



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

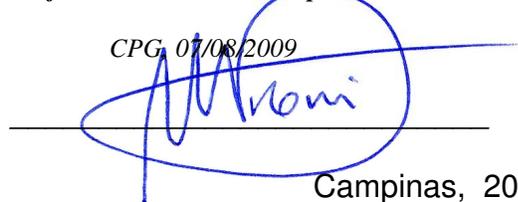
TURISMO E TRABALHO NO BRASIL

Fernando Meloni de Oliveira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Fernando Meloni de Oliveira** em 07/08/2009 e orientado pelo Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni.*

CPG, 07/08/2009

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Meloni", written over a horizontal line. The signature is enclosed in a large, loopy blue circle.

Campinas, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

OL4t	Oliveira, Fernando Meloni de.
SP:	Turismo e trabalho no Brasil / Fernando Meloni de Oliveira. – Campinas, [s.n.], 2009.
	Orientador : Marcelo Weishaupt Proni. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Turismo. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Mercado de trabalho. 4. Turismo – Política governamental. I. Proni, Marcelo Weishaupt. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	09-034-BIE

Título em Inglês: Tourism and labour in Brazil

Keywords: Tourism; Economic development; Labour market ; Tourism policy

Area de Concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni
Prof. Dr. Paulo Sergio Fracalanza
Prof. Dr. Rita de Cássia Ariza da Cruz

Data da defesa: 07-08-2009

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento econômico

Dissertação de Mestrado

Aluno: FERNANDO MELONI DE OLIVEIRA

“Turismo e Trabalho no Brasil”

Defendida em 07 / 08 / 2009

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. MARCELO WEISHAAPT PRONI
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. PAULO SERGIO FRACALANZA
IE / UNICAMP



Profa. Dra. RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ
USP

Agradecimentos

Mesmo após alguns anos de jornada, infelizmente é só com um pedacinho de texto que registro meu sentimento de gratidão para com várias pessoas que participaram da minha trajetória no curso de mestrado e na elaboração deste trabalho. É pena que o recado seja breve, mas o considero muito importante porque a nem todas essas pessoas será possível retribuir pessoalmente, com um bom abraço, as ações e palavras de apoio, a confiança, a paciência e, porque não dizer, a descontração que fazem parte deste processo.

Com isso, gostaria de dizer obrigado ao amigo e orientador Marcelo Proni; aos professores Dari, Edu, Anselmo, Baltar, Waldir, Alonso, Dedecca, Amilton, Eugênia, Pedro, Lopreato, Zé Roberto, Tapia, Alejandra, entre tantos outros, com os quais aprendi e cresci muito. Agradeço aos professores Sarti e Fracalanza pelo o apoio e amizade neste e em outros projetos; às professoras Rita e Karina pela gentileza e atenção; ao Licerio, Suzete, Alberto e à Cida.

Também gostaria de agradecer aos outros amigos que tanto ajudaram quanto atrasaram o bom andamento desse mestrado, com conversas e discussões, risos e encontros, entre tantas outras atividades preciosas. Mando então um grande abraço para os amigos e colegas do curso, do Cesit e Nepp, em especial, para Moyses, Denise, Josi, Ricardo, Hipólita, Hofling, Leandro, Vini, Cláudio, Cris, Gori, Alice, Ana Cristina, Darcilene, Marília, Carol, Giovana, Luciene, Adriana, Carol Baltar, Tiaguinho, Rodrigo, Regina, Junquiera, Vasquez, Juliana, Camila, Eric, Sandro e Stella.

Bem, quanto ao pessoal de casa, gostaria de agradecer toda a compreensão e apoio da Carol, do Marcinho, do Fá e Pedro, do Lucas, Ju Mello, Fer, e todo o resto do pessoal que sempre pareceu reclamar da minha ausência....

Ao meu pai e à minha mãe, Osvaldo e Madalena, que compartilharam das dúvidas e humores mais difíceis, agradeço muito por tudo.

À Ju, mais do que a compreensão, carinho e ajuda, eu sou grato por todo o amor nesta longa caminhada...

Por fim, gostaria de agradecer e dedicar este estudo a todos aqueles que indiretamente o financiaram. Espero que ele possa ser bastante útil.

SUMÁRIO

Agradecimentos	v
Índice de Quadros	ix
Índice de Gráficos	xi
Índice de Tabelas	xiii
Resumo	xvii
Introdução	1
Capítulo 1	
Desenvolvimento Econômico e Mercado Trabalho no Brasil	9
1.1. O redirecionamento do processo de desenvolvimento nacional	9
1.2. O mercado de trabalho no Brasil	27
Capítulo 2	
Expansão Recente do Complexo Econômico do Turismo no Brasil	47
2.1. Conceitos e mensuração da atividade turística	47
2.2. A recente evolução do Turismo brasileiro	54
2.3. Desempenho das atividades do Núcleo Duro do Turismo	73
Capítulo 3	
As Políticas de Turismo no Brasil	91
3.1. As primeiras políticas públicas federais de Turismo	92
3.2. Mudanças de rumos: as políticas de Turismo a partir da década de 1990	96
3.3. As políticas de Turismo no primeiro governo Lula	118
3.4. Balanço das políticas públicas de Turismo no Brasil	135
Capítulo 4	
O Trabalho no Segmento de Turismo no Brasil	145
4.1. Mensuração da ocupação no Turismo	146
4.2. A ocupação no Turismo e no Setor de Serviços	153
4.3. A ocupação no Núcleo Duro do Turismo	162
4.4. Diferenciais de rendimento entre os ocupados do Núcleo Duro do Turismo	176
4.5. Diferenças regionais entre os ocupados do Núcleo Duro do Turismo	187
Considerações Finais	199
Bibliografia	209

Índice de Quadros

Quadro 1 – Delimitação das Atividades de Turismo: Correspondência entre a International Standard Industrial Classification - ISIC (Rev. 3) e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE (1.0)	51
Quadro 2 - Programas Federais da Política Nacional de Turismo – 1996/1999	104
Quadro 3 – Atividades Características do Turismo	152
Quadro 4 – Atividades do Núcleo Duro do Turismo	153
Quadro 5 – Atividades do Núcleo Duro do Turismo – Compatibilização RAIS/PNAD	154

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição das Famílias, Segundo a Participação nos Gastos em Viagens e no Número Total de Famílias, de acordo com Faixa de Renda. Brasil – 2002/2003 (Em Salários Mínimos)	64
Gráfico 2 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	167
Gráfico 3 – Remuneração Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	186

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Número de Turistas Internacionais no Brasil – 1995/2007	56
Tabela 2 – Número de Turistas Domésticos no Brasil – 1998/2005	57
Tabela 3 – Estimativa do PIB Turístico e sua Participação no PIB Nacional (em R\$ milhões, valores de 1995)	58
Tabela 4 – PIB da Indústria e da Economia do Turismo no Brasil e no Mundo – 1995/2007 (em US\$ bilhões, valores de 2000)	59
Tabela 5 – Distribuição de Gastos e Receitas do Turismo, por Regiões. Brasil – 1998/2001	65
Tabela 6 – Maiores Regiões Emissoras e Receptoras de Turistas. Brasil – 1998/2005	66
Tabela 7 – Principais Cidades Visitadas pelos Turistas Domésticos – 1998/2001	67
Tabela 8 – Principais Países Emissores de Turistas para o Brasil – 2001/2005	70
Tabela 9 – Principais Cidades Visitadas pelo Turista Estrangeiro – 1995/2003	71
Tabela 10 – Conta Turismo do Brasil – 1995/2007, em US\$ Milhões	72
Tabela 11 – Movimentação de Passageiros Nacionais e Internacionais em Aeroportos. Brasil – 1996/2007	78
Tabela 12 – Movimentação de Passageiros Nacionais e Internacionais em Rodoviárias. Brasil – 2001/2005	81
Tabela 13 – Faturamento, Frota, Número de Usuários e Número de Empresas de Locação de Automóveis. Brasil – 2001/2006	83
Tabela 14 – Distribuição de Agências de Viagens Cadastradas na Embratur, por Regiões. Brasil – 1996/2007	86
Tabela 15 – Municípios Engajados, Oficinas Realizadas, Agentes Treinados e Pessoas Envolvidas no PNMT - 1995/2001	111
Tabela 16 – Financiamento do BNDES para o Segmento Turístico – 1990/2002	115
Tabela 17 – PLANFOR: Municípios Atendidos, Investimentos e Treinados no Turismo, por Região – 1997/1999	117
Tabela 18 – Financiamento do BNDES para o Segmento Turístico – 2002/2006	131
Tabela 19 – Concessões Financeiras de Bancos Públicos para o Turismo – 2003/2006 (em R\$ milhões correntes)	132
Tabela 20 – Estimativa do Número de Ocupados em Atividades de Turismo, segundo o Consumo Turístico – Brasil: 1999	149
Tabela 21 – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade Econômica. Brasil: 1995/2007	154
Tabela 22 – Distribuição de Ocupados nas Atividades de Serviços. Brasil: 1995/2007	155
Tabela 23 – Distribuição de Ocupados nas Atividades de Serviços segundo o Grau de Instrução. Brasil: 1995/2007	156
Tabela 24 – Distribuição dos de Ocupados nas Atividades de Serviços segundo a Posição na Ocupação. Brasil: 1995/2007	157
Tabela 25 – Distribuição dos Ocupados nas Atividades de Serviços, segundo a Faixa de Rendimentos, em Salários-Mínimos (SM). Brasil: 1995/2007	159

Tabela 26 – Distribuição dos Ocupados nas Atividades de Serviços, segundo Regiões. Brasil: 1995/2007	161
Tabela 27 – Distribuição dos Ocupados no Turismo, segundo os Ramos de Atividade. Brasil: 1995/1999	162
Tabela 28 – Distribuição dos Ocupados no Turismo, segundo os Ramos de Atividade. Brasil: 2002/2007	163
Tabela 29 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	164
Tabela 30 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Gênero e o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	166
Tabela 31 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramos de Atividade e Faixa Etária. Brasil: 2002/2007	167
Tabela 32 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramos de Atividade e o Grau de Instrução. Brasil: 2002/2007	168
Tabela 33 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007	169
Tabela 34 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo a Jornada de Trabalho Semanal (em número de horas). Brasil: 2002/2007	172
Tabela 35 – Jornada Semanal Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade (em número de horas). Brasil: 2002/2007	173
Tabela 36 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo a Faixa de Tempo de Trabalho. Brasil: 2002/2007	174
Tabela 37 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Tipo de Ocupação. Brasil: 2007	175
Tabela 38 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Gênero e a Faixa de Rendimentos. Brasil: 2002/2007	177
Tabela 39 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e o Grau de Instrução. Brasil: 2007	178
Tabela 40 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e a Posição na Ocupação. Brasil: 2007	179
Tabela 41 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	180
Tabela 42 – Remuneração Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	182
Tabela 43 – Rendimentos Médios dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Posição na Ocupação e Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007	185
Tabela 44 – Rendimentos Médios dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Grau de Instrução e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007	186
Tabela 45 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões. Brasil: 2002/2007	188
Tabela 46 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Ramos de Atividade. Brasil: 2002/2007	189

Tabela 47 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Grau de Instrução. Brasil: 2002/2007	190
Tabela 48 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007	192
Tabela 49 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Faixa de Rendimentos. Brasil: 2002/2007	193
Tabela 50 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Unidades da Federação e Rendimentos Médios. Brasil: 2002/2007	195

Resumo

O estudo que aqui se apresenta trata principalmente do Turismo no Brasil e das formas de trabalho nele existentes. Tendo como recorte analítico as transformações sociais e econômicas ocorridas no Brasil a partir dos anos noventa, o objetivo desta análise foi investigar a importância do Turismo na geração de ocupações no País, discutindo o perfil e a qualidade das mesmas. Portanto, buscou-se aqui verificar não apenas o volume de empregos, mas, também, os níveis de remuneração, os tipos de ocupação, a formalidade e a informalidade do emprego, a distribuição regional dos ocupados, dentre outras características importantes. Para contextualizar esta análise, além da discussão das metodologias de mensuração das ocupações no segmento, o texto inclui: (1) uma breve apresentação e um debate sobre o processo de desenvolvimento econômico e de configuração do mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas, especialmente, a partir dos anos 1990; (2) uma análise do processo de crescimento e transformação do complexo econômico do Turismo no Brasil, com o destaque para o enfoque nos ramos de atividade que formam o Núcleo Duro do Turismo, isto é, seu segmento mais dinâmico; e (3) uma reflexão acerca das políticas públicas de Turismo, que têm um papel fundamental sobre desenvolvimento da atividade e sobre a organização do trabalho no interior do mesmo. Pode-se considerar, a partir dos dados e da discussão apresentada, que apesar da expansão e do processo de modernização das atividades que compõem o centro da atividade econômica do Turismo, por um lado, e do fortalecimento das ações, programas e planos públicos para atividade no País, que sempre enfatizaram a importância da geração de empregos no segmento, por outro lado, o trabalho no Turismo brasileiro não apenas possui ainda um papel muito modesto em termos quantitativos, uma vez apuradas as metodologias de análise, como também não se destaca, na qualidade das ocupações geradas, daquelas encontradas de maneira ampla no mercado de trabalho brasileiro. Pelo contrário, as ocupações encontradas no segmento turístico, em geral, caracterizam-se por rendimentos inferiores e maior precariedade, quando comparadas com outras atividades de Serviços, por exemplo. Todavia, a análise entre os ramos de atividade turística também revela diferenças importantes. De todo modo, ainda há muito que se avançar na formulação de políticas e na melhoria das condições de trabalho no Turismo, que há anos vem sendo muito valorizado, especialmente neste aspecto.

Abstract

The study that is presented here deals mainly with the Tourism in Brazil and the existing forms of work within it. Taking as analytical approach the social and economic changes that have occurred in Brazil since the nineties, the objective of this analysis was investigate the importance of the Tourism in the generation of occupations in Brazil, discussing the profile and the quality of these jobs. Therefore, the attempt of this study was not only verify the number of jobs created, but, also, the wage levels, the types of occupation, the formality and the informality of the employment, the regional distribution of the occupied, among other important characteristics. To contextualize this analysis, beyond a discussion of the methods of measurement of occupations in the segment, the text includes: (1) a brief presentation and a discussion on the process of economic development and configuration of the Brazilian labour market in the recent decades, especially from the years 1990; (2) an analysis of the growth process and transformation of the Tourism economic complex in Brazil, with emphasis on the approach in the activity branches that form the Hard Nucleus of the Tourism, that is, its more dynamic segment; and (3) a reflection concerning the public policies on tourism, which have a key role on the development of the activity and the organization of the work within it. It can be considered, from the data and the presented discussion, that – despite the expansion and modernization process of the activities that compose the center of the economic activity of the Tourism, on the other hand, and the strengthening of the actions, plans and public programs for activity in the country, which has always emphasized the importance of the employment generation in the segment, on the other hand –, the work in the Brazilian tourism not only still has a very modest hole in quantitative terms, once refined the analysis methodologies, as well as doesn't stand out, in terms of the quality of the occupations created, of those found broadly in the Brazilian labour market. Rather, the occupations found in the tourism segment, in general, are characterized by lower incomes and more precarious conditions, when compared with other activities of Services, for example. However, the analysis between the branches of tourist activity also discloses differences that are important. In all way, there is much to make progress in policy formulation and in the improvement of the conditions of the work in Tourism, which for years has been highly valued, especially in this aspect.

Introdução

Após um período de rápida expansão, que se estende de meados dos anos noventa aos dias de hoje, no qual ocorreram diversas mudanças nos fluxos de pessoas, transformações nas formas de comunicação e transporte, além de investimentos e inovações nas estratégias comerciais de vários destinos nacionais, podemos dizer que o Turismo está finalmente consolidado no Brasil como uma importante atividade, apresentando impactos significativos sobre a organização econômica, social, política e ambiental em muitos territórios.

No entanto, antes de alcançar este grau de enraizamento e de conquistar a grande atenção que efetivamente recebe nos dias de hoje por parte de diversos atores sociais e da mídia — expresso de várias formas, como por exemplo, nos muitos cursos superiores e de capacitação ligados ao Turismo ou na contínua elaboração de estudos, rankings e reportagens —, as atividades turísticas no País passaram por um longo período em que o interesse sobre as mesmas era bastante reduzido, particularmente, por parte do setor público.

Foi somente a partir dos anos noventa que se conjugam alguns fatores cruciais para a intensa ampliação do Turismo brasileiro e da importância dada ao segmento, dos quais dois merecem bastante destaque. De um lado, coloca-se, neste período, o grande crescimento da atividade no âmbito internacional, influenciando muito positivamente o fluxo de visitantes no Brasil, e que se reflete na criação, já em 1990, do World Travel & Tourism Council (WTTC), órgão destacado por reunir as maiores empresas mundiais ligadas ao segmento e por exercer fortes pressões em prol do desenvolvimento do Turismo em diversos países. De outro, apresenta-se, no âmbito doméstico, a re-elaboração, em 1991, das funções da Embratur (agora denominado Instituto Brasileiro de Turismo) e a formulação de uma nova Política Nacional de Turismo, dando-se início a vários programas de desenvolvimento turístico no Nordeste brasileiro, como o Prodetur (Programa de Desenvolvimento do Turismo) e outros grandes empreendimentos, oriundos da articulação com a iniciativa privada.

Na realidade, subjacente ao processo de expansão do Turismo, há também, neste período, um novo contexto histórico muito relevante para que se possa entender o desempenho da atividade e os elementos que impulsionam a transformação das ações públicas destinadas ao segmento. Em outras palavras, não podemos desconhecer a mudança das condições políticas e econômicas internas, bem como, o novo papel conferido ao Estado dentro dos planos de desenvolvimento nacional.

O crescimento recente do Turismo foi assim marcado, em primeiro lugar, pela hegemonia de um projeto político comprometido com uma dada abordagem neoliberal na esfera da economia, ao que corresponde a aposta numa redefinição do papel do Estado, que deveria passar a exercer pouca interferência sobre os mecanismos de mercado e estimular um processo de modernização econômica no qual o capital privado internacional alavancaria o crescimento doméstico, sobretudo, pelos investimentos em infra-estrutura (no ramo de transportes e comunicações principalmente) e em outros segmentos rentáveis, dentre os quais se inclui o Turismo. Em segundo lugar, pela constante preocupação governamental quanto ao desemprego, que se eleva fortemente após a abertura à concorrência internacional e com o avanço do processo de reestruturação produtiva das empresas. Em terceiro lugar, pelas mudanças nas políticas destinadas ao mercado de trabalho, com destaque para a qualificação profissional, a flexibilização de várias normas trabalhistas e o incentivo às contratações temporárias. E, em quarto lugar, pela descentralização de políticas setoriais e ampliação da autonomia para as iniciativas dos governos subnacionais na atração de investimentos e promoção do desenvolvimento local.

Em meados da década de noventa o Turismo ganha, portanto, novos significados e maior status, com um evidente destaque para a sua propagada importância econômica na geração de emprego e renda e na capacidade de induzir o desenvolvimento econômico, com a redução das desigualdades regionais e a melhoria da inserção do País no mercado mundial. Tal concepção sobressai em todos os programas federais de Turismo, desde o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), em 1992, à Política Nacional de Turismo (PNT), em 2003. Assim, é interessante enfatizar que tanto no governo FHC quanto no governo Lula, o desenvolvimento do Turismo foi visto como um vetor importante para melhorar a situação do mercado de trabalho nacional.

Vale frisar que em grande medida, a própria “redenção” vislumbrada no Turismo era alimentada e refletia a ampliação dos investimentos privados e a difusão das novas políticas públicas destinadas ao segmento, que jogam um papel crucial no tanto na extensão quanto na forma de crescimento da atividade no Brasil no decorrer deste período, na medida em que determinam o grau de (des)regulamentação do Turismo e de seus impactos sociais e econômicos, viabilizam projetos, financiam empreendimentos, garantem a infraestrutura de suporte, produzem estratégias de marketing internacional, entre muitas outras ações.

Os seis depoimentos apresentados a seguir, todos de atores políticos relevantes, são bastante ilustrativos da perspectiva otimista a respeito dos impactos positivos da expansão das atividades turísticas, especialmente sobre a geração de oportunidades de trabalho. O primeiro é do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em um programa de rádio semanal (em 13 de janeiro de 1998), no qual se remetia ao problema do (des)emprego e ao papel do Turismo neste sentido:

“Hoje eu vou falar novamente sobre emprego. Sobre os esforços que estamos fazendo para manter e gerar mais empregos. (...) O nosso Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, é o principal instrumento do Governo nesta luta [... e o] turismo (...) vem recebendo pesados financiamentos do BNDES. E você é testemunha de que nunca se viajou neste país como atualmente. Turismo para quem pode, mais emprego para quem precisa” (Agência Brasil, 2007).

O segundo depoimento é de Caio Luiz de Carvalho, presidente da Embratur entre 1995 e 2002:

“Face, no entanto, às velozes transformações do sistema produtivo mundial, resultantes do processo de globalização da economia, a indústria do turismo passou a ser considerada no Brasil, ao cabo da primeira metade desta década, como setor estratégico, face a sua capacidade de gerar emprego e renda. E, além do mais, por impactar 52 segmentos da economia produtiva. Mudança de mentalidade que, a partir de 1995, permitiu que o setor viesse a ser encarado como atividade estratégica pelo presidente Fernando Henrique Cardoso” (Embratur, 2000).

Valorizando igualmente a capacidade da atividade na geração de empregos, temos a seguir o discurso da senadora Serys Slhessarenko (PT/MT), em 12 de agosto de 2003 (aparte no discurso de Magno Malta – PL/ES):

“Realmente, o turismo é muito importante, num país em que o problema do desemprego é tão grave. O turismo é uma ‘indústria’ não poluente, o que é uma vantagem; é gerador de empregos. Aliás, é um setor com um dos maiores potenciais de geração de emprego, pois cria empregos diretos e indiretos em imensa quantidade” (Senado Federal, 2007).

O quarto depoimento, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em discurso de lançamento do PNT (2003/2007) e de posse do Conselho Nacional de Turismo, no qual enfatiza uma mudança de postura de governo frente à atividade:

“No meu governo, o turismo está sendo tratado como uma atividade estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país. (...) O Brasil precisa acordar de uma vez para a importância do turismo. Essa é uma das atividades econômicas que mais crescem no mundo e que mais geram empregos. Desde 1993, o turismo tornou-se o principal item das exportações internacionais, tendo superado os derivados de petróleo, automóveis e eletro-eletrônicos” (Radiobrás, 2006).

O quinto relato, que enaltece o peso econômico da atividade turística e que ecoa números e indicadores freqüentemente apontados na mídia – embora estes mereçam bastante reserva – é do senador Valmir Amaral (PMDB/DF), pronunciado em 11 de março de 2005, sobre o Dia Nacional do Turismo (dois de março). É interessante notar que nas palavras de Amaral, apesar de sua importância estratégica, o Turismo no Brasil estava ainda distante de atingir seu pleno potencial:

“É de se reafirmar que hoje, mais do que uma sofisticada atividade de prestação de serviços, o turismo é um meganegócio. Ele responde por mais de 10% do PIB mundial (cerca de US\$3,4 trilhões), gera mais de 200 milhões de empregos e atinge outras centenas de milhões de pessoas (...). Há muito deveríamos encarar a atividade turística como uma das mais importantes alavancas do desenvolvimento nacional. Países com menores trunfos do que os nossos detêm índices de rendimento com o turismo muito maiores do que o Brasil” (Amaral, 2007).

E, por fim, ilustrando a visão corrente sobre os benefícios do Turismo ao País, temos as palavras de Walfrido Mares Guia, primeiro ministro à frente do MTur, em entrevista ao Diário do Pará. Quando perguntado sobre uma afirmação de sua autoria, qual seja, a de que investir no Turismo é apostar no desenvolvimento econômico e social, Guia respondia:

“Isso mesmo. É gerar emprego, distribuir renda e atrair divisas. Falo no desenvolvimento econômico-social, sobretudo na geração de mais postos de trabalho e renda, sobretudo

para a população mais carente. A vantagem do turismo é justamente essa: criam-se empregos e renda por todo o país e não apenas nos grandes centros onde o desenvolvimento já existe, como nas capitais e distritos industriais” (Seu Melhor Momento no Turismo, 2008).

No campo acadêmico, também houve certo otimismo com o crescimento da atividade. Além da enorme quantidade de empregos passível de ser gerada no Turismo, segundo alguns autores ainda seria possível destacar a contribuição do segmento turístico na geração de “bons” empregos, isto é, empregos com maior qualificação (Lanzana, 1999) ou com salários acima da média de outros setores (FIPE *apud* Carvalho, 1998).

O que tais discursos e pontos de vista revelam é que, num contexto de longa estagnação, vulnerabilidade externa, de enorme desemprego e crise social com o qual convivemos desde os anos oitenta e que apenas em meados desta década parecem dar sinais de melhora mais efetiva, houve e há ainda uma forte idealização da atividade, muitas vezes designada para desempenhar um papel que ultrapassa as suas capacidades. Uma situação reforçada, em primeiro lugar, pelo seu difícil monitoramento, que permitiria a confirmação da extensão de suas assumidas virtudes, e mesmo, a melhoria de seu desempenho e das ações públicas para o segmento — a despeito dos esforços e avanços obtidos ao longo dos últimos anos — e, em segundo lugar, pelo fato de que a percepção dos atores sociais quanto aos entraves e aos impactos negativos do Turismo continua, na maioria dos casos, relegada a um segundo plano.

É oportuno indagar, então, após o longo período de crescimento do Turismo no Brasil, se as transformações trazidas por esse processo corresponderam às expectativas e às apostas feitas por diversas empresas, governos e comunidades em todo o território nacional. Pode-se questionar, em outros termos: o que o Turismo realmente proporcionou com relação ao desenvolvimento socioeconômico do País, sobretudo no que diz respeito à criação de empregos e ocupações? O que é possível esperar da atividade neste aspecto? Após um longo processo de crise social e reprodução da pobreza que, por um lado, assistiu à deterioração das condições de emprego, de remuneração e de proteção trabalhista (pelo descumprimento das leis) e em que, por outro lado, o crime organizado, o narcotráfico e a exploração sexual (de menores, em boa parte dos casos) assumiram proporções enormes, como se encontra a situação do trabalho no Turismo brasileiro? Qual a qualidade das

ocupações criadas no bojo da expansão da atividade? Há segmentos no Turismo em que as oportunidades de ocupação apresentam melhores rendimentos e maior proteção social?

Neste sentido, o objetivo desta análise foi investigar a importância do Turismo na geração de ocupações no País, discutindo o perfil e a qualidade das mesmas, ao longo do tempo e em comparação com outras atividades de Serviços, especialmente, a partir de meados dos anos noventa.

Para isso, esse estudo está organizado em quatro Capítulos, além desta introdução, e se encerra com a apresentação das considerações finais. No primeiro Capítulo, nosso intuito foi contextualizar o processo de crescimento e transformações nas atividades de Turismo – incluindo aí as políticas e o perfil das ocupações ligadas ao segmento – a partir da discussão mais geral do processo de desenvolvimento nacional e de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que este panorama é muito importante para captarmos o sentido das mudanças ocorridas, particularmente no caso da condução das políticas ligadas ao segmento.

O Capítulo 2, por sua vez, está dedicado tanto aos conceitos e dificuldades metodológicas da investigação sobre as atividades de Turismo, indicando o recorte analítico adotado neste estudo, quanto à tentativa de delinear a evolução da atividade no País entre os anos de 1995 e 2007, período que compreende transformações muito significativas na estruturação e expansão do segmento e que também abarca o conjunto de intervenções públicas mais importantes ocorridas nas últimas décadas. Vale destacar que, nesta parte do estudo, uma atenção especial é dada a cada um dos ramos de atividade que compõem o eixo central do complexo econômico de Turismo no Brasil.

No terceiro Capítulo, voltamos nossa atenção às políticas públicas de Turismo, reconstituindo brevemente sua trajetória, a organização das políticas regionais, a montagem do sistema de financiamento público da atividade e o detalhamento e análise das políticas federais num âmbito mais recente, do início dos anos noventa até a primeira gestão do governo Lula. Além de estabelecer as principais vinculações entre o desempenho do segmento e as intervenções públicas a ele destinadas, que sem dúvida alguma estruturam o processo de desenvolvimento do segmento no País, esta parte do estudo procura identificar a maneira pela qual foram traduzidas nas políticas de Turismo as preocupações

governamentais a respeito da geração de empregos e renda, bem como as preocupações relativas à qualificação profissional no segmento e ao crescimento regional da atividade.

No último Capítulo, os principais aspectos enfocados são os impactos do crescimento do Turismo do ponto de vista das ocupações ou dos trabalhadores alocados na atividade. A partir da contextualização proporcionada pelos Capítulos anteriores, procura-se analisar e comparar as informações sobre o perfil dos ocupados no Turismo em relação aos demais ocupados no Setor de Serviços e em relação aos próprios ramos que compõem o núcleo das atividades turísticas, apresentando as diferenças e transformações quanto ao volume de ocupados, nível de escolaridade, rendimentos, distribuição regional, formalidade nas relações de emprego, entre outros aspectos examinados.

Dada a escassez de estudos dedicados ao mundo do trabalho neste segmento, esperamos, ao final desta dissertação, ter conseguido, de alguma forma, contribuir para a elucidação de questões que julgamos muito prementes no Turismo nacional.

Capítulo 1

Desenvolvimento Econômico e Mercado Trabalho no Brasil

O presente capítulo procura recuperar, ao menos em parte, o processo geral de grandes transformações verificadas no País ao longo dos últimos anos, em especial, aquelas ocorridas a partir da década de noventa, na qual se produziram profundas mudanças nas estruturas sociais e produtivas e nas políticas nacionais (em particular priorizando a estabilidade monetária), consubstanciadas num contexto de globalização comercial e financeira. Tais transformações, associadas com os processos de reestruturação produtiva, de liberalização econômica, de reformulação do papel do Estado, de eclosão do desemprego aberto, de explosão da violência urbana, de flexibilização do mercado de trabalho, entre muitos outros, certamente redimensionaram os problemas e as opções de desenvolvimento brasileiro.

Nosso objetivo principal aqui é caracterizar a evolução recente da economia e do mercado de trabalho brasileiro, identificando assim as suas inter-relações e as questões fundamentais do processo de desenvolvimento nacional. Este panorama, ainda que bastante amplo, se coloca como necessário para que se possa qualificar melhor a trajetória do Turismo no País e seus impactos econômicos e sociais. Além disso, ele será fundamental para a percepção dos limites das políticas de Turismo, para a análise do perfil ocupacional dos trabalhadores inseridos no segmento, e finalmente, para aprofundarmos a discussão sobre o motivo da crescente importância da atividade dentro da visão e da estratégia de diversos atores sociais no período recente.

1.1. O redirecionamento do processo de desenvolvimento nacional

Novamente em evidência, após um longo período de afastamento da pauta de políticos, e dos meios midiáticos, as questões mais relevantes em relação ao processo de desenvolvimento nacional remetem não só aos desafios atuais e mais evidentes da agenda

política cotidiana, mas, também, a problemas bastante conhecidos, isto é, resultantes de opções políticas e econômicas do passado, que é preciso mencionar.

De acordo com diversos autores, é no início dos anos oitenta que podemos localizar um dos mais importantes momentos de inflexão da trajetória do desenvolvimento econômico e social do País, pois aí se deu – com uma forte crise – o início da desarticulação do projeto de fortalecimento da nação que vinha se construindo, até então com enormes dificuldades (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002; Henrique, 1999; Mattoso, 1995; Cardoso de Mello e Novais, 1997).

Numa breve síntese, é possível apontar que, por se tratar de um intenso processo de *modernização conservadora*, no período que se estende entre a Era Vargas até o final da década de 1970, o padrão peculiar de desenvolvimento brasileiro logrou a conformação de uma sociedade bastante complexa, heterogênea e extremamente desigual, cujos traços fundamentais permanecem até hoje.

Por um lado, o País naquela altura, comparado ao início do século XX, demonstrava um grande distanciamento em relação ao seu passado rural, por ter consolidado a industrialização e a implantação de setores produtivos modernos e também pelo rápido (e conturbado) processo de urbanização. De modo subsequente, houve, com o elevado ritmo de crescimento econômico, o surgimento de padrões de consumo massificados (e diferenciados para uma elite socioeconômica) e uma mobilidade social ascendente vertiginosa, que amenizou as tensões sociais latentes.

Em contrapartida, mesmo com tais mudanças, se perpetuou na trajetória de “modernização” nacional uma imensa concentração de renda e da propriedade da terra, além de uma profunda heterogeneidade estrutural, que acirrava as evidentes desigualdades regionais¹. A característica superexploração do trabalho, conformando uma grande massa de trabalhadores com baixos salários e em condições de ocupação precárias, ao mesmo tempo em que se mantiveram os bolsões de absoluta miséria existentes em várias regiões,

¹ Heterogeneidade estrutural compreendida como a convivência, no mesmo espaço nacional, de setores de ponta com as atividades tradicionais, o que se deve à condição tardia de industrialização do Brasil e de outros países latino-americanos numa fase monopolista do desenvolvimento capitalista, com exigências de elevado capital inicial mínimo para a implantação dos setores industriais (Mattos, 2007).

nas cidades ou no campo², demonstram que o capitalismo brasileiro desenvolveu-se sem um padrão de regulação que o tornasse mais civilizado.

Não restam dúvidas, portanto, de que a interrupção de tal trajetória de desenvolvimento no início dos anos oitenta – desde então cheia de limitações e problemas – se colocou de maneira crucial para a sociedade brasileira. Em grande medida determinada pela mudança nos rumos da economia internacional, a fragilização do projeto desenvolvimentista nacional significou um estrangulamento crônico do Estado e trouxe efeitos profundos sobre os mecanismos de regulação dos preços e sobre a capacidade de financiamento dos agentes públicos e privados, resultando no quadro de estagnação e inflação que é tão característico daquela década. Do ponto de vista da capacidade de planejamento e de articulação de um projeto de desenvolvimento para sociedade brasileira, o período também representa um marco num processo profundo de deterioração do Estado, que se estende, mais ou menos, até o final dos anos 1990, com poucas melhoras e exceções.

Em razão destes elementos, de acordo com Cardoso de Mello e Novais (1997), este período se caracterizaria, ademais, pelo esgotamento dos mecanismos fundamentais de incorporação e reprodução social do País ao longo de sua trajetória no século XX, quais sejam, a mobilidade social ascendente e a ampliação do acesso das massas ao consumo moderno, que ocorreram ainda que sob o controle de regimes ditatoriais. Assim, paradoxalmente, nos anos 1980 houve um rompimento de trajetória justamente no momento em que o processo de redemocratização e de retomada dos movimentos sindicais buscava concretizar as aspirações de melhoria das condições de vida, de garantia de direitos e de diminuição das desigualdades que dependiam, em grande medida, do crescimento econômico e de gastos sociais de grande magnitude.

No início dos anos noventa, todavia, após o enfrentamento das fases mais agudas da crise e sem que estivessem consolidadas as aspirações de democratização política e social da Carta Magna de 1988, houve um novo revés para o processo de desenvolvimento social do País, em razão de um grande conjunto de transformações no cenário nacional e

² Apesar do elevado ritmo de crescimento do País, que colocou o Brasil entre as dez maiores economias do mundo, não se resolveram as condições de enorme pobreza rural, permanecendo inalterada a arcaica estrutura fundiária. Houve sim, com isso, um intenso movimento de migração rural, em torno de 28,4 milhões de pessoas apenas entre 1960 e 1980, lado a lado a uma forte modernização agrícola, que garantiu o fornecimento de matérias-primas para a dinâmica industrialização nacional. A absorção da grande massa de pessoas em novas oportunidades de emprego urbano, na indústria e serviços, ocorreu, por sua vez, ao custo de uma pressão contínua sobre os salários, comprimindo-os (Henrique, 1999).

internacional, sobretudo, na órbita financeira e comercial, nas formas de organização produtiva e do trabalho e, também, no contexto político geral.

De maneira marcante, a conjuntura internacional vai sendo redelineada por uma substancial queda das taxas de juros internacionais, pelo fim da Guerra Fria e pela quase completa hegemonia do ideário neoliberal no mundo, assinalando o enfraquecimento dos Estados Nacionais na regulação de suas economias e o refluxo dos movimentos sociais e sindicais, em especial na América Latina, onde as tentativas de flexibilização de direitos sociais e trabalhistas tornam-se uma constante entre os diferentes países.

Ao analisar tais mudanças – centrando o foco sobre a esfera financeira que preside este novo momento do processo de acumulação mundial – Carneiro (2002) ressalta neste período o surgimento de uma forte *globalização* econômica, compreendida como a interação entre uma progressiva liberalização financeira, no plano das economias domésticas, e uma crescente mobilidade de capitais no plano internacional, acompanhada também por grandes transformações nos processos produtivos e empresariais, em escala mundial (globalização produtiva).

Assim, ao definir uma nova ordem econômica, a globalização apresentaria como suas principais características — além do aumento do volume e da volatilidade dos fluxos de finanças internacionais — a predominância dos capitais privados nas transações do sistema financeiro mundial, em contraposição às décadas anteriores; a reintegração dos países emergentes no mercado de capitais; e um agudo processo de financeirização econômica, isto é, a modificação das normas de ação dos vários agentes do sistema pela qual a lógica dos investimentos adquire um caráter especulativo. A reinserção do Brasil no circuito financeiro internacional ocorreria, por isso, de maneira muito mais instável, aguçando nossa vulnerabilidade externa, e sob grandes pressões pela adoção de medidas facilitadoras da entrada e saída de capitais no território, além de outras reformas que propunham o aumento da liberdade econômica, nos parâmetros da agenda política internacional conhecida como o Consenso de Washington³.

