financiamento objetivam uma maior democratização do crédito no Brasil, induzindo e incentivando investimentos de pequeno e micro empreendedores e ajudando a desonerar o lazer do trabalhador. (BRASIL, 2003d, p.5).

Pelo fato de o PNT 2003-2007 não se mencionar claramente a criação do PROGER Turismo, pode-se afirmar que há um forte indício da ausência de uma

ação sistêmica e articulada por parte do MTur em relação às ações do MTE, ações estas que deveriam ser um ponto de relevante interesse para o desenvolvimento do turismo no país.

Seu papel [das políticas de emprego] pode ser o de orientar tanto a redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial quanto os problemas de qualificação profissional, de alocação de mão-de-obra, das condições e relações de trabalho, do tempo de trabalho, entre outros. (POCHMANN, 2002, p. 109).

Entretanto, segundo este mesmo autor, é importante notar que as políticas públicas são responsáveis apenas em parte pelo nível e pelos tipos de empregos gerados no contexto do capitalismo contemporâneo, haja vista que há quatro outros fatores determinantes no processo de geração de empregos – as políticas macroeconômicas, as políticas de bem-estar social, o paradigma técnico-produtivo e o sistema de relações de trabalho (tabela 3) –, e as características dos empregos gerados dependem, ainda, da articulação entre tais fatores e da ênfase dada a um ou outro fator (POCHMANN, 2002). “Há, evidentemente, pressões para que o SPETR assuma papéis mais proeminentes na integração de suas políticas específicas com aquelas da esfera macroeconômica [...]” (TAFNER, 2006, p. 427).

[...] as políticas de emprego não devem ser identificadas como um elemento-chave isolado na definição da quantidade e qualidade dos empregos nas economias capitalistas contemporâneas. As políticas de emprego se mostram necessárias, porém não suficientes para, de maneira isolada, responderem por uma melhora na *performance* do emprego nacional. (POCHMANN, 2002, p. 116, grifo do autor).

No caso do PROGER Turismo, a proposta é o fomento da atividade turística no que se refere à prestação de serviços ao turista, porém, faz-se necessário que o fomento à atividade turística em si, isto é, o planejamento do destino turístico e sua

promoção, sejam realizados em paralelo, do contrário não haverá fluxo de visitantes que possa fazer uso dos serviços.

Importante considerar a articulação do programa de geração de emprego e renda através da atividade turística com o plano de desenvolvimento da atividade propriamente dita, haja vista que a mera existência de equipamento de apoio à atividade não gera demanda se não houver um planejamento de destino turístico somado ao planejamento de marketing.

Tabela 3 Estratégias de emprego em economias avançadas e no Brasil

Itens	Economias avançadas	Brasil
Padrão de desenvolvimento	Economias maduras, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.	Economia em construção, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.
Pesquisas e desenvolvimento tecnológico	Concentradas nas grandes empresas transnacionais, porém com gastos de recursos pelas empresas estatais e algumas empresas privadas nacionais e montagem de um núcleo de mão-de-obra qualificada.	Cada vez mais dependente e subordinado à tecnologia estrangeira (corporações transnacionais), com escassos gastos pelo poder público e empresas privadas nacionais e desmobilização do núcleo qualificada.
Políticas de bem-estar social	Estado de bem-estar social completo, com elevado grau de inclusão social.	Estado de bem-estar social incompleto, com elevado grau de exclusão social.
Sistema de relações de trabalho	Democrático, com organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato coletivo do trabalho.	Autoritário, sem organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato individual de trabalho.
Políticas de emprego	Mercado de trabalho homogêneo, altas taxa [sic] de assalariamento e pleno uso de variadas políticas de emprego.	Mercado de trabalho heterogêneo, média taxa de assalariamento e escasso uso de políticas de emprego.

Fonte: POCHMANN (2002, p. 118).

Segundo este autor, a baixa efetividade das recentes medidas de políticas de emprego adotadas no Brasil se deve ao fato de que “[...] estas políticas, além de estarem desarticuladas com os demais elementos-chave da determinação do emprego, encontram-se em um estágio incompleto de desenvolvimento”. (POCHMANN, 2002, p. 120).

O Brasil não possui um sistema público de emprego propriamente, conforme a experiência internacional, com capacidade de reunir um conjunto articulado de atividades voltadas para o desempregado (intermediação de mão-de-obra, formação profissional e assistência financeira). Apesar da inexistência de um sistema, o país possui alguns serviços que operam desarticuladamente e com baixa eficácia, buscando responder às necessidades de alocação de mão-de-obra, da educação profissional, do seguro-desemprego e de geração de emprego e renda. (POCHMANN, 2002, p. 120).

4.1 BENEFICIÁRIOS

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), através do PROGER, são destinados aos seguintes potenciais beneficiários:

- a) aos trabalhadores que estão na informalidade, produzindo e prestando serviços em negócios familiares, em cooperativas ou associações, mas que tenham o interesse de transformar esse trabalho em um negócio capaz de gerar emprego e renda no setor formal da economia;
- b) às pequenas e microempresas já em funcionamento que visem a incrementar sua produção e investir em melhorias;
- c) aos profissionais recém-formados, para que possam criar suas próprias ocupações;
- d) aos trabalhadores rurais e da exploração extrativista;

e) aos professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamento de computadores;

f) a qualquer pessoa que vise à aquisição de material para construção ou para aquisição de unidade habitacional.

Um aspecto que nos chama a atenção na proposta de criação de empregos através da atividade turística é o fato de que a qualidade dos possíveis empregos gerados não é uma preocupação do governo. A intenção de gerar “emprego e ocupação” não faz distinção quanto à questão de que os postos de trabalho criados ou incrementados com o auxílio dos financiamentos sejam minimamente protegidos pelas garantias legais de contratação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

O fato de os empreendimentos instalados com a linha de crédito gerarem ocupações nas quais os trabalhadores terão um regime de trabalho definido pelo empregador, não necessariamente significa que haverá redução da informalidade, ao contrário, com uma tal política, o governo estimula a ampliação dos empregos precários e informais. Nesse sentido, ao estabelecer como vetor da atividade turística a “geração de emprego e ocupação” (BRASIL, 2003d, p. 20), o PNT 2003-2007 dá margem a que parte das ocupações geradas pelo fomento do turismo não seja composta por empregos estáveis, mas por trabalhos temporários, sem vínculo empregatício.

Uma ressalva nesse sentido, o de garantir que os empregos gerados com os incentivos do governo sejam cobertos pela legislação trabalhista, parece ter sido a intenção de um documento oficial (BRASIL, 2007, p. 6) onde consta que “os recursos [do FAT] alocados nos bancos oficiais federais são destinados a aplicação em linhas de crédito, para viabilizar a concessão de financiamento com a

observância, além das normas definidas pelo CODEFAT ou por sua Secretaria-Executiva, dos seguintes critérios:

- a) Geração de emprego e renda;
- b) Descentralização setorial;
- c) Descentralização regional;
- d) Compatibilidade com a política industrial, bem como com outras políticas governamentais;
- e) Condicionamento da concessão de financiamento à comprovação de adimplência dos tomadores com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, observado o que dispõe a legislação pertinente.

No entanto, tal ressalva, consubstanciada no item e acima, à primeira vista, é incoerente com o objetivo central dos programas financiados com os recursos do FAT para a redução da informalidade do mercado de trabalho, haja vista que muitos dos beneficiários, por estarem na informalidade, podem estar inadimplentes com suas obrigações trabalhistas. Assim, é questionável se o PROGER beneficia este público-alvo: os trabalhadores informais e no sentido que os encaminhe para a formalidade.

Na Resolução que instituiu o PROGER Turismo, de acordo com o Art. 1º § 1º, são beneficiárias as “empresas pertencentes à cadeia produtiva do setor de turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões”. Mas determina-se ainda que “pelo menos 30% dos recursos devem ser destinados a financiamentos a empresas com faturamento bruto anual de até 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) através das modalidades de capital de giro associado e capital de giro isolado.”

O PROGER foi criado com a intenção de que suas ações fossem integradas às demais políticas ativas e passivas do MTE. “O fenômeno da reorganização do mercado de trabalho no Brasil tem, então, suscitado a necessidade de se buscar maior articulação das diversas políticas de emprego, e entre elas e as políticas macroeconômicas.” (TAFNER, 2006, p. 426).

Assim, sendo parte do PSD, o PROGER seria articulado e complementar a ações como a qualificação profissional, a proteção ao trabalhador, a intermediação na busca por emprego, dentre outras ações do Ministério, compondo a Política Pública de Emprego. O Sistema Nacional de Emprego (SINE), por exemplo, seria para o PROGER a fonte de recursos humanos, para contratação nos novos empreendimentos abertos com seu financiamento, além de ter a função de apoiar os interessados no programa na elaboração de um plano de negócios a ser apresentado nas instituições financeiras responsáveis pela operação do programa.

No que concerne à contratação de trabalhadores nos empreendimentos financiados, a Resolução que instituiu o PROGER Turismo determina no Art. 8º que se deve dar preferência aos trabalhadores do SINE. O Art. 9º prevê que deverão ser privilegiados pelos empregadores adultos acima de 40 anos e jovens de 16 a 24 anos, devendo ser reservados a estes 20% dos empregos gerados.

Há a possibilidade de os beneficiários do programa não estarem cumprindo o “acordo” de efetivamente gerar empregos através do empreendimento financiado, estabelecendo contratos temporários ao invés de contratos na CTPS (vínculo empregatício). O programa libera crédito para os empreendedores desejando que os empreendimentos financiados garantam ocupações formais para a população, mas não há clareza sobre como se dá a avaliação desses projetos no que concerne à

geração dos empregos, sobre o controle da geração e manutenção dos empregos gerados pelos empreendimentos financiados.

O estilo tecnocrático de gestão e as amplas prerrogativas do Executivo fortaleceram o poder de burocracias insuladas do escrutínio público, dificultando – senão inviabilizando – os mecanismos rotineiros de controle externo. Desta forma, a baixa efetividade dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes e o excesso de discricionariedade da alta burocracia estatal reforçam-se mutuamente, gerando um vazio quanto às modalidades usuais de supervisão entre os poderes e de controle social por parte do público em geral. (DINIZ, 2001, p. 19).

Se esse é um problema que se apresenta no âmbito de um mesmo Ministério – o Ministério do Trabalho e do Emprego -, a limitação seguinte é ainda mais provável de ser real: apesar da qualidade na elaboração de tais políticas, é possível que elas não estejam articuladas adequadamente às políticas de desenvolvimento das atividades econômicas.

A fim de atrair investimentos para fomentar o turismo, o governo pode oferecer às instituições privadas incentivos, tais como incentivos financeiros, redução nos custos do capital, redução nos custos operacionais e proteção do investimento (WANHILL, 2002). Dentre os tipos de instrumentos políticos mais utilizados na atividade podemos mencionar o encorajamento, os próprios incentivos financeiros mencionados anteriormente, o gasto e as regulamentações do governo. (BRAMWELL, 2002). Há também os incentivos fiscais e o próprio atrativo da mão-de-obra barata.

Pode-se perceber, em alguns casos, um desequilíbrio na utilização dos instrumentos. Por exemplo, o governo pode oferecer demasiados incentivos financeiros às empresas para que elas se instalem na localidade sem, no entanto,

utilizar os instrumentos adequados para impor um retorno econômico e social à localidade.

E aqui cabe ressaltar as pressões dos grandes grupos econômicos sobre as políticas do governo. Acompanhando a tendência de descentralização do neoliberalismo, atualmente, o governo fomenta o turismo no Brasil através dos incentivos às empresas que desejam instalar-se nas destinações turísticas, atraindo de bom grado, sobretudo, os empreendimentos estrangeiros. A essas empresas é dado o direito de utilizar os recursos da localidade para a atração dos seus clientes-turistas, e qualquer iniciativa do governo na direção de uma fiscalização mais rigorosa da atuação dessas empresas é duramente criticada como uma postura retrógrada.

Nos países em desenvolvimento, as empresas, especialmente as estrangeiras, costumam estar em vantagem competitiva por razões como maior poder econômico, por obter estímulos dos governos locais, pelo melhor aparato tecnológico e conhecimento de técnicas gerenciais, por sua mão-de-obra mais preparada, a qual normalmente assume os cargos gerenciais nos países onde se instalam.

Assim, graças a uma utilização inadequada dos instrumentos e a um histórico de políticas públicas de turismo equivocadas, o setor público sofre duras críticas relacionadas ao deslumbramento com o turismo, por oferecer benefícios exacerbados às empresas, por sua centralização, pela exclusão social das parcelas mais necessitadas da população no processo de desenvolvimento do turismo.

Além disso, ainda são apontadas como falhas a grande liberdade de mercado, que deixa nas mãos dos empresários o poder sobre os benefícios da atividade, e a lentidão e burocracia excessiva da administração pública. Defende-se

que a sustentabilidade da atividade só pode ser alcançada se a própria comunidade prevalecer como detentora dos empreendimentos envolvidos na atividade turística, a fim de que se importe o mínimo de produtos, serviços e mão-de-obra externa.

Apesar dessas colocações, Passos e Costanzi (2002) afirmam que o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) concluiu ter o PROGER importantes resultados positivos, tais como a democratização da renda, mais lucros e postos de trabalho gerados pelos empreendimentos financiados, apresentando significativos impactos sobre a pobreza, pois “[...] mesmo quando o crédito do PROGER não se destina diretamente a um público mais frágil, sendo concedido às classes de consumo mais altas, as gerações das ocupações tem beneficiado indiretamente pessoas carentes e de baixa escolaridade” (PASSOS; CONSTANZI, 2002, p. 128).

Além disso, é notável o benefício do PROGER Urbano do ponto de vista da democratização do crédito, como mostra a avaliação do IBASE, não apenas para as micro e pequenas empresas do setor formal, como também para o setor informal, que respondeu por cerca de metade das operações e um quarto do valor aplicado de janeiro de 1995 a agosto de 2001; ou seja, o PROGER também beneficia, diretamente, os empreendedores mais fragilizados do setor informal. (PASSOS; COSTANZI, 2002, p. 128).

Essa constatação de uma avaliação anterior do PROGER apenas poderia ser confirmada no caso do PROGER Turismo se fossem disponibilizados os dados referentes ao porte dos empreendimentos contemplados com o crédito do programa. Entretanto, tais dados são de posse das instituições financeiras e, se informados ao MTE, não foram publicados nos relatórios aqui analisados. Portanto, não é possível afirmar se os beneficiários são verdadeiramente os trabalhadores que dependem do auto-emprego.

4.2 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Deve-se discorrer sobre as instituições financeiras responsáveis pela liberação do crédito ao público-alvo. Segundo o Art. 10 da Resolução que instituiu o PROGER Turismo, foi autorizada a utilização de até R\$ 200 milhões do FAT para suas atividades, através das instituições financeiras. São agentes financeiros do programa o Banco do Brasil S/A (BB), o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), a Caixa Econômica Federal S/A (CEF), o Banco da Amazônia S/A (BASA), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo este último representado por seus próprios agentes financeiros credenciados.

O Banco do Brasil S/A (BB) foi designado como agente financeiro através das Resoluções N°. 323 e N°. 324, ambas de 02 de junho de 2003, que definiram a alocação de recursos do FAT neste banco para a modalidade capital de giro associado e capital de giro puro, respectivamente. A Caixa Econômica Federal S/A (CEF), nas mesmas modalidades, foi designada através das Resoluções N°. 325 e N°. 326, também de 02 de junho de 2003 e, o Banco da Amazônia S/A (BASA), por sua vez, através da Resolução N°. 336, de 10 de julho de 2003, para a modalidade capital de giro associado.

A linha de crédito do PROGER Turismo funciona em duas bases operacionais: o Investimento e o Capital de Giro.

a) Modalidade investimento com capital de giro associado: visa oferecer crédito para financiamento de bens e serviços necessários ao funcionamento do empreendimento turístico, incluindo obras de estrutura física das instalações, veículos, equipamentos eletrônicos ou não, nacionais ou importados, apoio técnico,

dentre outros. São considerados “itens não financiáveis”, por exemplo, o pagamento de dívidas anteriores e gastos avaliados como desnecessários ao funcionamento do empreendimento.

b) Modalidade capital de giro puro/isolado: difere das linhas de capital de giro associado em itens como o limite de financiamento, encargos financeiros e prazo para amortização da dívida. São financiados bens e serviços indispensáveis ao funcionamento do empreendimento e vetado o crédito para aquisição de bens e serviços de consumo pessoal do empreendedor.

A tabela 4 apresenta os detalhes das operações de ambas as modalidades.

Essas linhas [PROGER Urbano Capital de Giro] são lastreadas por uma combinação de recursos composta por no máximo 70% do FAT e no mínimo 30% próprios do agente financeiro, sendo que a rotatividade dos recursos, em razão do curto prazo que caracteriza as operações da espécie, acaba por distorcer os dados estatísticos, se analisando o seu desempenho a partir dos valores de contratação, sem ponderar as posições contábeis do período considerando. (BRASIL, 2007, p.17).

