



Disponível em  
[www.univali.br/revistaturismo](http://www.univali.br/revistaturismo)

Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica, v. 12, nº 1.  
p. 73 – 91, jan/abr. 2010

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGER TURISMO<sup>1</sup>**

Karla Cristinne de Oliveira Matias <sup>1</sup>  
karlamatias77@hotmail.com

Márcia da Silva Costa <sup>2</sup>  
marciakosta@hotmail.com

Data de Submissão: 30/04/2009

Data de Aprovação: 26/08/2009

---

<sup>1</sup> Graduação em Turismo pelo Instituto de Educação Superior da Paraíba, Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba. Universidade de Ottawa – PhD em Administração Pública – Canadá.

<sup>2</sup> Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba, Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba, Doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professora da Universidade Federal da Paraíba.

**Endereço para correspondência:** Av. Odilon Coutinho, 191 – apt. 606 – Cabo Branco – João Pessoa – Paraíba – CEP. 58.045-120.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGER TURISMO**

### **Resumo**

O presente trabalho visa a discutir 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, instituída em 2003 e denominada PROGER Turismo. Na coleta de dados, fez-se uso de pesquisa documental baseada no conteúdo de documentos oficiais do MTE, tais como a Resolução N<sup>o</sup>. 319, de 29 de abril de 2003, a qual instituiu o PROGER Turismo no âmbito do PROGER Urbano, e do Ministério do Turismo (MTur), sobretudo o Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007 (PNT 2003-2007). Para a análise dos documentos, utilizou-se a abordagem qualitativa e foram discutidos especialmente os pontos que concernem à determinação dos beneficiários do programa e às instituições financeiras responsáveis pela concessão do crédito a esses beneficiários. Em linhas gerais, dentre os principais achados de pesquisa, pode-se argumentar sobre a ausência de uma articulação mais sistêmica do PROGER Turismo com outros programas de geração de emprego e renda e destes com as políticas macroeconômicas de desenvolvimento do país. Espera-se que este trabalho contribua para o conhecimento das políticas públicas de emprego no Brasil e para o debate da atividade turística como possível motor da geração de empregos.

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

## **PUBLIC POLICIES FOR GENERATING JOBS: CONSIDERATIONS ON PROGER TOURISM**

### **Abstract**

This work discusses the proposal of the Job and Income Generation Program (PROGER) of the Brazilian Ministry of Labor (MTE), in its category dedicated to the tourism sector, instituted in 2003 and denominated PROGER Tourism. The data were collected through document research, based on the contents of the MTE's official documents, such as Resolution 319, of 29 April 2003, which institutes PROGER Tourism as part of PROGER URBANO and of the Ministry of Tourism (Mtur) documents, particularly, the Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007 (National Tourism Plan: guidelines, goals and programs 2003-2007) - PNT. For the document analysis, a qualitative approach was used, and points were discussed relating to how beneficiaries of the program are determined, and the financial institutions responsible for granting credit for those beneficiaries. In general, among the main research findings, it can be said that there is a lack of a more systematic articulation of PROGER Tourism with other job and income generation programs, and between these and the country's macro-economic development policies. It is hoped that this work will contribute to knowledge of Brazilian public policies on employment, and discussion of tourism as a possible source of job generation.

**Keywords:** tourism; job generation; public policies

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEOS: CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGER TURISMO