³ Tentaremos resumir a estratégia liberal de desenvolvimento nacional, que esteve associada às recomendações do referido Consenso, a partir de seus cinco pressupostos fundamentais. O primeiro pilar das teses liberais refere-se à importância da estabilidade econômica para o País, ou seja, ela é tida como uma condição necessária e, ao mesmo tempo suficiente, para o crescimento do produto, pois, criaria condições para o cálculo de longo prazo dos atores econômicos, favorecendo o investimento privado. O segundo ponto é que a abertura comercial e financeira colocar-se-ia sempre como virtuosa ao sistema nacional, em qualquer velocidade ou circunstância, porque impõe disciplina competitiva aos produtores internos, obrigando-os a

De fato, coloca Cano (2000:36), é possível afirmar que o conjunto de transformações vivenciadas na década de noventa significou um processo de reestruturação da periferia capitalista nos mesmos moldes das reformas realizadas, ao longo dos anos oitenta, nos países capitalistas centrais. Desta forma, com maior ou menor sucesso e em diferentes ritmos, no Brasil e em muitos outros países latino-americanos foi assumido um conjunto de “(...) *mudanças institucionais, produtivas, comerciais e financeiras (...) que consistiam, resumidamente, em diminuição do papel do Estado, privatizações, desregulamentações e abertura comercial*”, sob a justificativa de uma necessária modernização da periferia.

Ademais, a “arrumação da casa” nos países emergentes envolvia a conclusão do processo de renegociação das dívidas externas, para equacionar a posição dos grandes credores e permitir um novo ciclo de endividamento destas nações e, em segundo lugar, acabar com a inflação elevada que se perpetuava há anos, no intuito de garantir uma maior estabilidade e menores riscos ao capital internacional aplicado nestes locais. Daí a formulação do Plano Brady⁴ e o elevado nível de exigências requerida nos acordos com o FMI, sobretudo, no que toca aos déficits públicos e ao controle da inflação.

No cenário doméstico, a década de noventa define-se pela aplicação de tal agenda de reformas, que não é simplesmente imposta, mas que possui o respaldo de segmentos poderosos da sociedade e mesmo das classes trabalhadoras. De modo inequívoco, busca-se a ruptura do modelo econômico anterior, que priorizava a defesa da produção e do emprego nacional, em nome de uma maior integração à economia mundial, sob uma ótica liberalizante. A eleição de Fernando Collor de Mello comprova, pois, um forte apoio interno à (primeira tentativa de) implantação da agenda política neoliberal no Brasil,

conseguir expressivos ganhos de produtividade. O terceiro pressuposto é que a intervenção do Estado na economia seria intrinsecamente negativa, devendo ser restrita ao mínimo, isto é, à criação de um ambiente jurídico-institucional seguro para a operação das forças de mercado. O quarto ponto, decorrente do anterior, seria que as privatizações e os investimentos externos eliminariam os gargalos da economia nacional, reduzindo custos e melhorando sua eficiência global. E o último aspecto defendido pelas teses liberais era o de que a liberalização cambial associada à previsibilidade da evolução da taxa de câmbio atrairia um volume de poupança externa suficiente para completar os esforços de investimentos domésticos e financiar o déficit em transações correntes do País (Belluzzo e Almeida, 2002; Belluzzo e Carneiro, 2004).

⁴ Plano de securitização das dívidas de países em desenvolvimento, lançado pelo secretário de tesouro americano Nicholas Brady no final de 1989 e acordado pelo Brasil em 1994. Pelo Plano, os países devedores recompravam suas dívidas através de bônus, emitidos com desconto ou taxas mais favoráveis, comprometendo-se, no entanto, com reformas de liberalização de seus mercados (Sandroni, 1999).

refletindo, ao mesmo tempo, um contexto político e econômico internacional que já se desenhava nos países capitalistas centrais desde os anos oitenta.

Em seu breve período de governo, Collor procurou reformular o papel do Estado quanto à promoção do desenvolvimento, apostando na maior eficiência das forças de mercado e da livre concorrência para a promoção da modernização econômica⁵ e do crescimento nacional (porque, segundo o presidente, este Estado era repleto de funcionários “inoperantes” com salários de “marajá”). Por isso, uma significativa reforma administrativa foi levada a cabo, com extinção de diversos órgãos públicos, com o afastamento e a disponibilização de servidores, e com a privatização de algumas empresas estatais, principalmente, no setor produtivo (siderurgia).

A menor interferência estatal na economia esteve representada, além disso, na queda do endividamento público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) durante o seu mandato (de 13%, em 1989, para 8,5%, em 1992), através de drásticos cortes nos gastos públicos, da adoção de medidas fiscais de emergência e outras ações de combate à inflação. Por outro lado, houve a elevação de vários tributos que, por sua vez, contribuíram para o aumento das receitas federais (Cano, 2000). A altíssima inflação do período, a propósito, foi atacada por meio de um malfadado plano de estabilização econômica que confiscou um enorme montante de recursos privados durante 18 meses, contribuindo também para a redução do endividamento do Estado. E aos resultados pífios da política de combate à inflação se somaram as grandes perdas salariais e uma insatisfação política generalizada.

O grande “legado” do governo Collor foi, entretanto, o início da abertura do mercado nacional através da eliminação de barreiras não tarifárias ao comércio e da redução das tarifas de importação⁶. Frente à sobrevalorização cambial, tais medidas significaram, efetivamente, uma brutal exposição do complexo industrial brasileiro à concorrência externa, agravando ainda mais o quadro recessivo da economia nacional e comprometendo a própria capacidade de crescimento econômico autônomo do País. O

⁵ O projeto de modernização de Collor envolvia, inclusive, algumas das primeiras iniciativas de incentivo ao turismo, que retomaremos no Capítulo 3.

⁶ A redução de barreiras não tarifárias ocorreu através de quatro medidas. Por meio da extinção da lei do similar (Anexo C), que proibia a importação de cerca de 1300 produtos, em razão da pré-existência de produção similar nacional; do fim dos programas de importação por empresa; da eliminação de 50% do adicional sobre Frete para a Renovação da Marinha Mercante; e da redução de impostos e de IPI sobre bens de capital para os setores energéticos e de telecomunicações. Em relação às tarifas, a redução processou-se

“choque de modernização” das empresas nacionais, vislumbrado na abrupta abertura comercial, reverteu-se assim numa ampliação do desemprego e na própria deterioração da estrutura industrial que se buscava aprimorar.

Por fim, após a forte crise de 1991 e a retomada acelerada da inflação, os escândalos de corrupção acabam por derrubar o governo em 1992, quando há a abertura do processo de *impeachment* daquele que se colocava como o “salvador da pátria”.

Itamar Franco assume logo em seguida, mas ocupa-se, sobretudo, com a estabilização do sistema político, não produzindo grandes mudanças nos rumos do processo de liberalização do País. A iniciativa mais importante do governo Itamar Franco, na realidade, refere-se ao Plano Real e ao seu sucesso no controle da inflação em 1994, cujos dividendos políticos são colhidos pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito para a Presidência da República em 1995.

O quadro que desenha a partir do primeiro governo de FHC, ao contrário de seu antecessor, sem dúvida alguma é crucial na trajetória de desenvolvimento nacional porque, a partir daí, o País sofre as conseqüências do aprofundamento do novo modelo de crescimento, com maiores impulsos à desregulamentação e à limitação do papel do Estado, historicamente ligado à promoção do desenvolvimento.

Em primeiro lugar, destaca-se que o eixo principal de argumentação da nova vertente liberal hegemônica atribuía aos projetos desenvolvimentistas a responsabilidade pela perda de dinamismo da economia nacional, na medida em que a grande proteção tarifária e a forte presença estatal, preconizada e viabilizada sobre esta plataforma, teriam levado à baixa capacidade de incorporação de inovações tecnológicas e de aumento da produtividade por parte das empresas nacionais, debilitando-as do ponto de vista da concorrência externa (Carneiro, 2000). Concretamente, a nova aposta era numa modernização econômica segundo a qual o capital privado internacional puxaria o crescimento interno, sobretudo, pelos investimentos em infra-estrutura, em serviços e telecomunicações — áreas privilegiadas nas privatizações. Ao Estado, portanto, caberia apenas um papel residual na atividade econômica e na provisão de serviços sociais básicos, como saúde e educação. Mas, na verdade, importaria mais o adensamento da integração de

drasticamente, atingindo alíquotas nos patamares entre 0% e 40%, descendo a um terço dos valores cobrados na média da década anterior (Carneiro, 2003; Holanda, 1997).

economia brasileira ao mercado internacional do que propriamente a idéia de um desenvolvimento nacional⁷.

Em segundo lugar, decorrente da própria mudança de modelo econômico e do papel do Estado, destacar-se-iam os amplos efeitos do Plano Real, cujos resultados positivos estiveram concentrados no primeiro ano do programa.

De acordo com o modelo de estabilização, a recuperação da confiança no valor da moeda nacional seria conseguida através da sustentação de seu valor externo, isto é, pela fixação da taxa de câmbio nominal em um alto patamar, garantido pelo abundante financiamento em moeda externa (abertura financeira) e pela criação de reservas cambiais em montantes suficientes para desencorajar a ação de especuladores⁸. Já a ampla abertura comercial – também efetivada como pressuposto da estabilização monetária – teve a função de controle dos preços internos, através do acirramento da concorrência entre os produtos nacionais e importados, cujo efeito foi fortemente potenciado pela sobrevalorização cambial da moeda doméstica frente ao dólar.

O principal resultado positivo do Plano Real foi uma drástica queda da inflação de uma taxa mensal de 48,28% em junho de 1994, para 1,85% em agosto do mesmo ano, segundo os dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE (Tavares, 1997). Também houve aí um importante reaquecimento da economia, a revitalização do crédito ao consumidor e alguma melhora das condições de vida, pela ampliação do acesso ao consumo por parte da população urbana, principalmente, de baixa renda. Porém, o sucesso do Real durou pouco, na medida em que o plano continha uma verdadeira armadilha ao crescimento da economia nacional.

Neste sentido, as conseqüências negativas da súbita abertura comercial e da sobrevalorização cambial se fizeram sentir em meados de 1995, quando há uma clara deterioração da forma de inserção do País no comércio internacional. Ora, com a explosão

⁷ “Nos anos 90, o cosmopolitismo liberal se lançou à aventura da desconstrução da idéia de nação. Para tanto, se embrenhou nos mistérios de ocultar e negar a existência de hierarquias e dominação nas relações internacionais, de exaltar as virtudes regeneradoras da concorrência, de estigmatizar a coordenação do Estado” (Belluzzo, 2007).

⁸ A liberalização financeira, no plano internacional, possibilitou a rápida transferência de ativos de uma economia para outra e com isso, gerou uma enorme volatilidade dos fluxos de capitais, sujeitando as nações ao processo especulativo. Nas economias periféricas as moedas não são conversíveis e as taxas de juros domésticas, antes instrumentos da política monetária nacional, passam a se configurar como uma variável independente das vontades governamentais, dependentes apenas da necessidade de atração de recursos externos, não importando o grau de recessão ou endividamento interno.

de importações a baixo custo, a balança comercial reverte sua trajetória de sucessivos saldos positivos até o ano de 1994, de aproximadamente US\$ 12 bilhões anuais, para uma situação de déficits de quase US\$ 6 bilhões ao ano, a partir da segunda metade da década (Carneiro, 2003), no que o saldo negativo da Conta Turismo contribuiu de maneira destacada (como veremos no Capítulo 2).

Mais graves, todavia, foram os efeitos deste desenho de política econômica sobre a estrutura produtiva interna, porque se promove uma efetiva regressão da indústria nacional, consolidada a um grande custo nas décadas anteriores. De acordo com Carneiro (2003), além da forte concorrência dos produtos acabados, é marcante neste período a elevação do coeficiente de importação dentro de toda a estrutura produtiva nacional, num grande contraste com o processo histórico anterior de diversificação da malha industrial e de redução de nossa dependência externa.

Portanto, a partir da abertura comercial, foram atingidos com maior intensidade, justamente, os setores industriais mais dinâmicos do País, tais como o ramo de componentes eletro-eletrônicos, o de material de transportes e a indústria de bens de capital, que deveriam servir de base para um desenvolvimento tecnológico e econômico futuro. Ou seja, ocorreu uma especialização da indústria nacional nos setores de mais baixa tecnologia e intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, gerando-se o esgarçamento das cadeias produtivas, o rompimento de elos de encadeamento intra-industrial e uma intensa queda do emprego no setor⁹.

Considerando-se o papel de motor da economia desempenhado pela atividade industrial, a sua maior capacidade de dinamismo e influência em relação a outros setores econômicos, deve-se questionar o sentido imprimido pelo novo modelo de modernização econômica. Ao invés de aprofundar a competitividade brasileira, tal modelo provoca, de fato, um processo de desindustrialização nacional (IEDI, 2005). Desde a década passada, o Brasil volta, pois, a acentuar seu papel como grande importador de bens intensivos em

⁹“A especialização regressiva por qual passou a economia brasileira assumiu ainda uma clara divisão do trabalho entre as empresas nacionais e as de capital estrangeiro. Estas últimas, sob coordenação de suas respectivas matrizes e beneficiadas pela posse de tecnologias de produção mais avançadas, tenderam a se concentrar internamente nos produtos de maior valor agregado relativamente às empresas nacionais que passaram a privilegiar os nichos de mercado nos quais detinham maior competitividade, qual seja, os intensivos em recursos naturais, reconhecidamente de menor valor agregado” (Oliveira, 2007:58-59).

tecnologia e capital e como exportador de bens intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, de modo análogo aos anos pré-1930.

Outro grande impacto negativo da estratégia de desenvolvimento adotada foi a ampla desnacionalização do parque produtivo interno, através do processo de expansão do IED (Investimento Externo Direto) e do aumento das fusões e aquisições de empresas. Alavancados pela abertura comercial e financeira e pelo programa de privatizações que, efetivamente, fragilizaram e baratearam os valores de venda das companhias nacionais, até o final da década este processo se deu em ritmo jamais visto.

Como aponta Gonçalves (1999), os principais efeitos da grande desnacionalização e da privatização de monopólios do serviço público foram três. O primeiro deles foi o aumento da fragilidade institucional do País, pela menor capacidade do Estado brasileiro em se contrapor às condutas empresariais das Empresas de Capital Estrangeiro (ECE) indesejadas à nação (dado que as ECE detêm fontes externas de poder, isto é, utilizam o aparato político, diplomático e econômico de seus países de origem para alcançar seus objetivos). O segundo efeito foi uma grande elevação da vulnerabilidade externa, porque, além de representarem um peso adicional sobre as contas externas, pela remessa permanente de lucros e dividendos, a desnacionalização das empresas concentrou-se no sistema bancário (cuja participação no total do patrimônio líquido nacional passa de 6,3%, em 1994, para 18,9%, em 1998) e em outros setores produtores de bens e serviços não negociáveis no mercado internacional (telecomunicações, energia e seguros), ou seja, a desnacionalização da economia brasileira ocorreu sem as esperadas contribuições para a balança comercial ou para o aumento da concorrência interna. E, o terceiro efeito foi, a partir dos anteriores, uma forte transferência para o exterior do processo de tomada de decisões de parcela significativa do aparelho produtivo nacional, acirrando a concentração de poder econômico e a dependência tecnológica do País.

Por estes e outros motivos, passado o período de euforia com a estabilização — que facilitara o acesso ao consumo de frango, para as famílias de baixa renda, assim como, de brinquedos e vinhos importados para as famílias de classe média, e automóveis importados e viagens ao exterior para as famílias privilegiadas (Cano, 2000) — foi se tornando cada vez mais clara a percepção de que os resultados da política econômica e do novo modelo inserção na economia mundial eram desastrosos. Se, na esfera produtiva tais foram os

principais problemas deflagrados, em relação à situação macroeconômica do País, outros graves prejuízos também foram gerados.

Nossa estabilização, no contexto de total abertura financeira, tinha como exigência a manutenção de taxas de juros atraentes aos investidores externos, levando-se em conta a crescente volatilidade dos capitais internacionais, para a obtenção de dólares e a sustentação do câmbio, que era a regra de ouro da política econômica adotada. Na prática, durante o Plano Real as ações para atração do financiamento externo são levadas às máximas conseqüências porque a taxa de juros real do País é alçada até figurar, com amplo diferencial em relação às demais, como a mais elevada do mundo, no patamar de 34% a.a., já em 1995 (Batista Jr., 1996) ¹⁰. Somada à abertura comercial, os elevadíssimos juros significavam mais um forte desestímulo ao investimento produtivo (e um grande incentivo às aplicações financeiras), sendo que o próprio crescimento da economia implicava na alta das importações e do déficit comercial, elevando a necessidade de divisas e, portanto, gerando um aumento adicional dos juros para atrair mais capital forâneo e equilibrar o balanço de transações correntes.

O fraco crescimento do PIB, na média de 2,2% a.a. entre 1995 e 1999, demonstra bem os entraves colocados por esta política econômica ao aumento da riqueza interna (IEDI, 2005). Em especial, as restrições externas do balanço de pagamentos, as dificuldades de financiamento doméstico devido aos juros elevados, e o movimento de adaptação regressiva do sistema produtivo nacional às operações de abertura comercial, mais do que resultarem em restrições de curto prazo ao crescimento da atividade econômica, produziram obstáculos estruturais profundos — o que, na realidade, poderia ser entendido como mais um sinal da volta da condição de dependência em relação ao mercado externo para a determinação do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.

Em relação ao setor público, é de se ressaltar a drástica ampliação tanto do volume da dívida pública interna, quanto os seus custos de rolagem, devido à securitização das reservas e às elevadíssimas taxas de juros reais. Isto significou, de maneira inequívoca, um brutal aumento da fragilidade financeira do Estado, que atingiu todas as esferas de governo e transformou as despesas com juros no principal vetor do déficit público nacional. A estratégia de combate à inflação concretizada levou, ademais, ao desmonte do setor

produtivo estatal e de seus serviços públicos como um meio de abater parcela do endividamento¹¹, o que se mostrou muito ineficaz, já que a dívida interna salta de 20% do PIB, em 1994, para 36% em 1998 (Carneiro, 2003).

Desta maneira, a contrapartida da nova e frágil atuação do Estado e das restrições ao crescimento impostas pela “armadilha da estabilização” sobre a política social e sobre a situação socioeconômica do Brasil esteve expressa na deterioração dos serviços públicos, na precarização da infra-estrutura nacional, na ausência de investimentos em áreas fundamentais como saúde e educação, e no decorrente aumento das desigualdades sociais e do desemprego, além das medidas em direção à flexibilização dos direitos do trabalho, como veremos à frente (Soares, 2002)¹².

Em face de tal crise do Estado, que além dos problemas de financiamento envolvia uma mudança de concepção sobre seu papel no desenvolvimento nacional, também se acentuou neste período um enorme vazio no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regional e grandes dificuldades quanto às políticas setoriais.

Em relação às primeiras, um dos principais frutos do abandono das iniciativas de desenvolvimento regional é a chamada *guerra fiscal* entre Estados e municípios, que se desencadeia para garantir a atração de grandes empreendimentos a determinados territórios. Dentro da disputa entre os entes federativos, as moedas de troca na negociação com as empresas para a instalação de novas plantas industriais e investimentos, foram (e em boa parte ainda são) a isenção de taxas e impostos, a melhoria e a realização de obras de infraestrutura, a doação de terrenos e a concessão de crédito subsidiado, entre outras benesses.

¹⁰ Como comparação, ao longo dos três primeiros anos do plano, o crescimento cumulativo dos juros reais é da ordem de 96,7% enquanto o aumento do PIB real no mesmo período chega a 13,7% (Tavares, 1997).

¹¹ Em todas as esferas de governo, estima-se que as privatizações renderam cerca de US\$ 100 bilhões na segunda metade da década, ou 18% do PIB, à taxa média de câmbio de 2000 (Carneiro, 2003).

¹² “Ao avanço da regressão econômica promovida pelo ‘ajuste exportador’ correspondeu por certo o aprofundamento do processo de regressão da estrutura social iniciado na década de 80. É possível agora olhar com clareza o significado social das décadas de 80 e 90 contra o pano de fundo do período 1950/80. (...) Do ponto de vista econômico, a regressão nos anos 80 e 90 expôs todas as debilidades que vínhamos contornando no período de industrialização rápida, em especial por meio da ‘fuga para a frente’ possibilitada pelo recurso aos capitais externos, que nos permitiu avançar sem resolver o problema da estruturação de um sistema de crédito e de um sistema de inovação. (...) Já do ponto de vista social, havíamos chegado a uma sociedade fundada numa extrema desigualdade de riqueza, de renda e de poder, que dispunha especialmente da mobilidade social como fonte de dinamismo e de incorporação. Pois bem, é esta estrutura social – já marcada pela injustiça e pelo despotismo sem paralelos – que regride. As formas pelas se manifesta a regressão são hoje bastante visíveis: o desemprego estrutural ‘moderno’, a cristalização dos baixos salários das massas, a geração de empregos de terceira categoria, a multiplicação dos serviços, o colapso dos serviços sociais básicos, a flexibilização e a extinção de direitos” (Henrique, 1999: 176-77).

Todavia, os ganhos locais obtidos a partir desta estratégia, sobretudo em termos de geração de empregos, estiveram bastante aquém das expectativas, dado o atual grau de mobilidade e flexibilidade dos empreendimentos, especialmente, na produção industrial. E, o que é pior, num âmbito mais geral, este processo também se mostrou extremamente negativo porque, por um lado, contribuiu para uma maior fragilidade do setor público, ao transferir para o mesmo os investimentos e os recursos antes despendidos pela iniciativa privada, e porque, por outro lado, acirrou as desigualdades existentes entre as diferentes regiões do País¹³.

Já em relação às políticas setoriais, destaca-se, a partir de 1997, a criação de algumas agências reguladoras, com a função de fiscalizar, regular e coordenar setores estratégicos, tais como, o de telecomunicações (ANATEL), de energia (ANEEL) e de petróleo e gás (ANP), entre outros. As dificuldades, todavia, foram muitas porque, com a exceção da ANATEL, a criação deste novo aparato regulatório foi posterior ao processo de privatização de tais setores, de maneira a invalidar, em grande parte, as funções de controle da concorrência, de controle das tarifas e de proteção ao consumidor, que foram definidas para as agências (Pacheco, 2003)¹⁴.

De todo modo, depois da desenfreada fuga de capitais no final de 1998, a profunda deterioração das condições econômicas domésticas reforçou a situação de insustentabilidade do Real sobrevalorizado. Há aí uma primeira e importante mudança na política econômica, com o fim do regime cambial fixo e a maxidesvalorização da moeda, logo em janeiro de 1999, que, na seqüência, seria acompanhada da reformulação de todo o arranjo macroeconômico adotado com o Plano Real, com a exceção do projeto de ampla integração do Brasil ao mercado mundial (Lopreato, 2006).

Por certo, esta rápida reorientação da política econômica trouxe dificuldades, tais como, o aumento da inflação e do grau de exposição dos atores que se encontravam muito endividados em moeda forte, atingindo, inclusive, uma significativa parcela da dívida do

¹³ Como afirma Pochmann (2001:88), “(...) as regiões menos desenvolvidas, movidas pela guerra fiscal, atraíram produção e empregos pertencentes, em geral, a setores de atividade econômica mais intensivos em mão-de-obra, enquanto regiões mais desenvolvidas ampliaram a participação relativa nos setores mais dinâmicos e tecnologicamente mais avançados. Por conta disso, o novo modelo econômico desfaz a possibilidade de construir um país menos heterogêneo do ponto de vista da espacialização da produção e do emprego”.

¹⁴ A crise energética de 2001 e as diversas críticas quanto às formas de reajustes de tarifas e de investimentos nos setores regulados só viriam a comprovar a fragilidade deste marco institucional, salientando a necessidade de políticas setoriais mais efetivas.

setor público indexada ao dólar¹⁵. Mas, por outro lado, neste momento se inicia a reversão do recorrente déficit comercial do País, porque para as companhias exportadoras, principalmente de *commodities* e de produtos manufaturados, a depreciação do real frente ao dólar forneceu um grande impulso às vendas, recuperando a competitividade dos preços brasileiros no mercado mundial. Um novo período de ajustamento da economia brasileira começa então a vigorar, com uma ligeira melhora no crescimento do PIB, sobretudo, em 2000, mas sem que com isso se consiga superar a profunda instabilidade no que toca ao aumento da riqueza nacional¹⁶.

Na realidade, o que passa a fundamentar o desempenho econômico do País é a combinação entre câmbio flutuante, uma grande abertura comercial e financeira, o regime de metas de inflação baixa e uma política fiscal contracionista, com elevados superávits primários e drásticas conseqüências sobre os investimentos públicos, as políticas sociais, e sobre o dinamismo industrial e do produto¹⁷ (Carneiro, 2006).

Sob o pressuposto de que os atores econômicos agem de maneira racional a respeito do futuro, foram criadas regras, previsíveis e amplamente divulgadas, de política econômica, evitando-se as chamadas ações discricionárias, de maneira a garantir a credibilidade do Banco Central. Com baixíssimas metas inflacionárias, que passam a ser definidas com 18 meses de antecedência pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e sem considerar os eventuais choques de preços neste período, a taxa de juros nacional passou a atuar imperativamente em altos patamares para conter a elevação da demanda, que supostamente responderia exclusivamente pelo aumento da inflação. Entretanto, ao se

¹⁵ Apesar das turbulências, de acordo o IEDI (2005), o aumento da inflação após a desvalorização ocorreu sem a perda do controle sobre o processo inflacionário e foi aos poucos absorvida pelos agentes econômicos, indicando que o choque da mudança cambial fora menos traumático do que se temia. No mesmo sentido, os lucros não-operacionais das empresas, sustentados pela altíssima taxa de juros praticada no período, puderam compensar os custos advindos da reorganização do cenário macro-econômico (embora estes mesmos juros elevados também fossem, em grande parte, responsáveis pela baixa taxa de investimento global).

¹⁶ O fraco e inconstante de desempenho da economia brasileira resultou em taxas de crescimento de 0,79% em 1999, de 4,36% em 2000, 1,31% em 2001 e de 1,93% em 2002, para nos referirmos apenas ao segundo mandato de FHC (IEDI, 2005).

¹⁷ Analisando o movimento geral da indústria no país a partir das várias transformações ocorridas nos anos 1990 e 2000, Laplane e Sarti (2006:309-310) argutamente sintetizam: “(...) a especialização agravada pela desnacionalização estabeleceu forte restrição à expansão continuada da produção industrial brasileira, na medida em que acentuou a vulnerabilidade externa. Desta forma, no final dos anos 1990 a indústria brasileira encontrava-se na situação paradoxal de ter melhorado significativamente a sua competitividade sem, entretanto, ter conseguido contribuir para aliviar o principal obstáculo para a sua expansão continuada: a restrição externa de divisas. Na prática, a estratégia de adaptação às distorções da política

abstraírem os efeitos dos choques externos, da elevação dos preços administrados e da variação cambial, o regime de metas inflacionárias se mostrou ineficaz, exigindo elevações de juros desnecessárias e ao mesmo tempo em que se mostrava incompatível com o crescimento mais dinâmico da economia nacional, afetando, conseqüentemente, o endividamento público.

A austeridade da política fiscal é o outro elemento fundamental desta nova arquitetura econômica que se impõe para o enfrentamento da crise cambial. A necessidade de divisas leva à renovação de um acordo com o FMI, que não se limita mais em apenas definir metas fiscais no programa de assistência financeira e estabelece condicionalidades particulares sobre a política tributária e orçamentária. Pelo acordo com o Fundo, o Brasil se comprometeria a garantir a sustentabilidade da dívida, a despeito dos valores das taxas de juros e câmbio (Lopreato, 2006).

A política fiscal adotada se definiu, pois, pela maior rigidez sobre as despesas públicas e por mudanças institucionais para aprofundar o esforço fiscal. Deste modo, ainda em 1999, foi estabelecido o superávit de 3,5% do PIB sobre no orçamento da União e é criada uma determinação legal que obriga a definição das metas de superávit primário nos anos seguintes dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Na prática, com esta manobra as despesas de custeio e capital passaram a figurar como um resíduo do esforço de contenção fiscal, isto é, tais despesas somente são efetivadas depois que há segurança de que as metas de resultado serão cumpridas, debilitando-se ainda mais o papel de alavancagem do setor público. O corte dos gastos sociais é o mais evidente dentro deste contexto, e se a atuação do Estado nesta área já era débil, após este período ela se restringe de maneira muito grave, dado o volume dos superávits primários que se colocam como imperativos da nova política econômica.

Contraditoriamente, porém, a mudança do regime fiscal acabou por validar a instabilidade das contas públicas que buscava combater, uma vez que se mantiveram as mesmas condições de integração do País na economia mundial. A elevação dos juros e o crescimento da dívida, mesmo com o aumento da carga tributária, revelam, por isso, a enorme dificuldade de execução, e a baixa efetividade, da solução proposta.

econômica e à economia aberta adotada pela própria indústria agravou o problema, ou seja, o padrão de internacionalização, ao invés de remover os entraves ao desenvolvimento, os agravou”.

Com o início do governo Lula em 2003, temos então um rearranjo das condições econômicas no plano internacional e, em menor medida, no plano doméstico, que permitem a sustentação da atividade econômica do País, embora prevaleçam muitos traços conservadores na política econômica do novo governo (Leone e Baltar, 2007).

Há que se destacar, inicialmente, a retomada do crescimento do PIB brasileiro, com média de 4,5% a.a. entre 2004 e 2007, de maneira bastante distinta em relação ao período anterior. Como principais fatores deste novo ciclo de expansão podem ser apontados: i) o grande crescimento da economia e do comércio mundial, implicando em um elevado aumento das exportações brasileiras e na ampliação do consumo e renda interna; ii) a grande elevação do preço das *commodities* exportadas, que reforçou os ganhos do Brasil e das economias vizinhas, trazendo como efeito, inclusive, o aumento da exportação de produtos brasileiros manufaturados para estes países; iii) as baixas taxas de juros internacionais; iv) e o crescimento generalizado dos investimentos na formação bruta de capital fixo, que, impulsionados pelo aumento da demanda doméstica, permitiram que a capacidade produtiva do País se adequasse à velocidade de crescimento da economia (Oreiro et al., 2008 ; Leone e Baltar, 2007; Sarti e Hiratuka, 2009). Foram, pois, tais fatores muito favoráveis no plano mundial que permitiram a recuperação da economia brasileira entre 2003 e 2008, colocando de novo à frente deste movimento a expansão do produto industrial e a taxa de investimento interno.

Apesar desta importante mudança do ciclo de crescimento e da melhora de alguns parâmetros fundamentais, como a redução do grau de endividamento externo e dos papéis públicos atrelados à taxa de câmbio, a trajetória da economia brasileira não foi suficiente para transformar algumas das condições estruturais ao desenvolvimento econômico do País, estabelecendo um novo modelo de crescimento econômico.

Neste sentido, vale lembrar que os pilares da política monetária e fiscal permaneceram nos mesmos moldes, durante todo o primeiro mandato do governo Lula, entravando um maior dinamismo econômico, a exemplo de outros países latino-americanos durante o período, e a consolidação de investimentos sociais e em infra-estrutura, tão necessários à transformação socioeconômica do Brasil.

Quanto à primeira política, manteve-se o regime de metas de inflação, no qual a taxa de juros, em alto patamar, figurava, teórica e concretamente, como instrumento único do

controle inflacionário. A prioridade da política monetária do governo Lula, mesmo com uma retórica distinta, permaneceu, pois, a busca da estabilidade da moeda, atingida, de fato, com êxito¹⁸. Porém, com isso também se deu modo muito limitado a queda dos juros, a despeito da melhora das condições econômicas internas e externas.

Quanto à política fiscal, em face do direcionamento da política monetária, houve mesmo um aprofundamento das restrições de gasto colocadas pelas decisões do governo anterior, especialmente, com a elevação das metas de superávit primário para 4,25% do PIB (enquanto o acordado com o FMI, em 2002, era de 3,75%), resultando no mesmo tipo de incerteza das contas públicas apontado anteriormente¹⁹.

De fato, o ônus dos desequilíbrios da política monetária e cambial implementada comprometeu o desempenho do papel redistributivo e anticíclico cabível à política fiscal, a despeito de se ter alcançado uma positiva redução da dívida pública interna (medida como proporção do PIB) e externa²⁰.

Pode-se afirmar assim, que o processo de crescimento dos juros do País não apenas levou ao aumento do esforço fiscal, gerando superávits primários mais elevados do que no período anterior, como foi acompanhado pela elevação da carga tributária, sabidamente regressiva, e pelo corte dos investimentos públicos, ao menos até 2008, que colocam em xeque a sustentação de um crescimento econômico em prazo mais longo, apesar de eventuais condições externa favoráveis.

Deste ponto de vista, Carneiro (2006) apontava ainda que os principais temas postos à sustentabilidade do crescimento no País, a redução da vulnerabilidade externa, a

¹⁸ “Apesar da não obtenção de resultado estritamente circunscritos às metas estabelecidas em alguns anos, a política monetária foi eficaz para manter a inflação em baixo patamar – em torno de 6% ao ano, em média. A questão central a discutir nesse caso são os custos da estabilidade inflacionária, tanto em termos de produto e emprego como em termos da instabilidade macroeconômica” (Carneiro, 2006:14).

¹⁹ Segundo Lopreato (2006:218), a “(...) instabilidade das variáveis câmbio e juros, decorrentes da estratégia de integração internacional, explicitou o nó em que se encontra a gestão da política fiscal: como conciliar os altos superávits primários, os gastos com juros elevados, a rigidez no tratamento das despesas e o aumento dos investimentos?”.

²⁰ “(...) Um primeiro aspecto a destacar nesse perfil de ajuste fiscal é o seu caráter concentrador de renda. O aumento das despesas, das quais o maior foi o relativo aos juros, ampliou o caráter regressivo do gasto público pois cerca de 15% de seu total converteram-se em pagamento de juros. O fato do aumento desse tipo de gastos ter sido financiado por ampliação de carga tributária num regime reconhecidamente regressivo constitui um fator adicional de concentração da renda. (...) Uma outra questão diz respeito à composição do gasto público resultante desse ajuste fiscal. Dada a maior dificuldade para conter as despesas correntes, grande parte delas sujeitas a vinculações e obrigações de origem constitucional, os cortes terminaram por se concentrar nos investimentos. Estes últimos atingiram seus menores patamares já observados na

diminuição da fragilidade fiscal, a melhoria da distribuição de renda e o estabelecimento de um novo modelo de crescimento não alcançaram respostas efetivas no governo Lula, seja em virtude do i) da ampliação da abertura financeira, que trouxe uma maior volatilidade dos fluxos de capitais e o aumento da vulnerabilidade externa, no caso da reversão do ciclo de liquidez internacional; ii) da qualidade do ajuste fiscal, como colocada anteriormente (aumento do superávit e da carga, lado a lado à diminuição do gasto); iii) do limitado aumento da massa salarial, advinda do pequeno ciclo de crescimento econômico (voltaremos a este ponto à frente); como da iv) limitada política de desenvolvimento desenhada que, com o modelo de parcerias público-privada que não deslanchou e uma política industrial que selecionou bem os segmentos a serem incentivados (bens de capital, semicondutores, fármacos e softwares), mas não foi capaz de garantir instrumentos creditícios, tarifários e fiscais para viabilizar tais segmentos, deixou bastante a desejar na criação de um novo modelo ao crescimento do País.

A partir desta análise, as principais mudanças surgidas no período recente (2007/08) referem-se, por um lado, a uma queda mais substancial dos juros brasileiros (embora continuem elevados frente às taxas internacionais) e a uma recuperação mais expressiva dos investimentos públicos, especialmente, em infra-estrutura e energia (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), ao mesmo tempo em que, por outro lado, também se coloca uma completa reversão do cenário econômico mundial, desenhando uma forte crise do sistema para os próximos anos.

De tal forma, se após o período de ajustamento da economia brasileira inaugurado em 1999, as condições de baixo crescimento foram contornadas depois de 2003 pelos fortes estímulos do cenário externo, de certo modo acentuando nossa dependência ao ciclo de liquidez internacional, parece bastante incerto definir em que medida o ritmo de crescimento interno alcançado até 2008 poderá ser sustentado no contexto da nova crise financeira internacional, ainda que se tenha demonstrado uma nova postura quanto à participação do Estado na coordenação do processo de desenvolvimento econômico nacional. De todo modo, veremos a seguir, como tais transformações da economia brasileira nos últimos vinte anos impactaram o mundo do trabalho no País.

história contemporânea do país, criando um sério constrangimento à retomada do crescimento” (Carneiro, 2006:16).

1.2. O mercado de trabalho no Brasil

Moldado a partir das muitas transformações na organização econômica e social do País ocorridas ao longo de mais de um século, podemos perceber que o mercado de trabalho no Brasil guarda algumas características bastante duradouras e muito desfavoráveis para a maioria dos trabalhadores do País, desde o início do processo de sua formação com o fim da escravatura e, depois, com a consolidação de uma estrutura propriamente nacional.

Para diversos autores, as mazelas da configuração do mercado de trabalho nacional podem ser identificadas: i) na grande heterogeneidade das situações ocupacionais; ii) na forte disparidade regional de empregos e rendimentos; iii) na elevada flexibilidade de uso e contratação da mão-de-obra; iv) na enorme informalidade das relações laborais; v) nas reduzidas remunerações; vi) e na alta rotatividade nos postos de trabalho que afetam a parcela mais expressiva da População Economicamente Ativa (PEA)²¹. Além disso, outro grave problema que se coloca é que tais características têm se manifestado, com maior ou menor intensidade, sob as mais diversas conjunturas econômicas no decorrer das últimas décadas.

Deste modo, nos parece forçoso analisar o porquê da permanência de situações sociais de miséria, o expressivo número de ocupações precárias, os reduzidos salários de base na maioria dos ramos de atividade, o baixo nível de qualificação profissional da grande massa dos trabalhadores e os altos níveis de desemprego que estão presentes nos grandes centros urbanos nacionais, mesmo após décadas de desenvolvimento econômico e de modernização das instituições.

Como ponto de partida, considerando a segunda metade do século XX, é possível apontar três períodos distintos na evolução do mercado de trabalho no Brasil. O primeiro período (1950-1980) seria aquele de estruturação do mercado de trabalho nacional, com a progressiva incorporação de trabalhadores na condição de assalariamento urbano, com carteira de trabalho assinada, que conferiu uma maior proteção trabalhista e social aos ocupados, apesar das restrições quantitativas e qualitativas deste movimento (Pochmann, 1999). O segundo período (1980-2000), em contrapartida, corresponderia à interrupção

daquele processo nos anos oitenta e a um retrocesso e precarização da estrutura ocupacional na década de 1990, quando ocorre um drástico aumento da informalidade. E o terceiro período, mais recente, de acordo com Baltar, Krein e Moretto (2006), seria diferenciado pelas novas tendências de formalização do emprego e de recuperação dos rendimentos dos salários, embora exista ainda uma grande incerteza com relação à continuidade da evolução positiva do mercado de trabalho no País, lado a lado à permanência da maioria dos problemas estruturais que foram acentuados na década anterior.