Todos os potenciais beneficiários tratam diretamente com os agentes financeiros responsáveis pela administração dos recursos do FAT destinados ao programa, e cabe a essas instituições avaliar a proposta dos interessados e decidir a liberação ou recusa do crédito.

O processo operacional dos programas é de livre negociação entre as partes contratantes, ou seja, o proponente do financiamento e a instituição financeira de sua preferência que, por sua vez, responde pelo risco operacional junto ao FAT, razão pela qual a análise cadastral, o estudo de viabilidade do projeto/plano de negócio, o deferimento e a administração do crédito são de competência da instituição financeira, dentro dos parâmetros definidos pelas normas dos Programas, não havendo regionalização para atender a

demandas específicas. As normas específicas dos programas de geração de emprego e renda são definidas em resoluções do CODEFAT. (BRASIL, 2007, p.6).

Tabela 4 Principais bases operacionais do PROGER Turismo

Linha de Crédito	Beneficiário	Teto Financiável	Encargos Financeiros	Prazo	Banco
PROGER Turismo Investimento	Médias e Pequenas Empresas da cadeia produtiva do setor de turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões.	a) empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 3 milhões: R\$ 300 mil; b) empresas com faturamento bruto anual acima de R\$ 3 milhões e até R\$ 5 milhões: R\$ 400 mil.	TJLP + 5,33% aa.	Até 120 meses	BB BASA CEF
PROGER turismo Capital de giro	Médias e Pequenas Empresas da cadeia produtiva do setor de turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões.	Até 10% do faturamento bruto anual para empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 3 milhões, e até 8% do faturamento bruto anual para empresas com faturamento bruto anual entre R\$ 3 milhões e R\$ 5 milhões.	TJLP + 14% aa.	BB: até 180 dias CEF: 12 meses	BB CEF

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 11).

É importante mencionar que as instituições financeiras assumem o risco do investimento: “[...] o fato de o risco ser das instituições financeiras reduz o poder das instituições executoras das políticas públicas de emprego e renda sobre a execução do programa e explica a exigência de garantias reais.” (PASSOS; CONSTANZI, 2002, p. 125). A tabela 5 apresenta os dados de inadimplência do PROGER com base nos anos de 2003 a 2006.

Tabela 5 Inadimplência por agente financeiro 2000-2006

PR O G R A M A / Linha de Crédito	BB			CEF			BASA			Total		
	Saldo devedor (R\$)	Em Atraso (R\$)	Índice	Saldo devedor (R\$)	Em Atraso (R\$)	Índice	Saldo devedor (R\$)	Em Atraso (R\$)	Índice	Saldo devedor (R\$)	Em Atraso (R\$)	Índice
PROGER Turismo – Investimento	84.094.188	2.574.288	3,1	15.916.228	289.729	1,8	508.485	99	0,0	100.518.901	2.864.116	2,8
PROGER Turismo – Capital de Giro	108.452	-	-	362.799	15.743	4,3	-	-	-	471.251	15.743	3,3

¹ Dados do BNB não informados.

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 75).

A carência de um arranjo institucional efetivamente articulado e de mecanismos de monitoramento e controle por parte do MTE, provavelmente limitam este programa a sua característica de linha de crédito destinada ao estímulo do empreendedorismo e do auto-emprego, sobretudo pelo fato de as instituições financeiras, responsáveis pela liberação do crédito aos beneficiários, terem a plena liberdade de selecioná-los. Como dito anteriormente, apenas poderia se constatar essa hipótese através do acesso aos dados coletados pelas instituições financeiras sobre o porte dos empreendimentos financiados.

O principal instrumento para dinamizar o mercado de trabalho, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia a importância dessa fonte de financiamento. Porém, o fato de esse crédito ser operado por instituições financeiras que priorizam as atividades e os empreendimentos de menor risco e

maior lucratividade tem limitado o impacto sobre a geração de emprego. Esse instrumento poderia ser aprimorado, condicionando a concessão de empréstimos à geração líquida de novos postos de trabalho e priorizando os setores e os segmentos com maior potencial de geração de empregos. (TAFNER, 2006, p. 441).

De acordo com o Art. 6º da Resolução que instituiu o PROGER Turismo, as instituições financeiras têm a obrigação de apresentar um Plano de Trabalho determinando a aplicação da linha de crédito de acordo com as normas e as condições da Resolução.

Segundo o Art. 7º, elas devem também apresentar relatórios trimestrais ao Ministério do Trabalho e Emprego seguindo um modelo estabelecido pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, de modo a permitir o acompanhamento do programa. A Resolução prevê ainda a possível elaboração de relatórios de acompanhamento por parte dos empreendimentos financiados, podendo ser solicitados maiores detalhes sobre a aplicação do crédito nos projetos.

4.3 ATIVIDADES CARACTERÍSTICAS DO TURISMO (ACTs)

A definição das atividades característica da cadeia produtiva do turismo, segundo consta no Art. 1º § 2º da resolução, seria definida em parceria com o MTur. Foram listados os seguintes tipos de empresa, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) acompanhadas de seus códigos de identificação:

55.11 Estabelecimentos hoteleiros, com restaurante;

55.12 Estabelecimentos hoteleiros, sem restaurante;

55.13 Hotéis, inclusive Hotéis Fazenda e Pousadas com ou sem restaurante, e Apart-Hotéis usados como hotéis, exceto motéis;

55.19 Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo;

55.22 Lanchonetes e similares;

55.24 Fornecimento de comida preparada;

55.29 Outros serviços de alimentação;

63.30 Atividades de agências de viagens e organizadores de viagem.

O turismo é composto por um conjunto de serviços que pode ser exclusivamente dedicado à atividade ou estar indiretamente a ela ligada. Beni (1998) reuniu e classificou tais equipamentos e serviços criando um modelo denominado Sistema de Turismo (SISTUR).

Ao mencionarmos a palavra “turismo”, em geral visualizam-se elementos que compõem a infra-estrutura turística, tais como os meios de hospedagem, os transportes turísticos e as atrações. Muitos desconhecem o fato de que atividade turística é bastante complexa e depende da ação de vários atores-chave que são os maiores interessados no desenvolvimento da atividade.

Dentre os agentes sociais interessados no desenvolvimento do turismo, o maior beneficiado é o empresariado. Entretanto, o poder público busca justificar suas políticas de turismo com os benefícios da atividade distribuídos a todos, principalmente através do denominado efeito multiplicador do turismo na economia. O efeito multiplicador aciona toda a cadeia produtiva do turismo, estendendo a demanda por produtos e serviços para além das fronteiras da destinação turística, gerando empregos e trazendo benefícios diretos e indiretos a todos os envolvidos na atividade. Seria, então, ele o responsável por distribuir os benefícios da atividade entre os agentes do turismo. Graças ao efeito multiplicador do turismo e às demais características positivas da atividade, o Ministério do Turismo declara, em

documento oficial, que o turismo sustentável é um possível meio para o alívio da pobreza no Brasil. (BRASIL, 2005).

Considerando a dinâmica da atividade turística e os elementos estruturais que ela demanda – no mínimo, são necessários serviços como os transportes, os meios de hospedagem e os serviços de alimentação – o turismo gera um efeito multiplicador na economia, com a geração de empregos diretos (profissionais que lidam diretamente com os visitantes) e indiretos (nas organizações que prestam serviços e fornecem produtos para as empresas turísticas), além dos empregos induzidos.

Os empregos diretos são aqueles gerados como resultado imediato do funcionamento de empreendimentos típicos da atividade turística, ocupações que normalmente demandam qualificação específica para a atividade, como as funções em hotéis e agências de viagem. Os empregos indiretos são gerados como impacto do funcionamento desses empreendimentos, tal como a elevação da demanda por trabalhadores em empresas que fornecem produtos e serviços para os hotéis (padarias, supermercados, etc.). Os empregos induzidos, por sua vez, são resultantes do aumento do consumo de produtos e serviços pela população local, como consequência da elevação do nível de renda. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001).

Entretanto, dada a complexidade da movimentação econômica da atividade, ao se falar em geração de empregos pelo turismo, é preciso delimitar em que ramos de atividades esses empregos são gerados exclusivamente pela presença de visitantes no local, e não por outras atividades não-turísticas. Isto significa que, para fins de estatística, apesar de se reconhecer que o turismo gera ocupações indiretas, é preciso deter-se ao estudo dos empregos diretos gerados pelo turismo.

“Normalmente, as estatísticas que são elaboradas sobre o emprego que gera a atividade turística fazem referência ao emprego direto” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001, p. 205), pois o nível de emprego gerado indiretamente pela atividade não pode ser facilmente mensurado. Há apenas uma idéia deste impacto, haja vista que o aumento da demanda por trabalhadores em empreendimentos indiretamente ligados à atividade turística pode ser causado por outros fatores que não o fomento do turismo. Os empregos induzidos são ainda mais difíceis de mensuração, pois outras políticas públicas sociais, econômicas ou mesmo ambientais, podem igualmente determinar a elevação no poder aquisitivo da população em geral.

A respeito do tema emprego, a própria OMT explicita as dificuldades para conseguir avanços mais significativos, ao advertir que ‘a sazonalidade, a grande variabilidade nas condições trabalhistas em muitas unidades produtivas de pequeno porte são os principais obstáculos para obter dados significativos sobre o emprego no setor de turismo’. (ÁRIAS; BARBOSA; ZAMBONI, 2003, p. 6).

O turismo agrupa uma grande diversidade de postos de trabalho, organizados pela OMT em um sistema denominado *Standard International Classification of Tourism Activities* (SICTA). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), visando ao detalhamento do mercado de trabalho em turismo, elaborou uma classificação de Atividades Características do Turismo (ACTs). São elas o alojamento, alimentação, transporte, auxiliar de transporte, agências de viagens, aluguel de transporte, cultura e lazer.

Na estrutura típica de emprego na hotelaria, por exemplo, predominam os empregos de base, e apenas uma pequena parcela das funções está reservada a gestores altamente qualificados. Segundo Cooper *et alli* (2001, p. 236), as funções

estão distribuídas na estrutura hoteleira da seguinte forma: 64% operativa; 22% técnica qualificada; 8% supervisora; 6% gerencial.

Para Swarbrooke (2000), os novos destinos turísticos internacionais que agradam aos turistas originários dos países ricos oferecem férias baratas a um custo social altíssimo. É uma forma de turismo oportunista, baseada na pobreza e subserviência dos trabalhadores desesperados por manter empregos que lhes garantam o mínimo para sua subsistência.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. (SOUZA, 2006, p. 27).

A priori, defende-se a idéia de que o Estado deve desempenhar um papel central na elaboração de políticas públicas de turismo que apresentem propostas para a efetiva geração de empregos diretos e manutenção de sua estabilidade – haja vista que os empregos indiretos não são exclusivos da atividade, sua geração é responsabilidade de outros setores, e estes não podem ser facilmente mensurados em sua relação com a atividade turística.

A necessidade de intervenção e compromisso do Estado se justifica, sobretudo, pelo fato de as promessas de geração de empregos pelo turismo terem provocado uma corrida pela qualificação na área na última década, especialmente na formação dos bacharéis em turismo ou turismólogos. O alto investimento financeiro e a dedicação desses profissionais são uma exigência da área, pois o

perfil do profissional ideal do turismo – indivíduo qualificado, com conhecimento de línguas estrangeiras, boas habilidades de comunicação, dentre outras qualidades – demanda elevados investimentos em educação e treinamento, sobretudo nos países em desenvolvimento, onde há uma grande defasagem no sistema educacional, não apenas no que se refere à formação profissional para o mercado de trabalho, mas no atendimento de necessidades mínimas como a alfabetização da população.

Todavia, no que concerne a tais exigências e pressões, não há uma contrapartida na garantia de segurança e estabilidade para esses profissionais que, não possuindo as qualificações necessárias para exercer outras atividades, passam a compor um grande contingente de desempregados, insatisfeitos com a carreira pela qual optaram.

Mesmo que haja uma mudança nos papéis do setor público em nível mundial, o gerenciamento dos impactos aqui discutidos ainda é função do governo, assim como também a implementação de mecanismos que equilibrem as ações dos agentes do turismo. O Estado não deve deixar a questão do trabalho, dentre outras questões de interesse público, nas mãos da iniciativa privada, considerando-se que as empresas, a menos que existam mecanismos que exijam um comportamento socialmente responsável, visam aos lucros em detrimento da conservação dos recursos e do bem-estar dos trabalhadores.

Willians e Gill (2002, p. 252) sugerem o “gerenciamento da comunidade” através de indicadores estatísticos de aumento do emprego, tais como: criação direta de empregos, criação indireta de empregos, níveis de emprego, níveis de retenção de empregos e níveis de deslocamento de empregos, assim como a medição de aspectos qualitativos, como a satisfação com o emprego.

A realização de um diagnóstico é a etapa básica de um plano de desenvolvimento turístico e a confiabilidade dos dados coletados, assim como da sua análise, é determinante para a obtenção de um prognóstico mais exato e, conseqüentemente, para a boa tomada de decisão sobre o futuro da destinação turística. Segundo Souza e Corrêa (2000, p. 55), o diagnóstico pode ser definido como “análise e descrição atual de determinada situação em que o conhecimento se baseia no exame do conjunto de fatos, nos dados estatísticos, nos relatórios, nos depoimentos, etc.”

O diagnóstico é uma etapa básica e relevante no processo de planejamento do desenvolvimento turístico, haja vista que este consiste, geralmente, na primeira fase do planejamento, é realizado a partir de uma perspectiva histórica, permite a definição de um prognóstico da evolução de aspectos importantes da destinação, e fornece ao planejador os subsídios necessários para a tomada de decisão na elaboração do plano de desenvolvimento.

Como parte do processo de planejamento turístico, o diagnóstico é caracterizado pelas seguintes etapas: pesquisa sobre os dados existentes – quando são levantados dados já disponíveis em órgãos públicos, institutos de pesquisa, ou quaisquer outros meios, tenham sido estes dados publicados ou não; implementação de novas pesquisas, nas quais os dados são coletados diretamente na fonte, a fim de se preencher as lacunas de informação e ratificar ou retificar as pesquisas previamente realizadas; e, finalmente, a análise dos dados secundários e primários. (COOPER *et alli*, 2001, p. 243-6).

Os dados do diagnóstico devem incluir os números relacionados à mão-de-obra empregada no turismo no presente, a fim de que se possa ter uma estimativa da mão-de-obra necessária para o futuro, pois essa informação é imprescindível

para a construção de políticas de geração de emprego através da atividade. O planejamento de recursos humanos envolve (INSKEEP, 1991, p. 404 *apud* ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2003, p. 226, grifo do autor):

- a) Avaliar a utilização atual dos recursos humanos em turismo e identificar quaisquer problemas e necessidades existentes;
- b) Projetar os recursos futuros necessários, através da estimativa do número de funcionários exigidos em cada categoria de emprego e da determinação das qualificações para cada uma delas.
- c) Avaliar os recursos humanos disponíveis para o futuro.
- d) Formular os programas de educação e treinamento requeridos para prover os recursos humanos qualificados indispensáveis.

Como o turismo é uma atividade de serviços e depende muito das pessoas, é importante saber quantas são necessárias para preencher os cargos atuais e futuros, e quais atitudes, qualificações e conhecimentos elas devem possuir. Além do aspecto de quantificação, o desenvolvimento de recursos humanos também deve ser sensível aos contextos socioculturais da comunidade e da sociedade anfitriãs. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2003, p. 226).

Além disso, reconhecem-se algumas características peculiares às ocupações geradas pelo turismo que as torna ainda mais instáveis. A sazonalidade, por exemplo, é a dependência dos empreendimentos turísticos nos períodos do ano que são mais aprazíveis ou mais convenientes para a realização da viagem, devido a fatores climáticos ou à disponibilidade de tempo livre dos turistas durante férias e feriados. Conseqüentemente, estes empreendimentos empregam mais nos períodos classificados como “alta estação”, quando a demanda por seus serviços é elevada, e demitem ou deixam de empregar muitos trabalhadores na “baixa estação”.

Essa instabilidade nos leva a alguns questionamentos: seria o trabalho em turismo meramente contingencial, ou seja, dependente de uma maior ou menor demanda por trabalhadores, por sua vez, sempre dependente de fatores não controláveis como o clima? Ou o trabalho em turismo deve ser considerado mais estável, com vínculos de mais longo prazo ou por tempo indeterminado, semelhante aos empregos da indústria? “Na verdade, pouco se sabe, por exemplo, sobre o funcionamento e as características do mercado de trabalho nesse setor e se ele difere do mercado de trabalho do restante da economia.” (ARBACHE, 2001, p.15).

A precariedade do trabalho na atividade turística é reconhecida como um traço implícito do setor. Deve-se buscar minimizar os malefícios ao trabalhador, sobretudo àquele empregado temporariamente em ocupações de alta temporada, porém fica claro que não há como se eliminar o caráter precário desse tipo de trabalho, assim como se reconhece que haverá sempre os efeitos negativos da sazonalidade e, por essa razão, o trabalhador necessita de proteção especial.

Vale destacar a necessidade de garantia dos direitos tanto dos trabalhadores assalariados, quanto daqueles que atuam por conta própria. Importante salientar que há uma distinção do conceito de “trabalho por conta própria” e “trabalho informal”. São mencionados também os trabalhadores diretamente envolvidos na atividade turística, assim como aqueles que compõem a mão-de-obra das atividades indiretamente estimuladas pelo turismo.