### Resumen

El presente trabajo tiene la finalidad de discutir la propuesta del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), en su rama dedicada al sector de Turismo, instituida en 2003 y denominada PROGER Turismo. En la recolección de datos se hizo uso de investigación documental basada en el contenido de documentos oficiales del MTE, tales como la Resolución N° 319, del 29 de abril de 2003, la que instituye al PROGER Turismo en el ámbito del PROGER Urbano, y del Ministerio de Turismo (MTur), en especial el Plan Nacional de Turismo: directrices, metas y programas 2003-2007 (PNT 2003-2007). Para el análisis de los documentos se utilizó un abordaje cualitativo y se discutieron especialmente los puntos que conciernen a la determinación de los beneficiarios del programa y a las instituciones financieras responsables por la concesión del crédito a esos beneficiarios. En líneas generales, entre los principales hallazgos de la investigación se puede argumentar sobre la ausencia de una articulación más sistémica del PROGER Turismo con otros programas de generación de empleo y renta, y de éstos con las políticas macroeconómicas de desarrollo del país. Se espera que este trabajo contribuya para el conocimiento de las políticas públicas de empleo en Brasil y para el debate de la actividad turística como posible motor de la generación de empleos.

**Palabras clave:** turismo; generación de empleos; políticas públicas

### 1. INTRODUÇÃO

O que fazer para gerar empregos? Esta é provavelmente uma das perguntas mais desafiadoras da atualidade, e o desafio não consiste em não se encontrar possíveis respostas para ela, mas pela resistência que algumas das soluções propostas, sobretudo aquelas que provaram ser eficazes num passado recente, encontram nas mentes dos entusiastas da globalização. Com o avanço do neoliberalismo 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.

No contexto de crise e forte pressão social, ao mesmo tempo em que cedem aos interesses das corporações para a desregulamentação dos mercados, os governos buscam novas alternativas às ocupações tradicionais ofertadas pelo modelo de produção *fordista*, as quais têm sido amplamente eliminadas pelo uso de tecnologias que obsoletam e substituem o trabalho humano, e pelas modernas formas de organização e subcontratação do processo produtivo, que visam cada vez mais à redução dos custos do trabalho. Existe mesmo uma tendência global de que as novas alternativas de ocupações se localizem no setor terciário da economia, como consequência da diminuição drástica dos empregos mais tradicionais ligados aos setores primário e secundário. Isso tem representado o aumento das ocupações frequentemente precárias do setor de serviços em detrimento de empregos mais estáveis, que assegurem aos trabalhadores um mínimo de direitos e garantias sociais.

Dentre as atividades visadas nesse setor, o turismo se apresenta como uma oportunidade 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 visitantes. O turismo tem impressionado os governantes por ser amplamente conhecido pela sua elevada capacidade de gerar empregos nos mais diversos níveis de qualificação, e por ser ainda considerado uma “indústria limpa” ou “sustentável”, que não polui como a indústria tradicional.

Por estas características e pelo fato de o turismo ser hoje o maior empregador do mundo (OMT, 2003), governos de todas as partes procuram se voltar para o fomento da atividade. No Brasil, o Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007 (PNT 2003-2007) publicado em 29 de abril de 2003 pelo então recém criado Ministério do Turismo (MTur) propôs a criação das condições necessárias para a geração de 1.200.000 empregos e ocupações diretas e indiretas através da atividade. Dentre as medidas com esse fim, 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. Este programa foi instituído pela Resolução Nº. 319 do MTE, na mesma data da publicação do PNT 2003-2007, e visava a financiar pequenos negócios do setor, a fim de elevar a demanda turística. O resultado dessa elevação seria a geração de 12 mil postos de trabalho, segundo previsão inicial do MTE.

No momento em que o MTur apresenta o novo Plano Nacional do Turismo 2007-2010 (PNT 2007-2010), isto é, após o prazo final para o cumprimento das metas propostas pelo plano anterior, cabe uma discussão sobre o desempenho da atividade turística nestes últimos anos. Quais os princípios centrais que dão suporte ao programa? Através de que ações o PROGER Turismo buscou promover o emprego na área? Findada a vigência do PNT 2003-2007, é possível falar na efetiva geração de emprego? Estas foram as questões centrais que nortearam o estudo. Para respondê-las, fez-se uso de pesquisa documental baseada no conteúdo de documentos oficiais do MTE e do MTur, utilizou-se a abordagem qualitativa e foram discutidos especialmente os pontos que concernem à determinação dos beneficiários do programa e às instituições financeiras responsáveis pela concessão do crédito a esses beneficiários.