Sinteticamente, para entendermos a trajetória do mercado de trabalho brasileiro, há que se ressaltar, em relação ao primeiro período destacado, a combinação de ao menos quatro elementos principais (Barbosa de Oliveira, 1998; Baltar e Proni, 1996).

O ponto inicial é a nossa herança agrária, isto é, a enorme concentração de terras – fruto da ausência de um processo de reforma agrária no Brasil – que além de implicar em uma enorme desigualdade social, veio a ser crucial num período de intenso dinamismo econômico e de urbanização, na medida em que determinou um êxodo rural de proporções gigantescas ao longo de poucas décadas, principalmente, a partir de 1950.

Em segundo lugar, destaca-se o processo de intensa industrialização e urbanização nacional que, se por um lado, foi responsável pela transformação de uma sociedade basicamente agrária – marcada por um passado escravista, e na qual os trabalhadores rurais se encontravam sem nenhuma garantia de direitos – numa nova organização social, crescentemente urbana e assalariada e que, ademais, possibilitava o acesso a alguma proteção trabalhista, à organização sindical e à vida partidária, por outro lado, foi insuficiente para absorver o enorme excedente de mão-de-obra que migrava rapidamente do campo para as cidades, gerando como uma de suas principais conseqüências, além da pobreza urbana, uma forte pressão para manutenção de baixos salários e para uma elevada rotatividade dos ocupados.

O terceiro elemento marcante deste período é a histórica repressão aos movimentos sociais e à organização sindical, sobretudo, nos locais de trabalho, que inibe avanços na ampliação dos direitos sociais e que representou um grande retrocesso no encaminhamento

²¹ A População Economicamente Ativa representa, no total da população, a oferta de trabalho efetivamente disponível para a manutenção do sistema socioeconômico nacional e é formada pelas pessoas em idade ativa que se encontram ocupadas e também pelos indivíduos que estão desempregados.

de um mercado de trabalho mais homogêneo, com melhores rendimentos e menor desigualdade.

E o quarto ponto fundamental é a enorme liberdade no uso do trabalho e na determinação dos salários de que dispôs o setor empresarial brasileiro, com uma franca chancela do poder público, que resulta dos aspectos anteriores.

Em outros termos, apesar do forte crescimento econômico ocorrido durante a ditadura militar, que propiciou a incorporação de novos trabalhadores urbanos aos padrões formais de emprego e um elevado grau de mobilidade social ascendente, o País se ressentiu de um padrão político-institucional capaz de contrabalançar a forte assimetria de poder entre patrões e empregados e a forte concorrência estabelecida entre os trabalhadores, no que também contribuem, especialmente, algumas medidas adotadas no regime militar²².

Não é difícil perceber que este conjunto de ações e políticas contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais e garantiu uma ampla margem de manobra aos empregadores para a definição das condições de uso e remuneração de seus empregados, ainda mais se levarmos em conta que a maior parte dos setores econômicos em expansão neste período não requeria grandes exigências de qualificação profissional dos trabalhadores.

A maior facilidade de contratação e demissão da mão-de-obra passou a permitir (e ainda permite) uma grande flexibilidade quantitativa do trabalho, isto é, a rápida substituição de parcela dos ocupados e o ajuste do número de postos de trabalho ao ritmo da atividade econômica. Ademais, do ponto de vista da redução de custos das empresas, a elevação da rotatividade dos trabalhadores trouxe, além da redução do pessoal com pouco uso, menores gastos com a remuneração dos trabalhadores, na medida em que a acumulação do tempo de serviço numa empresa implicava no aumento dos custos salariais e de ulterior dispensa.

Verifica-se assim, que a distribuição dos empregados por tempo de serviço nos estabelecimentos é sempre muito concentrada nas faixas iniciais, sobretudo em até 36

²² Além da rígida repressão aos movimentos sociais, sindicais e a quaisquer outras atividades políticas de contestação social que pudessem incorporar o aprofundamento de questões sociais e de distribuição de renda dentro da agenda de desenvolvimento oficial, destacam-se aqui: o forte controle dos salários dos setores público e privado que surgiu como estratégia de combate à inflação; a retirada da autonomia da Justiça do Trabalho frente ao governo federal, que significou uma menor efetividade da proteção trabalhista definida por lei; e a substituição das normas de estabilidade no emprego então vigentes pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que favoreceu muito o aumento da rotatividade da mão-de-obra (Baltar e Proni, 1996).

meses e que, por isso, “(...), *a instabilidade dos empregos, a falta de especialização dos trabalhadores e o baixo nível dos salários são aspectos inter-relacionados (e que se reforçam mutuamente) de um regime fluido de relações de trabalho que se notabiliza pelo livre-arbítrio dos empregadores (...)*” (Baltar e Proni, 1996:118-9) ²³.

O novo período na história da configuração do mercado de trabalho brasileiro, que se abre na década de 1980, por sua vez, coloca novos problemas para a melhoria dos padrões de vida e trabalho da população. Tais problemas poderiam ser resumidos na perda do dinamismo econômico, com o esgotamento do movimento anterior de ampliação do assalariamento, e no processo de aceleração inflacionária que, de maneira marcante, corroeu o poder de compra das rendas do trabalho.

Com o processo de estagnação econômica e ajuste cambial, houve uma grande dificuldade de absorção do aumento da população em idade ativa e a eliminação de diversos postos de trabalho, sobretudo, no setor industrial. Os períodos recessivos e os momentos de crise social mais aguda, no entanto, foram em parte atenuados pelo crescimento mais lento da população urbana e do ritmo de êxodo rural, pela não desestruturação do aparelho produtivo nacional e pela ampliação dos empregos no setor público, em função do próprio processo de redemocratização do País²⁴.

De todo modo, apesar dos elementos que amenizaram um processo de desestruturação mais profundo, na década de oitenta o mercado de trabalho brasileiro se fragiliza, principalmente, pelo forte aumento do número de trabalhadores informais e dos ocupados por conta-própria dentro da PEA e pelo claro deslocamento da absorção dos trabalhadores nos setores da produção de bens e da construção civil em favor das atividades no setor terciário, em geral, mais heterogêneas e com piores condições de trabalho, o que, de certo modo, explica a deterioração dos tipos de ocupações observada, isto é, o

²³ O acúmulo de experiência de trabalho, sobretudo com um mesmo empregador, é uma das poucas chances que trabalhadores menos instruídos possuem para avançar além da base salarial definida pelo mercado de trabalho. No entanto, como sabemos e iremos verificar entre os ocupados no segmento turístico, a proporção de empregados com este perfil que consegue permanecer por longos períodos no mesmo emprego é bastante reduzida.

²⁴ Há que se ressaltar, sobre este último aspecto, que foi fundamental a pressão exercida pelos movimentos sociais e sindicais para que fossem ampliados os programas sociais, notadamente na esfera estadual e municipal, amenizando a deterioração das condições de vida da população. Mas, de maneira paradoxal, o ressurgimento destes movimentos trazia reivindicações de ampliação de direitos e de melhoria das condições sociais e de trabalho, justamente, numa fase de extrema fragilidade fiscal do Estado, representando, afinal, inúmeras dificuldades na consolidação de avanços, como por exemplo, na formulação do texto da nova Constituição Federal e em sua posterior aprovação (Krein, 2007).

crescimento das ocupações autônomas, sem contratos de trabalho e sem garantias de direitos (Baltar, Dedecca e Henrique, 1996).

Assim, por modificar e ao mesmo tempo agravar este quadro já bastante problemático, são marcantes na trajetória do mercado de trabalho do País as profundas transformações políticas e econômicas da década de 1990.

Esta nova fase do desenvolvimento social da nação se distinguiria, pois, devido às grandes mudanças nas bases de estruturação e de regulação do mercado de trabalho, para as quais se colocaram como decisivas as reformas liberalizantes, o cenário adverso de competitividade internacional, o baixo crescimento do produto, o reordenamento da estrutura produtiva doméstica e a perda de capacidade de expansão dos investimentos e dos empregos públicos.

Como resultantes, enfrentou-se uma nova onda de depreciação das formas de contratação e de regulação do trabalho que só acentuaram as dificuldades preexistentes. Verificou-se com isso a explosão do desemprego, principalmente nas grandes cidades, a desregulamentação e a perda de direitos trabalhistas, e ocorreu a destruição de milhares de ocupações do segmento formal da economia, fragilizando ainda mais o flexível mercado de trabalho brasileiro, a despeito de todos os discursos de época que apontavam a nova inserção econômica do País e as reformas trabalhistas e sociais como as melhores alternativas para combater a desigualdade e a falta de postos de trabalho.

Dentro deste complexo conjunto de transformações, destacam-se sete pontos cruciais que se entrelaçam na conformação de um novo cenário no mercado de trabalho nacional, com impactos profundos sobre o desenvolvimento social do País.

Em primeiro lugar, quanto às elevadas taxas de desemprego apresentadas pela economia brasileira nos anos noventa, é bastante revelador da grave crise enfrentada no âmbito do mercado de trabalho o fato de que, entre 1989 e 1999, o nível de desemprego tenha dobrado de aproximadamente 5% da PEA para 10,4% (Baltar, 2003), permanecendo em níveis elevados durante toda a década, mesmo nos períodos de recomposição do ritmo de atividade econômica. É de se ressaltar que os efeitos da desocupação atingiram principalmente as mulheres, os negros, os jovens e os trabalhadores com baixa escolaridade, segmentos sociais que historicamente possuíam uma inserção produtiva mais precária (IPEA, 2007). Pode-se acrescentar que, além disso, tal situação social viu-se

agravada pelo aumento do tempo de desemprego e pelo crescimento do número de chefes de família entre os desocupados²⁵.

Ao analisar as alterações econômicas deste período e compará-las com aquelas ocorridas na década anterior, na qual foi baixo o desemprego, diversos autores concluem que foram marcantes para o fraco desempenho do nível de ocupação nos anos 1990: o processo de brusca e precipitada abertura comercial; a radical mudança da política econômica; e a nova forma de inserção do País nos novos circuitos financeiros mundiais, porque assim teria havido uma forte redução da elasticidade-produto do emprego, sobretudo do emprego industrial (Baltar, Dedecca e Henrique, 1996)²⁶.

Como já discutido, a sobrevalorização da moeda e a forte exposição internacional do aparelho produtivo doméstico desarticularam a cadeia industrial e provocaram a substituição da oferta de produtos nacionais pelos importados, acirrando a competitividade empresarial no mercado interno.

Em um contexto de maior concorrência as empresas do País apresentaram então como respostas o fechamento de unidades, a focalização das atividades, a racionalização da produção com a adoção de novas técnicas de gestão e o aumento dos investimentos em modernização, facilitados, inclusive, pelo barateamento dos custos de importação de máquinas e equipamentos.

Ora, os efeitos mais diretos deste novo quadro podem ser percebidos tanto nos elevados índices de desocupação quanto na queda do emprego industrial, que foi de 19% entre 1992 e 1999, ou na redução do emprego em estabelecimentos nos setores de extração mineral (redução de 23,5%), de serviços de utilidade pública (7,7%) ou de atividades financeiras (17,0%), embora tenha ocorrido o crescimento das ocupações em outras atividades de serviços (Baltar, 2003).

²⁵ De acordo o DIEESE (2001), nas regiões metropolitanas pesquisadas (Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) o percentual de desempregados chefes de família tem um crescimento expressivo, do início da década até 1999, alcançando entre 10% (RM de Belo Horizonte) e 18% (RM de Salvador) do total dos desocupados. Já a participação daqueles desempregados há mais de um ano no total de desocupados sai de 12% (1996) para 21% (1999) na RM de Belo Horizonte, passa de 14,7% (1997) para 26,5% (1999) na RM de Salvador, salta de 14,2% (1992) para 31,6% (1999) no Distrito federal, e vai de 2,9% (1989) para 21,8% (1999) na RM de São Paulo.

²⁶ “No passado, aumentar a produção indicou geralmente a elevação da ocupação. Nos anos 1990, isso não mais significou necessariamente a mesma coisa. A recuperação do nível de atividade econômica ocorrida entre 1993 e 1997 se deu sem a ampliação do emprego industrial, fato não identificado desde 1930. Atualmente, produzir mais pode implicar elevação de produtos importados, muito mais que o emprego de brasileiros” (Pochmann, 2001:49-50).

Portanto, ficou desacreditado o discurso que defendia que a onda de modernização produtiva e gerencial, motivada pela redução de custos e melhoria da competitividade das empresas, atingiria seus aclamados objetivos de melhorar a inserção do País no cenário econômico mundial e que, ao mesmo tempo, iria promover um crescimento capaz de reabsorver o contingente de trabalhadores necessário para se reduzir o alto desemprego provocado pela indiscriminada abertura comercial e pelas prejudiciais mudanças de política econômica.

Em segundo lugar, outro conjunto de transformações decisivas ocorridas durante a década de 1990, que para certos autores pode ser entendido também como uma tentativa de “modernização” do aparelho produtivo do País (Velloso, 1994), se refere às reformas de liberalização do mercado de trabalho brasileiro. As justificativas colocadas, mais uma vez, remetem ao combate do desemprego, uma questão proeminente dentro das preocupações do governo e da sociedade no período.

Tais medidas tiveram impactos profundos sobre as condições de trabalho e sob os níveis de ocupação, mas, ao invés de representarem melhorias na situação laboral dos ocupados do País, produziram evidentes retrocessos do ponto de vista social.

Alimentadas pela agenda política conservadora instaurada no governo Collor, as iniciativas em prol de uma maior regulação privada das relações de trabalho ganham força nos anos noventa, na medida em que vai se disseminando em amplos meios sociais a idéia de que uma excessiva regulação pública do País seria a responsável pelos índices de desemprego e de informalidade encontrados.

Tal visão, ao ignorar a flexibilidade quantitativa (grande facilidade das empresas em ajustar o número de empregados às mudanças no ritmo de produção) e a assimetria de poder constitutiva das relações laborais no País – e toda luta pela consolidação de direitos sociais e trabalhistas durante a década de oitenta –, na realidade buscava ampliar ainda mais o espaço dos empregadores na determinação das condições de contratação (facilidade para contratos atípicos), desligamento (maior facilidade para demitir), uso (mais flexível) e remuneração (mais variável) do trabalho, intensificando a concorrência entre os trabalhadores e, no limite, pretendendo que as negociações entre empregadores e empregados prevalecessem sobre a legislação. Por esta razão também é que, em grande medida, é retardada a regulamentação de diversos artigos definidos pela Constituição de

1988, direcionados a contrabalançar a grande liberdade e poder decisório do setor empresarial (Krein, 2007).

Deste modo, a partir do Plano Real, a forte tendência para a flexibilização e precarização das relações de trabalho no País começa a emergir através de várias mudanças na legislação e por meio de modificações de interpretação da lei dentro do Poder Judiciário Trabalhista, sendo expressa no aumento do emprego sem carteira, na redução das remunerações, na maior facilidade de demissões, no crescimento do trabalho-estágio e na expansão do número de cooperativas e do emprego terceirizado, como veremos a seguir. Ainda que algumas das medidas adotadas tenham obtido uma efetividade limitada, é inegável que transformaram a agenda das negociações coletivas, induzindo à adoção de comportamentos diferenciados entre os atores sociais.

Segundo Krein (2003), o conjunto de medidas pontuais, mas coerentes, assumidas no governo FHC em busca da “modernização” das relações de trabalho – e que sinalizam uma clara tendência de desregulamentação de direitos sociais, pode ser dividido entre as medidas de flexibilização quantitativa, de flexibilização da remuneração e de flexibilização do tempo de trabalho. Além disso, houve ainda mudanças importantes nos procedimentos de solução de conflitos trabalhistas, visando fortalecer os espaços privados de resolução das questões, no que se destacam a instauração de Comissões de Conciliação Prévia (CCPs), o rito sumaríssimo, o afrouxamento da fiscalização realizada pelo Ministério do Trabalho e, por último, o incentivo para a disseminação da mediação e arbitragem privada.

Buscando impulsionar as contratações na economia brasileira, por meio da redução de custos e dos entraves burocráticos, as ações de flexibilização quantitativa são identificadas como as leis e medidas provisórias de criação dos contratos por prazo determinado (1998), dos contratos temporários (1996), dos contratos parciais (1998), das cooperativas de trabalho (1994), da suspensão de contratos (1998), da quebra da estabilidade dos servidores públicos (1999), da ampliação do trabalho-estágio (1999), do contrato-aprendizagem (2000) e a denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1996).

Vale ressaltar que, dentre estas medidas, algumas tiveram baixíssima efetividade como o contrato por prazo determinado, o contrato parcial e o dispositivo de suspensão de contrato. Ou seja, não resultaram na pretendida ampliação do emprego formal e foram

pouco utilizadas. Os motivos para isso podem ser encontrados na recessão econômica, na atuação sindical, na controvérsia jurídica e na própria flexibilidade de demissão e contratação existente (importando destacar aqui a terceirização e o trabalho autônomo), que desestimularam a adoção de contratos desta natureza.

Por outro lado, não foram pequenos os impactos quanto à precarização do trabalho causados tanto pela denúncia da Convenção 158 da OIT como pela expansão das cooperativas de trabalho e pelo crescimento do trabalho-estágio e do trabalho temporário, podendo-se destacar ainda neste grupo, a possibilidade de terceirização das atividades-meio surgida a partir do enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que dá novo alento a este tipo de prática.

Considera-se que a precarização do trabalho se acentuou, no caso do aumento do das ocupações em cooperativas, devido ao crescimento imediato das denúncias de situações fraudulentas, indicando o propósito único em muitos casos de apenas burlar a legislação trabalhista (coopergatos). A denúncia da Convenção 158 da OIT, por sua vez, é importante neste sentido porque acontece no âmbito de preparação do caminho às privatizações posteriormente ocorridas e de liberalização do mercado de trabalho. Na realidade, a Convenção estabelecia normas para limitar o enorme poder dos empregadores na efetuação de demissões, de uma maneira muito discrepante ao direcionamento político do governo no período, sendo desta maneira denunciada em menos de um ano após a sua ratificação.

Por último, no que diz respeito às medidas de flexibilização quantitativa, pode-se acrescentar que a ampla difusão do trabalho-estágio e dos contratos temporários representaram grandes prejuízos aos trabalhadores que foram assim empregados, pela menor remuneração e/ou proteção que lhes são acessíveis, muito embora possuam funções e responsabilidades compatíveis com os demais empregados formais, como pode ser evidenciado, por exemplo, no setor bancário (Krein, 2003).

Quanto à flexibilização dos rendimentos, as principais iniciativas que merecem destaque são a regulamentação da Participação nos Lucros e Resultados (PLR); a política de desindexação salarial, introduzida com o Plano Real (1994), que proibia ao Estado e aos

acordos coletivos reajustarem automaticamente os salários; e o fim das regras pré-estabelecidas para o índice de reajuste oficial do Salário Mínimo (1997) ²⁷.

Apresentava-se como argumento para estas inovações o fato de que a flexibilidade de rendimentos e a “liberdade de negociação” estimulariam a produtividade, gerando ganhos para o sistema econômico como um todo. Tais ações são importantes porque, somadas ao fraco desempenho econômico, representaram a redução de custos para as empresas, ao mesmo tempo em que foram responsáveis, em grande parte, pela forte queda dos rendimentos médios dos ocupados ao longo da década.

Sobre as duas últimas medidas, destaca-se que o esvaziamento da política salarial (reduzida aos reajustes do Salário Mínimo) surgiu no sentido de minimizar a interferência do Estado na economia e para induzir a “livre negociação” entre os atores sociais, ignorando o evidente diferencial de barganha entre empregadores e empregados, e mesmo, os diferenciais no grau de organização entre trabalhadores de diferentes categorias profissionais. Assim, na prática, tais medidas dificultaram em muito a possibilidade de aumentos salariais da maioria das categorias, especialmente, pelo papel de impulsionador e de referência do Salário Mínimo no conjunto da economia.

De maneira semelhante, sobre a regulamentação da PLRs nas empresas, é possível afirmar que esta iniciativa teve uma participação considerável na diminuição dos rendimentos dos trabalhadores ao longo do período, uma vez que em inúmeros casos substituiu, dentro dos acordos coletivos, as cláusulas de ganho de produtividade e de reajustes salariais. Para os empregadores, os acordos de PLR serviram à redução de custos fixos e ao aumento da produtividade, através da maior adaptação dos salários ao desempenho das empresas e da indução a um maior comprometimento dos trabalhadores com o aumento da competitividade. Todavia, os acordos de PLR também tiveram grande aceitação entre sindicatos e trabalhadores, porque traziam a oportunidade de organização sindical nos locais de trabalho e de acesso às informações econômicas das empresas, além da participação na lucratividade das mesmas²⁸.

²⁷ Novas regras foram adotadas recentemente, em 2007, quando foi re-introduzida uma política de valorização progressiva do salário mínimo.

²⁸ Segundo Krein (2003:299), também era clara a percepção entre os dirigentes sindicais que tais acordos de PLR envolviam grandes riscos: “(...) a não-incorporação da produtividade nos salários; a substituição do reajuste salarial por prêmios e abonos; o crescimento da remuneração variável, vinculando-a ao desempenho individual, ou do grupo e/ou da empresa; a crescente individualização das relações de trabalho,

Apenas no final da década, com o aprofundamento da crise econômica, é que se nota então uma queda expressiva dos acordos de PLR, em parte devido à obtenção de reajustes salariais acima da inflação em várias categorias, em outra parte, por certa quebra das expectativas dos empresários quanto ao aumento da produtividade dos trabalhadores a partir de tais acordos.

Por fim, em relação à flexibilização do tempo de trabalho, as mudanças fundamentais ocorridas no período seriam a Lei de criação do banco de horas (1998) e a liberação de trabalho aos domingos (1999) sem acordos de negociação coletiva, no comércio varejista. A primeira de tais medidas tinha o objetivo de facilitar o ajuste da carga de produção com a instabilidade da economia e resultou em uma enorme redução de gastos fixos para as empresas, ao eliminar os custos adicionais por horas-extras trabalhadas e por racionalizar e intensificar os processos de trabalho, na medida em que possibilitou a anualização das jornadas de trabalho, isto é, a reorganização das jornadas conforme a flutuação anual da produção, com a compensação das jornadas semanais extraordinárias dentro deste prazo.

Mas, com esta mudança, para os trabalhadores coube apenas um forte impulso à desorganização da vida pessoal e familiar somado a uma redução dos rendimentos devido ao não recebimento da remuneração por horas extraordinárias de trabalho (que possuem um valor maior), ainda que supostamente, o banco de horas também tenha sido implantado para ampliar os empregos. Na realidade, nem do ponto de vista nacional, nem internacional, houve qualquer contribuição deste tipo de medida neste sentido²⁹.

com o aumento da concorrência entre os trabalhadores; a intensificação do ritmo de trabalho; a redução dos postos de trabalho; e o estímulo à organização de sindicatos por empresa”.

²⁹ Como coloca Krein, (2003:307), apesar da flexibilização da jornada de trabalho ter sido introduzida sob a justificativa de se combater o desemprego, de fato, “(...) ela contribuiu para economizar trabalho, pois permite que as empresas utilizem o tempo de trabalho de forma racional, o que leva a uma economia de trabalho, portanto mais desemprego. Essa razão, mais a redução dos gastos com pagamentos de horas extraordinárias, justifica a crescente demanda do setor empresarial pela adoção do banco de horas, tornando cada vez mais evidente o conflito de interesses entre capital e trabalho”. A medida, no entanto, já havia sido vivenciada em outros países, com resultados semelhantes. Como destaca Fracalanza (2000:199), na “(...) França, as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, algumas das quais muito semelhantes às propostas encampadas pelas novas leis no Brasil, redundaram num aumento da precariedade do trabalho, que resultou, em sua face mais visível, numa progressiva heterogeneidade das situações laborais quanto à duração do tempo de trabalho e quanto às garantias e aos direitos relacionados ao emprego. Porém tais medidas não produziram quaisquer resultados palpáveis na diminuição dos índices de desemprego naquele país”.

O trabalho aos domingos, por sua vez, teve efeitos semelhantes ao banco de horas (desorganização da vida familiar e perda de remuneração das horas extraordinárias), ao mesmo tempo em que, adicionalmente, favoreceu aos grandes shoppings e hipermercados. Aponta-se que a mudança da legislação contribuiu com o fechamento de vários pequenos estabelecimentos de varejo, pois acirrou a concorrência entre estas e as grandes empresas, tendo assim efeitos também na redução de empregos.

Em terceiro lugar, ligados aos processos de reformas e de estreitamento do mercado de trabalho, também são pontos importantes a serem considerados: a velocidade de crescimento da PEA e as mudanças na composição social da força de trabalho no País. De fato, coloca Baltar (2003), o aumento da população ativa nos anos 1990 se deu em ritmo acelerado (taxa de 2,2% a.a.), à frente do aumento da população total (1,5% a.a.), e impôs um enorme desafio à geração de trabalho, para o que seria preciso um intenso crescimento da economia, muito além daquele de fato apresentado.

Já no que toca às mudanças na composição da PEA nos anos noventa, deve-se ressaltar que houve uma forte queda da ocupação de jovens, principalmente do sexo masculino, em virtude da diminuição da taxa de participação (relação entre a população economicamente ativa e o total de indivíduos em idade ativa) e em razão do aumento da desocupação nesta faixa etária (16 a 24 anos), que tradicionalmente é mais elevada do que no restante da PEA³⁰. Por outro lado, essa diminuição na população ocupada juvenil foi contrabalançada pelo grande aumento da taxa de participação das mulheres adultas, de tal maneira que o incremento do número de mulheres em situação de atividade manteve o volume crescente da PEA e também chegou a se refletir entre a população desempregada, pois a participação feminina cresce bastante neste grupo.

Em quarto lugar, foram marcantes para a reorganização do mundo do trabalho na década de noventa a expansão da informalidade nas relações de emprego e a ampliação do

³⁰ Em relação a 1999, o DIEESE (2001:149) apontava que em “(...) *Belo Horizonte, enquanto a taxa de desemprego do total dos trabalhadores acima de 16 anos fixou-se em 17,3%, o desemprego entre os jovens era de 30,3% (...)*” e que nas outras regiões metropolitanas pesquisadas “(...) *todas as taxas de desemprego entre os jovens superaram, em muito, as respectivas taxas registradas para o conjunto dos trabalhadores acima de 16 anos: Porto Alegre (31,3%), Recife (36,1%), São Paulo (30,8%) e Distrito Federal (36,2%)*”. As consequências sociais deste processo são ainda mais preocupantes porque explicitam quão limitadas são as perspectivas oferecidas àqueles que irão garantir o futuro do País, considerando-se ainda que seja justamente esta parcela da população que tem estado mais sujeita às situações de violência urbana.

trabalho por conta própria, que também representam uma grande precarização das relações laborais, muitas vezes associada com o avanço da terceirização de funções.

Em inúmeros casos, as dificuldades de ingresso no mercado de trabalho ou de reemprego levaram a uma ampla aceitação de formas transitórias de trabalho como simples estratégias de sobrevivência, gravadas pela vulnerabilidade e pela ausência de proteção social, seja com relação a demissões ou acidentes de trabalho, seja previdenciária, na maioria das vezes (Cacciamali, 2000).

Durante a década, coloca Baltar (2003), o volume de trabalhadores autônomos em atividades não agrícolas cresceu num ritmo acelerado de 3,6% ao ano, passando 8,5 milhões em 1989 para 12,1 milhões, em 1999. Tal crescimento ocorreu, justamente, de maneira mais intensa ao longo da crise de 1990 a 1992, principalmente no Comércio e na Construção Civil, indicando que estas foram as alternativas básicas de parcela significativa dos trabalhadores para fugir ao desemprego.

Todavia, mesmo após a retomada da atividade econômica, o número de conta próprias continuou a se elevar em diversos setores (em 1999, por exemplo, representava 30,2% dos ocupados na Prestação de Serviços, 25,8% do Comércio e 16,1% da Construção), com exceção apenas dos Serviços Pessoais e Domiciliares, revelando que houve pouca contribuição das grandes empresas e dos órgãos públicos na geração de novos empregos durante a década de 1990, ao passo que houve mais trabalhadores ocupados de maneira autônoma e em pequenos estabelecimentos.

Com relação aos assalariados sem carteira, ocorreu um enorme aumento desta parcela de trabalhadores durante toda a década e de maneira generalizada em todos os setores de atividade. Entre 1992 e 1999, a taxa de crescimento deste tipo de ocupação atingiu 4,1% a.a., sendo mais destacada nos Serviços Auxiliares à Atividade Econômica (8,8%), Saúde (7,8%), Educação (7,1%), Administração Pública (6,5%), Serviços Domiciliares (6,2%), Finanças e Imóveis (6,1%), Transportes (5,4%) e na Construção Civil (5,4%). Tal processo esteve refletido também na grande queda dos assalariados celetistas e estatutários dentro das ocupações em estabelecimentos não agrícolas do País, cuja participação que diminuiu de 77,7% para 71,2% no período (Baltar, 2003).

Em quinto lugar, destacam-se as transformações na estrutura de absorção de mão-de-obra entre os diferentes ramos de atividade, com ênfase para o crescimento do trabalho

doméstico remunerado e do trabalho sem remuneração (autoconstrução, trabalho-estágio e familiar) e para a forte expansão do segmento de serviços pessoais.

Para que se tenha uma dimensão deste aumento, entre 1989 e 1999, a taxa crescimento anual de ocupações no serviço doméstico remunerado foi de 3,2% e, entre os trabalhadores sem remuneração, atingiu 5,1%. Já em números absolutos, os trabalhadores domésticos somavam 3,8 milhões e passam a compor 5,3 milhões no final do período, da mesma forma que os ocupados sem remuneração crescem de aproximadamente 969.000 pessoas para 1,5 milhões de trabalhadores (Baltar, 2003).

Assim, junto com o emprego sem carteira e com o trabalho autônomo, este dois tipos de ocupação foram, de longe, preponderantes na oferta de trabalho para a população brasileira ao longo da década de 1990 – oferta de ocupações, ressalte-se mais uma vez, muito insuficiente diante da demanda existente.

A profunda mudança da ocupação não agrícola, pela grande ampliação das ocupações no setor terciário, também é outra novidade importante dos anos 1990. Defendida por alguns autores como um forte indício da modernização econômica do País, de fato, o setor de serviços, pelas modificações no cenário econômico apontadas, passa a representar parcelas crescentes das ocupações, principalmente nas atividades de comércio, serviço doméstico, construção civil, educação, alojamento e alimentação, serviços auxiliares à atividade econômica, saúde e serviços domiciliares, em detrimento do emprego na indústria de transformação, outras atividades industriais (extração mineral e serviços de utilidade pública) e em finanças.

Todavia, por contemplar uma enorme heterogeneidade de situações, em grande parte das vezes com menores remunerações ou condições mais precárias que do várias das ocupações do setor secundário, Baltar pondera que as alterações na composição setorial da ocupação não agrícola na verdade revelariam algumas peculiaridades do País, que resultam do baixo padrão de desenvolvimento social e econômico atingido. Isto porque, em “(...) *comum com os países desenvolvidos, houve uma redução da participação na geração de oportunidades para ocupar a população ativa na produção de bens e o aumento da participação de serviços auxiliares da atividade econômica, atividades sociais e atividades associadas a lazer, como as de diversão, alojamento e alimentação e até mesmo uma parte do comércio*”. Por outro lado, no entanto, ocorreu de maneira específica e “(...) *refletindo o*

subdesenvolvimento econômico e social nacional, a confirmação e o aprofundamento da elevada participação dos serviços que atendem ao cotidiano das pessoas e famílias (serviços pessoais e domésticos), inclusive a conservação e reparação de bens duráveis, além de um peso desproporcional de empregos em serviços de limpeza e segurança privada” (Baltar, 2003:139).

Portanto, mais que representar uma mudança de direção da economia ou uma alternativa segura ao desemprego e à precarização, o crescimento de várias atividades no setor terciário espelha os elementos da crise do padrão de desenvolvimento e do estreitamento do mercado de trabalho nacional que ocorre a partir dos anos 1990³¹.

Em sexto lugar, outro aspecto negativo das transformações apresentadas no período foi a piora da divisão regional do emprego. Com a reformulação do Estado na década de 1990 e o abandono de ações específicas adotadas para conter o viés concentrador do desenvolvimento industrial do País, a desigualdade regional volta a avançar em ritmo forte. Pochmann (2001) aponta que este processo deu-se, numa via, pela desconcentração das atividades econômicas de uso intensivo de mão-de-obra (especialmente a indústria têxtil, calçadista e de alimentação), ao mesmo tempo em que, noutra via, ocorreu uma reconcentração do emprego nas regiões mais desenvolvidas economicamente (regiões Sul e Sudeste) no que tange as atividades intensivas em capital (atividades financeiras, de telecomunicações, informática e do setor automobilístico), que em geral propiciam melhores condições de ocupação e renda.

Ilustram este ponto o crescimento da participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nos empregos do setor de calçados, de 3,2%, em 1989, para 9,4% em 1998; a ampliação da região Sul e Sudeste no emprego formal da indústria de material elétrico de 74,8% para 76,3%, neste mesmo período; e a estabilidade da divisão regional da renda do trabalho entre 1992 e 1999, com a manutenção da apropriação da renda da região Sudeste (58,4%), apesar da queda de sua participação na geração de ocupações, sobretudo, no setor industrial, que fora o mais afetado pela crise da década (Pochmann, 2001). Portanto, os

³¹ “É questionável, também, que o setor terciário seja capaz de absorver adequadamente a população ativa. Nos serviços, a capacidade de geração de empregos tem sido afetada por mudanças estruturais, bem-illustradas pelas transformações no setor financeiro (...). Mas, a difusão do uso da informática tem atingido o emprego formal nos serviços em geral, e também, no comércio (...). Além disso, uma melhor **performance** de certas atividades do terciário, como turismo e diversões, depende diretamente de um aumento generalizado do nível de renda da população.” (Baltar, Dedecca e Henrique, 1996:102).

impactos da liberalização econômica e da ausência de políticas regionais fizeram-se sentir na desigualdade de ocupações e renda entre os territórios do País, contribuindo para ampliar a heterogeneidade dos mesmos.

Por fim, intimamente relacionado com todos os aspectos já abordados, está a questão da piora na desigualdade de renda (além da queda dos rendimentos do trabalho) observada na década de 1990. Segundo Dedecca (2003), a partir de uma década de intensas transformações na organização da economia e do trabalho, e com baixo crescimento do PIB, dois fenômenos podem ser apontados em relação à distribuição da riqueza no País. De um lado, conheceu-se um empobrecimento geral dos ocupados, ainda que diferenças importantes sejam encontradas com relação aos níveis de remuneração, e de outro, houve um grande aumento da desigualdade de renda, não apenas entre aqueles que auferem riqueza do trabalho, mas, entre estes e os indivíduos que obtêm sua renda através da propriedade do capital.

O primeiro movimento seria identificado a partir da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), entre 1992 e 1999. Assim, destaca-se que houve uma queda da participação da população ativa que auferem renda do trabalho, de 84% para 81%, no período destacado, fruto dos altos índices de desemprego. Além disso, pela divisão dos ocupados em percentis de apropriação da renda, vê-se que a renda do 25º percentil (parcela com menor renda) cai 20% no período e que os rendimentos do 95º percentil declinam 10%. Ou seja, apesar da ampla queda dos rendimentos, ela também ocorre de maneira diferenciada entre aqueles que auferem rendas maiores e menores, ampliando a desigualdade.

O segundo movimento, por sua vez, é captado pela estabilidade da massa global de renda do trabalho ao longo da década de 1990 frente ao crescimento do PIB – massa essa que pouco variou de R\$ 330 bilhões (a preços do ano de 2000), enquanto o PIB passa de R\$ 846 bilhões para R\$ 1,08 trilhão – ou ainda, pelo aumento da participação dos Excedentes Operacionais Brutos³² no PIB, de 38,5% em 1991, para 41,4% em 1999, dentro das Contas Nacionais, do IBGE. A mudança distribuição funcional da renda no Brasil ocorre, portanto, em favor do capital e, em especial, a favor do capital financeiro, dado a baixa formação de

³² Saldo resultante do valor adicionado subtraindo-se as remunerações pagas aos empregados, rendimentos dos autônomos e impostos líquidos de subsídios.

capital bruto e os elevados pagamentos de juros e amortizações que caracterizam a operação da economia brasileira nos anos noventa.

Por isso, tomadas em conjunto, a elevação do desemprego, as mudanças nos processos de trabalho, as reformas de flexibilização e as modificações da PEA definem o avanço da precarização das condições de trabalho durante a década de 1990, precarização que também é expressa na queda dos rendimentos – à despeito do aumento da escolarização dos trabalhadores no período – e no brutal aumento de trabalhadores domésticos, sem remuneração, por conta própria e sem registro em carteira.

Após 1999, com a desvalorização cambial, começa a ocorrer uma modificação no desempenho da atividade econômica e do mercado de trabalho, com a redução do desemprego, uma maior elasticidade da ocupação não agrícola frente ao crescimento do PIB, e o aumento da formalização dos vínculos empregatícios, principalmente, pela recuperação dos postos de trabalho nas grandes empresas e no setor público.

Tais mudanças são sentidas especialmente depois de 2003, devido ao forte crescimento do comércio internacional, que impulsiona a economia brasileira, mas, apesar de importantes, não chegam a alterar de maneira mais profunda o mercado de trabalho brasileiro, que aos poucos se recupera do mau desempenho obtido ao longo dos anos noventa (Baltar, Dari e Amilton, 2006).