O Estado tem a função de garantir o gozo dos direitos por esses trabalhadores, protegendo-os, tanto quanto possível, das conseqüências daquelas que são características peculiares do turismo, anteriormente discutidas, tais como a sazonalidade e a flexibilidade do trabalho nas atividades típicas do turismo.

[...] se o governo deve desempenhar o papel de defensor dos interesses gerais e, mais especificamente, se o planejamento público deve defender os interesses de toda a comunidade e não apenas interesses turísticos setoriais de curto prazo, então deve se dar cada vez mais atenção à maneira pela qual se organizam os arranjos institucionais do envolvimento do governo no turismo e aos instrumentos com os quais ele intervém para atingir as metas políticas e de planejamento turístico. (HALL, 2001, p. 195).

4.4 EVOLUÇÃO E ESTIMATIVA DA MÃO-DE-OBRA NAS ATIVIDADES CARACTERÍSTICAS DO TURISMO (ACTs) DE 2003 A 2006

Nesta seção, serão apresentados dados relativos aos investimentos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), nas linhas de crédito PROGER Turismo Investimento e PROGER Turismo Capital de Giro do PROGER Urbano, entre 2003, ano de criação do programa, e 2006.

Serão ainda informados os dados do PROGER Turismo na Paraíba para esse mesmo período, assim como as estatísticas da mão-de-obra empregada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) na região Nordeste e no estado da Paraíba entre dezembro de 2002 e maio de 2006, a fim de se observar a possível elevação no nível de emprego durante o período de funcionamento do programa em estudo.

Vale ressaltar, entretanto, que não é possível atribuir a elevação ou diminuição no número de ocupações nas ACTs exclusivamente ao funcionamento do programa, haja vista que o nível de emprego na atividade turística é condicionado, não apenas ao próprio nível de desenvolvimento da atividade, mas

também a aspectos como a sazonalidade e, sobretudo, a questões de caráter macro-econômico.

4.4.1 PERÍODO DEZEMBRO/2002 – DEZEMBRO/2003

O PROGER Turismo foi instituído em abril de 2003, porém, no Relatório de Gestão do FAT referente ao exercício daquele ano, não há informações sobre os investimentos no programa, apenas uma breve menção à sua criação.

Através de relatório específico sobre o PROGER, o MTE divulgou que, no ano de 2003, houve 59 operações de crédito com o valor total investido de R\$ 3.369,00 através da linha PROGER Turismo Investimento, sem operações na categoria PROGER Turismo Capital de Giro. (BRASIL, 2007, p. 12).

Não há “Relatório PROGER nos municípios” com dados de 2003, disponível no site institucional do MTE, mesmo um relatório que contenha apenas os dados referentes a outras linhas do PROGER (programa mais amplo).

Quanto à evolução no número de ocupações, como é possível verificar na ilustração 1, em dezembro de 2002, anteriormente à criação do PROGER Turismo, a região Nordeste já representava 18% da mão-de-obra ocupada no Brasil nas sete ACTs, em comparação às demais regiões, com o total de 123.635 ocupações.

Ações para o desenvolvimento do turismo no Nordeste não são novidade. Em estudo sobre o mercado de trabalho na atividade turística nesta região, ainda nos anos 1990, Paiva (1996) afirma que “o turismo representa hoje para o Nordeste a mais importante alternativa de desenvolvimento econômico, tanto por seu potencial natural, como pelo relativamente baixo custo das inversões (se comparado à indústria, por exemplo), e ao retorno financeiro bastante rápido, típico da atividade.” (PAIVA, 1996, p. 270).

Com essa justificativa, a partir dos anos 1980, foram implementadas inúmeras ações voltadas ao desenvolvimento do turismo na região, dentre elas, a Política de Megaprojetos Turísticos e o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE), e a autora constatou que:

No período de 1980 a 1990 o turismo foi crescendo na região, e de 1990 para 1995 as suas atividades sofrem os impactos da globalização, tanto no que se refere ao mercado quanto aos imperativos de gestão da força do trabalho. O Nordeste, que tradicionalmente participava do padrão de acumulação capitalista brasileira com matéria-prima e mão-de-obra, encontra nas atividades turísticas novo mercado de trabalho para a sua população, sobretudo a jovem. Contudo, muitas são as contradições surgidas em decorrência dos reflexos da formação socioeconômica, política e cultural da região. (PAIVA, 1996, p. 278).

Assim, apesar das contradições mencionadas pela autora, uma expressiva participação do Nordeste no turismo brasileiro, incluindo participação na mão-de-obra ocupada na atividade turística em nível nacional, é reflexo de ações que já vêm sendo implementadas na região há mais de duas décadas.

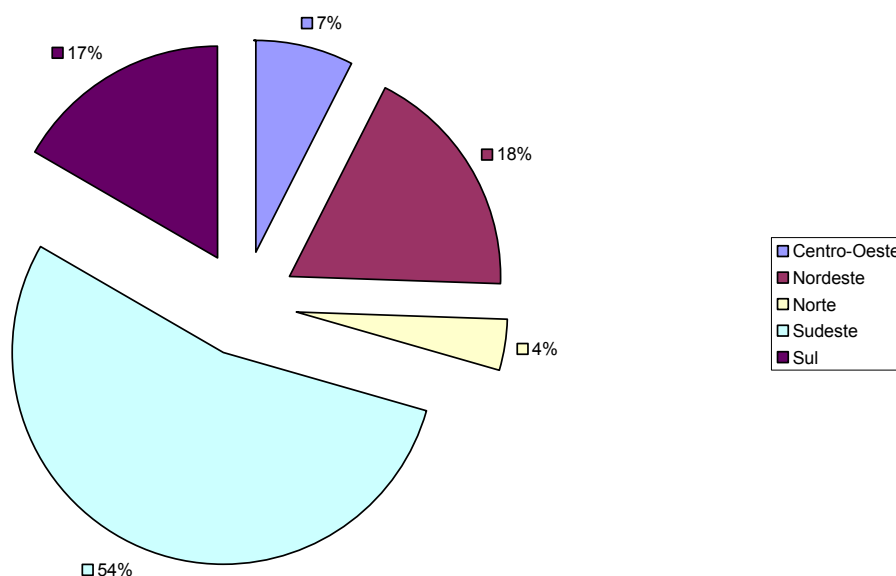
Em dezembro de 2003, oito meses após a instituição do programa, as participações de cada região sofreram uma mudança quase imperceptível, com a perda de um ponto percentual da região Sudeste para o Centro-Oeste, e a participação do Nordeste permaneceu inalterada em termos relativos, ainda com 18% de participação na mão-de-obra ocupada no país, como mostra a ilustração 2.

Em termos absolutos, houve na região um aumento de 998 ocupações, um crescimento de aproximadamente 0,81% no número de ocupações em relação a dezembro de 2002. A considerável participação do Nordeste no cenário do turismo nacional se dá, sobretudo, graças à atividade nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que, juntos, absorvem mais de 60% da mão-de-obra nas ACTs na região.

Como mencionado no início desta seção, não há dados disponíveis dos investimentos do PROGER Turismo para o ano de 2003, entretanto, afirma Pochmann (2002) que “[...] cabe destacar que a experiência brasileira de oferecimento de linhas de crédito popular encontra-se hoje fortemente concentrada em algumas regiões, sobretudo no Nordeste, responsável pela absorção de 66% do total dos recursos.” (POCHMANN, 2002, p. 131).

Ilustração 1 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2002

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2002



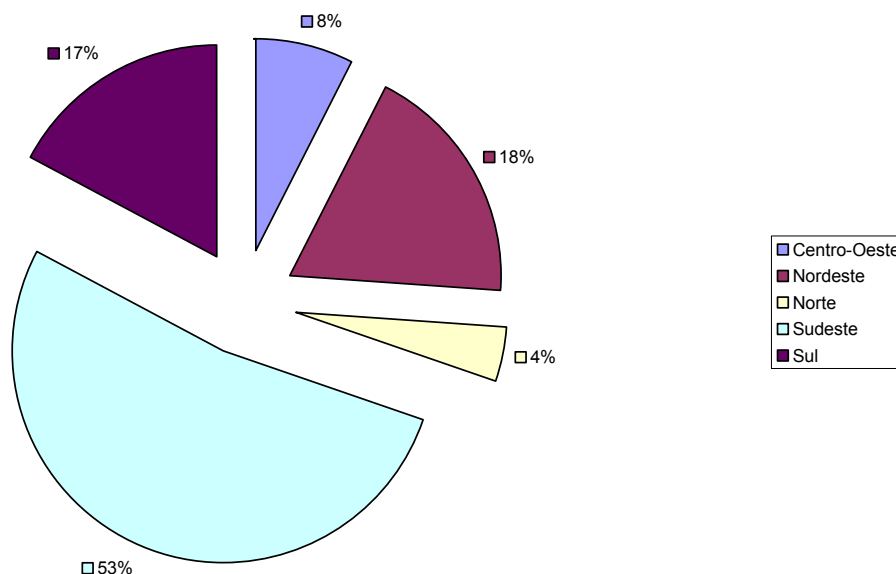
Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

Caso houvesse dados que apresentassem o porte dos empreendimentos financiados pelo PROGER Turismo na região, seria possível observar se esta linha de crédito pode ser considerada como uma modalidade de crédito popular. Mas, ainda que a proposta do programa seja de financiar empreendimentos de pequeno porte, em um primeiro momento, não é possível considera-lo como acessível à

população de baixa renda, pois seu teto de financiamento é para empresas que faturam até R\$ 5 milhões ao ano e, se a maior parte dos empreendimentos financiados se encaixa nessa faixa de lucro, o público-alvo do programa não está sendo realmente aquele mais necessitado de soluções para sua situação de informalidade e precariedade no trabalho.

Ilustração 2 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2003

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2003



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

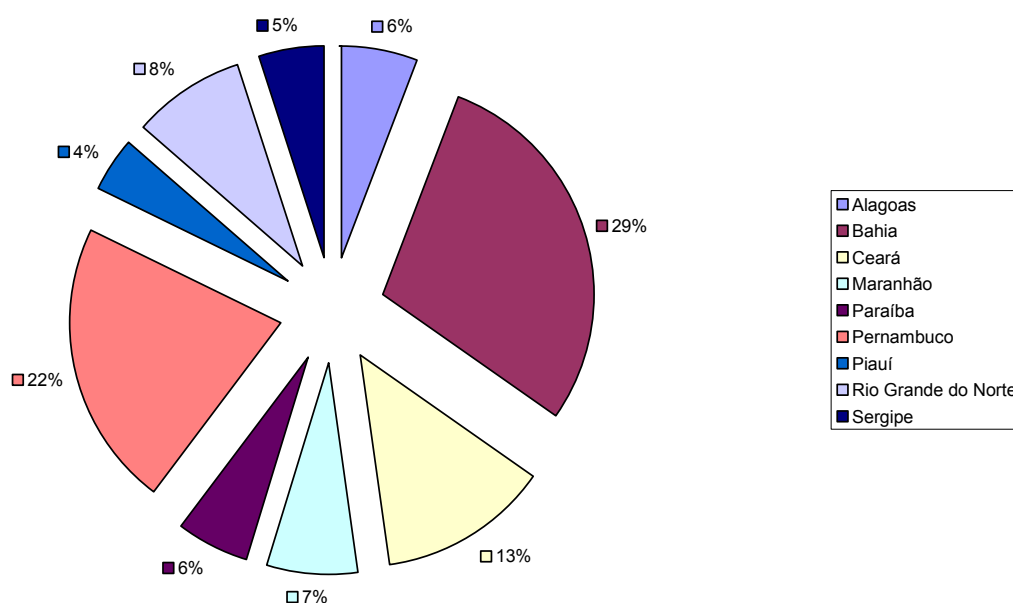
Na ilustração 3, é possível ver que, dentre os estados do Nordeste, em dezembro de 2002, a Paraíba participava com a fatia de 6% das ocupações totais nas sete ACTs nesta região, com 7.060 ocupações.

Na ilustração 4, vê-se que, ao final de 2003, o estado havia caído um ponto percentual em sua participação na região e teve uma perda, em valores absolutos, de 245 ocupações, representando uma queda de 3,47% no número de ocupações

em relação a dezembro de 2002. O Rio Grande do Norte foi o único estado que teve sua participação elevada em um ponto percentual, que significou a elevação em 746 ocupações, representando um crescimento de 7,23%.

Ilustração 3 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2002

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2002



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

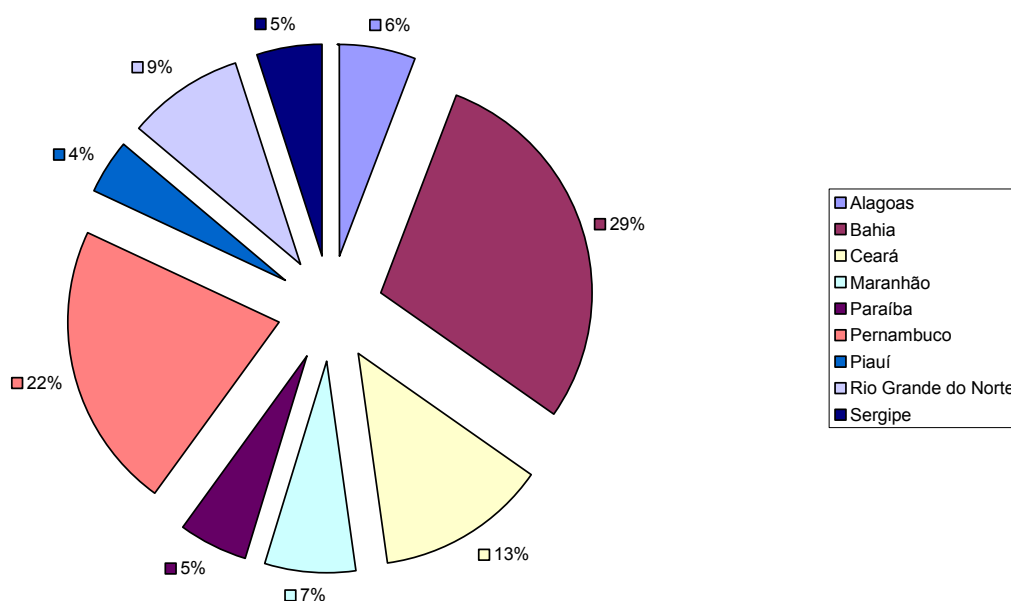
A evolução no número de ocupações na Paraíba entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003, distribuída nas ACTs, se deu da seguinte forma:

- Alojamento*: aumento em 29 ocupações, crescimento de 1,85%.
- Alimentação*: aumento em 35 ocupações, crescimento de 2,80%.
- Transporte*: redução em 315 ocupações, queda de 8,50%.
- Aux. transporte*: aumento em 12 ocupações, crescimento de 31,58%.
- Agências de viagens*: redução em 19 ocupações, queda de 12,75%.

- f) *Aluguel de transporte*: redução em 04 ocupações, queda de 14,29%.
- g) *Cultura e lazer*: aumento em 19 ocupações, crescimento 5,86%.

Ilustração 4 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2003

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2003



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

4.4.2 PERÍODO DEZEMBRO/2003 – DEZEMBRO/2004

O Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego (PLANSINE), para os exercícios de 2004 a 2007 foi instituído através da Resolução N°. 376, de 19 de dezembro de 2003, a qual definiu ainda os critérios para a transferência de recursos do FAT às unidades que integram o SINE, no exercício de 2004, dentre as quais o Programa Seguro-Desemprego (PSD). No Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), fonte dos dados apresentados no Relatório de Gestão do FAT, o PROGER Turismo está categorizado sob as seguinte rubrica:

Execução não-orçamentária (aplicação financeira na modalidade de depósitos especiais) ⇒ Programa 0103 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda. ⇒ Ação 9726 – Concessão de Crédito a Empresas da Área de Turismo ⇒ PROGER Turismo – Linha de Crédito Especial no âmbito do PROGER Urbano (Refere-se à correspondência com o PROGER Turismo, instituído pela Resolução CODEFAT Nº. 319, de 29 de abril de 2003, como linha de crédito especial no âmbito do PROGER Urbano).

Segundo Relatório de Gestão do FAT referente ao exercício de 2004, a meta realizada pelo PROGER Turismo foi de 491 financiamentos, perfazendo o total de R\$ 24.391,00 investidos. Estes números estão distribuídos entre as linhas PROGER Turismo Investimento e PROGER Turismo Capital de Giro, respectivamente, com 437 operações no total de R\$ 24.175,00, e com 54 operações no total de R\$ 217,00. O PROGER Turismo Investimento cresceu 640,68% em número de operações e 617,57% em valor total investido em relação a 2003. (BRASIL, 2007, p.12).