Este trabalho tem, portanto, o objetivo de discutir a proposta do PROGER Turismo, esperando que ele contribua para o conhecimento das políticas públicas de emprego no Brasil e para o debate da atividade turística como possível motor da geração de empregos.

## **2. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Nos países capitalistas, vivendo-se no contexto atual da denominada “globalização”, são inúmeros os questionamentos sobre o significado do Estado, que poder ele possui de planejar os rumos de uma sociedade, qual o seu papel na garantia dos direitos dos cidadãos. De forma semelhante a qualquer conceito formulado no âmbito das ciências humanas, o conceito de Estado não possui uma definição única capaz de dar conta de toda a sua complexidade, ou mesmo de abranger suas distintas formas de configuração. A definição apresentada por Höfling (2001) é baseada na diferenciação entre dois conceitos que, segundo a autora, se confundem frequentemente: os conceitos de Estado e de Governo.

Ela define o Estado como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo. 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, os quais controlam o poder do Estado e 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 do Estado como instituição justa, a qual busca atender às demandas sociais de maneira universal.

Segundo Souza (2006), distintas vertentes teóricas 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 e seu corpo burocrático. 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 as 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, ainda que se admita haver as influências tanto externas quanto dentro da própria administração pública para que ele opte por esta ou aquela política.

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. 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).

Nesta arena das disputas políticas se definem as políticas públicas no Estado moderno. 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 das políticas sociais 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. O autor acredita na inexistência de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, argumentando que o motor da consolidação desse modelo nas sociedades desenvolvidas foi a luta das classes trabalhadoras. No Brasil, as lutas de classes não foram suficientemente estruturadas para gerar a mudança ou foram prontamente reprimidas e, distintamente dos países onde se estabeleceu tal modelo, 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 social, desarticuladas entre si e efêmeras, não sofreram influência da luta de classes, mas em vez 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.

Ainda segundo o autor, desde o colapso da economia primário-exportadora nos anos 1930, até o contexto da redemocratização do país, 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.

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 desenvolvidos.

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.

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. Por outro lado, apesar de o 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. 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 e de segurança ao desempregado. As políticas públicas de emprego representam um relevante instrumento de intervenção estatal que permite disciplinar as relações de trabalho, atuam de forma a proteger os trabalhadores desempregados e visam à geração de novas ocupações.

Os estudos sobre políticas públicas despertaram 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 liberais como panaceia universal. Seguindo a ideia 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 do desenvolvimento econômico e/ou da elaboração e implementação de políticas públicas de emprego. 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. São eles: as políticas macroeconômicas, as políticas de emprego, o paradigma técnico-científico, as políticas de bem-estar social e o sistema de relações de trabalho. O autor 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. Em ambos os períodos “[...] 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).

Após trinta anos de experiência das políticas de proteção social nos países de tradição democrática, a partir dos anos 1970, dá-se o avanço das correntes teóricas neoliberais e conservadoras; 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”. Esse discurso aporta no Brasil no início dos anos 1990 em meio à crise econômica e a crise fiscal do Estado, que abandona a ação desenvolvimentista do período anterior e passa a privilegiar as políticas de estabilização monetária e equilíbrio fiscal alicerçadas no tripé desregulamentação-privatização-abertura comercial com o desmonte da estrutura estatal. Tais medidas se apoiavam fundamentalmente no corte de gastos, na redução do tamanho e das funções do Estado, na flexibilização dos mercados de trabalho (DINIZ, 2001).

Assim, o Estado brasileiro, a exemplo de países de ideologia neoliberal como os EUA e a Inglaterra, buscou 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. Guimarães (2001) denomina essa mudança de um Estado desenvolvimentista para um Estado neoliberal de “vitória político-cultural” do neoliberalismo no Brasil. 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. Por outro lado, 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.