As informações disponíveis em dois estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o mercado de trabalho nacional, corroboram esta percepção. Pelo primeiro estudo, que analisa o período entre 1995 e 2005, o nível de desemprego do País cai de 10,4%, em 1999, para 9,2%, em 2005, permanecendo ainda muito elevado se comparado à taxa de 5,8%, obtida em 1995. Vale destacar que neste intervalo de tempo (95-2005), o crescimento da desocupação foi mais intenso entre os jovens de 16 e 17 anos, pelo aumento de 13,1% no período; entre os jovens de 18 a 24 anos (7,3%); entre as mulheres (5,1%); entre os negros (4,1%); entre os trabalhadores com ensino médio incompleto (4,8%); e nas regiões metropolitanas (5,1%). Ademais, quanto ao grau de formalização da força de trabalho (estatutários e celetistas), também se observava uma pequena variação positiva, de 39,2% para 41,1%, para o conjunto da economia brasileira neste intervalo.

No segundo estudo, que capta a consolidação do processo de crescimento econômico recente e que possui dados sobre o ano de 2007, revelam-se ainda mais melhoras importantes no mercado de trabalho, tais como a redução da taxa de desemprego para 8,2%, o crescimento mais elevado do percentual de ocupados com maiores níveis de escolarização³³, a queda do grau de informalidade (de 55,1% em 2001 para 54,1% em 2007), e o aumento dos rendimentos médios reais dos ocupados, em 3,2% entre 2006 e 2007 (atingindo R\$ 960,00), ou ainda, em 10,5% comparando-se 2007 com o ano de 2005 (IPEA, 2008).

Estes avanços na situação do trabalho no Brasil, que se mostram ainda modestos e um tanto frágeis, podem ser explicados por três fatores. Em primeiro lugar, porque a retomada do crescimento econômico nacional não se deu, como na década anterior, com a eliminação de empregos formais, mas sim pela ampliação dos mesmos. Somada à recuperação da ocupação agrícola, a elevação das ocupações no setor não agrícola foi expressiva entre 2002 e 2004, num ritmo de expansão de 2,9% a.a., tendo como singularidade um crescimento do emprego em estabelecimentos num ritmo ainda mais elevado (4,0% a.a.), o que em geral significa ocupações no segmento formal³⁴. Entre 2005 e 2007, por sua vez, o crescimento da ocupação não agrícola atinge a marca de 3,5% a.a., possivelmente seguindo a mesma tendência, dado que o emprego formal cresce em ritmo mais elevado (taxa média de 7,8% no período) do que o trabalho sem carteira (1,4%) ou por conta própria (1,2%) nestes anos (IPEA, 2008).

Em segundo lugar, no atual governo houve uma política de elevação do salário mínimo, que trouxe impactos muito positivos ao elevar os rendimentos dos ocupados e de grande parcela dos beneficiários da previdência e de outros programas sociais (sobretudo o Benefício de Prestação Continuada). Ajudando a recompor parte da crônica defasagem do poder de compra do salário desde o momento da sua criação na década de 1940, de abril de 2003 a abril de 2006 o aumento do mínimo acumulava um ganho real de 23,7%, segundo o

³³ O aumento do grupo com 11 ou mais anos de estudos foi de 5,9% entre 2006 e 2007, contra a queda de participação de 1,9% daqueles com 1 a 3 anos de estudo (IPEA, 2008).

³⁴ Ao contrário dos anos noventa, os dados indicam que o ritmo de aumento das ocupações foi tanto mais intenso quanto maior o tamanho dos estabelecimentos, e maior no segmento formal (4,8%) do que no setor informal (2,1%). A taxa de crescimento anual do emprego formal entre 2002 e 2004, segundo o tamanho do estabelecimento, foi de 3,3% nas empresas com menos de 50 empregados, de 3,9% naquelas que possuíam de 50 a 500 empregados e de 4,9% nas empresas com 500 ou mais funcionários, sendo que, neste período, a taxa média de crescimento do emprego nos estabelecimentos foi de 3,8% a.a. (Baltar, Dari e Amilton, 2006).

DIEESE (2007). Além disso, o salário mínimo destaca-se por servir de referência a todas as rendas do trabalho, mesmo no segmento informal da economia (efeito farol), sendo o seu crescimento importante para a redução da desigualdade de renda entre os ocupados e sobre os níveis de pobreza (Prado, 2006).

Em terceiro lugar, contribuiu para o aumento da formalização do emprego, além das mudanças nas condições de operação da economia, uma nova postura do Estado quanto ao cumprimento das leis trabalhistas. Embora não mensurável, é um ponto importante a ser destacado os avanços na formalização das relações de trabalho promovidos por uma atuação mais rigorosa do Ministério do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho e da Justiça Trabalhista para coibir contratações irregulares e fraudes que foram em muito facilitadas pelas reformas liberais dos anos 1990. Os principais exemplos de relações de emprego mascaradas combatidas seriam as falsas cooperativas (cooperगतos) e diversas situações de trabalho-estágio, de terceirização e de transformação de empregados em pessoas jurídicas (PJ – processo de “pejotização”).

Analisando estes aspectos, temos que a evolução do mercado de trabalho na década atual trouxe ganhos expressivos sobre as ocupações e a renda, porque, dentro de um contexto internacional bastante favorável, ao crescimento moderado do País somou-se uma atuação do governo federal no sentido de estimular o desenvolvimento nacional, diminuindo, inclusive, a ênfase em políticas públicas de emprego mais estritas.

O período de 2004 a 2007 indica, pois, um movimento consistente de reestruturação do mercado de trabalho no Brasil com o aumento do emprego formal, a queda do desemprego e uma importante elevação do salário mínimo, ao passo que permanecem os traços estruturais negativos deste mercado e uma elevada porcentagem da população ocupada em trabalhos precários. Porém, mesmo entre as ocupações geradas recentemente, é preciso lembrar que várias são de baixa qualidade, seja do ponto de vista dos rendimentos quanto da segurança, tipo de jornada e rotatividade – e há ainda outras situações que também acentuam um padrão bastante negativo do mercado de trabalho, tais como, o crescimento acentuado de servidores demissíveis, de contratos temporários, das contratações por pessoa jurídica ou o crescimento das formas de remuneração variável, especialmente no caso da PLR (Krein, 2007).

Em suma, a tendência de melhora do mercado de trabalho representada pelos aspectos destacados acima, não reduzem a necessidade de uma profunda transformação das condições de emprego no País, a começar pela intensa geração de novos postos de trabalho, pela manutenção do processo de recuperação do poder de compra do Salário Mínimo e pelo comprometimento social com uma agenda de políticas substanciais para a geração e preservação de ocupações com qualidade.

A partir da década de 1990, dado este complexo contexto socioeconômico, o Turismo emergiu e foi considerado por diversos atores sociais como solução para o problema do emprego e do desenvolvimento de algumas regiões do País. Veremos no terceiro Capítulo como o Estado brasileiro se colocou frente ao segmento turístico e frente às múltiplas questões que envolvem o seu desenvolvimento. Mas, antes disso, procuramos caracterizar a configuração e desempenho das atividades de Turismo no Brasil, desde a segunda metade da década de noventa.

Capítulo 2

Expansão Recente do Complexo Econômico do Turismo no Brasil

Para melhor contextualizarmos o potencial de geração de emprego e renda no Turismo e os efeitos sociais gerados por este ramo de atividade apresentaremos nesta parte do estudo uma caracterização bastante ampla do desenvolvimento do Turismo no país, a partir da segunda metade dos anos 1990.

Num primeiro momento, vamos enfocar alguns dos conceitos e metodologias que, de maneira geral, são utilizadas para mensuração dos impactos da atividade turística. Com o crescimento mundial do Turismo, novas questões e dificuldades metodológicas foram surgindo, exigindo uma ampliação das formas de apreensão da atividade que já contava, ademais, com inúmeras limitações nas bases de dados e nos meios de mensuração do segmento.

Em seguida, buscaremos retratar, através de indicadores variados, o movimento de crescimento do Turismo no país durante o período de 1995 a 2006, período que abarca as transformações mais significativas da atividade nos últimos anos. Além do perfil dos fluxos turísticos nacionais e internacionais, evidenciaremos os traços estruturais que marcam a evolução recente e as potencialidades de desenvolvimento do Turismo brasileiro.

Na última parte deste Capítulo, iremos tratar então do padrão de organização e apresentar alguns dados de desempenho dos principais ramos de atividade que compõem o segmento turístico, completando este pequeno panorama do desenvolvimento recente do Turismo no País.

2.1. Conceitos e mensuração da atividade turística

A delimitação do que significa o Turismo, a exemplo de outras definições conceituais, é historicamente determinada e representa interesses e propósitos de análise específicos. Uma percepção apurada dos impactos ambientais da atividade ou a estratificação dos fluxos turísticos com base nas condições socioeconômicas dos visitantes (Turismo de elite, de massas ou social) nem sempre foram objeto de interesse dos autores

que se dedicaram ao tema. Em razão de sua complexidade e das transformações que sofreu no tempo, o Turismo têm sido examinado a partir de um conjunto variado de enfoques e conceituações, às vezes bem distintas, que resgataremos, de forma sucinta, a seguir.

Segundo Beni (1998), é possível separar as definições de Turismo em pelo menos três grupos, o que nos auxiliará para contextualizar o recorte analítico desenvolvido neste estudo. O primeiro deles corresponderia às visões sociológicas da atividade; o segundo, às análises econômicas do segmento; e o terceiro, às elaborações de caráter mais contábil.

Ilustrando o primeiro tipo de abordagem, que procura analisar o Turismo de uma perspectiva abrangente, temos uma definição proposta por Wahab (1991:26), de acordo com o qual o “(...) *turismo é uma atividade humana intencional que serve como meio de comunicação e como elo da interação entre povos, tanto dentro de um mesmo país como fora dos limites geográficos dos países [envolvendo] (...) o deslocamento temporário de pessoas para outra região, país ou continente, visando à satisfação de necessidades outras que não o exercício de uma função remunerada*”. Na visão do autor, a prática do Turismo possuiria um caráter diverso e subjetivo, considerando-se que o intercâmbio cultural, o lazer e o descanso seriam algumas das principais motivações de sua realização.

Ainda em outro exemplo, dentro de uma olhar mais sociológico, Jafar Jafari se refere à atividade turística como aquela realizada pelo homem distante de seu local de residência, com uma indústria destinada a satisfazer suas necessidades e que gera impactos sobre os ambientes físico, econômico e sociocultural da área receptora (Beni, 1998). Portanto, a partir deste viés, fica bastante clara a amplitude de efeitos produzidos pela atividade e os fatores, de ordem material e simbólica, que remetem aos fenômenos sociais do Turismo, mesmo que as viagens motivadas por negócios e eventos geralmente não sejam enquadradas como tal dentro desta abordagem.

Além disso, nos parece bastante importante ressaltar o caráter multifacetado do fenômeno turístico porque, freqüentemente, questões ambientais, sociais e culturais passam ao largo das reflexões sobre os benefícios e impactos negativos do desenvolvimento da atividade, que abundam nos meios de comunicação nacionais e internacionais.

Em relação ao segundo grupo de concepções de Turismo, um bom exemplo de abordagem pode ser encontrado na definição da atividade adotada por Palomo (1990:15), qual seja, a de que o Turismo seria um “(...) *ato que supõe deslocamento e acarreta no*

gasto de renda, cujo objetivo principal é conseguir satisfação e serviços, que se oferecem através de uma atividade produtiva, gerada mediante uma inversão prévia". Diferentemente da abordagem anterior, o destaque aqui é apenas sobre os aspectos econômicos da atividade e, em especial, sobre a necessidade da constituição prévia de uma oferta de bens e de serviços a serem disponibilizados para os turistas (demanda).

Reconhecendo as limitações deste tipo de enfoque, é preciso frisar que grande parte do presente estudo também se concentra nos impactos econômicos do Turismo, ainda que a abordagem específica a respeito da organização do trabalho no segmento seja bastante diversa do usual. Assim, procurou-se ampliar o escopo de análise pela discussão de tais efeitos sociais da atividade, bem como, das Políticas Públicas de Turismo no País, complementando os pontos destacados dentro da abordagem inicial.

Neste ponto, como mencionado, é preciso salientar um terceiro grupo de definições, que se destinam a facilitar a manipulação das informações e dados e à operacionalização dos conceitos que envolvem o tema, isto é, um conjunto de concepções mais contábil sobre a atividade turística que busca viabilizar a mensuração dos seus impactos, sobretudo econômicos, de forma mais abrangente possível.

A OMT, por exemplo, fornece uma ampla gama de conceituações e categorias para o estudo da importância do segmento turístico no mundo que retomaremos a seguir. Em primeiro lugar, de acordo com a instituição, o Turismo se definiria pelo "*(...) conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e estadas em lugares distintos de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com fins de ócio, por negócios ou outros motivos*" (WTO, 2003).

Restringindo minimamente a atividade no espaço e no tempo (pois o Turismo ocorreria longe dos locais de trabalho e de moradia, a partir de um intervalo mínimo de 24 horas e, no máximo, de um ano), podemos dizer que a definição proposta pela OMT é bastante ampla com relação ao conjunto de fatores que estão envolvidos na realização da atividade e, também, a respeito das diferentes motivações das pessoas em viagem.

Em segundo lugar, no Sistema de Estatísticas do Turismo elaborado pela organização, se coloca um quadro de conceitos que procura dar conta das particularidades dos agentes turísticos e da estruturação da atividade (WTO: 2003). Em relação à demanda turística, são definidas quatro categorias de visitantes segundo os tipos de gastos efetuados

e às motivações de viagem, entre outros aspectos. Elas seriam os Turistas Internacionais (visitantes internacionais que pernoitam no local visitado); os Excursionistas Internacionais (que não pernoitam); os Turistas Internos (visitantes do próprio país que pernoitam no local); e os Excursionistas Internos (que não permanecem na localidade turística).

Mantendo o enfoque sobre a demanda turística, introduz-se o conceito de **consumo turístico**, que compreende os gastos realizados por ou para um determinado visitante, estando ele apenas de passagem no local ou não. Este consumo turístico pode então ser efetivado de cinco formas diferentes: pelos próprios visitantes; pelas famílias residentes, para recepcionar amigos ou parentes; pelas unidades produtivas, no caso de empresas que financiam os gastos de seus funcionários em serviço; pelas administrações públicas e congêneres; e pelo “resto do mundo”, no caso de residentes em viagem a outros países, hospedados gratuitamente em residência de parentes ou amigos, caracterizando-se como transferência em espécie.

Já em relação à **oferta turística**, a OMT elabora uma distinção importante entre os bens e serviços destinados e consumidos amplamente pelos turistas, e os bens e serviços que são utilizados e consumidos tanto pelos visitantes como pela população local. Segundo a OMT, os primeiros podem ser chamados de **bens e serviços característicos**, ou seja, aqueles que sem o Turismo deixariam de existir em quantidade significativa ou teriam o seu consumo reduzido substancialmente. Neste grupo, estariam (i) os serviços de alojamento; (ii) a provisão de alimentos e bebidas; (iii) as atividades de transporte (exceto os urbanos) e serviços associados (como a locação de automóveis); (iv) os serviços de organização de viagens e os guias turísticos; (v) os serviços recreativos e culturais; e outros.

Por sua vez, o segundo grupo é denominado de **bens e serviços conexos**, que são consumidos pelos visitantes em quantidades significativas, mas que não são típicos, muito menos exclusivos às atividades turísticas. Nesta categoria, portanto, estariam incluídos os bares e restaurantes, táxis, artigos de artesanato, teatro, cinema e vários outros serviços.

A partir desta definição de oferta turística, podemos precisar melhor as atividades de serviços que compõem o segmento turístico. Mas, no plano operacional, várias dificuldades ainda subsistem. No âmbito internacional, a OMT atualmente propõe uma classificação dessas atividades que é compatível com a terceira revisão da classificação de atividades econômicas elaborada pelas Nações Unidas, a International Standard Industrial

Classification – ISIC, de maneira a garantir a comparabilidade internacional das estatísticas sobre o Turismo (IBGE, 2007a).

No caso do estudo do segmento no Brasil, ainda se faz necessário que a delimitação das atividades turísticas tenha como referência a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Quadro 1, abaixo, descreve então a classificação geral das atividades de Turismo no País e sua compatibilização com as propostas internacionais.

Quadro 1 – Delimitação das Atividades de Turismo: Correspondência entre a International Standard Industrial Classification - ISIC (Rev. 3) e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE (1.0).

Descrição das Atividades	ISIC (Rev. 3)	CNAE (1.0)
1. Hotéis e similares	551	55.1
2. Restaurantes e similares	552	55.2
3. Serviços de transporte ferroviário de passageiros	6010 ⁽¹⁾	60.1
4. Serviços de transporte rodoviário de passageiros	6021 ⁽¹⁾ e 6022 ⁽¹⁾	6024 e 6025
5. Serviços de transporte marítimo de passageiros	611 ⁽¹⁾ e 612 ⁽¹⁾	61.1 ⁽¹⁾ e 6121
6. Serviços de transporte aéreo de passageiros	621 ⁽¹⁾ e 622	62.1 ⁽¹⁾ e 62.2 ⁽¹⁾
7. Serviços anexos ao transporte de passageiros	6303 ⁽¹⁾	63.2
8. Agência de viagens e similares	6304	63.3
9. Aluguel de bens e equipamentos de transporte de passageiros	7111 ⁽¹⁾ , 7112 ⁽¹⁾ e 7113 ⁽¹⁾	7110, 7121, 7122, e 7123
10. Serviços culturais	9232 e 9233	9252 e 9253
11. Serviços desportivos e outros serviços de lazer	9214 ⁽¹⁾ , 9219 ⁽¹⁾ , 9241 ⁽¹⁾ e 9249 ⁽¹⁾	9231, 9232, 9239, 9261 e 9262
(1) Somente uma parte das classes ou grupos está diretamente relacionada com as Atividades Características do Turismo		

Fonte: IBGE (2007a).

A partir do quadro, percebe-se a amplitude de ramos que compõem a atividade e a enorme dificuldade de sua delimitação, mesmo adotando-se o enquadramento metodológico elaborado pela OMT, uma vez que dentro de um mesmo código de atividade podem coexistir atividades *características*, *conexas* e mesmo, *não características* do Turismo, como no caso dos transportes marítimos de passageiros³⁵.

Em termos práticos, permanecem limitadas as possibilidades de separar estatisticamente de forma criteriosa quais as atividades que compõem a oferta turística, assim como, determinar precisamente o volume de consumo turístico no interior destas

³⁵ Dado o nível de agregação dos códigos de atividade, dentro do código 61.1, por exemplo, incluem-se tanto atividades de transporte marítimo de passageiros como parte do transporte de carga.

atividades. O restrito conhecimento sobre as proporções em que alguns dos serviços tidos como característicos são utilizados por turistas (por exemplo, os serviços de diversão de uma dada cidade turística) se mantém de modo muito evidente no Brasil, devido à ausência de dados ou um controle maior das informações sobre tais atividades, a despeito de valiosos esforços despendidos no intuito de uniformizar conceitos e modelos de apuração, consubstanciados no método de Conta Satélite do Turismo – CST (Embratur, 2002), ou em outros trabalhos mais recentes.

Por esta razão, quando se observam os dados divulgados por importantes instituições envolvidas no segmento, tais como o World Travel & Tourism Council (WTTC), deve-se adotar alguma cautela na análise das informações. Por exemplo, a metodologia de investigação utilizada pela instituição para retratar de maneira ampla a relevância econômica do Turismo nos diversos países do globo, concentra-se especialmente na demanda gerada pelos gastos totais dos visitantes. Neste caso, a dificuldade reside no fato de que as estimativas de tais gastos, para grande maioria dos países analisados, com a exceção dos poucos que possuem robustos sistemas de informação turística, tem como base algumas pesquisas realizadas sobre o consumo pessoal de norte-americanos durante viagens turísticas domésticas (WTTC & OEF, 2003). Com esse procedimento, a resultante freqüentemente encontrada em diversos estudos publicados é uma forte superestimação do volume de recursos e, em decorrência, do valor dos investimentos e do número de trabalhadores, mobilizados nas atividades turísticas das nações pesquisadas.

Paralelamente, no sentido de compreender analiticamente a dinâmica econômica do segmento, têm se destacado o uso dos conceitos de Indústria do Turismo e de Economia do Turismo. O primeiro conceito procura abarcar apenas os impactos econômicos das atividades diretamente relacionadas ao Turismo (entendido assim como um ramo de atividade) e o segundo é voltado para a percepção dos efeitos diretos e indiretos da atividade (podendo ser também compreendido como um campo de estudo)³⁶.

³⁶ Segundo o WTTC, este heterogêneo segmento, numa acepção ampla da oferta de serviços, comporia-se por: a) atrativos turísticos naturais, histórico-culturais, manifestações religiosas e populares, eventos e feiras profissionais, artísticos, culturais, religiosos, desportivos, sociais, gastronômicos etc.; b) equipamentos e serviços turísticos: meios de hospedagem, instalações com serviços de alimentação, agências de turismo, transportadoras turísticas, instalações e serviços para eventos, centros e espaços de entretenimentos, locadoras de automóveis, embarcações e aeronaves, instalações comerciais e instituições financeiras etc.; e c) infraestrutura de apoio turístico como sistema de transporte (rodoviário, aéreo, ferroviário, aquático etc.), sistema de informação e comunicação, infra-estrutura básica etc. (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006).

Apesar de útil, a idéia de uma Indústria do Turismo, no entanto, traz dificuldades na análise do segmento, pois, na realidade, a atividade possui uma organização muito distinta da organização de um setor industrial, particularmente, quanto às articulações dinâmicas existentes entre os diversos ramos que o compõe.

De acordo com as proposições metodológicas do IBGE (2007) para o estudo do segmento, tanto a diversidade de perfis e motivações dos turistas na realização de viagens, como de outros condicionantes dos destinos turísticos (condições naturais, econômicas, etc.) resultam em produtos heterogêneos de tal forma que não seria possível afirmar a existência de um processo de produção comum – ou uma função de produção própria – ao Turismo, determinando-o como uma atividade econômica singular. Dado que uma indústria se caracteriza pela produção em massa, pela padronização de produtos e pela racionalização do processo de trabalho (Sandroni, 1999), a denominação de uma “Indústria do Turismo” não parece, portanto, se adequar plenamente às características particulares da atividade.

Neste sentido, segundo Rosa e Oliveira (2005), a adoção do enfoque de uma cadeia produtiva do Turismo, em substituição à noção de indústria, se justificaria pela interdependência do conjunto de empresas que compõem o segmento turístico, uma vez que o produto final característico da atividade é um contrato de venda simultânea de vários serviços turísticos. Outro estudo (BNB, 2000:11), por sua vez, considera a existência de um complexo do Turismo, conceituado como um “(...) *conjunto de atividades que articuladas formam uma cadeia produtiva*”.

Assim, embora incompleta, adotaremos como concepção sobre a organização do Turismo, frente a todas as dificuldades de avaliação dos impactos econômicos da atividade, a noção de Cadeia ou de Complexo Econômico do Turismo (CET), somando-se a este conceito, a distinção proposta por Árias et al (2003) entre atividades que formam um núcleo e uma periferia dentro do segmento. Como retomaremos no Capítulo 4, a separação das atividades características do Turismo entre núcleo e periferia permite uma nova abordagem sobre o segmento, pois, ao centrarmos o foco sobre as atividades que são mais exclusivamente relacionadas aos turistas e, ao mesmo tempo, determinantes para todo CET, busca-se superar, em parte, as imprecisões e as superestimações das análises muito gerais.

Deste modo, embora para a discussão da expansão e das transformações pelas quais passa o segmento turístico no Brasil, faremos amplo uso das informações mais gerais

disponíveis – que são fundamentais, mas guardam várias imprecisões – concentramos a nossa análise nas atividades nucleares do Turismo, isto é, nos ramos de alojamento, de transporte aéreo de passageiros, de transporte terrestre de passageiros, de agências de viagens, de aluguéis de veículos e atividades recreativas e culturais, para captarmos o cerne do dinamismo da atividade turística no país, sobretudo, depois de meados dos anos noventa.

2.2. A recente evolução do Turismo brasileiro

Como discutido em diversos artigos e estudos (DIEESE/CESIT, 2005), a partir das muitas transformações que ocorreram no sistema econômico nacional na década passada, o setor terciário amplia largamente a sua importância na geração de empregos e riqueza, ao mesmo tempo em que passa por um intenso processo de modernização e de redefinição das formas de organização das empresas e dos processos de trabalho.

Dentre as várias atividades do setor terciário, pode-se dizer que o Turismo foi particularmente afetado por este reordenamento geral da economia, bem como, pelas mudanças substanciais que acompanham o novo contexto político e econômico nacional. Além de trazer um grande crescimento do setor, este novo cenário refletiu as novas condições de funcionamento da economia brasileira, entre as quais se destaca o acirramento da concorrência interempresarial, com uma forte desnacionalização e concentração das empresas, uma grande introdução de inovações tecnológicas e organizacionais, e ainda, as profundas alterações nos marcos regulatórios de diversos ramos de atividade econômica.

Especificamente em relação ao Turismo, também são diversos os fatores que aparecem ligados ao processo de crescimento e mudança recente do segmento. No âmbito internacional, poder-se-ia destacar o avanço da globalização econômica, que aumenta o fluxo de negócios internacionais; as transformações dos transportes, através do surgimento de veículos mais velozes e com melhores instrumentos de navegação, barateamento das passagens aéreas, desregulamentação do tráfego aéreo comercial e crescimento dos cruzeiros marítimos e fluviais; as modificações dos sistemas de comunicação, facilitando o acesso à informação e despertando o interesse sobre novos destinos e culturas; e o avanço das tecnologias da informação, que afetaram profundamente toda a cadeia turística (Rejowski e Solha, 2002; BNB, 2000).

Já no âmbito nacional, como fatores importantes para o crescimento da atividade turística, podemos frisar a estabilização econômica, que favoreceu os investimentos (nacionais e estrangeiros) e também permitiu a ampliação do crédito ao consumidor; a diversificação dos meios de hospedagem; o barateamento do transporte aéreo, inclusive, pela possibilidade de fretamento de aeronaves (vôos charter); o surgimento de políticas específicas para o segmento; a ampliação da infra-estrutura básica e turística, e a própria diversificação da atividade, com a expansão do Ecoturismo, do Turismo rural, do Turismo de aventura, do Turismo de negócios, entre outros (Lima, 2003; Cruz, 2001; Solha, 2002).

Porém, um olhar panorâmico sobre a evolução dos indicadores do Turismo no País a partir da década de noventa nos permite notar que o rápido e positivo crescimento dos negócios ocorreu lado a lado à permanência de algumas de suas principais características estruturais, muitas das quais bastante negativas, e que, todavia, se acentuaram com o próprio processo de transformação e desenvolvimento verificado. Buscaremos, assim, explicitar os aspectos de continuidade e de mudança do Turismo brasileiro, num plano mais geral e no interior dos principais ramos de atividade que compõem o CET, ainda que sejam restritas as informações disponíveis para a realização desta tarefa.

A trajetória do número de turistas internacionais no mundo e no Brasil, mostrada na Tabela 1, nos dá uma boa idéia da intensidade do crescimento do segmento no curto espaço de tempo compreendido entre os anos de 1995 e 2007. Deve-se ressaltar que tal expansão da atividade acompanha, na realidade, um longo movimento de aumento dos fluxos de viagens no mundo, há mais de três décadas³⁷ e que tem, por várias razões, um papel muito importante sobre o dinamismo do segmento no País.

³⁷ É o que se evidencia a partir dos dados da OMT: em 1974, o número de turistas internacionais alcançava 205,7 milhões; em 1984, este número atingia a marca de 316,4 milhões; e em 1994, 550,5 milhões de pessoas realizaram viagens internacionais (Rejowski e Solha, 2002).

Tabela 1 – Número de Turistas Internacionais no Brasil – 1995/2007.

Ano	Chegada de Turistas					
	Mundo (Milhões)	Variação (%)	América do Sul (Milhões)	Variação (%)	Brasil (Milhões)	Variação (%)
1995	565,5	-	11,8	-	1,9	-
1996	596,5	5,48	12,9	9,32	2,7	42,11
1997	610,8	2,40	13,5	4,65	2,8	3,70
1998	626,6	2,59	15,5	14,81	4,8	71,43
1999	650,2	3,77	15,1	(2,58)	5,1	6,00
2000	689,2	6,00	15,2	0,66	5,3	4,03
2001	688,5	(0,10)	14,6	(3,95)	4,8	(10,16)
2002	708,9	2,96	12,7	(13,01)	3,8	(20,70)
2003	696,6	(1,74)	13,7	7,87	4,1	9,19
2004	765,5	9,89	16,2	18,40	4,8	15,99
2005	802,5	4,83	18,2	12,20	5,4	11,76
2006	847,3	5,58	18,7	2,75	5,0	(6,36)
2007	903,3	6,61	19,9	6,42	5,0	0,18

Fontes: OMT *apud* Embratur, 2003a; MTur, 2008c.

Pela tabela acima, é bastante visível o aumento contínuo do número de turistas internacionais no período destacado, com exceção de apenas dois anos (2001 e 2003) em que ocorreram quedas no fluxo de viajantes, mas que, entretanto, pouco afetou a trajetória de crescimento de 59,7% no total de turistas captados pela OMT. Deste modo, em 1995 estimava-se a existência de 565,5 milhões de turistas e, após de 12 anos, este montante eleva-se para 903,3 milhões de pessoas. Sem dúvida, trata-se de uma expansão muito significativa, tanto em comparação com os demais segmentos de atividade econômica, quanto pelos fortes impactos (sociais, econômicos, culturais, ambientais) que são gerados pela atividade no globo.

Com o foco na América do Sul, temos que o crescimento do Turismo internacional se manifesta de maneira ainda mais expressiva, embora o ritmo deste aumento tenha se mostrado muito mais instável, pela queda no número de viajantes em 1999, em 2001 e em 2002, e pela rápida elevação nos demais anos. De todo modo, o ingresso de turistas estrangeiros em países sul-americanos apresentou um aumento de 68,6% no período, portanto, acima da média mundial.

No Brasil, em particular, com a exceção dos anos de 2001, 2002 e 2006, em que houve uma importante diminuição o ingresso de turistas internacionais, e de 2007, em que

ocorre um pequeno crescimento, o aumento de visitantes externos foi muito elevado, contínuo e com grandes picos, sobretudo em 1998, em 1996 e, em menor medida, entre 2003 e 2005³⁸. Desta maneira, ao final do período entre 1995 e 2007, o número de turistas internacionais havia quase triplicado, atingindo a casa de 5 milhões, pelo crescimento de 163%, bem à frente da média ampliação encontrada entre os países sul-americanos. De fato, tal crescimento do número de turistas estrangeiros serve para reforçar as indicações sobre a grande potencialidade de expansão da atividade no País, que parecia estar bastante reprimida nos anos anteriores.

Em relação ao número de turistas domésticos no Brasil, pelas inúmeras dificuldades de mensuração, são poucos os dados que se encontram disponíveis atualmente. As estimativas apresentadas na Tabela 2, compreendendo os anos de 1998, 2001 e 2005, apontavam, respectivamente, 38,2 milhões, 41,3 milhões, e 42,8 milhões de turistas³⁹, representando entre 23% e 24% (2001) da população brasileira, o que são indicadores relativamente reduzidos frente a vários outros países⁴⁰. Nota-se, contudo, que neste intervalo de tempo houve um importante crescimento de 12% no total de turistas domésticos e que a participação deste tipo de demanda turística no total de viagens do País, em comparação com a demanda internacional, é francamente majoritária (em torno de 90% do total).

Tabela 2 – Número de Turistas Domésticos no Brasil – 1998/2005.

Anos	População Total (milhões)	Turistas Domésticos (milhões)	Total de Turistas em relação à População (%)	Varição (%)
1998	161,8	38,2	23,6	-
2001	172,4	41,3	24,0	8,12
2005	183,4	42,8	23,3	3,63

Fontes: FIPE/Embratur (2002, 2007); IBGE, 2007b.

³⁸ Ressalta-se, no entanto, que em 1998 o grande aumento do número de visitantes deve-se às mudanças na metodologia de contagem de ingressantes no País por via terrestre (Alban, 2006).

³⁹ A base de cálculo para o número de turistas leva em consideração a propensão média a viajar por domicílio, que por sua vez varia por classe de tamanho urbano do município onde se insere o domicílio (Cf. Fipe/Embratur, 2002).

⁴⁰ A título de comparação, na Espanha, em 2005, foram registrados 70,6 milhões de turistas domésticos alojados em estabelecimentos hoteleiros, sendo que a população do país era estimada, neste mesmo ano, em 44,1 milhões (Brasil-MTur, 2006a).

Entre os demais indicadores da expansão da atividade turística, um dos mais importantes e incertos diz respeito à contribuição do Turismo na geração de riqueza, isto é, refere-se à participação da atividade no PIB brasileiro. É interessante notar que os primeiros dados existentes para a década de noventa já revelavam as dificuldades de mensuração, e uma evidente superestimação, da importância econômica das atividades turísticas internas. Em grande medida, isto seria representativo tanto da carência de dados quanto do empenho e interesse em legitimar e/ou comprovar o bom desempenho da atividade no território nacional. A Tabela 3, a seguir, pode ilustrar bem este tipo de estimativa da participação da atividade turística na economia brasileira, entre os anos de 1990 e 1995.

Tabela 3 - Estimativa do PIB Turístico e sua Participação no PIB Nacional
(em R\$ milhões, valores de 1995).

Anos	PIB	PIB Turístico	PIB Turístico/ PIB Total (%)
1990	575.995	52.419	9,10
1991	577.890	42.938	7,43
1992	572.838	39.610	6,91
1993	596.837	-	-
1994	631.574	48.740	7,72
1995	658.100	52.670	8,00

Fonte: MICT/Embratur-Fade/UFPE, *Apud* SAAB (1999).

Devido às fragilidades metodológicas, além de representarem um volume superestimado de recursos, porque tanto em termos absolutos como relativos às cifras sugerem uma movimentação econômica da atividade que não foi alcançada nem mesmo no início da década de 2000, os dados acima apontam para um declinante desempenho do Turismo na primeira metade dos anos 1990. Na realidade, é importante destacar que um desenvolvimento mais consistente do segmento só passaria a existir a partir de meados da década, após a estabilização da economia e o grande aporte de investimentos públicos e privados na atividade.

Neste contexto, algumas informações mais recentes, elaboradas pelo WTTC e que abarcam o período de 1995 a 2007, parecem nos auxiliar numa estimativa um pouco mais apurada dos impactos econômicos do Turismo, embora permaneça aí alguma superestimação dos dados. Na Tabela 4, a seguir, é possível observar o desempenho da atividade na geração de riqueza dentro da economia mundial e brasileira.

**Tabela 4 – PIB da Indústria e da Economia do Turismo no Brasil e no Mundo –
1995/2007 (em US\$ bilhões, valores de 2000).**

Ano	Mundo				Brasil			
	Economia do Turismo	Indústria do Turismo	Eco. Tur./ PIB (%)	Ind. Tur./ PIB (%)	Economia do Turismo	Indústria do Turismo	Eco. Tur./ PIB (%)	Ind. Tur./ PIB (%)
1995	2745,14	1023,92	9,91	3,70	31,0727	11,3835	5,34	1,96
1996	2922,14	1093,42	10,23	3,82	32,3181	12,3932	5,43	2,08
1997	3069,92	1148,81	10,39	3,87	35,0155	13,5711	5,69	2,20
1998	3213,73	1198,30	10,69	3,99	35,8466	14,1487	5,82	2,30
1999	3324,94	1237,31	10,79	4,02	38,5317	15,7348	6,23	2,55
2000	3449,89	1279,37	10,71	3,97	39,6132	16,1451	6,15	2,51
2001	3438,65	1262,14	10,56	3,87	41,2532	16,4959	6,28	2,51
2002	3391,13	1238,05	10,26	3,74	42,5536	17,2199	6,21	2,51
2003	3353,97	1218,95	9,89	3,59	42,1759	17,5175	6,16	2,56
2004	3474,54	1241,77	9,85	3,51	44,0786	17,7661	6,14	2,48
2005	3601,45	1267,12	9,84	3,44	44,5221	18,1925	5,98	2,44
2006	3707,27	1285,19	9,71	3,34	45,4303	18,3048	5,91	2,38
2007	3861,34	1333,90	9,71	3,32	49,4301	19,7853	6,05	2,42

Fonte: WTTC, 2008.

No período destacado, vê-se um expressivo aumento da geração de valores na Economia do Turismo no mundo (de US\$ 2.745 bilhões para US\$ 3.861 bilhões, ou um acréscimo de 40,6%, a preços de 2000), superior à própria ampliação da Indústria do Turismo, que também teve um desempenho bastante positivo – com um crescimento de 30,3%, passando de aproximadamente US\$ 1.024 para 1.334 bilhões –, indicando-nos toda a importância dos efeitos encadeadores da atividade sobre o desenvolvimento econômico, principalmente, nos países mais pobres.

As estimativas da participação econômica do Turismo no PIB mundial indicam também que esta representa um percentual muito elevado, em torno de 10% do produto, embora apresente um decréscimo e alguma oscilação no período. Assim, nota-se que a participação observada de 9,91% em 1995 atingiu um pico em 1999 (10,79%) e caiu para apenas 9,71% em 2007 (perda de 0,2 p.p. em relação ao ponto inicial). Quanto à participação relativa da Indústria do Turismo no PIB, mais acentuadamente, ocorre uma redução de 0,38 p.p. entre 1995 e 2007, porque no primeiro ano selecionado a atividade representava 3,7% da economia mundial, e no último, somente 3,32%. De tal modo, se a

economia e indústria do Turismo demonstram sua importância, a observação da dinâmica do segmento sugere perspectivas mais modestas e mais instáveis do que usualmente se aponta.

No caso do Brasil, por outro lado, os índices de variação da economia do Turismo se colocaram de maneira um pouco mais evidente. A Economia do Turismo apresentou uma alta expressiva de 59%, saindo de US\$ 31 bilhões para US\$ 49,4 bilhões, e a Indústria do Turismo cresceu além (74,3%), passando dos US\$ 11,3 bilhões, em 1995, para US\$ 19,7 bilhões, em 2007, num ritmo bastante à frente do que o restante da economia nacional. Isto também se revela, em menor medida, no aumento da participação do segmento no PIB brasileiro. A Economia do Turismo representava 5,34% do Produto em 1995 e chega ao patamar de 6% em 2007, ao passo que a Indústria do Turismo significava 1,96% e atinge 2,42% do PIB, em doze anos.