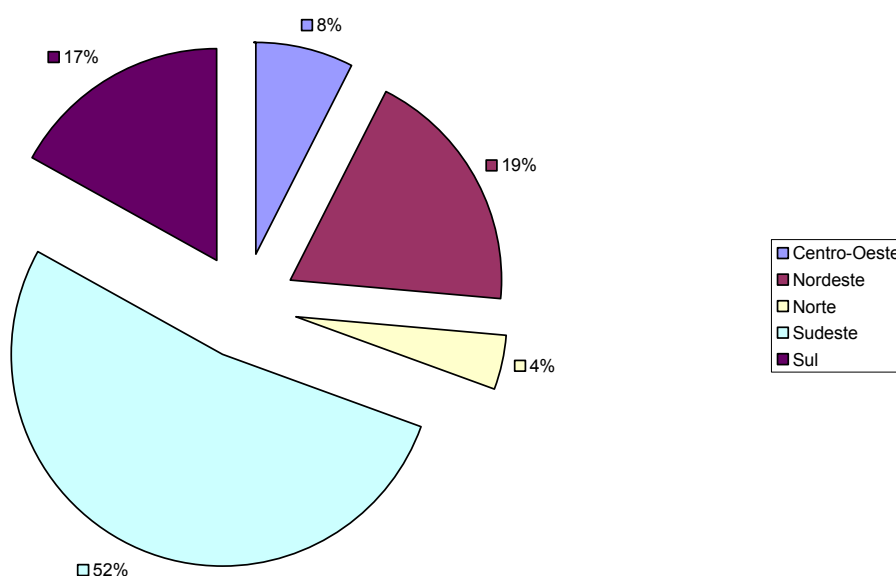
O MTE disponibilizou em seu site institucional o “Relatório PROGER nos municípios” com dados de 2004, mas nele não constam informações sobre liberação de crédito na linha PROGER Turismo em municípios da Paraíba, mas nas demais linhas do PROGER.

Em dezembro de 2004, como é possível ver na ilustração 5, a participação do Nordeste foi elevada de 18% a 19% da mão-de-obra ocupada nas ACTs no país, comparada à sua participação em dezembro de 2003. Em termos absolutos, isso representou um aumento de 9.497 ocupações, um incremento de aproximadamente 7,62%. O estado do Sudeste perdeu um ponto percentual neste período, equivalente à diminuição em 14.942 ocupações, uma queda de 4,18% comparada ao ano anterior.

Na ilustração 6, vê-se que a Paraíba manteve sua participação de 5% na região e teve um aumento de 180 ocupações em valores absolutos, um crescimento de 2,64% em relação a dezembro de 2003. O estado de Pernambuco perdeu um ponto percentual para a Bahia. Apesar da perda relativa do estado de Pernambuco, em valores absolutos, houve um aumento em 1.632 ocupações, isto é, crescimento de 6,02%. Porém, o estado da Bahia cresceu 11,79%, com 4.265 ocupações.

Ilustração 5 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2004

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2004



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

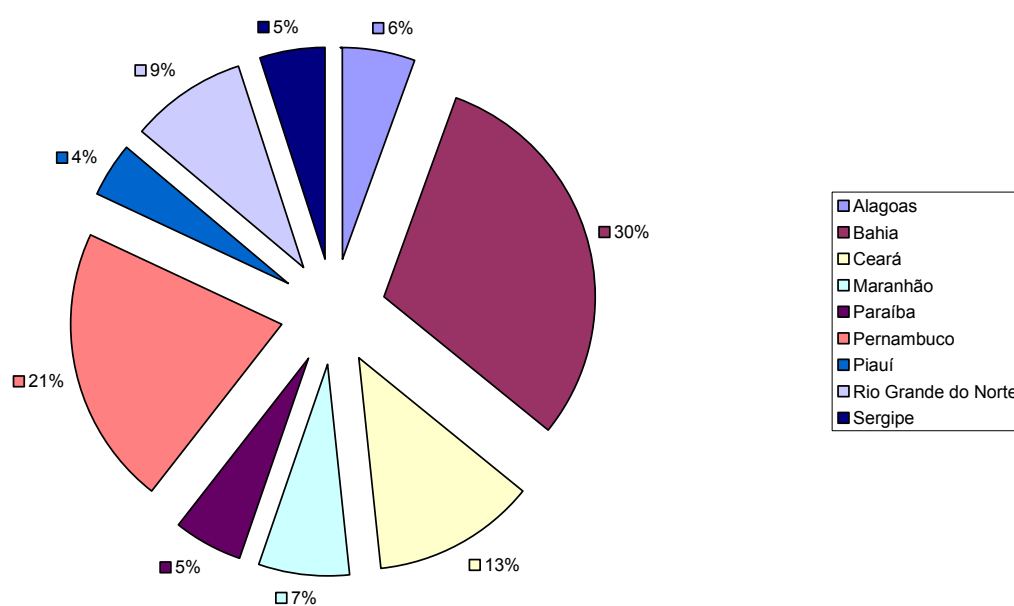
A evolução no número de ocupações na Paraíba entre dezembro de 2003 e dezembro de 2004, distribuída nas ACTs, se deu da seguinte forma:

- a) *Alojamento*: aumento em 48 ocupações, crescimento de 3,00%.
- b) *Alimentação*: aumento em 124 ocupações, crescimento de 9,66%.

- c) *Transporte*: redução em 57 ocupações, queda de 1,68%.
- d) *Aux. transporte*: redução em 03 ocupações, queda de 0,06%.
- e) *Agências de viagens*: aumento em 34 ocupações, crescimento de 26,15%.
- f) *Aluguel de transporte*: aumento em 02 ocupações, crescimento de 8,33%.
- g) *Cultura e lazer*: aumento em 31 ocupações, crescimento 9,04%.

Ilustração 6 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2004

Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2004



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

4.4.3 PERÍODO DEZEMBRO/2004 – DEZEMBRO/2005

No SIGPlan, o PROGER Turismo foi incluído sob uma nova categoria de “ação”:

Execução não-orçamentária (aplicação financeira na modalidade de depósitos especiais) ⇒ Programa 0103 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda. ⇒ Ação 905N – Concessão de Financiamento às Empresas dos Setores de Comércio, Serviços, Indústria de Transformação, Turismo e Exportações. ⇒ PROGER Turismo – Linha de Crédito Especial no âmbito do PROGER Urbano (Refere-se à correspondência com o PROGER Turismo, instituído pela Resolução CODEFAT Nº. 319, de 29 de abril de 2003, como linha de crédito especial no âmbito do PROGER Urbano).

Segundo Relatório de Gestão do FAT referente ao exercício de 2005, a meta realizada no PROGER Turismo foi de 999 financiamentos. O PROGER Turismo Investimento teve 892 operações no total de R\$ 49.759,00, crescendo 104,12% e 105,83% em número de operações e em valor total investido, respectivamente, em relação ao exercício anterior. O PROGER Turismo Capital de Giro, por sua vez, teve 107 operações no total de R\$ 1.146,00, crescendo 98,15% em número de operações e 428,11% em valor total investido em relação ao ano anterior.

Na tabela 6, vêem-se os dados divulgados pelo MTE sobre os investimentos na linha do PROGER Turismo em municípios da Paraíba no ano de 2005, em 10 operações, no valor total de R\$ 773.802,42.

Para o ano de 2005, o IPEA não possui dados da evolução das ocupações nas ACTs no Brasil, apenas calculou as estimativas de crescimento até maio de 2006. Esse atraso na divulgação das estatísticas do turismo se dá devido da

excessiva instabilidade da atividade, com alta rotatividade da mão-de-obra nas empresas turísticas, o que dificulta a coleta de dados para o conhecimento do real nível de mão-de-obra ocupada no turismo.

Tabela 6 PROGER Turismo nos municípios da Paraíba em 2005

Agente	Município	Modelo de Financiamento	Quantidade de Operações	Valor Total Contratado
CEF	Areia	Investimento	01	15.000,00
BB	Campina Grande	Investimento	01	50.000,00
BB	João Pessoa	Investimento	04	242.895,45
CEF	João Pessoa	Investimento	04	465.906,97

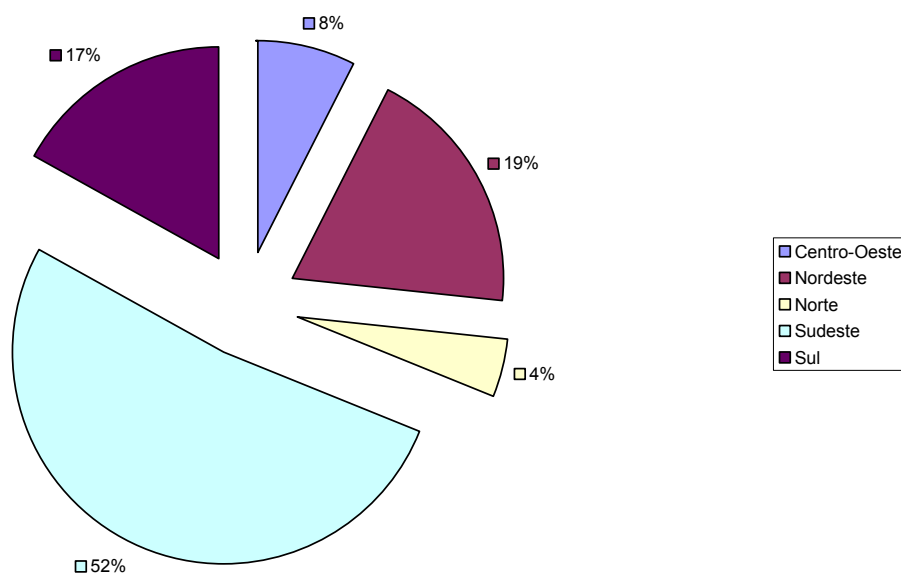
Fonte: adaptado de BRASIL (2008b, s.p).

A estimativa da evolução das ocupações nas ACTs na região Nordeste, como é possível verificar na ilustração 7, é de manutenção da participação de 19%, mas crescimento absoluto em 8.722 ocupações, isto é, 6,50%. Estima-se ainda que todas as regiões mantenham suas participações como constatado em dezembro de 2004, ainda que haja aumento no número de ocupações em valores absolutos em cada uma delas.

Pode-se ver na ilustração 8 que a estimativa para o estado da Paraíba é de manutenção da participação de 5%, mas com crescimento absoluto em 194 ocupações, isto é, 2,77%. Assim como observado na estimativa das regiões, espera-se que os estados mantenham suas participações semelhantes àsquelas de dezembro de 2004, ainda que haja aumento no número de ocupações em valores absolutos em cada uma deles.

Ilustração 7 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2005

Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em dezembro de 2005



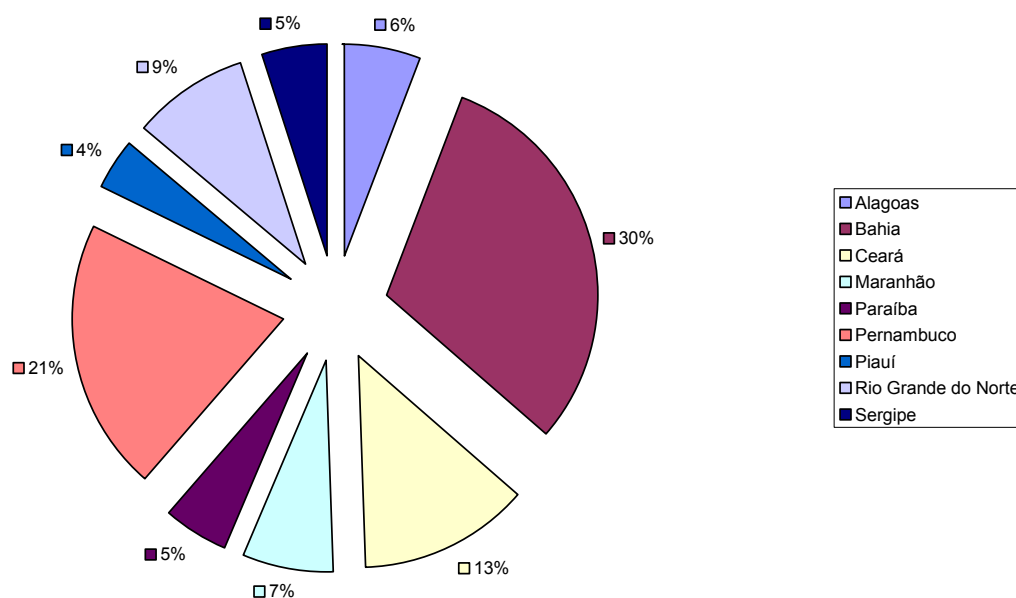
Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

A estimativa da evolução no número de ocupações na Paraíba entre dezembro de 2003 e dezembro de 2004, distribuída nas ACTs, se deu da seguinte forma:

- a) *Alojamento*: aumento em 106 ocupações, crescimento de 6,44%.
- b) *Alimentação*: aumento em 115 ocupações, crescimento de 8,17%.
- c) *Transporte*: redução em 21 ocupações, queda de 0,63%.
- d) *Aux. transporte*: aumento em 02 ocupações, crescimento de 4,26%.
- e) *Agências de viagens*: redução em 16 ocupações, queda de 9,76%.
- f) *Aluguel de transporte*: redução em 02 ocupações, queda de 7,69%.
- g) *Cultura e lazer*: aumento em 08 ocupações, crescimento de 2,14%.

Ilustração 8 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2005

Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em dezembro de 2005



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

4.4.4 PERÍODO DEZEMBRO/2005 – MAIO DE 2006

Os valores médios das operações de crédito no PROGER Turismo segundo o Relatório de gestão do FAT referente ao exercício 2006, para os anos de 2004, 2005 e 2006 são, respectivamente: R\$ 49.677,00; R\$ 50.956,00; R\$ 36.830,00.

Na tabela 7, é possível observar o crescimento das linhas PROGER Turismo Investimento e PROGER Turismo Capital de Giro em relação ao ano anterior.

A tabela 8 apresenta os valores médios aplicados nas duas linhas e sua participação no âmbito do PROGER Urbano, em comparação com as demais linhas de crédito deste programa.

Tabela 7 Desempenho do PROGER Turismo em 2006

	Total2005		Total2006		Crescimento (%) (R\$ mil)	
	Qtd. Op.	Valor total das operações (R\$mil)	Qtd. Op.	Valor total das operações (R\$mil)	Qtd. Op.	Valor total das operações
PROGER Turismo Investimento	892	49.759	1.574	72.538	76,46%	45,78%
PROGER Turismo Capital de Giro	107	1.145	443	1.748	314,02%	52,69%

¹ Segundo informações do relatório, dentre as linhas do PROGER Urbano, a linha PROGER Turismo – Capital de Giro liderou a evolução com crescimento de 52,69% seguida de perto pela PROGER Exportação (48,96%) e PROGER Turismo Investimento (45,78%). Entretanto, não se explica a que fatores esse crescimento foi atribuído.

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 14).

A tabela 9 mostra os dados das operações do PROGER Turismo no ano de 2006, distribuídos entre as instituições financeiras designadas a avaliar os projetos e conceder o crédito aos potenciais beneficiários. Observa-se que o Banco do Brasil S/A possui uma participação bastante significativa na concessão de financiamentos do programa. Naquele ano, de todas as operações do PROGER Turismo, o BB realizou 94,25% delas e movimentou 89,49% do valor investido.

Tabela 8 Valor médio das operações de crédito do PROGER Turismo em 2006

	2006			Participação nas linhas do PROGER Urbano em 2006 (%)		Teto (R\$)
	Q Op.	Valor Total (R\$)	Valor Médio (R\$)	Q Op.	Valor Médio (R\$)	
PROGER Turismo	1.574	72.537.525	46.085	1,52%	2,99%	400.000

Investimento						
PROGER Turismo Capital de Giro	443	1.748.278	3.946	0,02%	0,04%	100.000

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 15/17).

Tabela 9 Desempenho do PROGER Turismo por agente financeiro em 2006

	Banco do Brasil		CEF		Total		Participação nas linhas do PROGER Urbano (%)	
	Q Op.	Valor (R\$)	Q Op.	Valor (R\$)	Q Op.	Valor (R\$)	Q Op.	Valor (R\$)
PROGER Turismo Investimento	1.468	65.290.31	106	7.247.21	1.574	72.537.52	0,07%	0,99%
PROGER Turismo Capital de Giro	433	1.197.38	10	550.90	443	1.748.28	0,02%	0,02%

¹ O BNB não operou com recursos do FAT em 2006

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 14).

Na tabela 10, vêem-se os dados de investimentos na linha do PROGER Turismo em municípios da Paraíba no ano de 2006, no total de R\$ 579.411,06. O valor investido caiu 25,12% em relação a 2005, mas o número de operações permaneceu o mesmo.