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. 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. Segundo Souza (2006, p.26), “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”. 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. É com base nessas noções que passamos a discutir o campo da política pública do turismo no Brasil.

### 3. 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). 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, 2003c).

A priorização do turismo se tornou ainda mais clara com o lançamento do Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007 (PNT 2003-2007) em 29 de abril de 2003, menos de cinco meses após a criação do MTur. A visível urgência de se criar ações para o turismo provavelmente gera contentamento em grupos que têm interesse imediato no desenvolvimento da atividade, mas 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 se tratar 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, pois estes explicam que em alguns países como a Alemanha, o turismo não é tratado como um setor à parte, que possui exclusividade, mas 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 sua importância para o



desenvolvimento nacional. Esses autores veem, 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 o turismo pode trazer importantes contribuições econômicas e a consequente preocupação de fomentá-lo, por outro lado, expressa também o reconhecimento de que a atividade não recebe devida atenção pelos demais ministérios.

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 -, mas o PNT 2003-2007 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 serem 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 sua elaboração, 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.

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 anterior 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).

Faz-se mister, ainda, 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) 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. No Brasil, 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. Conforme se pode depreender dos documentos oficiais (OMT, 2003), a promessa da geração de emprego e renda para a comunidade local é o discurso que legitima a implementação de projetos turísticos, mas é questionável se os 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.

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 às novas necessidades das empresas em um contexto “global”, e sempre versando sobre o atendimento das demandas dos

empregadores através do desenvolvimento pessoal e profissional. Na mesma linha, as políticas voltadas para os recursos humanos na área possuem um foco quase que exclusivamente na “empregabilidade” dos trabalhadores, através da qualificação da mão-de-obra para a excelência na prestação dos serviços. 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.

De um modo geral, os empregos gerados no setor de serviços são mais instáveis e precários que aqueles gerados no setor secundário 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. Dentre as características do trabalho na atividade, pode-se apontar elevada porcentagem de trabalhadores temporários e ocasionais, maior número de horas semanais trabalhadas para os empregados do setor, com horários e turnos de trabalho especiais, além de grau de sindicalização inferior a outros setores (OMT, 2001, p. 352-3). No que toca ao papel do Estado, o setor turístico ainda carece de políticas que efetivamente beneficiem e protejam os trabalhadores. Esta é, certamente, a realidade das políticas públicas de turismo para a geração de emprego no país, assunto que passamos a discutir em seguida. Antes, porém, cabem alguns esclarecimentos sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa.

#### **4. 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, instituída em 2003 e denominada PROGER Turismo.

Para sua execução fez-se uso de pesquisa documental baseada no conteúdo dos seguintes documentos: a) 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; b) Informe PROGER: Informações gerenciais dos Programas de Geração de Emprego e Renda. Edição especial. Dados de 2000 a 2006: 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; c) 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.

Para a análise dos documentos, 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 (FLICK, 2004). 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.

## 5. PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: PROGER TURISMO

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.” 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”.

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 ativas terão suas ações direcionadas à busca da 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. A criação do PROGER Turismo não foi claramente 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, 2003c, p.5).

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 (possivelmente o nome do programa era desconhecido pelo MTur no momento de publicação do plano), 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. Pode-se afirmar que há um forte indício da ausência de uma ação sistêmica e articulada dos dois ministérios. 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 e o imediatismo da solução é evidência de uma provável falta de planejamento do turismo.

A “geração de emprego e ocupação” através do turismo é um dos vetores centrais do PNT 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, 2003c, 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, 2003c, p. 23). Essa meta seria atingida através do “Programa de financiamento para o turismo”, por sua vez, parte do “Macro Programa 2 – Fomento” (BRASIL, 2003c, 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, 2003c, p. 24).

Segundo Pochmann (2002), 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 –, e as características dos empregos gerados dependem, ainda, da articulação entre tais fatores e da ênfase dada a um ou outro fator (POCHMANN, 2002). 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.