Mesmo com um crescimento expressivo, destaca-se que são números muito mais modestos do que aqueles postulados ao longo dos anos noventa pelas entidades do setor, inclusive, as oficiais (Embratur, 2000; Saab, 1999), ficando, ademais, também bastante abaixo da participação média do Turismo na economia mundial.

Outra ordem de processos que permitem visualizar o crescimento e dinamismo do Turismo brasileiro nos últimos anos diz respeito à rápida diversificação da atividade, seja de destinos, seja das suas várias modalidades. Segundo Solha (2002), a partir de 1996, quando ocorre a expansão do número de empresas turísticas e a melhoria das condições de acessibilidade, outras localidades turísticas começam a se destacar para o público doméstico e internacional, para além da já reconhecida cidade do Rio de Janeiro, intensamente visitada durante o verão e o carnaval⁴¹.

Algumas destas localidades e territórios seriam as regiões do Pantanal e Amazonas, Manaus e o Município de Bonito (MS), que ganham força, principalmente, pela atratividade dos espaços naturais, pelo Turismo de aventura e pelo ecoturismo; as cidades

⁴¹ Principal destino do turismo internacional no país, como poderemos comprovar mais à frente, a capital carioca possui uma forte tradição e competitividade no segmento, tanto pelos vários atrativos naturais e culturais da cidade, como pela ampla estrutura de serviços de entretenimento, lazer, esportes, compras, alojamento, etc.. Por seus grandes impactos, o Reveillon e o carnaval carioca se destacam como os dois eventos turísticos mais importantes da cidade, resultando em taxas de ocupação hoteleira próximas a 100% e num grande volume de gastos na localidade. Em 2003, por exemplo, US\$ 136 milhões foram arrecadados somente pela prefeitura do Município durante o carnaval (Saporito, 2003) e em janeiro de 2008, estimava-se

de Blumenau (SC), Barretos (SP), Parintins (AM) e Salvador (BA), que neste período se sobressaem por suas grandes festas, conhecidas em nível nacional – a Oktoberfest em Santa Catarina, a Festa do Peão de Barretos, a Festa do Boi-Bumbá no Amazonas e o carnaval baiano⁴²; e as cidades de Fortaleza (CE), Jericoacoara (CE), Natal (RN), Mangue Seco (BA), Ilhéus (BA) e Lençóis (BA) que expandem seus fluxos turísticos rapidamente, a partir da exploração do Turismo de “sol e mar” e com a ajuda de uma grande exposição nos meios de comunicação que as tornam “moda” durante muitas temporadas.

Além disso, a autora enfatiza importância da melhoria da infra-estrutura de acesso e de serviços para a alavancagem da atividade em alguns destinos, como no caso de Porto Seguro (BA) – que deu um grande salto após a ampliação de seu aeroporto e do aumento dos vôos fretados (charter) para o local –, e a contribuição dos esforços de resgate do patrimônio histórico e cultural que resultaram num grande incentivo ao Turismo voltado para a cultura, ainda mais porque na década de 1990 houve o tombamento como Patrimônio da Humanidade pela Unesco de diversas cidades do país (Diamantina/MG, Ouro Preto/MG, Sete Povos das Missões/RS e Olinda/PE).

No mesmo sentido, a diversificação do Turismo no Brasil também pode ser ilustrada nos 396 roteiros turísticos identificados no Ministério do Turismo, que englobam 1.027 municípios, colocados em 149 regiões turísticas (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006). Tais roteiros, por sua vez, abarcariam uma variedade de segmentos, tais como o Ecoturismo, o Turismo de Estudos e Intercâmbio, o Turismo Cultural (cívico, místico, arquitetônico, esotérico, gastronômico, histórico, religioso), o Turismo de Pesca, o Turismo de Aventura, o Turismo de Sol e Praia, o Turismo de Negócios e Eventos, o Turismo de Esportes, o Turismo Náutico (cruzeiros), e o Turismo Rural. Ademais, em discussões recentes sobre a segmentação do Turismo, apresentam-se como novas modalidades o Turismo Científico, o segmento de intercâmbio cultural, o Turismo Pedagógico, o Enoturismo, e mesmo, o Turismo Espacial (Ansarah, 2005).

Contudo, por trás destes indicadores de um rápido e importante crescimento da atividade nos últimos anos, é fundamental ressaltar alguns aspectos estruturantes e gerais de

uma cifra 705 mil visitantes ao Rio para a festa do ano, com uma movimentação de R\$ 1,5 bilhão e a geração de 100 mil postos de trabalho (Carnaval deve movimentar R\$ 2 bi e criar 325 mil empregos, 2008).

⁴² A importância do evento pode ser expressa, de acordo com a Empresa Municipal de Turismo de Salvador (EMTursa), nos R\$ 500 milhões arrecadados para a cidade e na geração de 200 mil novas vagas de emprego (Carnaval deve movimentar R\$ 2 bi e criar 325 mil empregos, 2008).

toda a cadeia que delimitam mais profundamente o seu desenvolvimento e as principais características e entraves encontrados no Turismo do País.

Segundo recentes estudos⁴³, podem ser destacados a respeito da organização e desempenho do segmento no Brasil ao menos cinco aspectos essenciais. O primeiro é a participação pouco significativa da atividade nacional dentro do contexto do Turismo mundial, de maneira próxima à participação do PIB brasileiro na economia global. Em segundo lugar, a baixa competitividade do segmento no Brasil em comparação com os 41 países com maior PIB turístico no mundo, o que situa-nos entre o grupo de países com baixo dinamismo turístico (taxa de crescimento abaixo da média mundial, embora o Turismo possa ter aumentado a sua participação na economia doméstica) e com baixo grau de importância da atividade na economia nacional⁴⁴. Em terceiro lugar, a alta concentração do Turismo nas regiões Sul e Sudeste do País, tanto do ponto de vista da geração de riqueza e oferta de serviços turísticos quanto dos fluxos emissores e receptores de visitantes (nacionais e internacionais), o que restringiria em muito o potencial de desenvolvimento da atividade em outras regiões mais pobres. Em quarto lugar, a baixa renda da maioria da população e a reduzida participação do consumo turístico nas despesas familiares, limitando drasticamente a capacidade de crescimento da atividade. E, por fim, em quinto lugar, a fraca competitividade do Turismo em relação à média do setor de Serviços quanto aos índices de produtividade, de escala, de capacidade de agregação de valor e de rentabilidade (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006).

⁴³ Trata-se do Projeto “O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas para o Setor”, realizado sob a parceria do Ministério do Turismo, do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) e do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) do Instituto de Economia da Unicamp, que contou com os esforços de diversos pesquisadores e produziu 9 notas técnicas temáticas (Análise de Competitividade da Oferta e Demanda Turísticas no Brasil; Turismo e a Dimensão Social; Dimensão Meio Ambiente; Dimensão Cultural; Padrão de Financiamento; Instituições e Políticas Públicas; Infra-estrutura; Tecnologia da Informação; Desenvolvimento Regional e APL), 6 notas técnicas setoriais (Serviços de Hospedagem; Operadoras de Turismo e Agências de Viagem e Estudo de caso CVC; Transporte Marítimo; Transporte Aéreo; Serviços de Alimentação; Serviços de Transporte) e 3 estudos de casos internacionais (Espanha; México; Austrália).

⁴⁴ No estudo sobre a competitividade do Turismo os países foram separados em quatro grupos. No primeiro grupo situaram-se as nações com um maior dinamismo da atividade (crescimento bem superior à taxa média mundial entre 1994 e 2004) e cujo Turismo possui uma participação elevada no PIB. No segundo grupo estariam os países em que a atividade apresenta um grande dinamismo, mas uma pequena importância no PIB. No terceiro grupo, colocam-se os países nos quais o grau de importância da atividade turística é superior que a média mundial e que, no entanto, o dinamismo da atividade tem sido fraco. O Brasil (juntamente com Argentina, Bélgica, Japão, Alemanha, Indonésia e outros) pertenceria assim ao quarto grupo de países, cujas características foram descritas acima (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006).

Os aspectos acima ressaltados deixam claro, portanto, que o Brasil está longe de se consolidar como uma referência no mercado turístico internacional, ao mesmo tempo em que se explicita que a pequena expressão da atividade dentro da economia nacional está ligada às condicionantes estruturais do desenvolvimento do País, tais como as desigualdades regionais e de renda, aliadas a uma situação técnica e empresarial pouco competitiva.

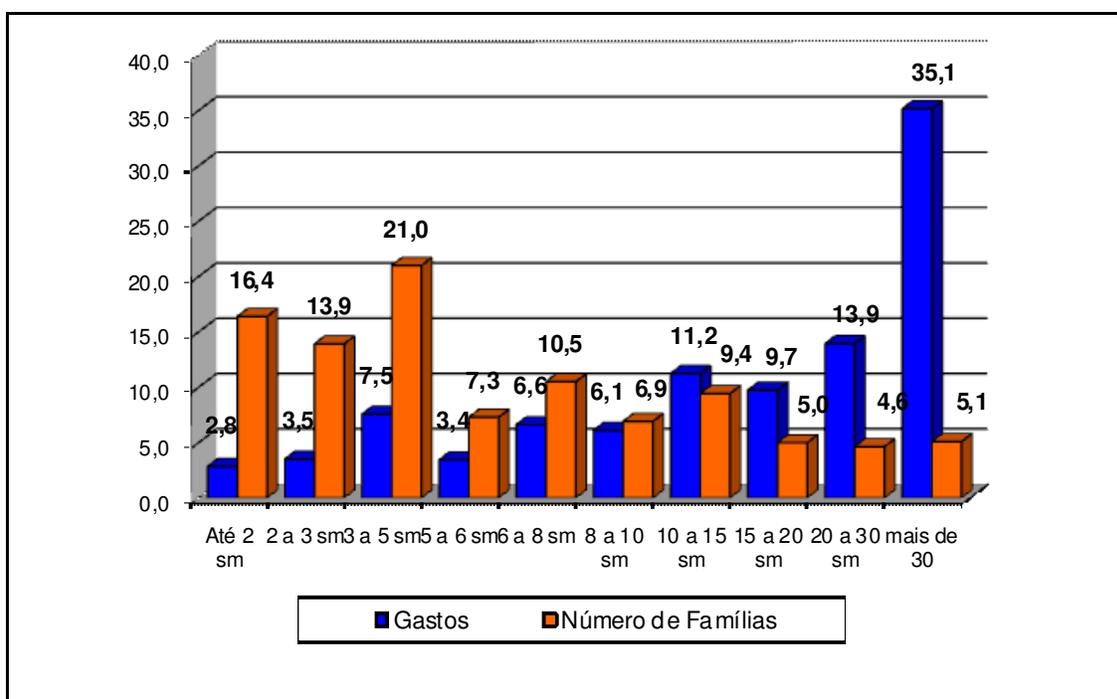
As informações a seguir sobre os fluxos e o perfil da demanda turística nacional permitem reforçar estas considerações. Os levantamentos realizados pela FIPE e a Embratur indicam como características destes fluxos: o lazer como principal motivação das viagens (77,1% das respostas em 1998, 76,1% em 2001 e 83,4% em 2005); as residências de parentes ou amigos como os principais locais de alojamento (opção de 73,2% dos entrevistados em 1998, de 66% em 2001, e de 55,6% dos turistas em 2005, apesar do aumento da participação dos hotéis como opção de hospedagem, de 11,5% em 1998 para 27,6% em 2005); um tempo médio de viagem de 10 dias; e o carro como o meio de transporte mais utilizado (despontado com uma participação de 48,7% das respostas em 2005), embora, de um lado, em 2001 e 1998 o ônibus de linha tenha sido o meio de transporte mais utilizado, respectivamente, em 36,6% e 49,6% do total dos deslocamentos e, de outro lado, tenha ocorrido o aumento da utilização do transporte aéreo, cuja participação sai de 6,8% em 1998 para 14,9% em 2005 (Fipe/Embratur, 2002; Fipe/Embratur, 2007).

O ponto que se deve atentar aqui é que este perfil de Turismo, em relação à geração de receitas para o segmento, traz impactos modestos em comparação com o perfil encontrado em vários outros países, assim como, num quadro em que há uma difusão mais ampla do Turismo de negócios, sobretudo por uma utilização maior de hotéis e do transporte aéreo.

Mas, para além dos indicadores do perfil de gasto turístico, importa destacar o elemento crucial na determinação da potencialidade de expansão do Turismo doméstico que se refere aos níveis de renda e de sua distribuição extremamente desigual no Brasil. As informações da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) do IBGE, sobre o biênio 2002/2003, revelavam que o Turismo ainda pode ser considerado um bem de luxo, pois, em média, os gastos com viagens significavam apenas 1,6% do consumo das famílias

brasileiras e, além disso, quase a metade dos gastos turísticos esteve concentrada entre as famílias dos estratos mais elevados de renda total (20 ou mais salários mínimos), que representam uma parcela muito limitada da população nacional, de apenas 9,7% do total de famílias (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006). O Gráfico 1, a seguir, permite visualizar esta grande concentração, em estratos de renda e em número de famílias, dos gastos em viagens do país.

Gráfico 1 – Distribuição das Famílias, Segundo a Participação nos Gastos em Viagens e no Número Total de Famílias, de acordo com Faixa de Renda. Brasil – 2002/2003 (Em Salários Mínimos).



Fonte: POF-IBGE, 2003 *apud* Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006.

Deste modo, não apenas o aumento da renda nacional, mas a sua melhor distribuição poderia trazer fortes impactos sobre o crescimento do Turismo no País, com ganhos sociais importantes.

Outro aspecto relevante envolvendo o Turismo e a distribuição de renda nacional nos remete à questão da grande desigualdade regional existente no Brasil. O potencial da atividade turística na promoção do desenvolvimento local e regional é amplamente enfatizado no meio político e acadêmico, contudo, o fato é que, do ponto de vista do consumo, os gastos das famílias brasileiras das regiões mais ricas do País se distribuem

apenas marginalmente nas regiões mais pobres, se concentrando nas próprias regiões de origem ou no exterior (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006).

Neste sentido, a Tabela 5, abaixo, indica para os anos de 1998 e 2001, a concentrada distribuição dos gastos turísticos tendo como origem a Região Sudeste – com 44,9% do total de gastos, estimados em R\$13,2 bilhões em 1998, e com o aumento de sua participação para 51,8%, em 2001, sobre o montante estimado de R\$14,4 bilhões (FIPE/Embratur, 2002). A Região Sul só aparece de maneira bem modesta, em 2001, em segundo lugar no volume de gastos com 15,5% do total, seguida pela Região Nordeste (14,6%), embora em 1998 a participação da Região Sul tenha sido inferior à nordestina (14,0% contra 19,2%). As regiões Norte e Centro-Oeste, por sua vez, figuram de maneira marginal no total dos gastos turísticos, tendo a primeira delas reduzido a sua participação, de 14,3%, em 1998, para 6,7%, em 2001, e a segunda delas aumentado a mesma de 7,7% para 11,4% no último ano.

Tabela 5 – Distribuição de Gastos e Receitas do Turismo, por Regiões. Brasil – 1998/2001.

Regiões	Gasto (%)		Receita (%)		Relação Gasto/Receita	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Norte	14,3	6,7	5,6	4,0	2,56	1,66
Nordeste	19,2	14,6	37,9	33,1	0,51	0,44
Centro-Oeste	7,7	11,4	6,3	5,5	1,23	2,08
Sudeste	44,8	51,8	34,1	40,7	1,31	1,27
Sul	14,0	15,5	16,1	16,6	0,87	0,93
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00

Fonte: FIPE/Embratur, 2002.

Em relação às receitas do Turismo, observa-se também uma grande concentração regional, basicamente entre as regiões Sudeste e Nordeste, pois, em 1998, a participação da primeira região no total era de 34,1%, e da segunda de 37,9%, e em 2001, a Região Sudeste concentrava 40,7% das receitas turísticas, já à frente da participação da Região Nordeste, com 33,1%. Nas demais regiões, a participação neste fluxo permaneceu praticamente estável, com uma maior importância da Região Sul (16%), Centro-Oeste (5,5% em 2001) e Norte (4,0%).

De todo modo, apesar da forte concentração regional, podemos verificar que as regiões Nordeste e Sul exercem um papel relevante na captação de recursos de outras regiões, pois há um maior volume de receitas do que gastos dentro da atividade turística, que se acentua entre 1998 e 2001 no caso do Nordeste, ao passo que nas demais regiões predominam os gastos turísticos ao invés das receitas, especialmente, nas regiões Centro-Oeste e Norte. Isto também serve para indicar que o potencial de atração turística destas duas últimas regiões, até o período analisado, não era bem aproveitado.

Sob um ângulo um pouco distinto, a distribuição dos fluxos de turistas domésticos, na Tabela 6, reforça a mesma percepção da grande concentração regional da atividade. Os dados disponíveis permitem acompanhar a evolução dos fluxos de pessoas entre 1998 e 2005. Novamente, o Sudeste é a região que mais se destaca com a maior de emissão e recepção de turistas nacionais: entre 1998 e 2005, a participação desta região, como origem dos visitantes, aumenta de 40,8% para quase dois terços do total (64,7%) e, como destino dos turistas, passa de 38,0% para 52,0%, assinalando a tendência de uma intensificação da concentração da atividade. Já a segunda posição de destaque ficou para a Região Sul, pois manteve, com um pequeno aumento, seu grau de participação como origem dos visitantes, de 16% para 17,5%, em 2001, estabilizando-se aí, ao mesmo tempo em que a sua participação dentro das destinações do país se eleva de 16,2% para 19,5% entre 1998 e 2005.

Tabela 6 – Maiores Regiões Emissoras e Receptoras de Turistas. Brasil – 1998/2005.

Regiões	Origem (%)			Destino (%)			Relação Emissão/Recepção		
	1998	2001	2005	1998	2001	2005	1998	2001	2005
Norte	9,4	3,5	2,0	8,1	2,7	2,2	1,16	1,29	0,91
Nordeste	27,5	24,2	10,2	31,8	29,1	19,3	0,87	0,83	0,53
Centro-Oeste	6,2	5,5	5,3	5,8	6,3	7,0	1,07	0,88	0,76
Sudeste	40,8	49,2	64,7	38,0	43,5	52,0	1,07	1,13	1,24
Sul	16,0	17,5	17,5	16,2	18,4	19,5	0,99	0,95	0,90
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00	1,00

Fontes: FIPE/Embratur, 2002; FIPE/Embratur, 2007.

A Região Nordeste, porém, teve a sua participação nos fluxos de turistas diminuída nos anos apontados. Quanto à origem dos fluxos, a região participava com 27,5%, em 1998,

mas, cai para 24,2%, em 2001, e para 10,2% em 2005. E, como destino dos turistas, reduz igualmente a sua participação de 31,8% para 19,3% neste intervalo de tempo. Na Região Norte, o movimento foi de grande queda da participação, tanto na emissão (de 9,4% para 2,0%) quanto na recepção (de 8,1% para 2,2%) de turistas, e, por fim, na Região Centro-Oeste, apesar de pouco expressiva, ocorreu a diminuição de sua participação na emissão de visitantes (de 6,2% para 5,3%, em 2006), mas, com um pequeno aumento na recepção dos mesmos (de 5,8% para 6,3%, e depois, 7,0% do total).

Os dados acima também apontam um desempenho mais forte das regiões Nordeste e Sul na atração de turistas, que se acentua no período destacado, ao passo que também há um aumento da participação das regiões Centro-Oeste (a partir de 2001) e Norte (em 2005) neste sentido. Em contrapartida à maior atração de pessoas, a Região Sudeste, no entanto, continua como pólo absoluto na emissão de turistas, respondendo por mais da metade de todos os fluxos turísticos domésticos emissivos.

Do ponto de vista da distribuição espacial do Turismo, estas informações se completam quando vislumbramos as localidades nacionais mais visitadas pelos turistas domésticos, na Tabela 7. Nota-se que, além de concentrado regionalmente, o Turismo brasileiro também possui como uma característica expressiva a sua grande concentração nos grandes centros urbanos.

Tabela 7 – Principais Cidades Visitadas pelos Turistas Domésticos – 1998/2001.

Destinos	Fluxo de Turistas (%)	
	1998	2001
São Paulo	4,1	4,6
Rio de Janeiro	3,5	3,2
Fortaleza	2,5	2,4
Salvador	1,6	2,0
Natal	1,6	1,8
Porto Alegre	1,5	1,7
Santos	1,4	1,7
Belo Horizonte	1,0	1,7
Recife	1,9	1,6
Itanhaém	-	1,6
Brasília	1,2	1,6
Porto Seguro	1,4	1,4
Curitiba	1,6	1,4

Fonte: FIPE/Embratur, 2002.

As 13 cidades listadas acumulavam, respectivamente, 23,3% e 26,7% do total dos fluxos turísticos domésticos em 1998 e 2001, sendo que estão presentes neste grupo 10 das capitais de Estados do País. Nos dois momentos, o município de São Paulo é o que mais se destaca. Em 2001, por exemplo, detinha 4,6% do fluxo de visitantes, seguido pela cidade do Rio de Janeiro (3,2%), por Fortaleza (2,4%), Salvador (2,0%) e Natal (1,8%), todos estes municípios com participações bastante significativas.

Deste modo, podemos frisar que apesar do grande e diversificado potencial turístico existente nas regiões mais empobrecidas do território (Norte, Centro-Oeste e Nordeste) e em seus pequenos municípios, que poderiam se beneficiar muito do desenvolvimento (sustentável) da atividade, o Turismo ainda se expande de maneira muito concentrada nas regiões mais ricas da nação, principalmente, nas capitais.

A este respeito, uma das razões levantadas para a concentração dos fluxos do Turismo no País (além da desigualdade de renda), e que se constitui num importante gargalo da atividade, seriam as diferenças quanto às condições de infra-estrutura básica e turística entre os destinos nacionais e, também, as difíceis condições de acesso, sobretudo, pela baixa capilaridade dos transportes, de grande parte destes locais.

A partir de um trabalho de caracterização e análise das condições de infra-estrutura, dentro de uma abordagem que enfatiza a necessidade de equilíbrio entre a infra-estrutura de acesso (transportes) e de recepção de turistas (água encanada, coleta de lixo, acesso à energia elétrica e serviços de telecomunicações) como garantia de um desenvolvimento sadio da atividade, Ruas e Laplane (2006) concluem que só em uma pequena parcela do território nacional esta relação de equilíbrio é encontrada.

No plano macro, as Regiões Norte e Nordeste apresentariam as condições mais precárias de infra-estrutura, sob ambos os aspectos, ao passo que nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste haveria indicações de condições bem melhores, embora também existam aí importantes diferenças. A homogeneidade de tais condições entre capital e interior ocorreria, efetivamente, apenas nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e o no Distrito Federal⁴⁵. Vê-se, assim, que tanto do ponto de vista da

⁴⁵ Segundo o estudo, com relação aos transportes, o cenário se caracterizaria por ilhas, formadas por todas as capitais estaduais, nas quais se encontraria uma capacidade de transporte aéreo qualificada, circundadas por uma malha rodoviária extremamente precária nas regiões Norte e Nordeste, com baixa integração e capacidade de transbordar sua demanda turística; rodovias em estado apenas regular, na Região Centro-Oeste (excluindo-se o Distrito Federal), Minas Gerais e Espírito Santo; e por uma malha viária com conexões

competitividade externa, quanto a respeito da concentração dos fluxos turísticos regionais, são enormes os desafios encontrados, uma vez que estes estão vinculados a graves problemas estruturais da nação.

Outro elemento importante dentro da caracterização da atividade no Brasil se refere aos fluxos de demanda turística internacional, ainda mais se levarmos em conta que, no âmbito mundial, a participação do consumo de estrangeiros no consumo turístico total tem se mostrado cada vez mais ligada a um maior dinamismo e competitividade da atividade (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006).

Por gerar um volume de gasto relativamente maior do que aquele produzido pelo turista nacional – devido a uma renda média mais elevada, ao tempo médio de permanência mais longo e à utilização mais intensa de hotéis e do transporte aéreo⁴⁶ – os turistas internacionais se constituiriam no foco principal de diversas empresas e localidades, sobretudo, quando tais visitantes se originam de países com moedas fortes, não sendo por acaso, portanto, que já há muitos anos, o crescimento de tal demanda tem sido especialmente estimulado dentro do contexto das Políticas de Turismo do País⁴⁷.

A respeito do perfil dos turistas estrangeiros, na Tabela 8, a seguir, aparecem identificados os países de origem dos visitantes que mais chegaram ao País em 2001 e 2007. A primeira posição, em ambos os anos, é ocupada pela Argentina, cujo número de turistas residentes neste país correspondia a 28,8% do total de visitantes em 2001, e 18,3% em 2007 (somando mais de 920 mil pessoas). Na segunda colocação, também de maneira

eficientes entre cidades próximas e capilarização adequada para os fluxos de turistas, no Distrito Federal, na Região Sul e nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Já com relação à infra-estrutura receptiva, contatou-se condições bastante precárias em vários Estados, sobretudo, quanto ao acesso à água encanada. De maneira geral, as capitais estaduais apresentaram indicadores muito superiores ao das microrregiões dos Estados, e nas Regiões Norte e Nordeste, novamente, a situação se mostrou mais grave, até mesmo nas capitais do Acre, Maranhão, Rondônia, Amapá, Amazonas, Alagoas, Roraima e Piauí, que apresentaram condições inadequadas na cobertura de serviços básicos. Nos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Goiás os desequilíbrios encontrados foram moderados entre capitais e o interior; e as melhores condições de infra-estrutura receptiva foram apresentadas na Região Sul e nos demais Estados da Região Sudeste, como uma grande homogeneidade intra-regional, (Ruas e Laplane, 2006).

⁴⁶ De acordo com as pesquisas sobre a demanda turística externa, a principal motivação das viagens é o lazer e a visita a amigos e parentes, com algo em torno de 65% das respostas no biênio 2004/2005, seguida das viagens motivadas por negócios e eventos, com quase 30% do total. A principal forma de hospedagem desta demanda internacional são os hotéis, flats ou pousadas (para 59,7% dos visitantes em 2005) e o transporte aéreo se sobressai frente às outras formas de entrada no país (correspondendo a 73,5% do total de acessos). Além disso, o tempo médio de estadia no Brasil é de 12,7 dias e o gasto médio *per capita* foi estimado em US\$ 78,51, em 2005 (Brasil-MTur/Embratur, 2006).

⁴⁷ No entanto, o aprofundamento da internacionalização do Turismo no Brasil envolve riscos que discutiremos no próximo Capítulo, quando tratarmos das políticas específicas para o segmento.

continua nos dois anos, se encontravam os EUA, cujos turistas representavam 12,5%, em 2001, e 13,9%, em 2007, do total de visitantes. Portugal, Itália e Chile seriam os países emissores que aparecem na seqüência, com uma participação de 5,6%, 5,4% e 5,2%, respectivamente, em 2007.

Tabela 8 – Principais Países Emissores de Turistas para o Brasil – 2001/2005.

País	2001		2007		
	Nº de turistas	%	Nº de turistas	%	Posição
Argentina	1.374.461	28,8	920.210	18,3	1º
EUA	596.844	12,5	699.169	13,9	2º
Portugal	165.898	3,5	280.438	5,6	3º
Itália	216.038	4,5	268.685	5,4	4º
Chile	153.921	3,2	260.430	5,2	5º
Alemanha	320.050	6,7	257.719	5,1	6º
França	184.759	3,9	254.367	5,1	7º
Uruguai	304.682	6,4	226.111	4,5	8º
Espanha	126.928	2,7	216.373	4,3	9º
Paraguai	285.724	6,0	206.323	4,1	10º
Inglaterra	143.626	3,0	176.948	3,5	11º
Peru	48.405	1,0	96.336	1,9	12º
Holanda	44.057	0,9	83.554	1,7	13º
Suíça	71.562	1,5	72.763	1,5	14º
Canadá	55.629	1,2	63.963	1,3	15º
Japão	107.664	2,3	63.381	1,3	16º
Bolívia	43.397	0,9	61.630	1,2	17º
México	40.765	0,9	58.789	1,2	18º
Venezuela	49.761	1,0	46.019	0,9	19º
Colômbia	50.335	1,1	45.808	0,9	20º
Outros	388.069	8,1	666.818	13,3	-
Total	4.772.575	100,0	5.025.834	100,0	-

Fonte: Brasil-MTur/Embratur (2006; 2008c).

Com base nos dados constata-se, ao contrário do que freqüentemente se supõe, que o maior contingente de turistas internacionais no Brasil pertence aos países da América do Sul, embora a participação deste grupo venha diminuindo durante o período enfocado (em 2001, os visitantes sul-americanos representavam 48,4% deste total, contra 37% em 2007). O bloco de visitantes europeus, por sua vez, forma o segundo grupo mais volumoso de turistas, que aumentou a sua participação entre as chegadas internacionais no País de 26,7% em 2001 para 32,2% em 2007, ao passo que o terceiro grupo destacado de turistas pertence

à América do Norte, sobretudo, pela participação expressiva dos EUA (ao todo, 14,5 % dos turistas estrangeiros vinham da América do Norte em 2001, percentual que se eleva para 16,4% em 2007). Tais informações são importantes porque permitem contextualizar os objetivos e a eficácia das políticas de atração de turistas estrangeiros, como veremos na próxima parte deste trabalho.

Outra característica da demanda turística internacional também é a grande concentração do fluxo de visitantes em poucos locais, contribuindo para uma maior concentração dos gastos e serviços ligados à atividade. Na Tabela 9, vemos, com destaque, Rio de Janeiro e São Paulo como os principais destinos do turista estrangeiro, seguidas por três importantes capitais do Nordeste (Salvador, Fortaleza e Recife).

Tabela 9 – Principais Cidades Visitadas pelo Turista Estrangeiro – 1995/2003.

Cidades	Fluxo de Turistas (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rio de Janeiro	41,8	30,5	37,4	30,2	32,5	34,1	28,8	38,6	36,9
São Paulo	19,9	22,4	23,5	18,4	13,7	19,7	17,0	20,8	18,5
Salvador	8,8	7,7	12,2	10,9	12,7	13,5	11,1	12,8	15,8
Fortaleza	4,1	3,2	3,4	4,6	4,7	5,4	5,6	7,2	8,5
Recife	5,7	4,7	5,7	7,2	6,4	5,8	7,3	8,2	7,5
Foz do Iguaçu	16,0	16,6	11,8	8,9	11,8	12,9	11,5	9,3	7,4
Búzios	3,4	2,7	2,8	5,4	4,6	4,0	3,9	3,6	6,0
Porto Alegre	9,7	10,1	7,9	7,9	6,0	5,9	7,1	7,9	5,9
Florianópolis	11,4	17,0	13,9	14,0	17,7	18,7	15,8	6,4	5,3
Belo Horizonte	2,8	1,7	3,0	-	2,3	6,6	4,9	3,7	5,1
Balneário de Camboriú	6,2	5,4	3,7	5,1	4,9	6,6	4,9	4,9	3,4

Fonte: Brasil-MTur/Embratur, 2005a.

De todo modo, é possível apontar que ocorre neste período um lento processo de desconcentração dos fluxos turísticos internacionais, pois entre 1995 e 2003, a participação do Rio de Janeiro passa de 41,8% para 36,9% do total do fluxo de visitantes. Além disso, outras cidades mais visitadas em 1995, como São Paulo, Foz do Iguaçu, Florianópolis, Porto Alegre e Balneário de Camboriú, também vêm perdendo importância relativa no fluxo internacional, cedendo espaço para a consolidação de outros destinos como Salvador, Búzios, Belo Horizonte e Recife.

Uma questão adicional, mas fundamental, sobre os fluxos internacionais do Turismo se refere ao seu potencial de captação de divisas para o País, refletido no saldo da Conta

Turismo. Historicamente, são diversos os países que atuam de forma estratégica na atração de turistas estrangeiros para a captação de recursos em moeda forte, porém, apesar da grave situação de endividamento externo e vulnerabilidade cambial que perpassa a trajetória da economia brasileira nas últimas décadas – particularmente nos anos 1990 –, observa-se que o Brasil tem desperdiçado as oportunidades de acúmulo de divisas com a recente fase de crescimento da atividade. A Tabela 10, revela os vários déficits operados nas transações da Conta Turismo entre 1995 e 2007.

Tabela 10 – Conta Turismo do Brasil – 1995/2007, em US\$ Milhões.

Anos	Receita	Despesa	Saldo
1995	971,6	3.391,3	(2.419,7)
1996	839,8	4.438,3	(3.598,5)
1997	1.069,0	5.445,8	(4.376,9)
1998	1.585,7	5.731,7	(4.146,1)
1999	1.628,2	3.085,3	(1.457,1)
2000	1.809,9	3.894,1	(2.084,2)
2001	1.730,6	3.198,6	(1.468,0)
2002	1.998,0	2.395,8	(397,8)
2003	2.478,7	2.261,1	217,6
2004	3.222,1	2.871,3	350,8
2005	3.861,4	4.719,9	(858,4)
2006	4.315,9	5.763,7	(1.447,8)
2007	4.952,0	8.209,0	(3.257,0)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2008.

Uma vez que o fluxo turístico internacional, tanto emissor quanto receptor, é extremamente sensível às variações da taxa cambial e ao nível de concentração de renda (Sarti, Hiratuka e Sabbatini, 2006), mesmo com o incremento do número de turistas e da receita cambial gerada desde 1995, o saldo da Conta Turismo foi negativo em quase todo o período, devido à sobrevalorização cambial da moeda nacional.

De maneira mais detalhada, observamos que entre 1995 e 1998, a estabilização econômica, atrelada à alta do câmbio, tornou os gastos em moeda forte e os custos das passagens aéreas internacionais muito mais baixos, o que, somados aos pacotes de viagens promocionais e ao crediário facilitado (Solha, 2002), incentivaram fortemente o Turismo emissor internacional e o crescimento do déficit da Conta. Acumulou-se assim, neste período, nada menos do que um déficit de 14,5 bilhões de dólares.

Tal situação só começa a ser revertida tendencialmente após a desvalorização do câmbio em 1999, embora, ainda assim, entre este ano e 2002, tenham se acumulado resultados negativos expressivos (US\$ 5,4 bilhões). Em 2003 e 2004, houve, finalmente, resultados positivos na Conta Turismo, ainda que muito diminutos em relação aos déficits dos anos anteriores (saldo positivo de US\$ 568 milhões), mas, entre 2005 e 2007, novamente, com a retomada do processo de sobrevalorização cambial, voltam a se apresentar os déficits no balanço (de US\$ 858 milhões em 2005, de US\$ 1.447 milhões, em 2006, elevando-se até 3.257 bilhões em 2007). Portanto, é fácil constatar que a capacidade de atração de divisas, tão valorizada nos discursos sobre o Turismo, pouco se concretizou no caso brasileiro.

2.3. Desempenho das atividades do Núcleo Duro do Turismo

Após delinear, em linhas gerais, o processo de crescimento e as características marcantes da atividade no País durante os anos recentes, nos parece importante destacar as transformações e a enorme heterogeneidade existente na organização e dinâmica dos ramos que compõem o núcleo do CET.

As diferenças encontradas dizem respeito tanto à estruturação e ao desempenho de cada um dos ramos principais da cadeia turística (hospedagem, transporte aéreo de passageiros, transporte rodoviário de passageiros, agências de viagens, locação de veículos e atividades recreativas e culturais), quanto à própria disponibilidade de informações sobre estas atividades específicas. Todavia, do ponto de vista mais geral, e embora com efeitos e intensidade diferenciadas, dois aspectos merecem destaque por atingirem todo o segmento.

O primeiro ponto é que, a partir de meados dos anos noventa, houve no Brasil e na América Latina, um forte processo de internacionalização dos serviços turísticos, com impactos marcantes sobre as funções e atividades desempenhadas pelo diversos agentes e, conseqüentemente, sobre a geração e apropriação do valor agregado no interior das cadeias turísticas nacionais.

Acompanhando um movimento de integração vertical (pela fusão de empresas que atuam em níveis distintos da cadeia) e horizontal das grandes empresas turísticas mundiais (pela fusão de empresas e/ou criação de consórcios de companhias que competem no mesmo mercado), iniciado desde os anos 1970 nos países ricos (Bezerra, 2006), a

internacionalização dos negócios no Brasil, sobretudo nos transportes, operadoras de viagens e meios de hospedagem, deu-se sob uma grande concentração e desnacionalização das companhias, na medida em que o crescimento da atividade demandava um volume cada vez maior de capital e de tecnologia para concretização das ações, favorecendo, assim, os grandes grupos estrangeiros já consolidados.

Segundo Sarti, Hiratuka e Sabbatini (2006), se por um lado este movimento possibilitou maiores taxas de investimentos e ganhos de eficiência, em contrapartida, a concentração do poderio econômico e a desnacionalização das empresas reduziram o espaço de manobra para a utilização da atividade como uma ferramenta do desenvolvimento regional e como mecanismo de alavancagem de pequenas empresas, ao mesmo tempo em que acentuou a transferência ao exterior de recursos gerados internamente. Além disso, apesar da abertura econômica e do aumento dos fluxos turísticos mundiais, as empresas brasileiras permaneceram com uma pequena atuação no mercado internacional, sinalizando que o processo de internacionalização do Turismo ocorreu apenas em uma direção, pouco vantajosa ao desenvolvimento nacional.

O segundo aspecto importante é que também ocorre no período recente uma ampla disseminação de novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC), afetando a maioria dos agentes da atividade e promovendo grandes transformações nas formas organização e de comercialização dos produtos turísticos.

Como uma de suas principais conseqüências, este processo trouxe uma significativa redução numérica e a modificação do papel dos agentes intermediários (sobretudo agências e operadoras de viagens) na promoção de destinos, na venda de pacotes turísticos e na distribuição de serviços, porque, através das novas TIC, permitiu-se a comunicação direta entre os consumidores e produtores do complexo, com efeitos expressivos sobre a redução de custos e elevação das vendas, entre outros aspectos que retomaremos mais à frente (Bonin, 2003; Porto, 2006).

Uma vez destacados estes dois pontos fundamentais, enfocaremos, em primeiro plano, o ramo de hospedagem, que foi um dos maiores responsáveis pelo incremento dos investimentos e pela reestruturação do segmento turístico ao longo dos últimos anos. Embora com algumas diferenças de metodologia, o peso econômico desta atividade no

Brasil pode ser vislumbrado por uma participação estimada entre 10,2%, em 1999, e 12%, em 2004, no PIB do Turismo, segundo estudos analisados por Correa (2006).