Tabela 10 PROGER Turismo nos municípios da Paraíba em 2006

Agente	Município	Modelo de Financiamento	Quantidade de Operações	Valor Total Contratado (R\$)
BB	João Pessoa	Investimento	9	561.427,06

BB	Picuí	Investimento	1	17.984,00
-----------	-------	--------------	---	-----------

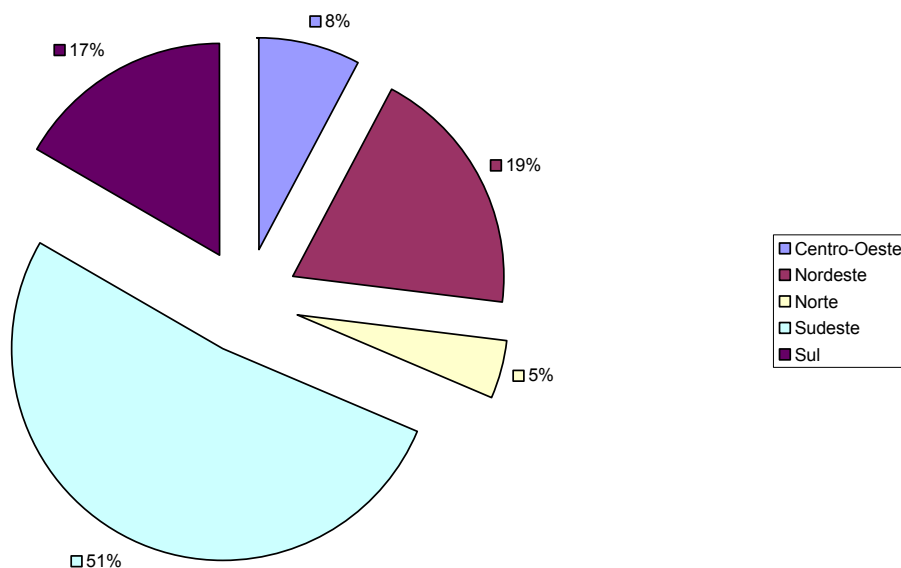
Fonte: adaptado de BRASIL (2008c, s.p).

A estimativa da evolução das ocupações nas ACTs na região Nordeste é de manutenção da participação de 19%, mas crescimento absoluto em 2.999 ocupações no período de cinco meses, isto é, 2,10%. Estima-se ainda que a região Sudeste perca um ponto percentual de participação para a região Norte. Apesar de se prever para o Sudeste o aumento em 8.207 ocupações, ou seja, um acréscimo de 2,10%, a previsão é de que a região Norte cresça 4,66%, com o aumento de 1.569 ocupações.

A estimativa para o estado da Paraíba é de manutenção da participação de 5%, mas com crescimento absoluto em 117 ocupações no período de cinco meses, isto é, 1,63%. A previsão ainda é de que o estado de Pernambuco perca um ponto percentual de participação para a Bahia, Pernambuco elevando apenas 164 ocupações, equivalente a um crescimento de 0,55%, enquanto se espera que a Bahia cresça 3,69%, com aumento de 1.619 ocupações.

Ilustração 9 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em maio de 2006

Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo por região do Brasil em maio de 2006



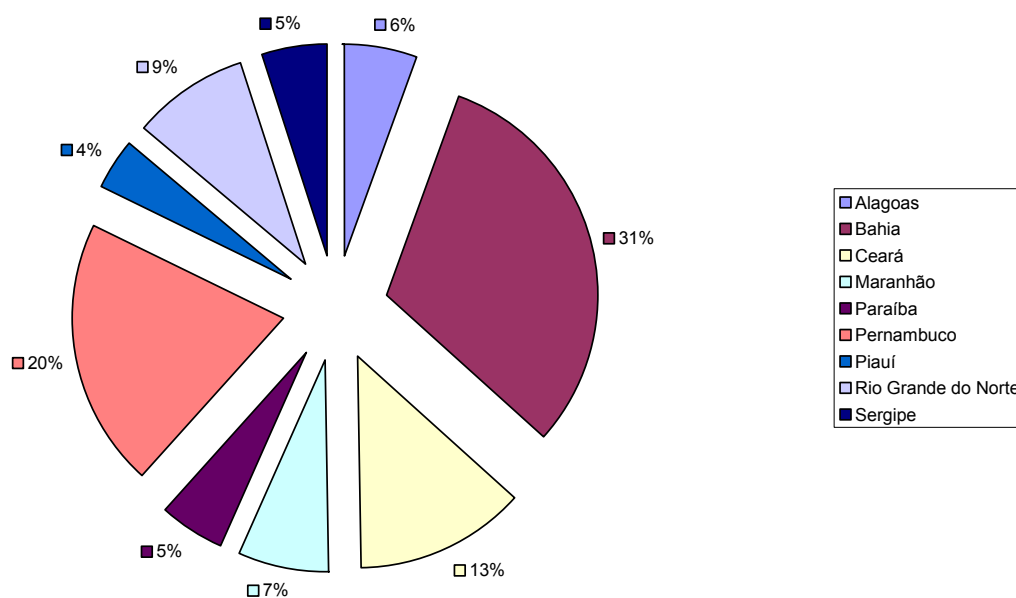
Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

A estimativa de evolução no número de ocupações entre dezembro de 2005 e maio de 2006, distribuída nas ACTs se deu da seguinte forma:

- a) *Alojamento*: aumento em 99 ocupações, crescimento de 5,65%.
- b) *Alimentação*: aumento em 29 ocupações, crescimento de 1,91%.
- c) *Transporte*: redução em 17 ocupações, queda de 0,51%.
- d) *Aux. transporte*: aumento em 01 ocupação, crescimento de 2,04%.
- e) *Agências de viagens*: redução em 02 ocupações, queda de 1,35%.
- f) *Aluguel de transporte*: aumento em 01 ocupação, crescimento de 4,17%.
- g) *Cultura e lazer*: aumento em 07 ocupações, crescimento de 1,83%.

Ilustração 10 Mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em maio de 2006

Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas atividades características do turismo nos estados do Nordeste em maio de 2006



Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

4.4.5 AVALIAÇÃO GERAL: PERÍODO DEZEMBRO/2002 – MAIO/2006

Esta seção apresenta um resumo do desempenho do PROGER Turismo no Brasil desde sua criação em 2003. Na tabela 11, são apresentados os valores investidos no período e a qualidade de operações de crédito efetuadas pelas instituições financeiras.

Na tabela 12, o número de operações e os investimentos são comparados a fim de se visualizar o desempenho em cada ano, tendo como referência o exercício anterior. Percebe-se que o crescimento mais significativo do programa se deu no seu primeiro ano de funcionamento, na linha de crédito PROGER Turismo Investimento, dirigida às empresas de maior porte que aquelas contempladas pela linha PROGER Turismo Capital de Giro.

Tabela 11 Desempenho do PROGER Turismo em valores absolutos de 2003 a 2006

	2003		2004		2005		2006	
	Qtd. Op.	Valor Total (R\$)	Qtd. Op.	Valor Total (R\$)	Qtd. Op.	Valor Total (R\$)	Qtd. Op.	Valor Total (R\$)
PROGER Turismo Investimento	59	3.369	437	24.175	892	49.759	1.574	72.537
PROGER Turismo Capital de Giro	-	-	54	217	107	1.146	443	1.748

Fonte: adaptado de BRASIL (2007, p. 12).

Tabela 12 Desempenho do PROGER Turismo em valores relativos de 2003 a 2006

	2003		2004		2005		2006	
	Qtd. Op.	Valor Total	Qtd. Op.	Valor Total	Qtd. Op.	Valor Total	Qtd. Op.	Valor Total
PROGER Turismo	-	-	640,68%	617,57%	104,12%	105,83%	76,46%	45,78%

Investimento								
PROGER Turismo Capital de Giro	-	-	-	-	98,15%	428,11%	314,02%	52,53%

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados de BRASIL (2007, p. 12).

A tabela 13 traz um resumo da evolução da força de trabalho empregada formalmente nas ACTs no período de funcionamento do programa. Pode-se perceber que, além do fato de a Paraíba participar com apenas uma pequena fatia das ocupações em turismo no Nordeste, o estado apresenta resultados bastante modestos se comparados com a evolução na região.

Tabela 13 Evolução e estimativas da mão-de-obra ocupada na região Nordeste e no estado da Paraíba 2002-2006

	2002	2003		2004		2005		2006	
	Número de Ocupações	Número de Ocupações	Crescimento	Número de Ocupações	Crescimento	Número de Ocupações	Crescimento	Número de Ocupações	Crescimento
Nordeste	123.635	124.633	0,81%	134.130	7,62%	142.852	6,50%	145.851	2,10%
Paraíba	7.060	6.815	- 3,47%	6.995	2,64%	7.189	2,77%	7.306	1,63%

Crescimento comparado a dezembro do ano anterior.

² Os dados para os anos de 2003 e 2004 são reais; os dados para os anos de 2005 e 2006 são estimativas.

³ As estimativas de 2006 se referem ao mês de maio como mês final.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007).

A estimativa de evolução no número de ocupações entre dezembro de 2002 e maio de 2006, na região Nordeste, no estado da Paraíba e distribuída nas ACTs se dá da seguinte forma:

- a) *Nordeste*: aumento em 22.216 ocupações, crescimento de 17,97%.
- b) *Paraíba*: aumento em 246 ocupações, crescimento de 3,48%.
- c) *Alojamento*: aumento em 282 ocupações, crescimento de 17,98%.
- d) *Alimentação*: aumento em 303 ocupações, crescimento de 24,28 %.
- e) *Transporte*: redução em 410 ocupações, queda de 11,07%.
- f) *Aux. transporte*: aumento em 12 ocupações, crescimento de 31,58%.
- g) *Agências de viagens*: redução em 03 ocupações, queda de 2,01%.
- h) *Aluguel de transporte*: redução em 03 ocupações, queda de 10,71%.
- i) *Cultura e lazer*: aumento em 65 ocupações, crescimento de 20,06%.

Com base nessas últimas informações, vê-se que a previsão para o crescimento das ocupações na Paraíba revela uma expectativa de baixa efetividade do programa no estado, com resultados muito menos expressivos que aquele estimado para toda a região Nordeste.

Como mencionado anteriormente, não se podem atribuir esses números exclusivamente ao programa. Mas apesar de se reconhecer que há inúmeros outros fatores que incidem no mercado de trabalho em qualquer atividade, a criação de um programa para a geração de emprego e renda em uma atividade relativamente recente como o turismo, gera grandes expectativas.

Tendo sido fortalecida com a criação de um ministério dedicado ao seu desenvolvimento, espera-se que o poder do Estado de definir e controlar minimamente os rumos da atividade e seus benefícios supere os fatores supostamente incontroláveis que agem sobre o mercado de trabalho em turismo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como principal objetivo a discussão do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) em sua linha PROGER Turismo, criada em 2003, especialmente dirigida gerar ocupação através da atividade turística.

É importante tecer algumas considerações sobre a origem do programa após leitura de sua proposta para a geração de empregos no Brasil. A sua criação na mesma data da publicação do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007), apenas cinco meses após o início da nova gestão presidencial, na qual foi criado o Ministério do Turismo (MTur), é indício da tentativa daquele novo governo de apresentar soluções rápidas tanto para o setor turístico, que acabara de ganhar uma pasta ministerial exclusiva, como para a questão do desemprego. Tal intenção se constata também nesta declaração do MTE em relatório do PROGER.

Essas ações [programas de geração de emprego e renda do MTE] vêm se consolidando, cada vez mais, como eficazes instrumentos da política pública de combate ao desemprego, inclusão social e melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, mediante concessão de crédito, com encargos financeiros reduzidos e prazos compatíveis com o retorno das atividades financiadas. (BRASIL, 2007).

Entretanto, há críticas a se apresentar sobre a forma como esse programa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi conduzido. A menção no PNT 2003-2007 da intenção de gerar emprego através da criação de linhas de crédito para micro e pequenas empresas em turismo, no entanto, sem nomear o programa claramente, dá margem à interpretação de que o MTE agiu de maneira independente, não articulada com as diretrizes, com os objetivos e com as metas estipuladas pelo MTur.

O PROGER foi criado em 1994, e está em funcionamento desde 1995, assim o Turismo teria entrado como nova categoria de linhas de crédito com vistas a apresentar ações imediatas para o setor turístico. O imediatismo da solução é evidência de uma provável falta de planejamento do turismo.

Cabe aqui mencionar a ausência de um diagnóstico da real demanda por mão-de-obra na atividade turística e da oferta de mão-de-obra disponível capacitada para essa atividade. Esse diagnóstico, por sua vez, deveria fazer parte de outro mais amplo que envolveria a avaliação do potencial dos locais para o desenvolvimento da atividade turística. Tal processo e as políticas relacionadas ao setor deveriam ter base local, ao contrário do modelo de planejamento centralizado utilizado na política de geração de emprego em estudo: “as políticas de emprego, ademais de ser inicial e restrito uso no Brasil, são aplicadas, muitas vezes, sem levar em consideração as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais.” (POCHMANN, 2002, p. 118).

Isso significa que gerar empregos através do turismo não se restringe à implantação de empresas que oferecem serviços na área, tais como meios de hospedagem, equipamentos de lazer, transportadoras etc. A geração de empregos pelo turismo está conectada à capacidade local de gerar demanda, em outras palavras, de atrair turistas.

O planejamento do turismo é complexo e deve levar em consideração as questões como a articulação com políticas macro-econômicas, pois essa atividade, além de depender dos demais setores para seu desenvolvimento, possui um elevado nível de instabilidade e vulnerabilidade diante de fatores externos, portanto os fatores internos, mais controláveis, devem ser considerados e incluídos no plano de desenvolvimento.

A fim de tornar mais claro esse ponto, pode-se exemplificar o caso de empreendimentos financiados e construídos no Brasil para gerar empregos através do turismo. Se esses empreendimentos dependem do fluxo de turistas estrangeiros, é provável que uma recessão econômica no país de origem destes, por exemplo, afete profundamente o funcionamento desses negócios. Porém, fatores internos como problemas nos setores econômicos no Brasil podem ser previstos e amenizados caso haja um plano bem elaborado em que se articulem as ações do turismo com as dos demais setores.

No entanto, o que se pode perceber neste estudo preliminar é a ausência de articulação entre os dois ministérios desde o momento da criação do programa (haja vista que o nome do programa era desconhecido no momento de publicação do PNT 2003-2007) e, de forma ainda mais visível na fase de sua implementação.

Em relação a outros órgãos envolvidos na atividade, pode-se mencionar que o Sistema Nacional de Emprego (SINE) desconhece o atual funcionamento do programa apesar de ter sido designado para fornecer prioritariamente a mão-de-obra demandada pelos empreendimentos financiados, segundo consta na Resolução nº. 319, a qual instituiu o PROGER Turismo.

Ao se procurar o SINE/PB para se obter dados do programa, a informação obtida nesse órgão foi a de que o PROGER havia sido desativado desde 2005 e de que o departamento que coordenava o programa dentro deste órgão fora extinto. Entretanto, como foi possível constatar nos dados da pesquisa, a existência de investimentos na Paraíba nos anos de 2005 e 2006 comprova que o programa permanece ativo.

A explicação encontrada para esse desencontro de informações é a de que o atual controle do programa está a cargo quase exclusivo das instituições financeiras

designadas para a seleção e concessão de crédito aos potenciais beneficiários. Esta é uma grave constatação: não apenas os agentes financeiros não recebem as diretrizes para a seleção dos beneficiários pelo órgão de planejamento do turismo, pois são os próprios agentes que selecionam os contemplados com base no estudo de viabilidade econômica dos empreendimentos, mas também são esses agentes que concentram os dados principais sobre os empreendimentos financiados, os quais seriam indispensáveis para se compreender o real alcance desse programa.

Essas instituições financeiras, de acordo com a Resolução n.º. 319, têm obrigação de apresentar relatórios trimestrais ao MTE. Nos documentos analisados nesta pesquisa, pode-se perceber que parte dos dados dessas instituições foi compilada e levada a público, mas se limitam a dados relativos ao montante investido em cada linha, no máximo, aos municípios nos quais esses valores foram investidos.

Desconhecem-se os dados que mostram os tipos de empreendimentos construídos com o financiamento do programa e, principalmente, são desconhecidos os números relativos à efetiva geração de empregos através deles. O número das ocupações geradas fica sob controle dos próprios bancos (se eles efetivamente coletam esse dado e não se restringem aos aspectos financeiros do programa, como a inadimplência) e do MTE. A sociedade não tem controle sobre seus resultados, pois as informações mais relevantes não são publicizadas.

Embora não haja conhecimento de um plano mais abrangente que tenha sido elaborado anteriormente à instituição do PROGER (o PNT 2003-2007 não pode ser considerado esse plano pelas razões já expostas), pode-se dizer que este programa é um desdobramento de uma política, ou seja, de um posicionamento do MTE diante da crise do trabalho no Brasil. Seus resultados, então, deveriam ser publicados,

ficando disponíveis para avaliação e controle social, como reclamou, inclusive, o próprio PNT 2003-2007:

O Brasil, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, está longe de ocupar um lugar no cenário turístico mundial compatível com suas potencialidades e vocações. A falta de articulações entre os setores governamentais tem gerado políticas desencontradas, fazendo com que os poucos recursos destinados ao setor se percam em ações que se sobrepõem ou que não estão direcionadas para objetivos comuns. A falta de articulação também se faz presente entre os setores público e privado, agravando os problemas descritos a seguir: ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor [...]. (BRASIL, 2003d, p.17).

Na Paraíba, os órgãos à frente da gestão do turismo são: a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SETDE) e a Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR); e no município, essa função é responsabilidade da Secretaria Executiva de Turismo (SETUR) da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP). Todos esses órgãos deveriam estar articulados e envolvidos na implementação e no acompanhamento do programa, o que não se constata na prática.