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. Isso significa que gerar empregos através do turismo não se restringe à implantação de empresas que oferecem serviços na área, mas a geração de empregos pelo turismo está conectada à capacidade local de gerar demanda, em outras palavras, de atrair turistas. 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.

A ênfase nas “**Parcerias e Gestão Descentralizada**” (BRASIL, 2003c, p. 10, grifo do autor) e a ideia de que “neste modelo [planejamento de participação comunitária], a 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, 2003c, 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 no Brasil, salientando que o PNT 2003-2007 foi elaborado com base nas contribuições de diversos órgãos e instituições ligados à atividade turística.

À primeira vista, essa proposta é interessante por expressar a intenção de envolver outros atores sociais nas decisões sobre os rumos da atividade, além de o 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. O desafio reside, portanto, na capacidade de o 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.

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 onde ele se instala. Tais fluxos modificam, não apenas a realidade do próprio trabalho, mas alteram a configuração demográfica, pois levam ao aumento da densidade populacional nas áreas turísticas e esvaziam 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, 2003c, 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, 2003c, 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.

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 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, 2003c, 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, 2007a, 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 de as normas definidas pelo CODEFAT ou por sua Secretaria-Executiva, dos seguintes critérios: Geração de emprego e renda; Descentralização setorial; Descentralização regional; Compatibilidade

com a política industrial, bem como com outras políticas governamentais; 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 último item 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.

O PROGER foi criado com a intenção de que suas ações fossem integradas às demais políticas ativas e passivas do MTE. Assim, sendo parte do Programa Seguro-Desemprego (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.

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. 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, 2007a, p.6).

É importante mencionar que as instituições financeiras assumem o risco de o 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 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 autoemprego, sobretudo pelo fato de as instituições financeiras, responsáveis pela liberação do crédito aos beneficiários, terem a plena liberdade de selecioná-los.

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. 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).

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. Nesse sentido, 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.

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.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criação do PROGER Turismo na mesma data da publicação do Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 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, 2007a).

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.

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 solução do desemprego e da informalidade do mercado de trabalho através da responsabilização da própria sociedade por solucionar tais problemas. A transferência dessa responsabilidade para os próprios trabalhadores 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. 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 autoemprego 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). 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).

A presente análise não é suficiente para afirmar a efetividade do programa ou para desqualificá-lo, mas despertam novas questões para um futuro aprofundamento de pesquisa. 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). Uma sugestão seria, então, que o estudo do programa pudesse ser aprofundado, dentre outras maneiras, através da obtenção das 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.

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\\_EvolucaoMercadorabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/estudospesq/turismo/1_EvolucaoMercadorabalho.pdf)> Acesso em: 5 abr 2008.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, jun./dez 1995, pp. 91-114.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil/MPV/Antigas_2003/103.htm)> Acesso em: 28 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. 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: 2007a. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/proger/relatorio\\_proger01\\_2000\\_2006.pdf](http://www.mte.gov.br/proger/relatorio_proger01_2000_2006.pdf)> Acesso em: 17 jan. 2008.

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

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

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

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

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. 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 n. 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](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](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](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](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](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](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/r_20030429_319.asp)> Acesso em: 8 nov. 2007.

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. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

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.

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

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, novembro 2001, pp.30-41.

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

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

\_\_\_\_\_. **Turismo internacional:** uma perspectiva global. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003. 254 p.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. [PROGER Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais](#). IPEA, **Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, n. 4, Fevereiro 2002, pp.125-8. 2002b. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_04/PROGER.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_04/PROGER.pdf)> Acesso em: 19 nov. 2007.

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

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

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 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.

---

<sup>i</sup> Artigo originalmente apresentado no XXXII EnANPAD realizado em 2008 na cidade do Rio de Janeiro na seção Gestão e Políticas Públicas.