Uma característica marcante do ramo é a sua constituição variada de tipos de empresas e serviços, de qualidade muito diferenciada, na qual é possível notar, de todo modo, dois segmentos bem distintos. O primeiro deles seria composto pelos médios e pequenos hotéis, pousadas e outros tipos de alojamento mais simples e de preços mais acessíveis, muitas vezes constituídos como empresas familiares, e que formam a maioria de meios de hospedagem do País⁴⁸. Por outro lado, também há um conjunto expressivo de estabelecimentos formado pelos grandes hotéis, de alto padrão e com diárias mais elevadas, que em geral são controlados por redes hoteleiras nacionais e internacionais, administrados por gerentes profissionais, e que representam um segmento bastante oligopolizado.

De qualquer maneira, mesmo com esta grande heterogeneidade entre os estabelecimentos, a partir da segunda metade dos anos noventa parece inequívoca a ocorrência de um forte processo de crescimento do ramo hoteleiro no Brasil, que o atinge como um todo. Tal crescimento fica expresso, com relação ao segmento formal da economia, no aumento de 14.027 unidades de alojamento, em 1995, para 17.831 em 2004 (elevação de 27,1%), segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (Embratur, 2003b; Árias e Zamboni, 2006) ou ainda, na elevação de 13,2% (de 19.588 estabelecimentos para 22.186) entre os anos de 2001 e 2005, de acordo com a base de dados da Pesquisa Anual de Serviços – PAS, que contempla o universo um pouco maior das empresas do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE do IBGE, não necessariamente ativas na RAIS (IBGE, 2005; IBGE, 2001).

Outro traço marcante em relação ao ramo de alojamento é que, assim como os fluxos de viagens, a oferta de meios de hospedagem também se expandiu de maneira muito concentrada na Região Sudeste, a despeito do crescimento recente do número hotéis na Região Nordeste. Neste sentido, em 1996, os dados da Embratur apontavam que 48% dos meios de hospedagem nacionais concentravam-se na Região Sudeste, num número muito além daquele encontrado nas Regiões Sul (com 25% do total), Nordeste (18%), Centro-Oeste (5%) e Norte, com apenas 4% dos alojamentos (Bezerra, 2002).

⁴⁸ Em 1996, antes do fim da classificação oficial dos meios de hospedagem, quando eram definidas cinco categorias de hotéis (de 1 a 5 estrelas), constatava-se que o número de meios de hospedagem entre 1 e 3

Tal quadro se manteve ao longo do tempo, a julgar pelas informações disponíveis para um período mais recente (2002) – porém, dentro de um universo mais restrito – sobre a disposição territorial das grandes redes hoteleiras internacionais no País (Lima, 2003). Em relação às onze principais redes estrangeiras, os dados indicavam uma concentração de 62,8% dos estabelecimentos na Região Sudeste, seguida pelas Regiões Nordeste (17,1%), Sul (14,6%), Centro-Oeste (3,8%) e Norte (1,7%).

A rápida expansão das redes hoteleiras internacionais nos últimos anos é, na realidade, um dos aspectos fundamentais envolvidos nas principais transformações do ramo de hospedagem no cenário nacional, por diversas razões. Estimulado pela intensificação da competição internacional, pelas políticas de crescimento e desregulamentação das atividades turísticas no Brasil (que abordaremos no Capítulo 3) e pela própria desvalorização cambial, o aumento da participação das redes internacionais no mercado interno pode ser percebido no crescimento de 77% no número de estabelecimentos de tais redes entre 1999 e 2002, quando se passou de 204 para 363 unidades hoteleiras instaladas. Merece destaque ainda a ampliação do número de hotéis das empresas internacionais de maior peso (Accor, Best Western, Sol Meliá, entre outras): de 116, em 1999, para quase o dobro (230) em 2002; ao mesmo tempo, a oferta de unidades habitacionais (UH) do total de estabelecimentos ligados às redes se elevou de 29.079 para 55.138 (aumento de 90%) no mesmo período (Lima, 2003).

Além da ampliação numérica, um dos efeitos da expansão das grandes redes foi o aumento da diversificação da oferta dos meios de hospedagem, através da ampliação dos hotéis de negócios e dos *resorts* – estes, trazendo um determinado modelo de empreendimento turístico bastante questionável por seus efeitos⁴⁹.

Outro impacto importante foram as mudanças na operacionalização do ramo de hospedagem através deste processo (Lima, 2003). Em lugar das inversões imobiliárias, as cadeias hoteleiras internacionais passaram a concentrar seus recursos na administração dos empreendimentos, transferindo os ônus e riscos da construção e financiamento dos imóveis

estrelas representavam 80% do total do país (Bezerra, 2002), uma situação que pouco se altera no período mais recente.

⁴⁹ Concentrados no Nordeste e demandando grandes investimentos, tais hotéis caracterizam-se pela oferta de diversos serviços no interior do próprio empreendimento, por pagamentos antecipados de despesas (contribuindo de modo limitado à economia local) e pelo alto grau de isolamento entre os visitantes e as comunidades onde se situam os hotéis, trazendo também, em geral, outros impactos sociais indesejáveis, como nos revelam diversos estudos (Rosa, 2002; Couto, 2003; Loureiro, 2005; Diegues, 2003).

para os investidores domésticos, especialmente, investidores institucionais em parceria com construtoras e incorporadoras, algo que garantiu a autonomia de gestão e a rentabilidade das redes, tendo em vista que os resultados de boa parte dos grandes projetos implantados ficaram muito aquém do esperado (Correa, 2006).

Por fim, um dos principais efeitos da expansão das redes estrangeiras foi o impulso dado a uma determinada forma de modernização da atividade. Deste ponto de vista, destaca Lima (2003), além da ampliação do processo de profissionalização da gestão e da maior separação entre gestão e propriedade dos estabelecimentos, os resultados e a influência do crescimento das redes internacionais sobre a oferta hoteleira instalada no País consistiriam em: i) transformações organizacionais, de conceitos e de valores, derivados da incorporação extensiva da tecnologia informacional nos diversos setores da hotelaria, tornando redundantes certas categorias profissionais e aumentando a produtividade dos processos; ii) na introdução de métodos de gerenciamento “toyotistas”, como sistemas de controle de qualidade total, flexibilização de tarefas e cooperação entre gerentes-funcionários, ao mesmo tempo, aumentando as exigências e tensões sobre os processo de trabalho; iii) na ampliação da necessidade de novos investimentos em reformas, modernização e ampliação por parte dos empreendimentos já instalados; iv) na adoção de estratégia de segmentação de mercado, mediante a disseminação de “marcas” de estabelecimento; v) e na formação e fortalecimento das redes de empresas e das alianças estratégicas, principalmente, através do reforço das associações de hotéis independentes, buscando obter as sinergias das quais se beneficiariam as grandes redes quanto aos sistemas de reservas, marketing e outros.

Porém, pode-se apontar que tal processo de modernização e de avanço das redes internacionais também trouxe impactos negativos como o baixo investimento de recursos externos, o aumento da volatilidade dos mesmos recursos, a desnacionalização de empresas e uma inadequação entre o crescimento da oferta de hospedagens em face à limitada demanda doméstica por alojamentos, além do aumento da concentração do poderio econômico e da queda do potencial de absorção do emprego no ramo, entre outros aspectos (Lima, 2003).

Outra atividade central ao desenvolvimento do Turismo, e que sofre intensas transformações a partir do crescimento do fluxo de viagens no território, é o ramo de transporte aéreo. Na Tabela 11, a seguir, vislumbra-se uma grande expansão do número de

passageiros nacionais e internacionais (considerando-se tanto os vôos regulares como os não-regulares), que passam de aproximadamente 19,3 milhões de pessoas (1996) para 38 milhões, no que se refere aos embarques (até 2005), e de 19,3 milhões para 56,4 milhões de passageiros, no que se refere aos desembarques, entre 1996 e 2007.

**Tabela 11 – Movimentação de Passageiros Nacionais e Internacionais em Aeroportos.
Brasil – 1996/2007.**

Ano	Embarque			Desembarque		
	Regular	Não-Regular	Total	Regular	Não-Regular	Total
1996	17.823.607	1.481.944	19.305.551	17.881.774	1.431.947	19.313.721
1997	19.653.804	1.489.409	21.143.213	20.048.563	1.444.285	21.492.848
1998	23.772.863	1.716.133	25.488.996	24.386.151	1.681.818	26.067.969
1999	23.800.474	1.779.062	25.579.536	24.970.054	1.720.845	26.690.899
2000	25.845.721	2.131.609	27.977.330	26.934.289	2.037.032	28.971.321
2001	28.485.717	2.535.817	31.021.534	30.071.216	2.544.680	32.615.896
2002	29.318.971	2.678.474	31.997.445	30.250.808	2.694.476	32.945.284
2003	27.413.262	2.213.027	29.626.289	28.534.658	2.207.379	30.742.037
2004	30.926.162	2.787.265	33.713.427	33.727.312	2.827.213	36.554.525
2005	35.300.955	3.180.756	38.481.711	39.877.656	3.218.172	43.095.828
2006	-	-	-	49.562.297	3.150.710	52.713.007
2007	-	-	-	53.605.737	2.841.885	56.447.622

Fontes: Infraero *apud* Brasil-MTur/Embratur, 2006; MTur, 2008c.

Notas: Os dados incluem desembarque de passageiros residentes e não-residentes no Brasil. Dados de 1996 a 2003 revisados.

Os dados revelam assim um crescimento de 99% no total de embarques e de quase o triplo (192%) em relação aos desembarques realizados, com destaque para o transporte aéreo não-regular, que se amplia em ritmo mais rápido do que o transporte aéreo regular. Nota-se, ademais, que apenas em 2003 houve alguma retração na atividade, logo superada nos anos posteriores.

Segundo alguns autores, tal crescimento do ramo, além de ser impulsionado pela melhora do desempenho da atividade turística durante os anos noventa, está relacionado à supervalorização do câmbio (até 1999) e ao processo de desregulamentação da atividade, sem que, entretanto, estivessem com isso resolvidas algumas das questões centrais ao seu desenvolvimento no longo prazo (Ferreira e Laplane, 2006; Jesus, 2005).

Na medida em que a maior parte dos insumos das empresas nacionais era, e permanece sendo, importado (combustíveis, manutenção, peças de reposição, seguros,

leasing de aeronaves, treinamento de pessoal, suprimentos, entre outros), durante o período de valorização cambial ocorre, de fato, uma substancial queda nos custos destas empresas, que se refletiu no barateamento das passagens e no aumento das vendas, ainda que nos últimos anos, o ramo tenha absorvido também um substancial aumento do preço do petróleo. Em adição, se argumenta que a valorização cambial favoreceu em muito a realização de viagens internacionais pelos turistas nacionais, trazendo novos estímulos à aviação do País, uma vez que este é o principal meio de transporte utilizado nos deslocamentos externos.

Em segundo lugar, somando-se a estes fatores, o processo de desregulamentação do transporte aéreo produziu tanto o aumento da concorrência, com o crescimento da participação das companhias estrangeiras no mercado, quanto à ampliação da oferta de vôos e linhas aéreas, muitas vezes com substanciais quedas dos preços das passagens – inclusive, pela elevação do número de vôos não-regulares (*charters*).

As principais medidas de flexibilização da legislação, iniciadas já em 1990, que se vinculam a estas mudanças seriam: i) o fim do monopólio nas rotas internacionais; ii) a autorização para entrada de novas empresas no mercado nacional; iii) o fim das restrições territoriais para as empresas “regionais”, com a extinção da exclusividade das empresas “nacionais” de operar as “linhas aéreas especiais”, permitindo-se que todas as empresas operassem linhas nacionais ou regionais, inclusive, as ligações entre aeroportos centrais; iv) e a modificação gradativa do controle tarifário pelo DAC – Departamento de Aviação Civil, que culmina no regime de liberdade tarifária, em 2001 (Jesus, 2005). No entanto, com o crescimento do transporte aéreo, também se colocaram em evidência os vários problemas que culminaram na crise mais recente da atividade.

Do ponto de vista empresarial, de acordo com Ferreira e Laplane (2006), os maiores desafios à competitividade das empresas nacionais neste ramo vinculam-se, justamente, a sua grande vulnerabilidade externa, dado que a maioria dos insumos e grande parte dos investimentos estão atrelados ao cambio, isto é, são financiados através de moeda e capitais externos. Deste modo, com a mudança do regime cambial em 1999, logo se viu uma grande crise financeira em boa parte das empresas domésticas, pelo aumento dos custos de operação e pela queda das receitas (porque também ocorre uma retração da demanda por

vãos internacionais), o que teve reflexos profundos na configuração da aviação comercial brasileira⁵⁰.

Já do ponto de vista do setor público, só a partir de 2003, isto é, após mais de uma década de expansão da atividade e de flexibilização de suas normas de operação, é que ganha força a percepção de que o abrandamento da regulação fora ineficiente para garantir uma performance mais equilibrada do segmento, principalmente, quanto à concentração de mercado. Houve, por isso, desde aí, uma retomada da regulamentação da atividade, com a adoção de políticas antitruste e de estímulo à concorrência.

De todo modo, é sobretudo com relação à infra-estrutura aeroportuária e ao sistema de controle operacional do tráfego aéreo brasileiro que ocorre um claro descasamento de investimentos e o descuido do setor público frente à expansão da atividade, dois aspectos explicitados no grave acidente aéreo da GOL e nas várias ocasiões de “caos” encontradas nos principais aeroportos do país em 2006, no que se configura o chamado “apagão aéreo”. Após a adoção de novas medidas de reestruturação do sistema aéreo e passado o ápice da crise, ainda restam muitas dúvidas sobre o futuro da aviação comercial no Brasil.

Tomando-se agora um outro ponto do sistema de transporte nacional, também fundamental ao crescimento do Turismo, destacam-se os serviços de transporte terrestre. Pela ausência de informações sistematizadas sobre o transporte ferroviário de passageiros e sobre os transportes funiculares, concentraremos nossa análise no transporte rodoviário de passageiros, que visivelmente possui um peso maior em relação a estas atividades – o transporte rodoviário de passageiros concentra 96% do índice de passageiros/Km do País (Santos, 2007) – mas do qual também se dispõe de um conjunto limitado de informações e estudos.

Por constituir-se tanto por linhas de transporte municipais, intermunicipais, interestaduais e internacionais, há, sem dúvida, quanto ao ramo de transporte rodoviário grande dificuldade na obtenção de dados desagregados e precisos sobre a participação do

⁵⁰ Até este período, o ramo aéreo era marcado por uma forte concentração de mercado, com a liderança de só uma companhia (VARIG), cuja participação superava em muito a das demais empresas (TAM Meridionais, VASP, Transbrasil e outras). Mas, a partir de 2000, a ampliação das operações da TAM (transformada em TAM Linhas Aéreas), a entrada de companhias de baixo custo no mercado (em especial, da GOL Linhas Aéreas Inteligentes), a alta dos custos de operação e a queda das viagens internacionais levam à redução das operações da empresa líder (que por muitas razões vai a leilão em 2006), à quebra de empresas menores e à transformação da estrutura concorrencial, que se aproxima então de um duopólio, liderado pela TAM e GOL

transporte turístico dentro do total de viagens realizadas e no montante de passageiros rodoviários transportados⁵¹ no País, o que de certo modo explica o pequeno volume de trabalhos sobre este assunto.

Esta forma de deslocamento, deve-se reforçar, até o início dos anos 2000 predominava entre os turistas domésticos e por isso absorveu, em grande parte, a crescente demanda por transporte observada ao longo anos noventa, atingindo em 2001, a marca de mais de 75 milhões de passageiros nacionais transportados. A partir deste ano, contudo, mesmo mantendo o predomínio em relação às demais meios de transporte, tem-se observado uma tendência para a contração do número de usuários, com uma conseqüente perda de espaço frente às demais modalidades. Os dados a seguir permitem visualizar tais mudanças.

**Tabela 12 – Movimentação de Passageiros Nacionais e Internacionais em Rodoviárias.
Brasil – 2001/2005.**

Ano	Internacional			Nacional		
	Embarque	Desembarque	Total	Embarque	Desembarque	Total
2001	410.565	347.372	757.937	37.968.028	37.054.267	75.022.295
2002	374.780	348.183	722.963	35.001.078	34.402.511	69.403.589
2003	388.425	379.381	767.806	35.717.535	34.658.600	70.376.135
2004	347.326	322.230	669.556	33.918.777	32.824.682	66.743.459
2005	327.700	319.279	646.979	34.016.292	33.125.197	67.141.489

Fonte: ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestre *apud* Brasil-MTur/Embratur, 2006.

Pelo que se depreende da Tabela 12, a movimentação de passageiros do transporte rodoviário no Brasil vem se retraindo fortemente, apesar de alguma recuperação em 2003. Isto ocorre seja com relação às rotas internacionais, na qual esta tendência se apresentou de maneira mais acentuada, seja com relação às rotas nacionais, cujo número de passageiros transportados, embora no último ano da tabela (2005) tenha apresentado um pequeno

– cuja participação no mercado em termos de passageiros pagos/km fora de, respectivamente, 51,2% e 36%, em julho de 2006 (Ferreira e Laplane, 2006).

⁵¹ Por exemplo, nos dados disponíveis sobre os transportes intermunicipais é difícil a discriminação do transporte realizado no interior das regiões metropolitanas, que em geral correspondem mais a viagens rotineiras (ou ao entorno habitual) dos passageiros do que propriamente deslocamentos turísticos.

crescimento, permaneceu, de todo modo, num patamar bastante inferior ao que era alcançado em 2001.

De acordo com Castro (2008), a explicação para este processo de diminuição do volume de passageiros transportados pode estar ancorada no fato de que o modal rodoviário esteve sob uma forte e crescente concorrência do transporte aéreo, no que se refere às longas distâncias, e sob igual pressão do automóvel, no que toca às distâncias curtas e médias. Com a grande queda verificada nos preços de passagens aéreas e nos custos de aquisição de automóveis, não é difícil compreender tal retração na participação do transporte rodoviário de passageiros no mercado e o declínio da renda apropriada pelas empresas do ramo. Além disso, aponta o autor, o crescimento do transporte alternativo (informal) e do transporte não regular são elementos que tencionam cada vez mais a estruturação e o desempenho desta atividade, que é bastante heterogênea⁵².

No mesmo sentido, outro segmento que se expandiu concorrendo diretamente com o transporte rodoviário e que merece atenção é o ramo de alugueis de veículos – em especial, o segmento de aluguel de automóveis. Esta atividade em particular, de acordo com as informações da Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis - ABLA, vem apresentando um desempenho bastante positivo nos últimos anos, o que se explicaria, segundo a mesma fonte, pela influência direta do crescimento econômico nacional e pela ampliação do Turismo interno, através da desvalorização da moeda, que favoreceu as viagens domésticas em detrimento das internacionais.

De acordo com as informações disponíveis, a destacada participação de turistas na utilização deste serviço, associada majoritariamente às locações diárias de automóveis, estaria representada por cerca de 42% do volume geral das operações, e por mais da metade deste total, no período do verão e férias (Locação de automóveis cresceu magros 2% em 2003, 2007). Na Tabela 13, abaixo, também temos outros dados a respeito do ramo.

⁵² Com relação ao transporte interestadual e internacional, que respondem mais fielmente aos deslocamentos por Turismo, podemos afirmar que o ramo se configura de modo bastante pulverizado, com uma baixa concentração de mercado e no qual há o predomínio de ligações (ou trechos percorridos) de baixa e baixíssima densidade. O transporte intermunicipal, por sua vez, apresenta uma maior concentração de empresas e densidade de ligações (Castro, 2008).

**Tabela 13 – Faturamento, Frota, Número de Usuários e Número de Empresas de
Locação de Automóveis. Brasil – 2001/2006.**

Locação de Automóveis	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Faturamento (Em R\$ Bilhões)	1,89	2,26	2,35	2,68	2,91	3,17
Frota do Setor	155.000	178.000	181.900	203.650	223.811	250.204
Usuários (Em Milhões)	7,3	8,3	8,7	10,1	12,2	14,1
Locadoras (Por Regiões)	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	668	610	497	484	477
Norte	-	158	127	117	125	124
Centro-Oeste	-	232	195	153	147	138
Sudeste	-	1016	992	867	889	888
Sul	-	437	416	351	319	325
Brasil	-	2511	2340	1985	1964	1952

Fonte: Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis - ABLA, 2007.

Com base nas informações da tabela, que englobam o universo das locadoras de veículos associadas à ABLA, é possível atestar o grande crescimento do ramo no período de 2001 a 2006, pois tanto as estimativas de faturamento das empresas, quanto da frota de veículos e do número de usuários tiveram aumentos expressivos, respectivamente, de 67,7%, 61,4% e de 93,1%, em apenas cinco anos: em 2006, calculava-se em R\$ 3,1 bilhões o total de faturamento das locadoras do País, atendendo-se a mais de 14 milhões de usuários e com uma frota de mais de 250 mil veículos⁵³.

A ampliação da atividade, entretanto, também se fez acompanhada de um aumento da concorrência entre as locadoras, do que resulta a queda do número de empresas em todas as regiões. No total, o número de locadoras de automóveis cai 22,2% entre os anos de 2002 e 2006, embora mais acentuadamente no Centro-Oeste e de maneira mais lenta no Sudeste, região que concentra a maior oferta do serviço no Brasil.

Ligada intimamente a rede de locação de automóveis, mas com um papel ainda mais central na articulação de todos os serviços da cadeia turística, as agências de viagens compõem outro importante elo do centro deste complexo de atividades que teve um

⁵³ Apesar do crescimento, dois importantes desafios podem ser colocados a uma maior expansão desta atividade. Por um lado, e de maneira estruturante a todo o segmento de transporte rodoviário, estariam às já referidas baixas condições de infra-estrutura do país, principalmente, quanto às vias (mal conservadas) e à ausência de sinalização. Por outro lado, ligada de maneira mais direta ao ramo, se colocaria como obstáculo a relativamente baixa adesão de agências de viagens na venda dos serviços de locação de automóveis, em razão das grandes vantagens de comissionamento oferecidas na comercialização de passagens aéreas (Rede Bahia de Televisão, 2007).

desempenho bastante diferenciado em relação aos demais, pela profundidade das transformações sofridas nos últimos anos, tanto no Brasil quanto no mundo.

Inicialmente, é preciso indicar que tal segmento encontra-se organizado em torno de dois tipos de empresas, embora haja alguma confluência de papéis em certos casos. Por um lado, existem aquelas empresas que são responsáveis pela produção e operação de pacotes turísticos (operadoras de viagens) e que se apresentam em um número bastante reduzido, com grande poder de mercado, e por outro, aquelas cujo foco de atuação é a distribuição dos serviços gerados pelas grandes operadoras (as agências de viagens propriamente ditas), tratando-se aí de um conjunto altamente pulverizado de micro e pequenas empresas. Assim, tanto no que se refere ao aproveitamento das novas oportunidades de ganhos quanto à capacidade de adaptação aos novos cenários, há que considerar as operadoras e agências de viagens desenharam trajetórias muito distintas⁵⁴.

De acordo com Cunha e Ribeiro (2006), dentre os processos de integração, internacionalização e concentração dos negócios que afetaram a cadeia turística mundial como um todo, importaria salientar, mais uma vez, que o processo de disseminação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e o conseqüente aprofundamento das tendências de desintermediação e reintermediação dos serviços turísticos foram os aspectos mais marcantes da reestruturação recente do ramo no País.

Em primeiro lugar, na medida em que se amplia o uso da informática e o acesso à internet, a realização de vendas de passagens aéreas e de reservas em hotéis, tradicionalmente operacionalizadas pelas agências de viagens, começa a ser efetivada diretamente pelas empresas fornecedoras destes serviços, com uma redução significativa de preços e maior comodidade aos consumidores, particularmente no caso das companhias aéreas, pela a emissão de bilhetes eletrônicos e do check-in automático⁵⁵.

⁵⁴ “Ao configurarem um segmento bastante oligopolizado, as operadoras de turismo possuem um grande poder de mercado e influenciam diretamente a consolidação dos destinos turísticos, reunindo vários tipos de serviços (transportes, alojamento, entretenimento e outros) em compras de larga escala e, na maior parte das vezes, assumindo os riscos de crédito e os custos de distribuição de seus produtos. Por conseguinte, as agências de viagens, de organização mais pulverizada no mercado, atuam na distribuição destes pacotes, sem ocorrerem em risco financeiro pelo carregamento de estoques não vendidos, resultando daí a ausência de fidelidade destas agências com um produto ou destino turístico específico, ainda que parte importante do rendimento destas empresas deva-se ao comissionamento de vendas de passagens aéreas e de acomodações em hotéis, o que, ao final, também implica em contínuos esforços de marketing para os produtores e destinos turísticos” (Oliveira, 2005(a):32-33).

⁵⁵ Contraditoriamente, se num primeiro momento as TICs favorece as agências de viagens, pela a ampliação de oportunidades de venda e a redução de custos, num segundo momento, entretanto, esclarece Bonin

Ademais, com isso também foi proporcionada uma maior rapidez e disponibilidade de informações sobre serviços e destinações turísticas, de maneira que os pacotes das operadoras passaram a enfrentar a competição crescente de roteiros definidos pelos próprios turistas, de modo mais flexível e personalizado (Porto, 2006).

Ao lado deste processo de desintermediação das agências, que resulta numa drástica redução dos negócios, há ainda o surgimento de novos atores intermediários, tais como os servidores de internet que oferecem serviços virtuais de reservas on-line para vários serviços, operando como um agente virtual de viagens (Sabre, Travelocity, Expedia), ou ainda os portais de leilão reverso de serviços turísticos, em que o usuário define seu plano de viagem e as empresas ofertantes, por intermédio do portal, se decidem pelo atendimento ou não daquela demanda – o que funcionaria com benefícios para ambas as partes, pelo aumento da qualidade da oferta, ganhos de escala, diminuição do tempo de resposta para fornecedores, distribuidores e clientes, e pelo aumento da flexibilidade no oferecimento dos serviços (Porto, 2006).

Por outro lado, frente a este quadro, também é possível destacar o surgimento de alternativas às agências, identificadas num novo papel de reintermediação, a partir da realização de serviços de consultoria aos consumidores finais, com a personalização de roteiros e o oferecimento de outros serviços mais complexos, para enfrentar a diminuição das vendas e a queda dos valores referentes aos comissionamentos. Mas, de todo modo, segundo Cunha e Ribeiro (2006), esta seria uma opção muito limitada, pois não se apresentaria com escala suficiente para a reposição dos rendimentos perdidos.

Este conjunto de transformações do ramo de agências de viagens, somada às mudanças cambiais – que tem um peso bastante importante sobre a atividade, na medida em a utilização dos serviços das agências tem uma forte ligação com o Turismo internacional (receptivo e emissivo) – parecem bem ilustradas no enorme decréscimo do número de agências de viagens cadastradas na Embratur, ao longo do período de 1996 a 2005, na Tabela 14, apresentada na seqüência.

(2003:36) “(...) essa posição privilegiada tem sido cada vez mais ameaçada pela iniciativa dos fornecedores de produtos turísticos – empresas aéreas, hotéis, empresas de aluguel de automóveis e operadores de turismo e cruzeiros – que têm entrado agressivamente no ramo do comércio eletrônico via Internet”.

Tabela 14 – Distribuição de Agências de Viagens Cadastradas na Embratur, por Regiões. Brasil – 1996/2007.

Região	1996		2000		2005		2007	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Norte	498	3,8	300	3,7	415	4,5	534	5,2
Nordeste	1.515	11,6	1.065	13,3	1.449	15,9	1.546	15,1
Sudeste	7.803	59,5	4.215	52,6	4.223	46,2	5.021	49,1
Sul	2.473	18,9	1.794	22,4	2.217	24,3	2.282	22,3
Centro-Oeste	818	6,2	631	7,9	826	9,0	844	8,2
Total	13.107	100,0	8.005	100,0	9.130	100,0	10.227	100,0

Fontes: Embratur, (2001; 2003c); Brasil-MTur/Embratur (2006; 2008c).

Demonstra-se assim, em primeiro lugar, que houve um encolhimento de 22% no número total de agências do País (incluídas aí também as operadoras), passando-se de um montante de 13.107 estabelecimentos em 1996, para 10.227, em 2007. Já a informação sobre o ano de 2000, em segundo lugar, nos permite a percepção de quão importante foram os efeitos da alta do dólar sobre a atividade, uma vez que o número total de agências cadastradas caiu para 8.005 nesta data e passou a se recuperar a partir daí, juntamente com a desvalorização da moeda americana.

Em terceiro lugar, se as transformações estruturais do ramo de agência de viagens refletem-se nesta grande redução do número de empresas, do ponto de vista regional, também é bastante visível a concentração dos estabelecimentos nas regiões Sudeste e Sul, embora se apresente uma melhora desta distribuição nos últimos anos.

Em 1996, o Sudeste contava com quase 60% das agências cadastradas (7.803), percentual que se reduz para 49,1% em 2007 (5.021), com um ganho da participação da região Sul, na qual o total de agências representava 18,9% no primeiro ano e aumenta para 22,3% no último. Nas demais regiões, também houve um significativo crescimento da participação no total de agências, pois, em 2007, a região Nordeste passa a contar com 15,1% do montante, seguida pelas regiões Centro-Oeste (8,2%) e Norte (5,2%), mas ainda assim, manteve-se um quadro de oferta altamente concentrado, como na maioria dos equipamentos turísticos já analisados.

Por último, em relação ao conjunto de atividades que estruturam núcleo duro do desenvolvimento econômico do Turismo, cabe ressaltar o ramo das atividades recreativas e

culturais. Mais uma vez, do ponto de vista metodológico coloca-se com bastante dificuldade a delimitação do grau de utilização dos serviços culturais e recreativos de uma localidade pelos turistas, ainda que a importância do Turismo no interior deste ramo de atividade seja evidente.

Neste sentido, dentre a diversidade de serviços culturais e recreativos existentes (atividades de teatro, música, artísticas, literárias, de museus, de conservação do patrimônio histórico e cultural, de jardins botânicos, zoológicos, reservas, etc.), parecem estar fortemente ligados ao Turismo, e com alguma disponibilidade de informações, as atividades de parques de diversões (sobretudo os parques temáticos e aquáticos), e em menor medida, de parques e reservas nacionais abertas à visitação.

Com relação ao primeiro grupo (parques de diversões), aponta-se que ao longo dos últimos 15 anos foram inaugurados em todo o País vários dos mais modernos centros de diversões, se constituindo, a princípio, em um forte elemento na atração de visitantes para uma determinada localidade. Mas, apesar da longa existência de grandes parques temáticos nos EUA e na Europa, que recebem milhares de turistas todos os anos, no Brasil, dada a necessidade de importação de tecnologias para sua implementação, este tipo de investimento sempre esteve obstado pelas restrições cambiais do país. Assim, segundo Vanucci (1999), é a partir de 1994 que expansão dos parques temáticos ganha um maior corpo, incentivada pela disponibilidade de crédito junto ao BNDES e pela isenção de impostos sobre a importação de equipamentos específicos, para além do incentivo dado pela mudança da taxa cambial.

Para dimensionar a importância do ramo, em um estudo viabilizado pela Embratur, pôde-se destacar, em 1996, a existência de 130 parques de diversões e entretenimento de médio e grande porte, que somavam à época, um faturamento anual de R\$ 72 milhões (FADE/Embratur, 1998). Outras estimativas, em 2000, da principal entidade ligada ao ramo, a Associação das Empresas de Parque de Diversões do Brasil (ADIBRA), apontavam uma visitação de quase 19 milhões de pessoas e um faturamento de R\$ 430 milhões nos parques do País. Já em 2004, a mesma entidade destacava 195 empreendimentos em operação, entre os quais seriam 11 parques temáticos, 22 parques aquáticos, 30 parques de

diversões fixos, 27 parques móveis e 105 Centros de entretenimento familiar, a maioria deles instalada na região Sudeste⁵⁶ (Oliveira, 2005a).

Em relação ao segundo grupo (parques naturais), deve-se destacar que atualmente existem dezenas de parques nacionais e outros tipos de reservas naturais espalhadas pelo território brasileiro, como o Parque Nacional do Iguaçu (PR), o Parque Nacional de Jaú (AM) e o Parque Nacional da Serra da Capivara (PI) – que abriga o Museu do Homem Americano – embora ainda atraiam um público limitado de visitantes. Além disso, coloca D’Antona (2001), ainda são poucos aqueles considerados abertos à visitação pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, isto é, que reúnem regularização fundiária, plano de manejo e infra-estrutura capaz de atender às necessidades de visitantes, pesquisadores, funcionários e de manutenção da integridade do patrimônio ambiental, no sentido de se evitar problemas existentes em alguns parques nacionais – por vezes considerados “fechados”, mas que efetivamente recebem visitação – tais como a superexploração de recursos, a poluição ambiental e o crescimento urbano desordenado do entorno.

Enfim, em relação ao segmento dos parques naturais e temáticos, há que se ressaltar, sobretudo se comparados com os parques de países como os EUA e Canadá, que questões culturais se colocam como limitadores importantes ao aumento de público, em virtude, do predomínio da oferta e da demanda por destinos turísticos litorâneos no Brasil.

Como procuramos demonstrar, existem características bastante fortes em relação ao Turismo no Brasil, que devem ser analisadas dentro da formulação de políticas para o segmento. Em primeiro lugar, é necessário deixar claro a enorme vinculação entre o desenvolvimento da atividade e o desempenho da economia brasileira, sobretudo com relação à política cambial e à distribuição de renda da população.

Em segundo lugar, constata-se que apesar das dificuldades metodológicas e superestimções, as informações disponíveis sobre os efeitos macroeconômicos do Turismo

⁵⁶ Alguns dos principais empreendimentos seriam o Beto Carreiro World (Penha - SC), aberto desde 1991 e com mais de 10 milhões de visitantes, o Magic Park (Aparecida - SP), instalado, em 1998, numa área de 176 mil m², totalizando US\$ 70 milhões de investimento inicial e o Parque Terra Encantada (Rio de Janeiro - RJ), que foi aberto parcialmente ao público em 1998, com investimentos da ordem de US\$ 230 milhões, mas que apesar disso, devido a dificuldades financeiras encerrou seu funcionamento em 2002.

revelam que o peso da atividade no País é bem inferior ao encontrado no panorama mundial, assim como é baixa a sua competitividade internacional, embora a atividade tenha se ampliado frente à economia nacional.

Como reflexo da expansão recente da atividade, foi possível destacar tanto a rápida diversificação e interiorização de destinos e de modalidades de Turismo, quanto a forte entrada de turistas estrangeiros no Brasil, que se deu num processo mais rápido do que o encontrado nas Américas e mesmo no mundo, ainda que, por outro lado, o Turismo doméstico, que é cerca de oito vezes maior do que o internacional, tenha crescido a taxas bem mais modestas.

Apontaram-se ainda, como aspectos marcantes da atividade: a sua alta concentração nas regiões Sul e Sudeste do País, seja do ponto de vista da geração de riqueza e oferta de serviços turísticos como em relação aos fluxos emissores e receptores de visitantes (nacionais e internacionais); vinculado a este aspecto, as condições mais precárias de infraestrutura nas regiões Norte e Nordeste; o predomínio dos grandes centros urbanos nos fluxos de turistas nacionais e internacionais; a reduzida participação do consumo turístico nas despesas familiares; o predomínio de visitantes estrangeiros de países vizinhos, a despeito das políticas de divulgação do Brasil nos países do hemisfério Norte; e o saldo negativo e elevado da Conta Turismo em quase todo o período analisado.

No que diz respeito aos ramos de atividade que compõem o núcleo de organização do segmento, também se salientaram os crescentes processos de incorporação de tecnologias da informação e de concentração e desnacionalização dos negócios turísticos no País, especialmente no ramo de hospedagem. De fato, as cadeias hoteleiras internacionais ampliaram de maneira rápida a sua participação no mercado nacional, propiciando muitas transformações, nem sempre positivas, no padrão de investimentos e gestão dos negócios, na modernização da oferta de serviços, na intensificação da concorrência sobre os estabelecimentos nacionais (em geral de pequeno porte), e no maior controle e pressão sobre os processos de trabalho. O crescimento expressivo do ramo de hospedagem no Brasil também acentuou, haja visto, as características de distribuição regional dos equipamentos e a presença dos grandes estabelecimentos hoteleiros, sobretudo dos resorts, em detrimento do fortalecimento dos pequenos negócios.

No setor aéreo, a expansão verificada, que triplicou o número de passageiros transportados em doze anos, também veio marcada por instabilidades e crises, tanto em função das condições macroeconômicas (principalmente a variação cambial), quanto pela gestão pública do setor, com o fracasso do modelo de regulação proposto inicialmente ou pela falta dos investimentos necessários para dar suporte ao crescimento da atividade. De todo modo, o grande aumento de viagens aéreas também trouxe impactos sobre os transportes terrestres, alimentando a contração do transporte rodoviário de passageiros – influenciada em igual medida pelo aumento do número de viagens de automóvel – ainda que este permaneça como o mais importante meio de transporte utilizado pelos turistas domésticos.

O ramo do aluguel de veículos, por sua vez, fazendo alguma concorrência ao ramo de transporte rodoviário, é hoje um dos ramos de atividade do Turismo com expressivo crescimento em número de usuários e faturamento, com um processo de concentração, todavia, em relação ao número de empresas.

A concentração dos negócios turísticos, como demonstrado, se mostrou ainda mais intensa no ramo de agências de viagens, que é um dos grandes afetados pelos processos de integração, internacionalização e de utilização de TI dentro do Turismo. A forte reestruturação do ramo, que reduz drasticamente o número de agências pelo aprofundamento das tendências de desintermediação, manteve, entretanto, a desigualdade da distribuição regional deste ramo de atividade e o predomínio das grandes operadoras sobre o pulverizado grupo de pequenos estabelecimentos.

Por fim, com relação aos serviços culturais e recreativos, as informações levantadas permitem apenas destacar o crescimento do ramo de parques temáticos e dos parques naturais, que passam a compor a oferta de atrativos de várias cidades e tem um papel relevante no desempenho do Turismo no País, embora muito se possa avançar neste sentido, principalmente no que diz respeito aos parques naturais.