Decorre, portanto, que também nesse aspecto não se conseguiram grandes avanços, pois todos os órgãos supramencionados deveriam disponibilizar dados sobre o PROGER Turismo que são de interesse das instituições de ensino e pesquisa e da sociedade em geral.

Esse foi um aspecto que limitou de maneira considerável esta pesquisa. Não foi possível obter dados que possibilitassem avaliar a evolução da mão-de-obra formal ocupada no turismo com relação ao desempenho do programa, pois a disponibilidade das informações se limita aos investimentos em nível nacional ou a alguns poucos dados dos investimentos em municípios da Paraíba, ainda assim,

nada foi possível conhecer, por exemplo, sobre o porte dos empreendimentos financiados neste estado.

É importante mencionar que mesmo os documentos “Informe PROGER” (BRASIL, 2007) e os “Relatórios PROGER nos municípios” (BRASIL, 2008a; 2008b; 2008c) não estavam disponíveis durante os primeiros momentos de construção deste trabalho. Após informação do SINE/PB de que o programa no estado havia sido desativado em 2005, buscou-se a Coordenação dos Programas de Geração de Emprego e Renda (CPROGER) em Brasília e, apenas após a solicitação de dados com o fim de realização desta pesquisa, aqueles relatórios foram disponibilizados no site institucional, incluindo os referentes ao ano desde 2000.

É questionável a atitude do MTE ao hesitar em publicar tais relatórios que visam à transparência pública e que permitem o controle social desse programa. A rapidez com que foram publicados os relatórios após solicitação torna evidente que sua publicação tardia não se deveu ao fato de estes estarem inacabados.

No que concerne ao posicionamento do governo quanto às medidas para solucionar o problema do desemprego, essa questão já havia sido discutida mesmo anteriormente ao estudo do PROGER Turismo, pois o turismo como solução para a geração de emprego e renda em uma localidade é uma proposta já amplamente conhecida.

Porém, neste programa, associado à proposta voltada ao fomento da atividade turística, tem-se uma solução típica das últimas décadas em que predominaram as propostas de cunho liberal: a responsabilização dos próprios trabalhadores para resolver suas questões de trabalho, sobretudo sob a égide de uma política que incentiva o auto-emprego e o empreendedorismo. Como colocado por Pochmann (2002): “diante de altas taxas de desemprego e da escassa oportunidade

de geração de emprego regular, as múltiplas formas de ocupação precárias foram utilizadas pelos liberais como parâmetro de emprego possível.” (POCHMANN, 2002, p. 114). Ademais do fato, como também alertou esse mesmo autor, de os programas não serem articulados a uma forma de planejamento sistêmico e integrado de Estado tal qual a que orientou a política de industrialização por substituição de importações no chamado período do “milagre econômico brasileiro”.

A transferência dessa responsabilidade para os próprios trabalhadores (no caso das linhas direcionadas aos profissionais liberais e, podemos lembrar o fato de que os programas de geração de emprego vêm muito parcamente associados a programas de largo alcance no campo da formação/qualificação da força de trabalho) e para os empresários e instituições bancárias, leva ao questionamento de se o PROGER pode ser realmente considerado um programa de geração de empregos (considerando-se o real significado do conceito de “programa” como instrumento de planejamento estatal), ou se ele se limita a uma linha de crédito.

Em relação ao turismo como meio para a geração de empregos, nos atentam Árias, Barbosa e Zamboni (2003), com base em seu estudo sobre a evolução do mercado de trabalho na atividade nos últimos anos: “[...] diferentemente do que se vem apregoando sobre o setor, aponta para um desempenho modesto, em termos de geração de emprego formal e de renda” (ÁRIAS; BARBOSA; ZAMBONI, 2003, p. 4).

Considerando o quadro geral 2002-2006, o crescimento de 17,97% no Nordeste é considerável, mas no caso da Paraíba este número foi muito mais modesto, porém ainda assim há um crescimento. Difícil dizer, no entanto, o grau de participação dos programas de geração de emprego nesse crescimento, uma vez que outros fatores macro-econômicos têm também sua influência.

Tal modesto desempenho na Paraíba foi percebido nos números apresentados da evolução da ocupação da mão-de-obra, o que não significa que o programa estudado não tenha sua efetividade. Como diz Mindlin (2001) “[...] o que explica o sucesso ou fracasso do planejamento? [...] O que se deseja, assim, é medir a distancia entre o modelo teórico e sua aplicação.” (MINDLIN, 2001, p.26). No caso deste programa, não foram obtidos os dados necessários para verificar mais detidamente sua aplicação, ainda que tenha sido estudada sua proposta, isto é, seu “modelo teórico”. Além disso, como nos atenta Höfling (2001, p.30) “[...] os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.” Portanto, os dados que analisamos não são suficientes para afirmar a efetividade do programa ou para desqualificá-lo, mas despertam novas questões para um futuro aprofundamento da análise.

Uma sugestão seria, então, que o estudo do programa pudesse ser aprofundado, dentre outras maneiras, através da obtenção dos dados primários obtidos pelas instituições financeiras que lidam diretamente com os beneficiários do programa, a fim de que se possa conhecer o seu real alcance como instrumento para a geração de empregos, e, ainda mais relevante, sobre os tipos e a qualidade das ocupações que estão sendo geradas neste momento histórico no qual, como foi discutido no início deste trabalho, as soluções encontradas para o desafio das questões relacionadas ao trabalho não têm sido suficientes para resolver os novos problemas, como os da precariedade, da informalidade e da instabilidade.

REFERÊNCIAS

- ACERENZA, Miguel Ángel. **Administração do turismo: conceituação e organização**, v.1. Tradução: Graciela Rabuske Hendges. Bauru, SP: EDUSC, 2002 (Coleção Turis). 350 p.
- ARBACHE, Jorge Saba. **O mercado de trabalho na atividade econômica do turismo no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 116 p.
- ÁRIAS, Alfonso Rodriguez; BARBOSA, Maria Alice Cunha; ZAMBONI, Roberto Aricó. **Uma leitura da evolução recente do mercado de trabalho do setor de turismo no Brasil com base nos dados da PNAD e da RAIS**. Novembro 2003. IPEA. Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo no Brasil (SIMT). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/estudospesq/turismo/1_EvolucaoMercadoraballo.pdf> Acesso em: 5 abr 2008.
- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e políticas públicas**, nº. 12, jun./dez 1995, pp. 91-114.
- BACAL, Sarah S.; MIRANDA, Sonia Marly de Arruda. Impacto do turismo nos núcleos receptores: necessidade de normatização. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.). **Turismo: desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1997, pp. 67-78.
- BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 1998. 427 p.
- _____. **Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira**. São Paulo: Aleph, 2003 (Série Turismo). 180 p.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Tradução Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUSC, 2002 (Coleção Turis). 278 p.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. La nouvelle vulgate planétaire. **Le Monde Diplomatique**, maio 2000, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/05/BOURDIEU/13727>> Acesso em: 15 jan. 2008.
- BRAMWELL, Bill. Selecionando instrumentos de política para o turismo sustentado. In: THEOBALD, William (org.). **Turismo global**. 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002, cap.21, p. 375-91.
- BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Lex: D.O.U.** de 29.5.2003. 2003a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.683.htm>> Acesso em: 28 jan. 2008.
- _____. Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Lex: D.O.U.** de 1º.1.2003 (Edição especial). 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/MPV/Antigas_2003/103.htm> Acesso em: 28 jan. 2008.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasil: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>> Acesso em: 16 jul. 2006. 68p.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. CODEFAT aprova 5,3 bilhões para programas de geração de emprego e renda Brasília (10/07/2003). 2003c. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/noticias/conteudo/1766.asp>> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenação dos Programas de Geração de Emprego e Renda. **Informe PROGER**: Informações gerenciais dos Programas de Geração de Emprego e Renda. Edição especial: dados de 2000 a 2006. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/proger/relatorio_proger01_2000_2006.pdf> Acesso em: 17 jan. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda – PROGER**. Disponível em <<http://www.mtb.gov.br/proger/default.asp>> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Coordenação Geral de Emprego e Renda. Coordenação do PROGER. **PROGER nos Municípios - 2004 - PB**. 2008a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/proger/2004/PROGER_Munic_2004_PB.xls> Acesso em: 2 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Coordenação Geral de Emprego e Renda. Coordenação do PROGER. **PROGER nos Municípios - 2005 - PB**. 2008b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/proger/2004/PROGER_Munic_2005_PB.xls> Acesso em: 2 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Coordenação Geral de Emprego e Renda. Coordenação do PROGER. **PROGER nos Municípios - 2006 - PB**. 2008c. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/proger/2004/PROGER_Munic_2006_PB.xls> Acesso em: 2 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação Geral de Recursos do FAT. **Relatório de Gestão**. Tomada de Contas Anual – Exercício de 2003. Brasília/DF. Fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao2003.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação Geral de Recursos do FAT. **Relatório de Gestão**. Tomada de Contas Anual – Exercício de 2004. Brasília/DF. Julho de 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao2004.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação Geral de Recursos do FAT. **Relatório de Gestão**. Tomada de Contas Anual – Exercício de 2005. Brasília/DF. Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao2005.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação Geral de Recursos do FAT. **Relatório de Gestão**. Tomada de Contas Anual – Exercício de 2006.

Brasília/DF. Maio de 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao2006.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2008.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília/DF: MTur, 2003d. 48 p.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: uma viagem de inclusão 2007-2010. Brasília/DF: MTur, 2007. 88 p.

_____. Ministério do Turismo. **Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil**: reflexões e perspectivas. Brasília/DF. 2005. Disponível em: <<http://institucional.turismo.gov.br>> Acesso em: 25 ago. 2006.

BURAWOY, Michael. **The politics of production**. London: Verso, 1985.

BURSZTYN, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 3, N° 4 (2003). ISSN: 1677-6976. pp. 7-12.

CARDOSO, Larry C.; FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo. **Texto para Discussão Nº. 859**. Rio de Janeiro, IPEA, janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0859.pdf> Acesso em: 5 abr. 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 611 p.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Altera a Resolução nº. 319, de 29 de abril de 2003, que instituiu a linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER Urbano. Resolução nº. 356, de 05 de agosto de 2003. **Lex**: Diário Oficial Eletrônico, p. 69, seção I, 7 agosto 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030805_356.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no Banco do Brasil S/A., para aplicação na linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo, na modalidade investimento com capital de giro associado, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 323, de 02 de junho de 2003. **Lex**: Diário Oficial Eletrônico, p. 37, seção I, 3 junho 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030602_323.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no Banco do Brasil S/A., para aplicação na linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo, na modalidade capital de giro puro, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 324, de 02 de junho de 2003. **Lex**: Diário Oficial Eletrônico, p. 37, seção I, 3 junho 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030602_324.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, na CAIXA, para aplicação na linha de crédito especial denominada PROGER -

Turismo, na modalidade investimento com capital de giro associado, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 325, de 02 de junho de 2003. **Lex:** Diário Oficial Eletrônico, pp. 37-8, seção I, 3 junho 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030602_325.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, na CAIXA, para aplicação na linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo, na modalidade capital de giro puro, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 326, de 02 de junho de 2003. **Lex:** Diário Oficial Eletrônico, p. 38, seção I, 3 junho 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030602_326.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no Banco da Amazônia S/A., para aplicação na linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo, na modalidade investimento com capital de giro associado, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 336, de 10 de junho de 2003. **Lex:** Diário Oficial Eletrônico, p. 38, seção I, 3 junho 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030602_326.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Institui linha de crédito especial denominada PROGER - Turismo no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - Urbano. Resolução nº. 319, de 29 de abril de 2003. **Lex:** Diário Oficial Eletrônico, p. 199, seção I, 30 abril 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030429_319.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

_____. Institui o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego - PLANSINE nos exercícios de 2004 a 2007 e estabelece critérios para a transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT às unidades integrantes do Sistema Nacional de Emprego - SINE no exercício de 2004. **Lex:** Diário Oficial Eletrônico, p. 103-4, seção I, 23 dezembro 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20031219_376.asp> Acesso em: 8 nov. 2007.

COOPER, Chris *et alli*. **Turismo:** princípios e prática. 2ªed. Porto Alegre: Bookman, 2000. 559 p.

COSTA, Márcia da Silva. **Despotismo de mercado:** medo do desemprego e relações de trabalho. João Pessoa: Editora Universitária – UFPB, 2006. 246 p.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território.** 2ªed. São Paulo: Contexto, 2001 (Coleção Turismo Contexto). 167 p.

_____. Políticas de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo no Nordeste do Brasil. In: LEMOS: Amália Inês Geraiges de (org.). **Turismo:** impactos socioambientais. São Paulo: Hucitec, 1996, p.263-72.

DAVIDSON, Thomas Lea. O que são as viagens e o turismo: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, William (org.). **Turismo global.** 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002, cap.2, p.45-51.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003. 226 p.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4) 2001, pp. 13-22.

DRAIBE, Sônia Míriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Caderno de Pesquisa nº. 8. UNICAMP, 1993.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Sandra Netz. 2ªed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

FURTADO, Fábio Luiz. Como evitar o mico do turismo? s.d. Disponível em: <<http://www.abbtur.org.br>> Acesso em: 25 ago. 2006.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar./abr. 2006, pp. 201-36.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Empresa Paraibana de Turismo. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/>> Acesso em: 04 mai. 2007.

_____. Secretaria de Estado do Turismo e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://setde.pb.gov.br/index.shtml>> Acesso em: 04 mai 2007.

GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4) 2001, pp. 136-44.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001 (Coleção Turismo Contexto). 296 p.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº. 55, novembro 2001, pp.30-41.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização da mão-de-obra formal do setor turismo com estimativas baseadas nos dados da RAIS de 2004**. Novembro de 2006. Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor de turismo. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/estudospesq/turismo/Caracterizacao_Turismofina17_7.pdf> Acesso em: 11 jan. 2008.

_____. **Estimativa da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo com base nos dados da RAIS dez.2002/dez.2006**. Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor de turismo. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=180> Acesso em: 11 jan. 2008.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 64). 89 p.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5ªed. São Paulo: Perspectiva, 2001, pp. 9-28. (Coleção Debates: Economia).

MOLINA, Sergio. **O pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003 (Série Turismo). 130 p.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>. Acesso em: 11 set 2006.

OLIMPIA, Vera; ROLIM, Leonardo. Ações do governo federal para reduzir a informalidade no mercado de trabalho. **Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise** n.º. 14, Outubro 2000, pp.25-31. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_014g.pdf Acesso em: 19 nov. 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao turismo**. Direção e Redação: Amparo Sancho. Tradução: Dolores Martín Rodríguez Córner. São Paulo: Roca, 2001. 371 p.

_____. **Statistics and economic measurement in tourism**. 2006. Disponível em: <http://www.world-tourism.org> Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. **Turismo internacional: uma perspectiva global**. 2ªed. Porto Alegre: Bookman, 2003. 254 p.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Globalização e segmentação: reflexões sobre o mercado de trabalho em turismo no Nordeste. In: LEMOS: Amália Inês Geraiges de (org.). **Turismo: impactos socioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1996, pp.273-9.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. IPEA. 2002a. pp. 47-60. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20i.pdf Acesso em: 5 abr. 2008.

_____. PROGER Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. IPEA, **Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, n.º. 4, Fevereiro 2002, pp.125-8. 2002b. Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_04/PROGER.pdf Acesso em: 19 nov. 2007.

PIMENTA, Maria Alzira. **Gestão de pessoas em turismo: sustentabilidade, qualidade e comunicação**. Campinas: Alínea, 2004. 218 p.

POCHMANN, Marcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. 3ªed. São Paulo: Contexto, 2002. (Coleção Economia). 205 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. Secretaria Executiva de Turismo. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setur/acidade/> Acesso em: 04 mai 2007.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 3, N.º 4 (2003). ISSN: 1677-6976. pp.1-6.

SCHLÜTER, Regina G. Desenvolvimento do turismo: as perspectivas na América Latina. In: THEOBALD, William (org.). **Turismo global**. 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002, cap.13, p.231-44.

SOUZA, Arminda Mendonça; CORRÊA, Marcus Vinícius M. **Turismo: conceitos, definições e siglas**. 2ªed. Manaus, Valer, 2000. 285 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez 2006, p.20-45.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável: setor público e cenários geográficos**, vol.3. São Paulo: Aleph, 2000 (Série Turismo). 114 p.

TAFNER, Paulo (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Cap.7, pp. 397-445.

TODESCHINI, Remígio. Panorama e Perspectivas do Sistema Público de Emprego no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MTEYSS/CEIL-PIETTE-CONICET BUENOS AIRES, 18-20.08.04. Empleo, desempleo y políticas de empleo em el Mercosur y en la Unión Europea. Disponível em: <<http://www.ceil-piette.gov.ar/docfor/2004/MUE/MUEtodeschini.doc>> Acesso em: 19 nov. 2007.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. A importância da educação para o turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo Cesar (orgs.). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000, pp.243-55.

_____. **A sociedade pós-industrial e o profissional em turismo**. 2ªed. Campinas: Papirus, 1998 (Coleção Turismo). 298 p.

WANHILL, Stephen. O papel dos incentivos governamentais. In: THEOBALD, William (org.). **Turismo global**. 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002, cap.20, p.355-74.

WILLIAMS, Peter W.; GILL, Alison. Questões de gerenciamento da capacidade de carga turística. In: THEOBALD, William (org.). **Turismo global**. 2ªed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002, cap.14, p.245-60.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Brasil com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006

ALOJAMENTO

Tabela 14 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	148.411	-
jan./03	151.950	2,33
fev/03	148.594	-2,26
mar/03	141.888	-4,73
abr/03	142.020	0,09
mai/03	141.020	-0,71
jun/03	144.709	2,55
jul/03	145.638	0,64
ago/03	140.605	-3,58
set/03	141.009	0,29
out/03	141.414	0,29
nov./03	142.128	0,50
dez/03	147.560	3,68
jan./04	152.835	3,45
fev/04	149.366	-2,32
mar/04	143.620	-4,00
abr/04	144.026	0,28
mai/04	144.216	0,13
jun/04	148.570	2,93
jul/04	150.677	1,40
ago/04	146.187	-3,07
set/04	147.005	0,56

out/04	148.140	0,77
nov./04	149.800	1,11
dez/04	156.394	4,22
jan./05	159.271	1,81
fev/05	157.954	-0,83
mar/05	158.219	0,17
abr/05	158.646	0,27
mai/05	158.706	0,04
jun/05	159.172	0,29
jul/05	160.402	0,77
ago/05	161.022	0,39
set/05	162.729	1,05
out/05	163.617	0,54
nov./05	164.691	0,65
dez/05	166.956	1,36
jan./06	170.041	1,81
fev/06	169.881	-0,09
mar/06	168.609	-0,75
abr/06	168.894	0,17
mai/06	168.161	-0,44

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALIMENTAÇÃO

Tabela 15 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	111.622	-
jan/03	103.201	-8,16
fev/03	92.267	-11,85
mar/03	89.167	-3,48
abr/03	88.298	-0,98
mai/03	97.269	9,22
jun/03	100.642	3,35
jul/03	105.159	4,30
ago/03	90.078	-16,74
set/03	93.639	3,80
out/03	97.795	4,25
nov/03	107.679	9,18
dez/03	116.192	7,33
jan/04	108.027	-7,56
fev/04	96.365	-12,10
mar/04	93.587	-2,97
abr/04	92.752	-0,90
mai/04	103.034	9,98
jun/04	107.328	4,00
jul/04	113.215	5,20
ago/04	97.641	-15,95
set/04	101.520	3,82

out/04	106.570	4,74
nov/04	117.980	9,67
dez/04	127.776	7,67
jan/05	129.718	1,50
fev/05	129.384	-0,26
mar/05	129.703	0,25
abr/05	130.516	0,62
mai/05	131.006	0,37
jun/05	132.113	0,84
jul/05	132.745	0,48
ago/05	133.418	0,50
set/05	134.555	0,85
out/05	135.894	0,99
nov/05	136.869	0,71
dez/05	137.672	0,58
jan/06	139.788	1,51
fev/06	140.309	0,37
mar/06	139.951	-0,26
abr/06	140.446	0,35
mai/06	140.979	0,38

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TRANSPORTE

Tabela 16 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	342.973	-
jan/03	342.242	-0,21
fev/03	332.266	-3,00
mar/03	329.276	-0,91
abr/03	328.658	-0,19
mai/03	328.657	0,00
jun/03	329.953	0,39
jul/03	330.232	0,08
ago/03	330.498	0,08
set/03	329.613	-0,27
out/03	327.977	-0,50
nov/03	323.805	-1,29
dez/03	326.947	0,96
jan/04	327.741	0,24
fev/04	322.096	-1,75
mar/04	321.591	-0,16
abr/04	323.074	0,46
mai/04	323.378	0,09
jun/04	325.126	0,54
jul/04	326.681	0,48
ago/04	327.812	0,35
set/04	328.335	0,16

out/04	329.888	0,47
nov/04	328.335	-0,47
dez/04	334.539	1,85
jan/05	337.523	0,88
fev/05	338.228	0,21
mar/05	338.370	0,04
abr/05	340.285	0,56
mai/05	341.946	0,49
jun/05	342.490	0,16
jul/05	343.003	0,15
ago/05	344.258	0,36
set/05	345.827	0,45
out/05	347.137	0,38
nov/05	347.345	0,06
dez/05	346.163	-0,34
jan/06	347.687	0,44
fev/06	348.867	0,34
mar/06	348.661	-0,06
abr/06	350.387	0,49
mai/06	352.540	0,61

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AUX. TRANSPORTE

Tabela 17 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	26.205	-
jan/03	26.038	-0,64
fev/03	26.975	3,47
mar/03	20.438	-31,98
abr/03	20.707	1,30
mai/03	27.578	24,91
jun/03	21.197	-30,10
jul/03	21.610	1,91
ago/03	21.756	0,67
set/03	22.079	1,46
out/03	22.146	0,30
nov/03	21.764	-1,76
dez/03	29.073	25,14
jan/04	28.870	-0,70
fev/04	29.721	2,86
mar/04	22.800	-30,36
abr/04	22.984	0,80
mai/04	30.335	24,23
jun/04	23.410	-29,58
jul/04	23.693	1,19
ago/04	23.770	0,32
set/04	24.042	1,13

out/04	23.949	-0,39
nov/04	23.642	-1,30
dez/04	31.720	25,47
jan/05	32.119	1,24
fev/05	32.290	0,53
mar/05	32.230	-0,19
abr/05	32.454	0,69
mai/05	32.550	0,29
jun/05	32.578	0,09
jul/05	32.682	0,32
ago/05	32.681	0,00
set/05	32.922	0,73
out/05	33.265	1,03
nov/05	33.463	0,59
dez/05	33.686	0,66
jan/06	34.077	1,15
fev/06	34.252	0,51
mar/06	34.140	-0,33
abr/06	34.297	0,46
mai/06	34.607	0,90

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AGÊNCIAS DE VIAGENS

Tabela 18 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	28.950	-
jan/03	29.332	1,30
fev/03	29.668	1,13
mar/03	29.546	-0,41
abr/03	29.625	0,27
mai/03	29.645	0,07
jun/03	29.943	1,00
jul/03	29.890	-0,18
ago/03	30.182	0,97
set/03	30.501	1,05
out/03	30.665	0,53
nov/03	30.973	0,99
dez/03	30.922	-0,16
jan/04	31.780	2,70
fev/04	32.131	1,09
mar/04	32.386	0,79
abr/04	32.547	0,49
mai/04	32.661	0,35
jun/04	33.101	1,33
jul/04	33.351	0,75
ago/04	33.734	1,14
set/04	34.124	1,14

out/04	34.412	0,84
nov/04	34.738	0,94
dez/04	34.784	0,13
jan/05	35.825	2,91
fev/05	36.226	1,11
mar/05	36.642	1,14
abr/05	36.754	0,30
mai/05	37.082	0,88
jun/05	37.400	0,85
jul/05	37.471	0,19
ago/05	38.022	1,45
set/05	38.330	0,80
out/05	38.558	0,59
nov/05	38.914	0,91
dez/05	38.758	-0,40
jan/06	40.038	3,20
fev/06	40.597	1,38
mar/06	40.678	0,20
abr/06	40.854	0,43
mai/06	41.234	0,92

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALUGUEL DE TRANSPORTE

Tabela 19 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	6.759	-
jan/03	6.476	-4,37
fev/03	6.564	1,34
mar/03	6.597	0,50
abr/03	6.619	0,33
mai/03	6.393	-3,54
jun/03	6.706	4,67
jul/03	6.937	3,33
ago/03	6.986	0,70
set/03	6.988	0,03
out/03	7.010	0,31
nov/03	7.122	1,57
dez/03	7.497	5,00
jan/04	7.009	-6,96
fev/04	7.074	0,92
mar/04	7.075	0,01
abr/04	7.026	-0,70
mai/04	6.810	-3,17
jun/04	7.121	4,37
jul/04	7.431	4,17
ago/04	7.392	-0,53
set/04	7.370	-0,30

out/04	7.375	0,07
nov/04	7.426	0,69
dez/04	7.676	3,26
jan/05	7.829	1,95
fev/05	7.816	-0,17
mar/05	7.840	0,31
abr/05	7.876	0,46
mai/05	7.939	0,79
jun/05	8.065	1,56
jul/05	8.161	1,18
ago/05	8.158	-0,04
set/05	8.238	0,97
out/05	8.312	0,89
nov/05	8.340	0,34
dez/05	8.372	0,38
jan/06	8.718	3,97
fev/06	8.885	1,88
mar/06	8.930	0,50
abr/06	8.969	0,43
mai/06	9.333	3,90

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

CULTURA E LAZER

Tabela 20 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	18.869	-
jan/03	20.667	8,70
fev/03	16.458	-25,57
mar/03	14.693	-12,01
abr/03	14.318	-2,62
mai/03	15.563	8,00
jun/03	15.599	0,23
jul/03	20.358	23,38
ago/03	14.348	-41,89
set/03	15.764	8,98
out/03	16.602	5,05
nov/03	16.887	1,69
dez/03	19.752	14,50
jan/04	21.410	7,74
fev/04	16.706	-28,16
mar/04	14.246	-17,27
abr/04	13.503	-5,50
mai/04	14.871	9,20
jun/04	15.051	1,20
jul/04	19.945	24,54
ago/04	14.067	-41,79
set/04	15.454	8,98

out/04	16.308	5,24
nov/04	16.591	1,71
dez/04	19.307	14,07
jan/05	19.716	2,07
fev/05	19.528	-0,96
mar/05	19.521	-0,04
abr/05	19.491	-0,15
mai/05	19.556	0,33
jun/05	19.588	0,16
jul/05	19.618	0,15
ago/05	19.675	0,29
set/05	19.672	-0,02
out/05	19.691	0,10
nov/05	19.709	0,09
dez/05	19.609	-0,51
jan/06	20.076	2,33
fev/06	20.077	0,00
mar/06	19.949	-0,64
abr/06	19.889	-0,30
mai/06	19.986	0,49

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TOTAL

Tabela 21 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs no Brasil dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	683.790	-
jan/03	679.906	-0,57
fev/03	652.792	-4,15
mar/03	631.606	-3,35
abr/03	630.245	-0,22
mai/03	646.126	2,46
jun/03	648.749	0,40
jul/03	659.825	1,68
ago/03	634.453	-4,00
set/03	639.593	0,80
out/03	643.609	0,62
nov/03	650.358	1,04
dez/03	677.943	4,07
jan/04	677.671	-0,04
fev/04	653.459	-3,71
mar/04	635.304	-2,86
abr/04	635.911	0,10
mai/04	655.305	2,96
jun/04	659.706	0,67
jul/04	674.993	2,26
ago/04	650.603	-3,75
set/04	657.851	1,10

out/04	666.641	1,32
nov/04	678.513	1,75
dez/04	712.195	4,73
jan/05	722.000	1,36
fev/05	721.427	-0,08
mar/05	722.526	0,15
abr/05	726.022	0,48
mai/05	728.787	0,38
jun/05	731.406	0,36
jul/05	734.082	0,36
ago/05	737.234	0,43
set/05	742.344	0,69
out/05	746.475	0,55
nov/05	749.330	0,38
dez/05	751.216	0,25
jan/06	760.424	1,21
fev/06	762.869	0,32
mar/06	760.918	-0,26
abr/06	763.735	0,37
mai/06	766.841	0,41

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

APÊNDICE B: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Nordeste com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006

ALOJAMENTO

Tabela 22 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	35.394	-
jan/03	35.670	0,77
fev/03	35.591	-0,22
mar/03	31.512	-12,94
abr/03	31.511	0,00
mai/03	31.303	-0,66
jun/03	35.021	10,62
jul/03	34.839	-0,52
ago/03	31.085	-12,08
set/03	31.225	0,45
out/03	31.458	0,74
nov/03	31.764	0,96
dez/03	35.730	11,10
jan/04	36.689	2,61
fev/04	36.892	0,55
mar/04	32.877	-12,21
abr/04	33.053	0,53
mai/04	33.186	0,40
jun/04	37.153	10,68
jul/04	37.368	0,58
ago/04	33.538	-11,42
set/04	33.891	1,04

out/04	34.210	0,93
nov/04	34.579	1,07
dez/04	39.247	11,89
jan/05	40.253	2,50
fev/05	40.173	-0,20
mar/05	40.586	1,02
abr/05	40.822	0,58
mai/05	40.617	-0,50
jun/05	40.659	0,10
jul/05	40.820	0,39
ago/05	41.008	0,46
set/05	41.729	1,73
out/05	41.988	0,62
nov/05	42.322	0,79
dez/05	42.808	1,14
jan/06	43.865	2,41
fev/06	43.995	0,30
mar/06	43.838	-0,36
abr/06	43.982	0,33
mai/06	43.681	-0,69

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALIMENTAÇÃO

Tabela 23 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	19.097	-
jan/03	15.449	-23,61
fev/03	13.136	-17,61
mar/03	11.912	-10,28
abr/03	12.591	5,39
mai/03	12.715	0,98
jun/03	16.455	22,73
jul/03	18.242	9,80
ago/03	12.667	-44,01
set/03	12.941	2,12
out/03	13.423	3,59
nov/03	14.924	10,06
dez/03	20.344	26,64
jan/04	16.514	-23,19
fev/04	14.044	-17,59
mar/04	12.836	-9,41
abr/04	13.627	5,80
mai/04	13.868	1,74
jun/04	18.086	23,32
jul/04	20.248	10,68
ago/04	14.149	-43,11
set/04	14.568	2,88

out/04	15.154	3,87
nov/04	16.845	10,04
dez/04	23.016	26,81
jan/05	23.457	1,88
fev/05	23.360	-0,42
mar/05	23.379	0,08
abr/05	23.543	0,70
mai/05	23.571	0,12
jun/05	23.692	0,51
jul/05	23.820	0,54
ago/05	23.889	0,29
set/05	24.156	1,11
out/05	24.344	0,77
nov/05	24.417	0,30
dez/05	24.531	0,46
jan/06	25.091	2,23
fev/06	25.116	0,10
mar/06	24.994	-0,49
abr/06	25.060	0,26
mai/06	24.933	-0,51

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TRANSPORTE

Tabela 24 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	57.168	-
jan/03	56.917	-0,44
fev/03	56.559	-0,63
mar/03	56.152	-0,72
abr/03	55.762	-0,70
mai/03	55.986	0,40
jun/03	56.110	0,22
jul/03	56.200	0,16
ago/03	57.948	3,02
set/03	57.946	0,00
out/03	57.845	-0,17
nov/03	56.124	-3,07
dez/03	55.883	-0,43
jan/04	56.542	1,17
fev/04	56.575	0,06
mar/04	56.651	0,13
abr/04	56.900	0,44
mai/04	56.820	-0,14
jun/04	56.975	0,27
jul/04	56.825	-0,26
ago/04	58.467	2,81
set/04	58.466	0,00

out/04	58.548	0,14
nov/04	56.912	-2,87
dez/04	56.912	0,00
jan/05	57.584	1,17
fev/05	57.186	-0,70
mar/05	56.948	-0,42
abr/05	57.079	0,23
mai/05	57.002	-0,14
jun/05	57.074	0,13
jul/05	56.753	-0,57
ago/05	56.683	-0,12
set/05	57.228	0,95
out/05	57.721	0,85
nov/05	58.078	0,61
dez/05	57.939	-0,24
jan/06	58.516	0,99
fev/06	58.179	-0,58
mar/06	57.881	-0,51
abr/06	57.868	-0,02
mai/06	57.987	0,21

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AUX. TRANSPORTE

Tabela 25 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	2.696	-
jan/03	2.455	-9,82
fev/03	2.441	-0,57
mar/03	2.389	-2,18
abr/03	2.379	-0,42
mai/03	2.401	0,92
jun/03	2.403	0,08
jul/03	2.537	5,28
ago/03	2.478	-2,38
set/03	2.495	0,68
out/03	2.508	0,52
nov/03	2.524	0,63
dez/03	2.974	15,13
jan/04	2.733	-8,82
fev/04	2.743	0,36
mar/04	2.690	-1,97
abr/04	2.676	-0,52
mai/04	2.688	0,45
jun/04	2.727	1,43
jul/04	2.919	6,58
ago/04	2.872	-1,64
set/04	2.918	1,58

out/04	2.978	2,01
nov/04	2.980	0,07
dez/04	3.535	15,70
jan/05	3.604	1,91
fev/05	3.608	0,11
mar/05	3.592	-0,45
abr/05	3.689	2,63
mai/05	3.722	0,89
jun/05	3.796	1,95
jul/05	3.866	1,81
ago/05	3.904	0,97
set/05	3.937	0,84
out/05	3.975	0,96
nov/05	4.010	0,87
dez/05	4.065	1,35
jan/06	4.093	0,68
fev/06	4.099	0,15
mar/06	4.103	0,10
abr/06	4.101	-0,05
mai/06	4.145	1,06