No entanto, para compreendermos adequadamente o desempenho do segmento turístico no País, a partir das múltiplas dimensões destacadas neste Capítulo, também é importante analisar quais as Políticas de Turismo que tomam corpo e moldam o crescimento do CET. Este é, portanto, o tema da próxima parte do presente estudo.

Capítulo 3

As Políticas de Turismo no Brasil

No presente capítulo, dedicado à discussão das Políticas de Turismo implementadas no Brasil a partir dos anos noventa, além da identificação e da análise das principais intervenções públicas sobre o segmento, buscaremos dar especial atenção às articulações existentes entre estas ações e a política econômica e os projetos de desenvolvimento presentes no País a partir deste período que são marcados, num primeiro momento, por uma forte liberalização econômica e enfraquecimento do papel do Estado (governos Collor e FHC) e, num segundo momento, vinculado à retomada das políticas públicas – principalmente na área social – e das intervenções estatais no direcionamento da economia (primeiro governo Lula), muito embora se mantenha neste período muito de uma política econômica conservadora herdada dos governos anteriores. Procura-se assim evidenciar como ocorreu, efetivamente, o processo de regulação e estímulo à atividade, que tem na geração de postos de trabalho o principal argumento de legitimação das políticas adotadas.

De início, destacamos que pela conhecida complexidade do segmento, agravada pela carência de informações, a delimitação do que se deve considerar como sendo Políticas de Turismo permanece pouco clara, mesmo nos dias de hoje. Apesar da edição crescente de medidas para incentivar a atividade e da criação de um ministério exclusivo para o segmento em janeiro de 2003, lembramos que se fossem tomadas em um sentido muito estrito, as medidas que se vinculam ao Turismo seriam muito menos expressivas, deixando de lado parte importante dos esforços e da atenção realmente despendida por vários governos no desenvolvimento da atividade.

Por esta razão, aqui enfocaremos as Políticas de Turismo com base nas reflexões de Cruz (2001:40), que as entende não apenas como políticas setoriais, mas como um *“conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”*.

As iniciativas levadas a cabo nas esferas regionais de governo e os mecanismos de financiamento da atividade serão, por isso, alguns dos aspectos importantes a serem

analisados, para além das medidas de âmbito federal. Frente às dificuldades de delimitação e disponibilidade de informações sobre o objeto estudado, pretendemos aqui apenas esboçar os aspectos centrais de uma pesquisa de avaliação das Políticas de Turismo, sem desenvolvê-la em todos os aspectos⁵⁷.

Para alcançarmos tais pontos, de início retomaremos a história das intervenções públicas federais sobre o Turismo que precedem a década de noventa, quando se denota uma significativa transformação na condução das políticas e projetos governamentais. Em seguida, dedicando especial atenção a essa década, discutiremos os planos e ações do Turismo desenvolvidas pelos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), para, finalmente, analisarmos as iniciativas surgidas no período mais recente, que compreende a implementação da Política Nacional de Turismo de 2003 (2003/2007) e que corresponde ao primeiro período de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

3.1. As primeiras políticas públicas federais de Turismo

O descompasso entre o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas e o surgimento de uma regulação pública específica para as mesmas sempre esteve presente no País, e o caso do Turismo não constitui uma exceção. Assim, embora uma cadeia de negócios turísticos se faça notar no Brasil desde os remotos anos da República, é somente a partir da década de 1960, com a melhoria das condições de vida nas cidades, o crescimento da classe média e a ampliação das atividades de lazer e entretenimento, que esta atividade passa a receber a atenção do governo federal na forma de regulamentações e incentivos⁵⁸.

Se, por um lado, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, várias iniciativas governamentais, em diversos países, foram tomadas para promover o desenvolvimento do Turismo, com o objetivo de fomentar a obtenção de divisas e estimular o crescimento econômico de determinadas regiões, além de propiciar espaços de integração e

⁵⁷ Como ressalta Draibe (2001), são grandes os desafios à realização de pesquisas de avaliação sobre as políticas públicas, sobretudo, em comparação com as avaliações focadas em programas ou em projetos, por si só bastante complexas. Para tanto, neste caso, seria necessário definir e analisar as condições prévias, os meios, os resultados (em sentido estrito) e os impactos das políticas de turismo no tempo, o que sem dúvida é uma tarefa de difícil realização e que requerem dados e informações não disponíveis.

⁵⁸ Como coloca Solha (2002:133) “*Percebe-se que o desenvolvimento do turismo no país, no período de 1950 a 1969, ocorreu em consequência da conjugação de diversos fatores: melhoria nos equipamentos e no sistema de transporte; ampliação dos sistemas de comunicação; urbanização das cidades; e crescimento de uma classe média propensa a viajar*”.

complementaridade entre tais atividades e a agricultura local (Bezerra, 2002), no Brasil, deve-se ressaltar que desde a criação dos primeiros órgãos dedicados ao Turismo, as políticas nacionais voltadas para o segmento quase sempre foram pouco explícitas, mal estruturadas e precariamente coordenadas com outras políticas setoriais, limitando-se basicamente à criação de fundos públicos e de instrumentos de incentivo fiscal para a implantação e melhoria de infra-estrutura hoteleira (Cruz, 2001).

Deste modo, com certo “atraso” em relação à boa parte dos países capitalistas avançados, a formulação de uma agenda pública sobre o Turismo e a adoção das medidas mais significativas ocorre de fato no ano de 1966, no início do regime militar, com a publicação do Decreto-Lei nº 55 que define a primeira Política Nacional de Turismo, juntamente com a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) – demonstrando, a princípio, o interesse do setor público pela estruturação da atividade⁵⁹. Como foco, ao CNTur caberia elaborar as diretrizes nacionais da Política de Turismo e à Embratur a execução das mesmas, além de outras atribuições, como a normatização de empresas prestadoras de serviços turísticos e a realização de pesquisas sobre o mercado turístico interno (Lobato, 2001).

Num contexto de reforma do Estado e modernização econômica pretendida através do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), o desenvolvimento do Turismo surgia assim para o governo militar como mais uma alternativa para geração de empregos e renda e como instrumento importante para atenuação das desigualdades regionais, segundo o discurso oficial da época.

No entanto, a adoção das medidas federais foi excessivamente fragmentada, em detrimento de uma visão global sobre a atividade, demonstrando a fragilidade e as limitações da atuação do setor público sobre a atividade naquele momento. Os primeiros artigos das leis que regulamentam a Política Nacional e o Sistema Nacional de Turismo no País, neste sentido, são bastante ilustrativos.

No Decreto-Lei nº 55, a Política Nacional de Turismo era apresentada como a atividade *“decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que*

⁵⁹ Apesar da criação, ainda em 1958, da Combratur (Comissão Brasileira de Turismo), pelo governo Juscelino Kubistchek, que definia parâmetros para a política nacional do turismo, muito pouco chegou a se efetivar no rápido período de sua existência, até o ano de 1962.

reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país” (Brasil *apud* Cruz, 2001:49), o que denotava uma grande dificuldade na compreensão do que seria uma política pública para o segmento. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 60.224, de 1967, que instituía o Sistema Nacional de Turismo (composto pelo CNTur, pela Embratur e pelo Ministério das Relações Exteriores, cuja atribuição, entre outras, passava a ser a divulgação turística do País no exterior, através de suas ações diplomáticas), embora mais preciso quanto aos objetivos da Política Nacional de Turismo⁶⁰, também deixava a desejar na concretização de um plano ou meio de definição das formas e instrumentos pelos quais se cumpririam os objetivos postos. Esta, todavia, continua sendo a matriz de referência da política de Turismo até a elaboração de uma nova versão, apenas em 1996.

Durante o regime militar, a política de desenvolvimento da atividade turística se desenrola, pois, voltada para basicamente três aspectos. O primeiro deles, marcante com relação à fragmentação da política sobre a atividade, é a questão financiamento do segmento, com a criação de instrumentos financeiros (de isenções fiscais e crédito) visando à ampliação de infra-estrutura turística, principalmente hoteleira.

A medida mais importante nesta direção é o Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, que iguala as atividades de Turismo às indústrias básicas para efeito de concessão de incentivos fiscais e que institui o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) para promover os recursos financeiros necessários aos investimentos no segmento.

Como abordaremos à frente, de fato, este Decreto torna-se um forte mecanismo de fomento à ampliação da infra-estrutura turística nacional, ao permitir a isenção do imposto de renda de até 75% para os empreendimentos hoteleiros ou estabelecimentos de finalidade turística, por um prazo de 10 anos. Conjuntamente, um papel importante também passa a ser desempenho pelo Fungetur, que é gerido pela Embratur e que tem como fonte, fundamentalmente, recursos de origem orçamentária — os quais, porém, só se tornariam disponíveis a partir de 1976, quando são iniciadas suas operações⁶¹.

⁶⁰ O Decreto-Lei de 1967 ordenava os objetivos da Política Nacional de Turismo como: a organização das atividades de turismo, do ponto de vista da administração pública; a produção de informações sobre as condições turísticas nacionais; a promoção da qualificação profissional adequada aos profissionais da área; e o estímulo à atividade. Além disso, os objetivos que deveriam nortear as ações do CNTur e da Embratur enfatizavam o aproveitamento dos recursos naturais, uma constante na história das políticas nacionais de turismo (Cruz, 2001).

⁶¹ Cabe frisar que o desenho inicial do Fungetur estava voltado para atender as necessidades de crédito de atividades turísticas de pequeno e médio porte, que estavam localizadas em áreas definidas como prioritárias,

Um segundo ponto fundamental da Política de Turismo neste período é o grande direcionamento das ações da Embratur e do Ministério de Relações Exteriores na atração de turistas estrangeiros, por meio da tentativa de construção de uma determinada “identidade nacional” e de diversas ações de marketing e propaganda neste sentido. Através da centralização da política na Embratur – à qual cabia também autorizar e fiscalizar o funcionamento de todas as empresas do segmento – as campanhas de conscientização da população sobre a importância do Turismo eram acompanhadas, sobretudo no auge do regime militar, da intenção de se transmitir uma imagem de otimismo, de alegria e hedonismo, de maneira despolitizadora. Como aponta Santos Filho (2005), a estratégia implementada: “(...) *consistiu em montar uma propaganda política oficial que seria veiculada por meio de um órgão de turismo, em que as belezas do Brasil serviriam para ocultar o que de fato estava ocorrendo no país. Com um apelo voltado à plástica da mulher brasileira, ao carnaval e à hospitalidade do povo em bem receber o turista estrangeiro, criaram-se instrumentos que exploravam o lúdico das pessoas, transmitindo uma mensagem de otimismo e ufanismo nacionalistas*”.

As conseqüências desta política, para além dos efeitos, no cenário político nacional e internacional, sobre a permanência e aceitação do regime militar, podem ser percebidas ainda hoje com relação ao tamanho do chamado Turismo Sexual no Brasil, que sem dúvida alguma se expandiu muito a partir das imagens criadas e veiculadas no exterior, a respeito da “tropicalidade” do País e da sensualidade da mulher brasileira⁶².

Por último, um terceiro aspecto de destaque seriam algumas outras ações públicas de estímulo à demanda turística, como o levantamento de informações sobre os atrativos

através da fixação da cobrança de juros e de correção monetária condizente com as *finalidades sociais* dos empreendimentos. Entretanto, como bem salienta Cruz (2001), além das capitais, adjacências de aeroportos, parques nacionais, estâncias hidrominerais, estações climáticas e cidades históricas, as áreas prioritárias também poderiam ser definidas a critério do CNTur, de forma que tais incentivos fiscais e financeiros estiveram sempre sujeitos a todo tipo de barganhas políticas. Deste modo é que puderam ser contemplados muitos empreendimentos de grande porte, outros de finalidade social duvidosa que também eram executados de maneira tanto subdimensionada quanto hiperdimensionada.

⁶² Frisando este ponto, Alfonso (2006:126) afirma que o Brasil: “(...) *pode, por exemplo, ser citado e lembrado como país sensual, imagem aparentemente positiva que há muito vem sendo divulgada pelo turismo. Porém, tal imagem reafirmou um estereótipo prejudicial. Enquanto diversos países fortaleceram sua imagem através do patrimônio histórico-cultural, o Brasil passou anos escondendo o próprio patrimônio histórico e o legado de cultura em nome da busca de uma imagem de sensualidade, notadamente ligada à mulher brasileira. Em suma, para apresentar o Brasil ao mercado turístico internacional, na maioria das vezes o trade turístico se apropria de imagens estereotipadas, sem realizar a análise necessária das conseqüências que as imagens acarretarão*”.

naturais e culturais, através do Projeto de Inventário da Oferta Nacional de Turismo; o Programa Portões de Entrada do Norte e Nordeste, de 1979, direcionado aos turistas europeus; o Programa Vão de Turismo Doméstico – VTD, que consistia na realização de viagens áreas noturnas, com tarifas reduzidas; e, na década de oitenta, os programas de incentivo ao Turismo Social (1981/82) e o Programa Passaporte Brasil, que tinha como intuito a promoção do turismo interno (Lobato, 2001).

De todo modo, afora estas leis e posicionamentos, é importante ressaltar que a Política de Turismo do País se assentou, sobretudo, na forma de uma regulação privada do segmento, pois o pouco ordenamento público existente significava, na realidade, um ordenamento efetivo pelo setor privado, do qual a degradação e a privatização de várias parcelas do território são algumas das grandes conseqüências (Cruz, 2001)⁶³.

Grosso modo, estas são as principais determinações da Política Nacional de Turismo até os anos noventa que, embora estivesse presente como legislação desde 1966, recebeu pouca atenção e empenho do setor público para que fosse de fato concretizada. Muitas vezes pensada como uma alternativa fácil ao desenvolvimento e à geração de renda e de divisas, a atividade turística não despertou, com a exceção de poucos casos, a preocupação dos governos na construção de diagnósticos preliminares sobre as suas condições e impactos no País, de tal modo que as ações observadas durante o período foram extremamente pontuais e isoladas, sem constituir um esforço mais coeso de direcionamento do segmento. Como afirma Cruz (2001:53): *“até meados da década de 1990, a política nacional de turismo reduz-se, na prática, à implantação e melhoria de infra-estrutura hoteleira”*.

3.2. Mudanças de rumos: as políticas de Turismo a partir da década de 1990

Com as transformações no cenário social e político do final dos anos oitenta, o Brasil passa por um processo de grande transformação econômica e no aparelho de Estado, que certamente afeta os órgãos e a Política de Turismo existente até então. As rupturas nos rumos dados ao projeto de desenvolvimento econômico nacional, discutidas anteriormente,

⁶³ Neste sentido, o fim da obrigatoriedade de classificação e registro das empresas turísticas na Embratur, pelo Decreto-Lei 2.294 de 1986, também parece sinalizar o ápice deste processo, embora o contexto de liberalização política e econômica de meados da década de oitenta seja determinante para esta mudança (Silveira, Paixão e Cobos, 2006).

tiveram assim, o seu significado sobre o modelo de regulação e intervenção pública pretendido para a atividade turística. Entretanto, algumas linhas de continuidade, sobretudo quanto à percepção das oportunidades e ações públicas necessárias ao crescimento da atividade, também podem ser percebidas, sendo interessante aqui destacá-las.

De maneira geral, tais linhas de continuidade na trajetória e no perfil da organização da atividade no País estariam relacionadas a um “projeto de Turismo estrangeiro”, isto é, um plano destinado apenas à atração de investimentos e da demanda turística internacional, principalmente européia e norte-americana, que domina o ideário político e empresarial a respeito do desenvolvimento do Turismo brasileiro. Deste modo, permanecem nos anos noventa tanto o tipo característico de desenvolvimento do marketing do País, voltado ao público externo, quanto os programas de criação e melhoramento de infra-estrutura básica, de infra-estrutura de transportes e, especialmente, os programas e mecanismos de financiamento para a ampliação e modernização da oferta hoteleira, com um forte direcionamento para atender a grandes empreendimentos.

Por outro lado, esta década também apresenta novas condições e impulsos à condução das Políticas Públicas de Turismo, identificadas com uma visão liberal de desenvolvimento socioeconômico⁶⁴, particularmente frente ao quadro de enorme vulnerabilidade externa, baixo crescimento e de elevados níveis de desemprego que marcam este período. Isto se reflete, por exemplo, nas propostas e programas de descentralização e desregulamentação das atividades de Turismo, contando aí com o apoio das grandes entidades internacionais do segmento, a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o World Travel and Tourism Council (WTTC).

No mesmo sentido, outro aspecto importante é que o grande crescimento nacional e internacional da atividade que marca os primeiros anos da década de noventa parece ter contribuído, junto com iniciativa dos referidos organismos internacionais, para aguçar ainda mais o entusiasmo sobre os benefícios e facilidades do desenvolvimento nacional do Turismo, como se nota pela grande proliferação, à época, dos discursos proferidos por diversos dirigentes e políticos, sempre enfáticos e seguros quanto à enorme capacidade da

⁶⁴ Visão de acordo com a qual caberia ao investimento direto externo (IDE) a modernização das atividades econômicas domésticas e ao Estado (liberal), oferecer apenas as condições necessárias (infra-estrutura) e uma regulação mínima para que as mesmas se desenvolvessem.

atividade na geração de renda, de empregos, de divisas e seu papel primordial na redução das disparidades regionais (Bezerra, 2002).

Em outros termos, dentro do enunciado de diversas políticas e de vários planos nacionais e regionais, o Turismo começa a se converter em uma grande saída para promover o desenvolvimento social e econômico, ainda mais porque o contexto político e econômico deste momento – com o forte estrangulamento financeiro do Estado e a abrupta abertura comercial que leva ao processo de desindustrialização – favorecia a valorização das “vantagens comparativas” dentro da acirrada concorrência internacional. Como bem destaca Rodrigues (2001), dentre as limitadas possibilidades colocadas, o Turismo vem a ser cada vez mais incentivado pelo FMI, que exerce forte influência sobre o Brasil, desde a década de oitenta (e, não por acaso, desde então a atividade também passa a ser financiada de bom grado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e pelo Banco Mundial). Ademais, para que o Turismo se desenvolvesse, de acordo com as opiniões correntes, bastava apenas que fossem aproveitadas as enormes oportunidades aqui já existentes, particularmente, as nossas belezas naturais.

De tal modo, quando voltamos nossa atenção para as políticas implementadas já no início de 1990, podemos perceber a forte presença das duas tendências abordadas acima. Inicialmente, como parte da tentativa de reformulação do desenho de desenvolvimento econômico nacional, no qual se insere com importância renovada o Turismo, o governo Collor realiza uma grande reforma administrativa, extinguindo o Ministério da Indústria e do Comércio, bem como, o próprio Conselho Nacional de Turismo, que estava vinculado ao mesmo. No mesmo período, a Embratur é transferida do Rio de Janeiro para Brasília e passa a assumir as competências do CNTur, através da homologação da Lei 8.181, de 1991, que também altera o seu regime jurídico. O órgão transforma-se então de uma empresa pública em uma autarquia especial, recebendo uma nova denominação — Instituto Brasileiro de Turismo — e tornando-se responsável por formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo (PNT).

É digno de nota que embora pouco afeito à interferência estatal sobre a economia, o governo Collor reconhecia com isso a necessidade de ampliar minimamente a regulação sobre o segmento, que se expandia de modo bastante livre sob uma política de Turismo defasada e, desde 1986, sem qualquer controle administrativo por parte da Embratur.

No ano seguinte, como tentativa de reestruturação do segmento, renova-se então a Política Nacional de Turismo (PNT), através do Decreto 448/92. A finalidade da PNT seria promover o desenvolvimento do Turismo e o seu equacionamento como fonte de renda nacional, sendo ainda, pela primeira vez, atribuídas como diretrizes desta ação, a preservação do patrimônio natural e cultural do País e a valorização do “homem” como o endereçado do desenvolvimento turístico (Cruz, 2001). Por meio do Decreto, também se renova mais uma vez a centralidade da Embratur na coordenação da PNT, pois ficava condicionada à anuência prévia do Instituto o pleito de qualquer projeto junto às instituições oficiais de crédito para obtenção de financiamentos (Bezerra, 2002).

Dentre os objetivos específicos da PNT estavam, de maneira bastante ampla: i) a democratização do acesso ao Turismo nacional, pela incorporação de diferentes grupos sociais, de forma a contribuir para a elevação do bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; ii) a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda; iii) o aumento dos fluxos turísticos, da taxa de permanência e do gasto médio de turistas estrangeiros, mediante uma maior divulgação do produto brasileiro no mercado internacional; iv) a difusão de novos pontos turísticos, para diversificar os fluxos entre as unidades da federação e beneficiar as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico; v) a ampliação e diversificação os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características socioeconômicas regionais e municipais; vi) o estímulo ao aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais com vistas à sua valorização e conservação; vii) e o incentivo à criação e implantação de equipamentos destinados às atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas (Lobato, 2001).

Portanto, se por um lado a PNT de 1992 abre uma nova perspectiva para a atividade, salientando como suas metas principais, a preservação ambiental e do patrimônio cultural (que inclusive se colocavam como exigências das agências internacionais de fomento), a ampliação do acesso à atividade e o desenvolvimento regional, além do incremento do Turismo receptivo internacional, por outro lado, ficaram evidentes sérios problemas envolvendo a sua elaboração. Novamente, havia pouca clareza na definição dos meios para se alcançar alguns dos objetivos pretendidos, como, por exemplo, a própria democratização

da atividade; e, além disso, de maneira até mais preocupante, eram atribuídas metas bastante fora do alcance da PNT, porque se embasavam em teses pouco sustentáveis com relação à real capacidade de transformação do quadro social e econômico por parte apenas do desenvolvimento das atividades turísticas no País (Cruz, 2001).

De maneira complementar, ainda em 1992, em meio a toda a turbulência política do período, é criado o Plano Nacional de Turismo (Plantur), como instrumento de implementação da PNT, composto por sete programas: o Programa de Pólos Turísticos; o Programa Turismo Interno; o Programa Mercosul; o Programa Ecoturismo; o Programa Marketing Internacional; o Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico; e o Programa de formação de Recursos Humanos para o Turismo.

O plano, entretanto, não apresentava muita coerência e articulação interna e mostrava-se também bastante desconectado no que diz respeito aos territórios onde se dão as ações do Turismo, pois não havia maiores preocupações sobre a estruturação das ações nos níveis locais e regionais (Rodrigues, 2001). Coincidentemente ou não, o Plantur não chega a sair do papel, dada a grande instabilidade política e econômica que culmina no processo de impeachment de Collor, frustrando-se, mais uma vez, as expectativas de um concreto ordenamento público da atividade.

A despeito do fracasso do Plantur e da política ensaiada no período, pode-se dizer que as bases para a definição de um novo cenário e de um novo planejamento turístico nacional mais consistente vão sendo alcançadas a partir deste momento. A consolidação do processo de reestruturação da Embratur, a reavaliação da experiência anterior e a melhora das condições políticas e econômicas resultam, pois, no lançamento do Programa Nacional de Ecoturismo, do Programa Nacional de Desenvolvimento de Pesca Amadora e do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), todos ainda em 1994, no governo de Itamar Franco, programas estes que irão se consolidar, em seguida (1995), na formulação de uma nova Política Nacional de Turismo (para o período de 1996 a 1999), no governo FHC.

Em comparação com as propostas anteriores, devemos assim salientar que a Política Nacional, elaborada em 1995, constitui-se como um documento muito mais completo e detalhado sobre a regulação pública da atividade, tendo o seu direcionamento geral estendido até 2002, final do segundo mandato de FHC.

O diagnóstico que informava a nova política era que o ordenamento do patrimônio nacional e da própria estrutura de promoção do País no exterior estavam fragilizados desde 1986, o que restringiria o desenvolvimento da atividade e contribuía para a pequena participação brasileira no mercado internacional – em 1993, no total de viagens internacionais, o Brasil era destino de apenas 0,3% dos deslocamentos, de acordo com as informações do WTTC.

E, por esta razão, num contexto de alta competitividade global em que a concessão de subsídios diretos para incentivar a iniciativa privada se tornava cada vez mais difícil (dada a crise financeira do Estado), apostava-se que somente a cooperação entre o setor público e privado e entre as diferentes esferas públicas poderia alavancar a atividade, contando-se aí também com o necessário apoio do Congresso Nacional para a aprovação de medidas para efetuar a “(...) *eliminação de entraves jurídicos e a dotação de uma legislação em maior consonância com a realidade econômica e política em que está inserida*” (Brasil/MICT, 1995:8).

Além da falta de estrutura institucional para o Turismo, considerava-se que um segundo conjunto de problemas estaria ligado, dentro das concepções liberais da década, ao excesso de regulação pública em outras áreas cruciais, tal como na legislação trabalhista – um problema, a propósito, fervorosamente apontado pelas entidades de classe do setor empresarial desde então⁶⁵.

Portanto, um diferencial da PNT desenhada no governo FHC era a preocupação em definir parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais, assim como, garantir uma orientação referencial ao setor privado. Propunha-se, além disso, como metas e efeitos esperados do crescimento coordenado da atividade: i) a melhoria da qualidade de vida de milhares de brasileiros que viviam em regiões com potencial turístico; ii) a diversificação qualitativa de bens e serviços produzidos e da infraestrutura receptiva do Turismo nacional; iii) a geração de novos empregos e a manutenção

⁶⁵ Por exemplo, de acordo com uma liderança da Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) o custo social vinculado à mão-de-obra (legislação trabalhista), num segmento altamente dependente da força de trabalho como o Turismo, seria um dado bastante prejudicial ao pleno desenvolvimento da atividade, trazendo inclusive uma distorção na comparação com outros setores de atividade (pois aqueles que contratariam mais pessoas estariam sendo mais penalizados com os custos destes encargos). Além disso, de acordo com o mesmo representante da ABAV a histórica dificuldade de financiamento do Estado brasileiro, evidenciada nos mais diversos problemas de infra-estrutura, segurança ou saúde pública (particularmente

dos postos de trabalho existentes no segmento; iv) a qualificação e requalificação de recursos humanos; v) a inserção profissional de parcelas da mão-de-obra não qualificada, com sua conseqüente capacitação; vi) a redução de desigualdades regionais; vii) um maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos; viii) a integração socioeconômica e cultural da população brasileira; ix) o fortalecimento da proteção ao meio ambiente e ao patrimônio historicocultural; x) e ainda, a melhora da inserção do País no cenário internacional, através da consolidação de uma imagem externa positiva (Brasil/MICT, 1995).

Na referida PNT, também eram definidas quatro macroestratégias para a consecução das metas colocadas. A primeira das estratégias consistia no ordenamento, no desenvolvimento e na promoção da atividade turística pela articulação entre governo e a iniciativa privada. A segunda era a implantação de infra-estrutura básica e turística adequada às potencialidades regionais dos pólos de atração de visitantes. A terceira estratégia envolvia a qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no segmento. E a quarta estratégia implicava no processo de descentralização da gestão turística por meio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, a municipalização do Turismo e um esforço de terceirização da atividade para o setor privado.

Por último, no intuito de operacionalizar tais macroestratégias e objetivos, foram criados vinte e três programas específicos e incorporados alguns daqueles preexistentes⁶⁶, com destaque para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e o PNMT, tal como aparecem listados com suas respectivas metas no Quadro 2 a seguir.

quanto ao controle de endemias), e o excesso de controles na área ambiental, seriam outros importantes entraves à necessária expansão dos negócios turísticos (Ribeiro, 2003).

⁶⁶ Pela amplitude da tarefa e pela indisponibilidade de informações e de estudos específicos, nos deteremos na análise de apenas alguns dos programas elencados.

Quadro 2 - Programas Federais da Política Nacional de Turismo – 1996/1999.

- Imagem do Brasil: divulgar de forma positiva a gigantesca malha de aspectos que compõe a realidade brasileira;
- “Visit Brazil”: incrementar o fluxo internacional para o País atuando em mercados emissores prioritários;
- “Brazil Expert”: promoção do Brasil como destino turístico e treinamento de operadores turísticos;
- Participação em Feiras Internacionais: colocar o produto Brasil nas Feiras Internacionais de forma competitiva;
- Captação de Eventos Internacionais: participar de forma competitiva do mercado de captação de eventos;
- Internet / Sistema de Informações Turísticas: promover a produção e disseminação de informações turísticas a nível nacional e internacional;
- Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais: possibilitar o processo de negociação em fóruns prioritários de interesse turístico, visando a captação de fluxos turísticos e investidores internacionais;
- Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas Básicas do Turismo: dotar o governo federal, governos estaduais e empresários ligados à atividade turística de uma base de dados estatísticos capaz de permitir o planejamento e a tomada de decisões ágeis;
- Defesa do Consumidor: realizar gestões junto a distintos órgãos públicos, federais e estaduais, visando a intensificação das normas relativas aos direitos do turista;
- Qualificação Profissional para o Turismo: fomentar a formação e a capacitação de pessoal para o desempenho de diversas funções à atividade turística;
- Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo: conscientizar sobre a importância socioeconômica da atividade como fator gerador de emprego e renda;
- Formação e Capacitação para o Ecoturismo: contextualizar o ecoturismo como fator de desenvolvimento sustentável e produto âncora do turismo nacional;
- Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo (nacional): dotar os pólos turísticos selecionados de condições estruturais que viabilizem o estabelecimento e desenvolvimento de atividades turísticas, objetivando a geração de novos postos de trabalho;
- Programa Nacional de Ecoturismo: aproveitamento das potencialidades naturais de cada região, com vistas ao seu desenvolvimento, compatibilizado as atividades de ecoturismo com a conservação do meio ambiente, possibilitando a participação efetiva da comunidade e dos segmentos que atuam no setor;
- Programa de Pesca Esportiva: abrir perspectivas para a reorientação de investimentos, além de ampliar significativamente o leque de produtos à disposição dos que atuam no campo da comercialização;
- Programa Calendário Nacional dos Dias Azuis – Baixa Estação: promover o incremento do turismo doméstico, democratizando o acesso ao turismo nacional, com ofertas de pacotes turísticos mais baratos;
- Albergues da Juventude: possibilitar ao jovem o conhecimento do seu País;
- Clube da Maior Idade: melhorar o aproveitamento da oferta de equipamento turístico na baixa temporada junto ao público da 3ª idade;
- Bolsa de Negócios: identificar e diversificar os pólos turísticos brasileiros e incentivar a entrada de recursos externos para investimento no setor;
- Programa Nacional de Financiamento do Turismo: promover os agentes de recursos financeiros necessários;
- Programa Nacional de Municipalização do Turismo: descentralizar a gestão da atividade turística;
- Fortalecimento dos Órgãos Delegados da Embratur: descentralização e fortalecimento do sistema oficial de turismo;
- Desenvolvimento da Malha Aérea: dotar os destinos turísticos de condições de acesso aéreo com capacidade adequada de transporte.

Fonte: Brasil/MICT, 1995.

De forma geral, um dos aspectos mais positivos desta nova estruturação política do segmento, segundo Lobato (2001), seria o posicionamento mais direto do governo frente à baixa qualificação profissional e às péssimas condições de infra-estrutura para as atividades turísticas, e conseqüentemente, da população dos locais de fluxos de visitantes, que sempre se apresentaram como grandes embaraços ao desenvolvimento da atividade. Podemos destacar ainda a tentativa de articulação no interior das macroestratégias definidas, particularmente, o esforço de articulação entre as iniciativas do setor público e privado, sobretudo, no intuito da captação de novos investimentos, e a vinculação entre a PNT as demais políticas regionais, em direção à descentralização das ações, o que constitui a maior novidade apresentada neste projeto.

Por outro lado, também salta à vista o contraste entre programas que se propunham metas para atingir a sustentabilidade em diversas esferas, como programa para o Ecoturismo e de municipalização da atividade, e o direcionamento oposto assumido, de maneira geral, nos programas voltados à consolidação do País enquanto uma grande destinação turística internacional, dentro de um modelo de Turismo de massas e associado à realização de grandes empreendimentos. Ressalta-se tal contraste uma vez que esta forma de desenvolvimento da atividade já era bastante conhecida, nacional e internacionalmente, pelos diversos desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais que costumavam, e costumam, acarretar.

Ainda que o direcionamento e os impactos de cada um dos programas seja difuso, fica bastante claro que a internacionalização da demanda e da oferta no Turismo do País (sobretudo hoteleira), dentro de tal modelo de expansão da atividade, foi priorizada na PNT de 1995, como bem demonstram os dados já apresentados sobre o crescimento do fluxo de visitantes estrangeiros e as transformações ocorridas nos diferentes ramos de atividade que compõem o segmento. Ademais, de maneira condizente com o projeto liberal de desenvolvimento nacional adotado no governo de FHC, também podemos frisar as diversas medidas de liberalização econômica que afetaram diretamente as atividades do Turismo no Brasil, embora não constantes no PNT, e que caminham na mesma direção.

No contexto de abertura comercial e financeira do Plano Real, introduziram-se assim importantes mudanças quanto ao tratamento jurídico de empresas nacionais e estrangeiras, buscando, justamente, atrair investimentos externos. Em primeiro lugar, por

meio da emenda constitucional número 6, de 1995, foram eliminadas as diferenciações legais entre empresas nacionais e estrangeiras atuantes no País, o que tornou possível o acesso das últimas às agências oficiais de crédito (com destaque à possibilidade de financiamento com os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e aos incentivos e subsídios concedidos pelo governo no estímulo da atividade.

Em segundo lugar, do ponto de vista institucional, também foram modificadas certas regras que facilitaram grandemente as condições de operação e lucratividade de empresas estrangeiras aqui instaladas, pois a política econômica de FHC extingue as proibições quanto ao envio externo de dinheiro referente ao pagamento de *royalties* por marcas e patentes internacionais, bem como, permite a isenção do imposto de renda sobre as remessas de lucros e dividendos de filiais de empresas estrangeiras no País (Lima, 2003).

Voltadas especificamente ao segmento turístico, apresenta-se ainda outro conjunto de reformas importantes que se inserem no mesmo projeto de liberalização econômica vivido nos anos noventa, com efeitos significativos. Na aviação civil, como referido, houve um movimento de flexibilização do mercado, por meio da quebra de monopólio de rotas (sobretudo internacionais), do aumento das concessões de vôos, dos incentivos à expansão dos vôos charters, desvinculando-os dos pacotes turísticos, e também, por meio das modificações do controle tarifário; com relação ao transporte marítimo, são efetuadas mudanças na Lei de Cabotagem, buscando incentivar a realização de cruzeiros por navios estrangeiros na costa brasileira, que antes estavam impedidos de fazê-lo; e ocorrem também transformações na Lei do Visto, com a diminuição das exigências para a entrada de turistas estrangeiros (Lima, 2003).

Em resumo, no que se refere às políticas nacionais de Turismo da década de noventa e início dos anos 2000 (fim do governo FHC), é possível dizer que até aqui foram contemplados seus principais aspectos e que os planos, ações e programas apresentados ajudam a explicar muito do processo de crescimento do Turismo no País. Cabe, todavia, ressaltar uma série de intervenções de caráter mais regionalizado, a questão do financiamento público da atividade e as políticas voltadas à qualificação profissional efetivadas neste período e que foram igualmente fundamentais para a trajetória da atividade no Brasil. São estes, portanto os três itens serão que explorados a seguir.

3.2.1 Regionalização e descentralização das políticas de Turismo: megaprojetos, Prodetur/NE e PNMT.

Impulsionados pelo contexto marcante de ampliação da atividade turística já no início dos anos noventa, também floresceram, ao longo de toda a década, diversas iniciativas regionais visando o desenvolvimento da atividade, sobretudo nos Estados nordestinos da federação, intervenções estas que foram de grande importância com relação não apenas aos seus efeitos, mas também, a respeito da própria estruturação das políticas públicas voltadas ao segmento no Brasil.

De acordo com Cruz (2001), nas últimas décadas, governos municipais e estaduais das regiões Norte e Nordeste (mas não apenas estes), com a intenção de fortalecer o Turismo em seus territórios, ancoraram as suas respectivas políticas em dois grandes projetos de âmbito regional, identificados como o Prodetur (NE) – já mencionado – e como a Política de Megaprojetos Turísticos, afinados ambos com o projeto de desenvolvimento turístico almejado pela esfera federal.

A principal característica das Políticas de Megaprojetos seria a tentativa de transformação de uma dada localidade em um grande centro turístico internacional, através de uma intensa intervenção pública (principalmente estadual), que comandaria o processo de implantação do projeto, desde a definição das áreas de ocupação do solo e a negociação dos lotes, até o financiamento dos empreendimentos desejados no local.

A partir de um modelo de desenvolvimento do Turismo inspirado em destinações como Cancún, no México, que consiste na urbanização turística concentrada de áreas da costa pouco urbanizadas, tal Política de Megaprojetos empreendida na região Nordeste envolveu, de início, quatro grandes projetos: o Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, em Natal (RN); o Projeto Cabo Branco, na Paraíba; o Projeto Costa Dourada, em Pernambuco e Alagoas; e o Projeto Linha Verde, na Bahia. Em todos, os governos estaduais atuaram como principais empreendedores, amparando o setor privado através de incentivos financeiros e fiscais, na busca da rápida ampliação da infra-estrutura hoteleira, caminho, a propósito, igualmente adotado no Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), como veremos a frente⁶⁷.

⁶⁷ “Paralelamente, e sem nenhum vínculo com o Plantur, os governos estaduais do nordeste, reunidos na SUDENE, elaboraram o Prodetur-NE reproduzindo fielmente as diretrizes do plano federal. E, como era de

Como salienta Cruz (2001), o Projeto Parque das Dunas – Via Costeira seria o primeiro e mais ilustrativo caso dos Megaprojetos realizados, e tinha a intenção de inserir Natal entre os principais destinos turísticos regionais, distanciando a localidade da posição marginal que ocupava entre as outras destinações da região. Para tanto, o governo do Rio Grande do Norte procurava aumentar a infra-estrutura hoteleira da capital, através da criação de um novo e enorme complexo turístico na zona costeira.

A área escolhida abarcava um trecho de orla de 8,5 km, situada entre duas praias já urbanizadas do município, em um território que, embora valorizado posteriormente, sempre estivera à margem do processo de urbanização (e valorização) da cidade. Sob um discurso preservacionista que legitimava a implantação do projeto, e que também marca outros empreendimentos do gênero, a competência do município na gestão do uso de seu solo foi sistematicamente ignorada, até o ponto em que as irregularidades no parcelamento do solo de várias áreas e degradação das dunas colocaram em xeque este mesmo discurso e algumas de suas práticas.