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AGÊNCIAS DE VIAGENS

Tabela 26 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	4.358	-
jan/03	4.448	2,02
fev/03	4.574	2,75
mar/03	4.548	-0,57
abr/03	4.537	-0,24
mai/03	4.518	-0,42
jun/03	4.495	-0,51
jul/03	4.495	0,00
ago/03	4.512	0,38
set/03	4.524	0,27
out/03	4.537	0,29
nov/03	4.560	0,50
dez/03	4.581	0,46
jan/04	5.067	9,59
fev/04	5.311	4,59
mar/04	5.364	0,99
abr/04	5.424	1,11
mai/04	5.475	0,93
jun/04	5.504	0,53
jul/04	5.593	1,59
ago/04	5.713	2,10
set/04	5.795	1,42

out/04	5.841	0,79
nov/04	5.925	1,42
dez/04	6.059	2,21
jan/05	6.481	6,51
fev/05	6.669	2,82
mar/05	6.832	2,39
abr/05	6.837	0,07
mai/05	6.894	0,83
jun/05	6.986	1,32
jul/05	6.999	0,19
ago/05	7.251	3,48
set/05	7.371	1,63
out/05	7.468	1,30
nov/05	7.668	2,61
dez/05	7.703	0,45
jan/06	8.369	7,96
fev/06	8.653	3,28
mar/06	8.707	0,62
abr/06	8.793	0,98
mai/06	8.971	1,98

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALUGUEL DE TRANSPORTE

Tabela 27 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	1.496	-
jan/03	1.580	5,32
fev/03	1.567	-0,83
mar/03	1.446	-8,37
abr/03	1.425	-1,47
mai/03	1.416	-0,64
jun/03	1.463	3,21
jul/03	1.567	6,64
ago/03	1.458	-7,48
set/03	1.467	0,61
out/03	1.468	0,07
nov/03	1.483	1,01
dez/03	1.587	6,55
jan/04	1.729	8,21
fev/04	1.741	0,69
mar/04	1.585	-9,84
abr/04	1.561	-1,54
mai/04	1.591	1,89
jun/04	1.684	5,52
jul/04	1.833	8,13
ago/04	1.679	-9,17
set/04	1.647	-1,94

out/04	1.624	-1,42
nov/04	1.620	-0,25
dez/04	1.671	3,05
jan/05	1.706	2,05
fev/05	1.763	3,23
mar/05	1.761	-0,11
abr/05	1.804	2,38
mai/05	1.818	0,77
jun/05	1.872	2,88
jul/05	1.924	2,70
ago/05	1.921	-0,16
set/05	1.905	-0,84
out/05	1.932	1,40
nov/05	1.965	1,68
dez/05	1.950	-0,77
jan/06	2.144	9,05
fev/06	2.257	5,01
mar/06	2.255	-0,09
abr/06	2.231	-1,08
mai/06	2.191	-1,83

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

CULTURA E LAZER

Tabela 28 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	3.426	-
jan/03	3.417	-0,26
fev/03	3.225	-5,95
mar/03	3.049	-5,77
abr/03	3.042	-0,23
mai/03	3.020	-0,73
jun/03	3.122	3,27
jul/03	3.361	7,11
ago/03	2.934	-14,55
set/03	2.972	1,28
out/03	3.026	1,78
nov/03	3.371	10,23
dez/03	3.533	4,59
jan/04	3.523	-0,28
fev/04	3.267	-7,84
mar/04	3.018	-8,25
abr/04	2.960	-1,96
mai/04	2.962	0,07
jun/04	3.075	3,67
jul/04	3.372	8,81
ago/04	3.006	-12,18
set/04	3.057	1,67

out/04	3.134	2,46
nov/04	3.513	10,79
dez/04	3.690	4,80
jan/05	3.820	3,40
fev/05	3.824	0,10
mar/05	3.826	0,05
abr/05	3.781	-1,19
mai/05	3.835	1,41
jun/05	3.849	0,36
jul/05	3.867	0,47
ago/05	3.884	0,44
set/05	3.870	-0,36
out/05	3.866	-0,10
nov/05	3.855	-0,29
dez/05	3.857	0,05
jan/06	3.957	2,53
fev/06	3.991	0,85
mar/06	3.970	-0,53
abr/06	3.906	-1,64
mai/06	3.944	0,96

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TOTAL

Tabela 29 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs no Nordeste dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	123.635	-
jan/03	119.936	-3,08
fev/03	117.093	-2,43
mar/03	111.008	-5,48
abr/03	111.247	0,21
mai/03	111.359	0,10
jun/03	119.068	6,47
jul/03	121.240	1,79
ago/03	113.083	-7,21
set/03	113.569	0,43
out/03	114.266	0,61
nov/03	114.749	0,42
dez/03	124.633	7,93
jan/04	122.795	-1,50
fev/04	120.572	-1,84
mar/04	115.021	-4,83
abr/04	116.201	1,02
mai/04	116.589	0,33
jun/04	125.204	6,88
jul/04	128.157	2,30
ago/04	119.424	-7,31
set/04	120.342	0,76

out/04	121.490	0,94
nov/04	122.374	0,72
dez/04	134.130	8,76
jan/05	136.905	2,03
fev/05	136.583	-0,24
mar/05	136.924	0,25
abr/05	137.556	0,46
mai/05	137.460	-0,07
jun/05	137.928	0,34
jul/05	138.049	0,09
ago/05	138.539	0,35
set/05	140.197	1,18
out/05	141.294	0,78
nov/05	142.314	0,72
dez/05	142.852	0,38
jan/06	146.036	2,18
fev/06	146.290	0,17
mar/06	145.748	-0,37
abr/06	145.941	0,13
mai/06	145.851	-0,06

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

APÊNDICE C: Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) na Paraíba com base nos dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dezembro 2002 – maio 2006

ALOJAMENTO

Tabela 30 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alojamento” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	1.568	-
jan/03	1.580	0,76
fev/03	1.591	0,69
mar/03	1.584	-0,44
abr/03	1.588	0,25
mai/03	1.605	1,06
jun/03	1.596	-0,56
jul/03	1.603	0,44
ago/03	1.581	-1,39
set/03	1.574	-0,44
out/03	1.567	-0,45
nov/03	1.567	0,00
dez/03	1.597	1,88
jan/04	1.605	0,50
fev/04	1.626	1,29
mar/04	1.588	-2,39
abr/04	1.582	-0,38
mai/04	1.575	-0,44
jun/04	1.590	0,94
jul/04	1.617	1,67
ago/04	1.609	-0,50
set/04	1.617	0,49

out/04	1.606	-0,68
nov/04	1.626	1,23
dez/04	1.645	1,16
jan/05	1.687	2,49
fev/05	1.719	1,86
mar/05	1.728	0,52
abr/05	1.722	-0,35
mai/05	1.729	0,40
jun/05	1.714	-0,88
jul/05	1.728	0,81
ago/05	1.723	-0,29
set/05	1.713	-0,58
out/05	1.705	-0,47
nov/05	1.719	0,81
dez/05	1.751	1,83
jan/06	1.793	2,34
fev/06	1.783	-0,56
mar/06	1.861	4,19
abr/06	1.852	-0,49
mai/06	1.850	-0,11

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALIMENTAÇÃO

Tabela 31 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “alimentação” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	1.248	-
jan/03	1.234	-6,01
fev/03	1.164	-6,01
mar/03	1.062	-9,60
abr/03	1.072	0,93
mai/03	1.078	0,56
jun/03	1.110	2,88
jul/03	1.143	2,89
ago/03	1.064	-7,42
set/03	1.099	3,18
out/03	1.139	3,51
nov/03	1.193	4,53
dez/03	1.283	7,01
jan/04	1.254	-2,31
fev/04	1.208	-3,81
mar/04	1.111	-8,73
abr/04	1.117	0,54
mai/04	1.147	2,62
jun/04	1.196	4,10
jul/04	1.235	3,16
ago/04	1.149	-7,48
set/04	1.183	2,87

out/04	1.243	4,83
nov/04	1.308	4,97
dez/04	1.407	7,04
jan/05	1.429	1,54
fev/05	1.421	-0,56
mar/05	1.434	0,91
abr/05	1.440	0,42
mai/05	1.437	-0,21
jun/05	1.440	0,21
jul/05	1.451	0,76
ago/05	1.459	0,55
set/05	1.462	0,21
out/05	1.490	1,88
nov/05	1.514	1,59
dez/05	1.522	0,53
jan/06	1.580	3,67
fev/06	1.581	0,06
mar/06	1.564	-1,09
abr/06	1.560	-0,26
mai/06	1.551	-0,58

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TRANSPORTE

Tabela 32 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	Nº de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	3.704	-
jan/03	3.529	-4,96
fev/03	3.473	-1,61
mar/03	3.595	3,39
abr/03	3.452	-4,14
mai/03	3.510	1,65
jun/03	3.532	0,62
jul/03	3.489	-1,23
ago/03	3.476	-0,37
set/03	3.442	-0,99
out/03	3.458	0,46
nov/03	3.407	-1,50
dez/03	3.389	-0,53
jan/04	3.294	-2,88
fev/04	3.292	-0,06
mar/04	3.431	4,05
abr/04	3.426	-0,15
mai/04	3.434	0,23
jun/04	3.495	1,75
jul/04	3.450	-1,30
ago/04	3.451	0,03
set/04	3.428	-0,67

out/04	3.389	-1,15
nov/04	3.327	-1,86
dez/04	3.332	0,15
jan/05	3.333	0,03
fev/05	3.323	-0,30
mar/05	3.353	0,89
abr/05	3.334	-0,57
mai/05	3.323	-0,33
jun/05	3.348	0,75
jul/05	3.323	-0,75
ago/05	3.311	-0,36
set/05	3.322	0,33
out/05	3.320	-0,06
nov/05	3.326	0,18
dez/05	3.311	-0,45
jan/06	3.336	0,75
fev/06	3.332	-0,12
mar/06	3.307	-0,76
abr/06	3.298	-0,27
mai/06	3.294	-0,12

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AUX. TRANSPORTE

Tabela 33 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aux. transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	38	-
jan/03	39	2,56
fev/03	40	2,50
mar/03	41	2,44
abr/03	38	-7,89
mai/03	38	0,00
jun/03	39	2,56
jul/03	42	7,14
ago/03	40	-5,00
set/03	41	2,44
out/03	43	4,65
nov/03	47	8,51
dez/03	50	6,00
jan/04	51	1,96
fev/04	51	0,00
mar/04	51	0,00
abr/04	47	-8,51
mai/04	47	0,00
jun/04	47	0,00
jul/04	50	6,00
ago/04	46	-8,70
set/04	45	-2,22

out/04	45	0,00
nov/04	45	0,00
dez/04	47	4,26
jan/05	47	0,00
fev/05	47	0,00
mar/05	45	-4,44
abr/05	45	0,00
mai/05	46	2,17
jun/05	46	0,00
jul/05	49	6,12
ago/05	49	0,00
set/05	49	0,00
out/05	50	2,00
nov/05	48	-4,17
dez/05	49	2,04
jan/06	49	0,00
fev/06	50	2,00
mar/06	49	-2,04
abr/06	49	0,00
mai/06	50	2,00

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

AGÊNCIAS DE VIAGENS

Tabela 34 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “agências de viagens” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	149	-
jan/03	151	1,32
fev/03	152	0,66
mar/03	140	-8,57
abr/03	145	3,45
mai/03	138	-5,07
jun/03	135	-2,22
jul/03	132	-2,27
ago/03	128	-3,13
set/03	130	1,54
out/03	124	-4,84
nov/03	124	0,00
dez/03	130	4,62
jan/04	134	2,99
fev/04	140	4,29
mar/04	140	0,00
abr/04	139	-0,72
mai/04	141	1,42
jun/04	143	1,40
jul/04	146	2,05
ago/04	147	0,68
set/04	149	1,34

out/04	153	2,61
nov/04	157	2,55
dez/04	164	4,27
jan/05	165	0,61
fev/05	164	-0,61
mar/05	163	-0,61
abr/05	158	-3,16
mai/05	141	-12,06
jun/05	140	-0,71
jul/05	143	2,10
ago/05	147	2,72
set/05	142	-3,52
out/05	141	-0,71
nov/05	145	2,76
dez/05	148	2,03
jan/06	151	1,99
fev/06	154	1,95
mar/06	149	-3,36
abr/06	150	0,67
mai/06	146	-2,74

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ALUGUEL DE TRANSPORTE

Tabela 35 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “aluguel de transporte” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	28	-
jan/03	29	3,45
fev/03	30	3,33
mar/03	25	-20,00
abr/03	25	0,00
mai/03	24	-4,17
jun/03	26	7,69
jul/03	28	7,14
ago/03	23	-21,74
set/03	21	-9,52
out/03	22	4,55
nov/03	23	4,35
dez/03	24	4,17
jan/04	26	7,69
fev/04	28	7,14
mar/04	24	-16,67
abr/04	24	0,00
mai/04	23	-4,35
jun/04	25	8,00
jul/04	26	3,85
ago/04	23	-13,04
set/04	21	-9,52

out/04	23	8,70
nov/04	25	8,00
dez/04	26	3,85
jan/05	27	3,70
fev/05	30	10,00
mar/05	30	0,00
abr/05	28	-7,14
mai/05	26	-7,69
jun/05	25	-4,00
jul/05	26	3,85
ago/05	29	10,34
set/05	27	-7,41
out/05	26	-3,85
nov/05	24	-8,33
dez/05	24	0,00
jan/06	22	-9,09
fev/06	24	8,33
mar/06	23	-4,35
abr/06	24	4,17
mai/06	25	4,00

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

CULTURA E LAZER

Tabela 36 Evolução da mão-de-obra formal ocupada na ACT “cultura e lazer” na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	324	-
jan/03	308	-5,19
fev/03	285	-8,07
mar/03	271	-5,17
abr/03	266	-1,88
mai/03	264	-0,76
jun/03	296	10,81
jul/03	283	-4,59
ago/03	287	1,39
set/03	293	2,05
out/03	299	2,01
nov/03	315	5,08
dez/03	343	8,16
jan/04	328	-4,57
fev/04	300	-9,33
mar/04	279	-7,53
abr/04	270	-3,33
mai/04	268	-0,75
jun/04	316	15,19
jul/04	305	-3,61
ago/04	307	0,65
set/04	314	2,23

out/04	322	2,48
nov/04	345	6,67
dez/04	374	7,75
jan/05	377	0,80
fev/05	377	0,00
mar/05	379	0,53
abr/05	379	0,00
mai/05	378	-0,26
jun/05	377	-0,27
jul/05	379	0,53
ago/05	383	1,04
set/05	381	-0,52
out/05	379	-0,53
nov/05	382	0,79
dez/05	382	0,00
jan/06	384	0,52
fev/06	391	1,79
mar/06	389	-0,51
abr/06	392	0,77
mai/06	389	-0,77

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

TOTAL

Tabela 37 Evolução da mão-de-obra formal ocupada nas ACTs na Paraíba dez 2002 – mai 2006

Mês/Ano	N° de ocupações	Taxa de crescimento (%)
dez/02	7.060	
jan/03	6.871	-2,75
fev/03	6.736	-2,00
mar/03	6.718	-0,27
abr/03	6.585	-2,02
mai/03	6.657	1,08
jun/03	6.735	1,16
jul/03	6.721	-0,21
ago/03	6.598	-1,86
set/03	6.601	0,05
out/03	6.652	0,77
nov/03	6.675	0,34
dez/03	6.815	2,05
jan/04	6.693	-1,82
fev/04	6.645	-0,72
mar/04	6.625	-0,30
abr/04	6.605	-0,30
mai/04	6.635	0,45
jun/04	6.812	2,60
jul/04	6.829	0,25
ago/04	6.732	-1,44
set/04	6.756	0,36

out/04	6.781	0,37
nov/04	6.832	0,75
dez/04	6.995	2,33
jan/05	7.064	0,98
fev/05	7.082	0,25
mar/05	7.132	0,70
abr/05	7.106	-0,37
mai/05	7.081	-0,35
jun/05	7.092	0,16
jul/05	7.098	0,08
ago/05	7.102	0,06
set/05	7.097	-0,07
out/05	7.109	0,17
nov/05	7.158	0,68
dez/05	7.189	0,43
jan/06	7.314	1,71
fev/06	7.314	0,00
mar/06	7.342	0,38
abr/06	7.324	-0,25
mai/06	7.306	-0,25

¹ Estimativa provisória jan 2005 – mai 2006.

Fonte: Compilação da autora (2008) com base nos dados do IPEA (2007)

ANEXOS

ANEXO A: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) no Brasil com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006

BRASIL

ANEXO B: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) nas regiões do Brasil com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006

CENTRO-OESTE

NORDESTE

NORTE

SUDESTE

SUL

ANEXO C: Estimativas da mão-de-obra formal ocupada nas Atividades Características do Turismo (ACTs) nos estados do Nordeste com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) dezembro 2002 – dezembro 2006 e estimativas provisórias com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) janeiro 2005 – maio 2006

ALAGOAS

BAHIA

CEARÁ

MARANHÃO

PARAÍBA

PERNAMBUCO

PIAUÍ

RIO GRANDE DO NORTE

SERGIPE