De todo modo, além da construção de uma rodovia costeira e do Parque Estadual das Dunas de Natal, foi efetivada a implantação de dez hotéis, entre a inauguração do projeto na década de oitenta e o final dos anos noventa, sendo um deles cinco estrelas. Com a elevação do número de desembarque de passageiros em Natal, a partir de então, parece ter ficado sugerido à população que o plano fora totalmente bem sucedido na ampliação do destaque da cidade e na superação das deficiências de infra-estrutura hoteleira na capital potiguar, sendo poucos os estudos que permitem uma reflexão mais aprofundada deste processo (Cruz, 2001).

Surgido no mesmo período, por influência da própria criação do Projeto Costa Dourada e do Plantur, embora quase inteiramente desarticulado do último, também se destaca como uma importante política de desenvolvimento regional da atividade o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), desenhado especialmente, como no modelo mexicano, para atração de turistas internacionais.

Tal programa, que nasce através de negociações políticas entre o então Presidente Fernando Collor de Mello e os governadores dos Estados de Alagoas e Pernambuco, vêm

se esperar, os investimentos vindos com o Prodetur foram destinados à implementação de projetos de infra-estrutura básica para a sustentação do turismo (rodovias, energia elétrica, abastecimento de água e

ao público em 1991, em uma portaria conjunta da Embratur e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo logo estendido a toda área de jurisdição deste órgão.

De modo marcante, o Prodetur/NE era concebido como um programa de múltiplas inversões, sobretudo em infra-estrutura, nos locais considerados como de elevado potencial turístico no Nordeste. Os objetivos do programa seriam promover o desenvolvimento socioeconômico da região, através do crescimento do Turismo, na medida em que isto propiciaria a geração de empregos, renda e outros efeitos de encadeamento econômico, como a atração de novos capitais, empregos indiretos e aumento da arrecadação de impostos.

Para garantir a consolidação da área como um importante pólo turístico nacional e internacional, no Prodetur/NE estavam previstas inversões em saneamento, na administração de resíduos sólidos, em rodovias, na reformas ou construção de aeroportos, no desenvolvimento institucional de órgãos estaduais e municipais responsáveis pela execução do programa, em marketing, na preservação ambiental e na recuperação do patrimônio histórico e ambiental. Com a realização dos investimentos públicos, estava implícita a idéia de que os investimentos privados, sobretudo em hotelaria, seriam impulsionados, como de fato, em grande medida o foram. Além disso, em princípio o Prodetur/Ne tinha como perspectiva desenvolver uma atividade que seria “preservadora” do meio ambiente e que traria diversos impactos positivos também para a cultura local, pois previa-se um resgate das tradições e das características culturais das regiões de sua esfera de atuação (Rodrigues, 2001).

Após a sua aprovação, o projeto foi dividido em três etapas⁶⁸, com o que a primeira fase do programa passa a ser chamada de Prodetur/NE I, iniciada efetivamente apenas em 1995. Com o repasse de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o projeto era orçado em US\$ 800 milhões, dos quais metade viria via repasses do Banco do Nordeste (BNB) e outros US\$ 400 milhões, como contrapartida de Estados e municípios das capitais envolvidas no programa (Cruz, 2001). Entretanto, dada a dificuldade dos entes federados para viabilizar a contrapartida local, que nesse sentido passaram a contar com a

saneamento), preparando o terreno para os investimentos de grandes grupos transnacionais interessados em desenvolver pólos turísticos seguidores do modelo mexicano.” (Bursztyn, 2003:5).

⁶⁸ Trataremos da segunda fase do programa, o Prodetur/NE II, aprovado em 2002, a seguir.

ajuda do BNDES, os recursos efetivamente aplicados foram da ordem de US\$ 640 milhões (excetuando-se os custos financeiros), com desembolsos até 2004, para o financiamento de 384 projetos específicos. Com relação ao total, a aplicação dos recursos distribuiu-se entre os investimentos em aeroportos (34%), nas cidades de Porto Seguro, Lençóis, Salvador, São Luís, Aracaju, Natal, Fortaleza e Recife; em outras obras ligadas ao transportes (12%), como a recuperação e a construção de estradas (ações em 29 trechos rodoviários, totalizando 389 km); em 17 projetos de saneamento básico (24%); na recuperação do patrimônio historicocultural (5%); na estruturação, capacitação e modernização da organização institucional (4%); na preservação e proteção ambiental de 5.335 hectares (3%); e em outras áreas (18%), como a elaboração de estudos para a realização de obras (BNB, 2005a; Cabral, 2008; Lima, 2002; Mendonça e Bezerra, 2008).

No que se refere aos efeitos do programa, em um dos relatórios elaborados para a sua avaliação, embora com limitações metodológicas, se ressalta a grande influência do projeto na ampliação dos fluxos de visitantes, bem como, na expansão da renda e do número de empregos na região, com destaque para a ótima correlação positiva entre os custos e benefícios atingidos com os investimentos feitos pelo programa⁶⁹. Porém, de modo mais detalhado, outros trabalhos técnicos mostram as dificuldades e os resultados, por vezes incompletos, das ações realizadas no Prodetur/NE I, em especial com relação à questão ambiental e à questão de saneamento básico e resíduos sólidos (BNB, 2005a).

Finalmente, dentre as políticas de caráter regional geradas nos anos noventa, é importante mencionar o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. O programa, formulado em 1994 a partir das orientações da OMT de territorialização das diretrizes do desenvolvimento da atividade turística nos locais de destino, via a participação comunitária, acaba por ter ações mais efetivas apenas no governo FHC, constituindo-se como grande inovação no desenho das políticas públicas de Turismo.

O PNMT objetivava o envolvimento e a percepção dos agentes locais quanto ao importante papel do Turismo como instrumento de crescimento e de geração de empregos nas localidades com potencial turístico, capacitando a comunidade envolvida no processo

⁶⁹ Com base nos investimentos do programa estimados em US\$ 626 milhões, no período entre 1996 e 2004, os “(...) benefícios líquidos somaram US\$ 5.646 milhões, resultando numa **relação média benefício/custo parente** da ordem de 9,0. Vale dizer, em outras palavras, que a cada Dólar aplicado pelo PRODETUR correspondeu um benefício médio aparente de US\$ 9,0. É óbvio que os benefícios decorrem também deve-se aos demais investimentos (públicos e privados) efetuados no período” (BNB, 2005b:36).

de municipalização para explorá-lo de modo planejado. Constituía metas do PNMT o fortalecimento das relações entre os órgãos públicos e a iniciativa privada local, prevendo-se a partir daí a aceleração do processo de expansão de infra-estrutura básica e turística nos municípios selecionados.

À exemplo do processo de descentralização das políticas públicas em áreas como Saúde e Educação, o programa se estruturava a partir de um Comitê Executivo Nacional, de Comitês Executivos Estaduais e Conselhos Municipais de Turismo, aos quais caberia a criação e gestão de Fundos Municipais de Turismo (Silveira, Paixão e Cobos, 2006). Para a implantação do PNMT, foram planejadas então as etapas de preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR⁷⁰, de capacitação dos agentes multiplicadores, de envolvimento da comunidade local, de institucionalização com a formação do Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal do Turismo, e de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal.

A realização de oficinas, organizadas para a sensibilização, capacitação e planejamento nas três esferas administrativas, contava com o apoio de agentes multiplicadores treinados pela Embratur, do que resultava também a capacitação de multiplicadores estaduais e a formação de monitores municipais. Vale lembrar que a adesão dos municípios ao programa era voluntária e desvinculada da transferência de recursos da União, no intuito de romper com certas práticas paternalistas, como salienta Brusadin (2008). A Tabela 15 traz os indicadores da execução do programa até 2001.

⁷⁰ Para inventariar a oferta turística e definir os critérios de seleção dos municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo, em 1996 a Embratur elabora o RINTUR, a partir do qual seria possível focalizar a concessão de financiamentos públicos e estimular parâmetros para o planejamento turístico municipal. O preenchimento dos formulários da pesquisa ficou a cargo dos municípios – o que é bastante questionável em termos de eficiência técnica e interferência política (Brusadin, 2008) – que posteriormente foram divididos entre “Municípios Turísticos” e “Municípios com Potencial Turístico”, os primeiros assim considerados quando o Turismo já se encontrava consolidado na localidade, e os segundos classificados desta forma quando isto não ocorria. Em 2000, o relatório revelava, paradoxalmente, que em vários Estados o número de municípios prioritários correspondia a mais de 40% do total, e em outros, a mais de 70% (Bezerra, 2002).

Tabela 15 – Municípios Engajados, Oficinas Realizadas, Agentes Treinados e Pessoas Envolvidas no PNMT - 1995/2001.

Ano	Municípios engajados	Oficinas realizadas	Agentes treinados	Pessoas envolvidas
1995	495	33	970	48.500
1996	657	77	1.540	77.000
1997	850	93	2.325	116.250
1998	935	141	3.525	176.250
1999	1.211	228	5.700	285.000
2000	1.416	236	5.900	295.000
2001	1.801	301	7.523	376.150

Fonte: Embratur, 2003a.

Pelas informações apontadas, de 1995 até o ano de 2001, 1.801 municípios haviam se engajado no programa, com um envolvimento global de mais 1,3 milhões de pessoas no projeto. Além disso, foram realizadas, ao longo do período, 1.109 oficinas e treinados 27.483 agentes, de maneira a comprovar uma significativa extensão e importância do PNMT⁷¹.

As limitações do PNMT, no entanto, se evidenciaram na falta de recursos humanos capacitados nos municípios, e em número suficiente nos Estados e no governo federal, para levar adiante o planejamento e a implementação dos planos turísticos nas localidades⁷². Além disso, a negociação política entre os entes federados e a efetiva participação social através dos Conselhos e Planos Diretores são pontos que dificultaram sobremaneira a efetividade do programa em vários locais (Brusadin, 2008). O projeto, ademais, também foi criticado em sua concepção porque, ao se exortar os municípios a desenvolverem ações de planejamento de forma muito independente, colocou-se em risco as perspectivas de

⁷¹ Em 1999, com relação às “(...) ações da EMBRATUR, dois eram os programas oficialmente reconhecidos pela OMT ‘como pioneiros e de grande importância mundial’157: o PNMT e a Campanha de Combate à Exploração do Turismo Sexual Infante-Juvenil. Esta campanha foi apresentada como exemplo a ser seguido por outros países e teve a sua logomarca adotada como símbolo oficial de combate mundial a esse tipo de turismo. Ainda em 1999, o Brasil foi eleito para ocupar uma vaga no Conselho Executivo da OMT” (Alfonso, 2006:69).

⁷² Segundo Silveira, Paixão e Cobos (2006:129) “(...) os municípios não estavam dotados de recursos técnicos e humanos para trabalhar o planejamento turístico adequadamente, o que truncava o andamento das ações: chegava-se até à fase de discussões e conscientização, porém quando era necessário avançar na elaboração de projetos e propostas tecnicamente viáveis não havia profissionais qualificados para tal, e os governos estaduais e federais também não possuíam contingente suficiente de técnicos para suprir a demanda”.

planejamento regional do Turismo, alimentando a competição entre destinos turísticos isolados (Lobato, 2001).

Em 2003, com o novo governo, encerra-se então o programa, que apesar dos problemas parece ter contribuído de maneira efetiva para o debate e para a consolidação das políticas nacionais sobre a atividade, especialmente, com relação à importância de se dar escala local à organização das ações (Silveira, Paixão e Cobos, 2006).

3.2.2 O financiamento público do Turismo nos anos noventa

Um dos grandes entraves ao crescimento das atividades produtivas no País sempre foi a restrita possibilidade de financiamento de longo prazo. Muitas vezes agravado por cargas de juros elevadas, tal quadro deriva das limitações do sistema privado de crédito, marcantes com relação ao processo histórico de desenvolvimento econômico nacional, ressaltando a importância fundamental dos instrumentos públicos de financiamento, surgidos invariavelmente com inúmeras dificuldades e restrições.

No caso do segmento turístico, como apontado, há que se apontar os mecanismos de incentivos e fundos públicos criados para a atividade ainda na década de sessenta, que possibilitaram a expansão da oferta de meios de hospedagem em diversas regiões, embora nem sempre obedecendo aos critérios técnicos estabelecidos por tais instrumentos.

De todo modo, a partir do processo de expansão do Turismo nos anos noventa, o padrão de financiamento público do segmento também passa por alterações significativas que certamente acompanharam e estimularam o característico crescimento da atividade no período.

Em primeiro lugar, com relação aos incentivos fiscais, que auxiliaram o financiamento de um grande número empreendimentos entre 1969 e 2001 (quando este mecanismo é extinto) e que permitiram a criação de quase 61 mil novas unidades habitacionais (Embratur, 2003d), observa-se uma mudança no perfil dos projetos selecionados durante a década de noventa, de ordem quantitativa e qualitativa. Isto porque, por um lado, eles deixam de ser um dispositivo comumente adotado e passam a priorizar um número muito pequeno de projetos de grande porte, representando percentuais cada vez maiores do valor total dos investimentos, principalmente a partir de 1996 (Bezerra, 2002). Assim, de acordo com as informações da Embratur (2003d), do total de 1.438 operações de

incentivo fiscal, 96,3% ocorreram no período de 1969 a 1989, concentrando 54,5% do montante geral de recursos (R\$ 784.409.377,00, a preços de dezembro de 2002). Em outros termos, nos últimos dez anos de funcionamento do mecanismo de incentivos, o volume de recursos concedidos dobrou, com uma média de R\$ 6.870.556,46 por projeto, atendendo a grandes empreendimentos e de maneira distante da média anterior de R\$ 308.182,10 por projeto, entre 1969 e 1989.

Em segundo lugar, no que diz respeito à outra das principais fontes de recursos para o financiamento do Turismo, o Fungetur (Fundo Geral de Turismo), também se acompanhou um comportamento bastante semelhante. Entre os anos de 1976 a 2000, 1.145 projetos de financiamento foram aprovados, num montante de R\$ 328.115.075, em valores de dezembro de 2002, correspondendo à construção de quase 21 mil novas unidades habitacionais. Novamente aqui, os valores financiados até o final da década de 1980, período que englobava 91,5% do número de projetos aprovados pelo fundo, somavam 73,1% do volume geral de recursos, denotando um processo de concentração dos fundos financeiros para poucos projetos no período posterior, de 1990 a 2000, o que fez com que a média de recursos por projeto também saísse de R\$ 229.088,07 para R\$ 900.610,90 entre estes dois períodos (Embratur, 2003d). O Fungetur, todavia, desde 2000 não recebeu novos repasses do Orçamento Geral da União e deixa de realizar novas operações a partir desta data.

Um terceiro aspecto quanto ao financiamento da atividade é a criação dos Fundos Constitucionais, em 1988, com a intenção de prover crédito ao conjunto de atividades econômicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e que tiveram um papel importante para o desenvolvimento dos negócios turísticos nestes locais. Cada um dos fundos possuía sua gestão através de bancos específicos, que criaram programas para a atividade em suas respectivas áreas de atuação, de modo que o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO entre em atividade sob a gestão do Banco da Amazônia (BASA); o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO através do Banco do Brasil (BB); e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE tem sua gestão feita pelo Banco do Nordeste (BNB).

Para atender aos municípios turísticos nordestinos, demandantes de modernização e reforma de seus empreendimentos privados, o BNB cria em 1994 o Programa de Apoio ao

Turismo Regional (Proatur), que tem como parâmetros de financiamento o prazo máximo de 12 anos para investimentos fixos e mistos e de 18 meses para aquisição de insumos. Embora marginais, com relação ao direcionamento total do Fundo⁷³, os recursos emprestados ao Turismo entre 1995 e 2004 somaram R\$ 212,8 milhões (valores de 2004), com um valor médio de R\$ 32 mil por projeto no período entre 1994 e 2004, o que denota que, de maneira geral, pequenos estabelecimentos foram contemplados pelo programa. Cabe frisar, entretanto, que os recursos liberados pelo Fundo sempre ficaram abaixo das previsões iniciais elaboradas pelo Banco (Mendonça e Bezerra, 2006).

Já no Centro-Oeste, coube ao Banco do Brasil, em 1993, a formulação do Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional, que disponibilizou R\$ 46,1 milhões às empresas turísticas da região, até o ano de 2004. Com um limite de financiamento estendido até 15 anos para hotéis, este programa também atendeu, em sua maioria, micro e pequenas empresas, disponibilizando, em média, R\$ 242,6 mil por operação, um valor médio muito mais elevado que o encontrado no Proatur, mas abaixo do teto estipulado pelo programa para este tipo de empreendimento, que era de 3,2 milhões. Em comparação com o total de recursos do FCO, aqui também o programa representou valores bastante reduzidos, pois na média do período, o Turismo ficou com somente 0,6% do Fundo.

Na região Norte, por sua vez, em 1997 foi criado, pelo Banco da Amazônia, o Programa de Financiamento do Turismo Sustentável (FNO-Turismo), com um enfoque especial para os empreendimentos ligados ao ecoturismo e às associações e cooperativas desta área. Com prazos de financiamento semelhante aos demais programas, foram realizadas 91 operações de crédito entre 1997 e 2004, somando-se um total de mais de R\$ 69,5 milhões. Assim, as operações tiveram, em média, valores de R\$ 764 mil, bastante acima das médias de operações financiadas nos outros dois programas, o que significa dizer que o FNO-Turismo contemplou majoritariamente empreendimentos de grande porte. Mais uma vez, os valores do Fundo destinados ao Turismo não ultrapassaram a marca de 1% do montante total disponível (Mendonça e Bezerra, 2008).

Apesar da importância de tais Fundos e programas, resta destacar outra grande novidade no financiamento da atividade ao longo dos anos noventa, que foi o desempenho

⁷³ A parcela destinada aos empreendimentos turísticos representava apenas, na média, 1,3% dos recursos do FNE, com uma variação entre 0,5%, em 1995 e 3,4%, em 2003, de acordo com os dados do BNB (Mendonça e Bezerra, 2006).

do BNDES como o maior prestador de recursos públicos ao Turismo no País. Dado que as operações diretas com o banco exigiam um limite mínimo de investimento de R\$ 1 milhão para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e de 3 milhões para as regiões Sudeste e Sul, os recursos do BNDES atenderam, sobretudo, aos investimentos de grande porte, em sua maioria, no setor hoteleiro (com uma participação um pouco menos expressiva do subsetor de parques) e na região Nordeste (através do Programa Nordeste Competitivo), e substituíram a declinante oferta de crédito fornecida pelo Fungetur.

Pelas informações da Tabela 16, a seguir, é possível dimensionar a importância das operações do BNDES, no período entre 1990 e 2002, que neste intervalo de doze anos somaram a quantia de R\$ 1,95 bilhões em empréstimos ao segmento. Observa-se também que um maior impulso à atividade começa ocorrer depois de 1994, quando há um crescimento expressivo dos financiamentos concedidos pelo BNDES, atingindo-se um patamar mais elevado em 1997, com empréstimos na ordem de R\$ 367 milhões. Desde 1998, no entanto, tais recursos passam a se reduzir de modo quase constante até 2002, embora permaneçam com um volume ainda bastante elevado, sobretudo em relação ao início dos anos noventa.

Tabela 16 – Financiamento do BNDES para o Segmento Turístico – 1990/2002.

Ano	Desembolsos do BNDES (R\$)	Varição Anual (%)
1990	21.018.993	-
1991	13.023.900	(38,04)
1992	29.314.340	125,08
1993	27.475.687	(6,27)
1994	114.866.435	318,07
1995	231.456.739	101,50
1996	297.724.202	28,63
1997	367.844.586	23,55
1998	197.464.306	(46,32)
1999	162.652.119	(17,63)
2000	149.917.212	(7,83)
2001	167.886.619	11,99
2002	176.822.125	5,32
Total	1.957.467.263	-

Fonte: BNDES *apud* Mendonça e Bezerra (2008).

Obs. Em valores de dezembro de 2005.

Em linhas gerais, são esses os recursos e programas que, de maneira fundamental, viabilizaram a expansão e ampliação das atividades turísticas no Brasil, com a primazia do BNDES. O financiamento público do Turismo na década de noventa, no entanto, não ocorre de maneira muito articulada com as demais políticas para o segmento, nem expressa um relacionamento mais próximo, por exemplo, entre o BNDES e a Embratur (Bezerra, 2002), o que nos informa um pouco sobre a real eficácia do padrão de financiamento desenhado no período.

3.2.3 As políticas de qualificação profissional para o turismo nos anos noventa

Tratada sempre com destaque nos planos de Turismo, a questão da qualificação profissional dos trabalhadores do segmento também foi alvo de programas específicos durante a década de noventa. Embora o tema esteja diretamente ligado ao grau de escolaridade formal dos ocupados na atividade (como veremos no próximo Capítulo), e também, às dificuldades de adequação entre os cursos e treinamentos oferecidos e as necessidades funcionais das empresas, é importante ressaltar aqui o principal projeto implementado neste período, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Turismo (PLANFOR/Turismo), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Tal programa foi financiado com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e seus investimentos totalizaram R\$ 35,9 milhões, entre 1997 e 1999, atingindo a marca de 263,8 mil trabalhadores qualificados, em mais de 472 municípios, como nos revela, adiante, a Tabela 17.

Tabela 17 – PLANFOR: Municípios Atendidos, Investimentos e Treinandos no Turismo, por Região – 1997/1999.

Regiões	Municípios Atendidos			Investimentos (R\$ Milhões em valores correntes)	Pessoal Treinado (Mil)
	1997	1998	1999		
Norte	37	39	68	1,2	8,8
Nordeste*	102	164	116	11,8	107,8
Sudeste	84	105	174	5,9	50,9
Centro-Oeste	49	35	30	9,5	43,8
Sul	95	157	84	7,5	52,7
Total	367	500	472	35,9	263,8

Fonte: MTE, 2000.

Obs.: Não incluem dados de 1996, pois não estão desagregados por região; 1997 não inclui Alagoas.

Iniciado em 1996, os dados acima se referem, entretanto, apenas aos resultados do programa no período de 1997 a 1999. Observa-se que maioria dos investimentos e trabalhadores atingidos pelo programa se concentraram na região Nordeste, que absorveu 32,9% do total dos R\$ 35,9 milhões disponibilizados para o treinamento de 40,9% total de 263.800 pessoas beneficiadas, acompanhando, portanto, a forte expansão do segmento nesta área. Na região Sul captou-se 20,9% dos recursos e treinou-se mais de 52 mil pessoas (20% do total), um número bem próximo dos 50,9 mil indivíduos assistidos pelo programa na região Sudeste (19,3% do total) que contou com 16,4% dos investimentos. No Centro-Oeste o montante de recursos ao longo da implementação do plano foi de R\$ 9,5 milhões (26,5% do total) e o número de pessoas treinadas ficou acima dos 43 mil (16,6%), contrastando com os investimentos na região Norte, que corresponderam a só 3,3% do total, beneficiando 8,8 mil trabalhadores (3,3% do total).

Os cursos oferecidos podem ser agrupados em línguas (10% do total de matrículas); informática (2,2%); hotelaria (13,8%); alimentação (31,0%); lazer (24,1%); ecoturismo (2,7%); e comércio/outras (15,9%). Além disso, o Planfor/Turismo contava com dois mecanismos na sua execução, os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e, as Parcerias, nacionais e regionais, concretizadas por meio de convênios entre organizações governamentais e não governamentais (sindicatos, associações, fundações e universidades).

No entanto, é bastante evidente que os resultados alcançados foram muito insuficientes às necessidades de capacitação dos trabalhadores neste segmento, seja porque para isto é preciso um permanente aperfeiçoamento dos trabalhadores nos locais de trabalho, sejam ainda, pela limitada abrangência e adequação dos cursos oferecidos⁷⁴, algo que parece se refletir no baixo número de encaminhamentos aos postos de trabalho, como em 1999, em que apenas 27,4% dos formandos conseguiu realizar sua inserção no mercado de trabalho (Brasil/MTE, 2000).

Ademais, em 2001, um novo projeto de qualificação profissional para os trabalhadores do segmento chega a ser anunciado, o programa “O Meu Negócio é Turismo”, que envolvia uma parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e a Fundação Roberto Marinho, e que pretendia formar 4,5 mil multiplicadores e atender a 2,5 milhões de trabalhadores (Dorneles, 2008). O programa, todavia é reformulado e começa a ser implantado, com proporções muito mais modestas, apenas em 2005, como veremos à frente. Uma vez delineadas as principais políticas do Turismo brasileiro nos anos 1990 e no início da década de 2000, cabe então destacar o conjunto de ordenamentos públicos que envolvem o desenvolvimento da atividade depois do pleito presidencial de 2002.

3.3 As políticas de Turismo no primeiro governo Lula

Tendo como referência o conjunto de políticas apresentadas, é fácil perceber que a partir de 2003, com um novo cenário político e econômico e com a chegada do governo Lula, ocorrem grandes alterações nas Políticas de Turismo no Brasil. De acordo com o discurso oficial, pela primeira vez na história nacional o segmento passa a integrar as prioridades do governo federal⁷⁵, o que é acompanhado, de fato, por um aumento crescente

⁷⁴ Nunes (1998:402), por exemplo, à época criticava a “(...) a grande avalanche de cursos de pequena duração realizados com recursos do FAT (...) que visa formar uma larga escala de profissionais para o setor de turismo. Neste caso, da forma como estão sendo ministrado, quase em nada contribuem para mudar a realidade dos serviços e não atendem as elevadas exigências do setor. Certamente que as grandes cadeias hoteleiras e as empresas do turismo continuarão treinando seu próprio pessoal, não empregando assim aqueles superficialmente treinados com dinheiro desse fundo, que se fosse bem aplicado poderia contribuir significativamente para a melhoria da qualidade dos serviços”.

⁷⁵ De acordo com o então Ministro Walfrido Mares Guia, apenas com Lula o governo federal: “(...) resolveu colocar o turismo na agenda de desenvolvimento nacional, como uma política pública mesmo. (...) É a

e substancial das ações, dos programas, dos levantamentos de informações, pesquisas, reuniões e relatórios em torno do Turismo no País e seu desenvolvimento.

Dentre as importantes mudanças observadas, cabe destacar como a primeira delas a criação do Ministério do Turismo (MTur), com orçamento e equipe própria, atendendo aos anseios históricos de entidades e profissionais do segmento. Sinalizando um forte processo de institucionalização que, de acordo com alguns autores, vem a beneficiar claramente a organização e desempenho das políticas para a atividade (Santos Filho, 2005b; Grechi, 2008)⁷⁶. Trata-se, enfim, de uma importante mudança na condução das intervenções públicas que ao longo da história sempre encontraram diversos desafios à sua estruturação e efetividade⁷⁷.

A nova pasta do Turismo foi estruturada a partir de duas Secretarias, para além da Embratur e do Conselho Nacional do Turismo, órgão colegiado responsável por propor diretrizes e por auxiliar tecnicamente a formulação e o acompanhamento da Política Nacional de Turismo. Pelo decreto, a uma delas, a Secretaria de Políticas de Turismo, coube a elaboração, avaliação e o monitoramento da PNT, a partir das diretrizes estabelecidas no Conselho, e também a função de articulação das relações nacionais e internacionais para a implementação das ações, e à outra, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, incumbiu-se a concretização das ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas para atividade, a articulação dos programas regionais de desenvolvimento e o apoio e promoção à produção e qualificação dos produtos e serviços

primeira vez que um presidente de República coloca o turismo nas 10 prioridades máximas do governo (...) (Seu Melhor Momento no Turismo, 2008).

⁷⁶ Para Sansolo e Cruz (2006:3), contudo, a criação do MTur seria paradoxal porque de um lado “(...) sugere que o setor está sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública federal ; de outro faz pensar que pelo o fato do turismo ser um tema inexistente ou periférico nos ministérios que tem ingerência direta sobre o seu desempenho, a administração pública federa vê como única alternativa para tentar reverter este quadro criar um Ministério só para ele”. Segundo os autores, a atividade deveria ser compreendida de maneira transversal e incorporada às agendas políticas dos mais variados órgãos públicos, a exemplo da bem sucedida organização administrativa da Alemanha.

⁷⁷ Neste sentido, embora de maneira não exclusiva ao Turismo, não se pode deixar de ressaltar o tradicional papel de moeda de troca política a que estiveram sujeitos os órgãos vinculados à atividade, em todos os níveis da administração direta, como bem destaca Torre (2008): o “(...) Ministério do Turismo, a Embratur, as Secretarias de Turismo dos Estados e as Secretarias Municipais de turismo, eram, e muitas ainda são, cabides de emprego para amigos correligionários, amantes de dirigentes, ou para políticos que fracassaram na pretensão de se elegerem, e necessitam ficar na mídia. Existem diversos profissionais que poderiam colaborar com o turismo, mas a política partidária não permite. As vagas são dos partidos. Cada partido recebe um determinado número de cotas e a eles cabe nomear”.

turísticos, de modo que a Embratur volta-se apenas à promoção, divulgação e apoio à comercialização dos produtos turísticos nacionais no exterior.

Com base na nova estrutura, também se coloca para a gestão das políticas do segmento a formação do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (órgão consultivo e informal que encaminha demandas e soluções provenientes de Estados e municípios) e de mais 27 Fóruns Estaduais de Turismo, que reúnem representantes estaduais, do ministério e dos municípios com o objetivo de melhor integrar a cadeia turística nestas áreas, atuando como canal de ligação entre o governo federal e os destinos turísticos (Barros, 2005). Aos municípios, por sua vez, caberia a formação tanto de Conselhos Municipais de Turismo (quando estes já não existem) quanto de consórcios para a criação dos Roteiros Integrados, que agregam diversos produtos e destinos nacionais.

Um segundo ponto fundamental a partir deste novo contexto é o lançamento do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, com metas bastante ambiciosas e que é concebido, segundo o documento, com grande participação e ampla consulta a todas as regiões brasileiras e aos setores representativos do Turismo (MTur, 2003; Grechi, 2008).

O objetivo geral do PNT seria o desenvolvimento do produto turístico nacional, sempre levando em conta a diversidade regional, cultural e natural do País e também, o incremento da atividade, do ponto de vista dos fluxos domésticos e dos fluxos internacionais. Mais especificamente, o que se propunha no plano era a melhoria da qualidade do produto turístico nacional e a estruturação da oferta turística, visando à diversificação dos destinos, à qualificação da mão-de-obra, ao aumento do tempo de permanência e dos gastos dos turistas internacionais e à melhoria da inserção do produto turístico do País no mercado internacional.

Apresentando um breve diagnóstico da atividade, o PNT destacava diversos entraves ao desenvolvimento do Turismo no Brasil, que indicavam a grandeza dos desafios postos à gestão pública da atividade. Segundo o plano, os principais problemas pontuados seriam: i) a falta de articulação entre o setor público e privado; ii) a necessidade de estabelecer um processo de avaliação de resultados das políticas e planos voltados para o segmento; iii) a insuficiência de informações e pesquisas; iv) a qualificação profissional deficitária dos ocupados; v) a ausência de um processo de estruturação da cadeia produtiva do Turismo, no sentido da melhora da qualidade e da competitividade do produto turístico

nacional; vi) a baixa qualidade e pequena diversidade de tais produtos turísticos; vii) a inadequada regulamentação da atividade e o baixo controle de qualidade sobre a prestação dos serviços prestados; viii) a superposição de vários dispositivos legais, em diferentes esferas públicas; ix) a inadequada e insuficiente oferta de crédito; x) a deficiência na gestão e operacionalização da infra-estrutura básica e turística do território; xi) e por fim, a carência de recursos e estratégia articulada para a promoção e comercialização dos produtos turísticos brasileiros no exterior (MTur, 2003).

Como é possível perceber, questões anteriormente centrais no governo FHC, como a necessidade de flexibilização da legislação, especialmente trabalhista, desaparecem no novo diagnóstico da atividade, mas outras continuam importantes, tais como, a falta de informações, de mecanismos adequados de financiamento e de qualificação dos trabalhadores.

De todo modo, mesmo em face aos fortes entraves colocados, o plano também estipulava grandes metas para o período de sua vigência. Os cinco pontos a serem alcançados, de maneira destacada, seriam: a geração de 1,2 milhões de novos empregos e ocupações; o aumento, para 9 milhões, do número de turistas estrangeiros no Brasil; a captação de US\$ 8 bilhões em divisas; o incremento, para 65 milhões, da chegada de passageiros nos vôos domésticos; e a ampliação da oferta turística brasileira, com a elaboração de no mínimo três produtos de qualidade em cada Unidade da Federação.

Em decorrência disso, isto, é, para atingir os objetivos e metas apresentadas, sete macroprogramas foram propostos no plano de 2003, denominados de Macroprograma de Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infra-Estrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização; e Informações Turísticas (MTur, 2003).

Os objetivos de cada um dos programas foram elencados da seguinte forma. O Macroprograma de Gestão e Relações Institucionais tinha como propósito descentralizar o processo de gestão do turismo, integrando as três esferas de governo e os setores públicos e privados de maneira geral, além de monitorar e avaliar os impactos do plano.

O Macroprograma de Fomento, por sua vez, possuía a intenção de melhorar e ampliar a infra-estrutura turística nacional, aquecer o mercado interno através do financiamento ao consumidor final, captar divisas, facilitar o crédito às empresas de

pequeno e médio porte, captar investimentos para novas regiões potencialmente atrativas e gerar postos de trabalho com o crescimento da atividade.

O objetivo do Macroprograma de Infra-Estrutura seria melhorar a qualidade de vida nas localidades turísticas, facilitar a implantação de equipamentos turísticos e o acesso de turistas e equilibrar o desenvolvimento das regiões do País.

Para o Macroprograma de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística as metas seriam, o crescimento do número de produtos turísticos de qualidade comercializados, a diversificação dos mesmos tendo em vista a pluralidade cultural e as diferenças regionais, a redução das desigualdades regionais, a organização de produtos em todos os Estados da Federação, o aumento do fluxo turístico nacional e internacional e a ampliação do tempo de permanência do turista externo.

Com relação ao Macroprograma de Qualidade do Produto Turístico, os objetivos seriam a promoção da qualidade dos produtos turísticos, incentivar a certificação da qualidade para as empresas do segmento, o estabelecimento de normas padrões e regulamentos relativos aos serviços prestados em cooperação com as entidades representativas dos segmentos turísticos e a descentralização e o fortalecimento do sistema de fiscalização delegada dos serviços turísticos.

O Macroprograma de Promoção e Apoio à Comercialização, por seu turno, tinha o intuito de aumentar o número de turistas estrangeiros através de da promoção nos grandes mercados emissores internacionais e no mercado sul-americano, aquecer o mercado domestico promovendo produtos de qualidade, promover a diversidade cultural e regional brasileira e suas várias regiões para diminuir desigualdades e fortalecer o segmento de negócio pela atração de mais eventos para o País.

E, por fim, o Macroprograma de Informações Turísticas tinha o propósito de inventariar a oferta turística do mercado nacional, avaliar os impactos da atividade na economia, fornecer apoio às ações de promoção, marketing e comercialização do produto Brasil, auxiliar a tomada de decisão de dirigentes públicos e privados, levantar a demanda do mercado internacional e dar suporte aos potenciais investidores na segmento no País (MTur, 2003).

Porém, apesar de sua importância, o PNT 2003-2007 não esteve isento de críticas. Pouco depois de seu lançamento em 2003, alguns autores já destacavam problemas em

certos aspectos e propostas desenvolvidas no documento oficial. De acordo com Sansolo e Cruz (2006), o PNT mostraria como fragilidades, em primeiro lugar, o fato de ter sido formulado de maneira anterior à elaboração da própria Política Nacional de Turismo, do qual deveria ser um produto. De tal maneira, deixou-se de sinalizar, com a devida clareza, qual a Política de Turismo do governo Lula, algo que já havia sido realizado no governo FHC e que, no entanto, perdeu-se com a alternância dos partidos na esfera federal⁷⁸.

Em segundo lugar, o plano também demonstraria problemas por incorrer numa grande exaltação tanto da capacidade do País na melhora do seu posicionamento dentro do Turismo internacional – o que sem dúvida está ligado a diversas condições e ações tomadas exteriormente –, quanto do potencial da atividade na resolução de questões como o desemprego ou a desigualdade social, que, na realidade, se processa de modo bastante limitado, como discutiremos a frente. E, em terceiro lugar, os autores apontam ainda o tratamento secundário dado à questão do território e de seu planejamento, devido à abordagem econômica e até economicista que predomina no interior do plano, mas, que, todavia, constituem-se como questões fundamentais para que os benefícios econômicos do Turismo sejam alcançados.

Se, de partida, o próprio PNT apresentava tais dificuldades, a sua implantação trouxe à tona mais desafios e problemas, ainda que muitas das ações estabelecidas tenham se concretizado, com ganhos importantes ao desenvolvimento da atividade. Assim, a seguir, destacaremos os principais avanços e limitações das ações implementadas no primeiro mandato presidencial de Lula, tendo como base o próprio desenho dos Macroprogramas definidos no PNT 2003-2007.

3.3.1 Programas de Gestão, Informação e Promoção do Turismo no Brasil: Transformações e Continuidades.

Tendo em vista a nova estruturação das políticas de Turismo, com a criação de Conselhos e Fóruns de gestão e discussão das ações e problemas do desenvolvimento da atividade no plano nacional, estadual e municipal, se aprofunda no governo Lula uma

⁷⁸ Por outro lado, o Plano Nacional de Turismo previsto da política pública do governo FHC não chegou a ser realizado, de modo que se assinalava a ausência, na história do país, de um processo completo de planejamento estatal para o Turismo, com a organização conjunta e coerente de uma Política Nacional e de Plano Nacional de Turismo (Sansolo e Cruz, 2006).

mudança de perspectiva sobre importância da participação de amplos setores da sociedade na organização do Turismo e na implantação e avaliação das políticas a ele destinadas. Tal participação, entretanto, dependeu sempre da efetivação dos canais e instrumentos criados, o quê, sem dúvida, se processa de maneira muito distinta com relação a cada um dos atores sociais e instâncias de representação envolvidas.

Nota-se que a preocupação quanto ao andamento das discussões realizadas nos espaços de representação coletiva, bem como, quanto à interlocução e avaliação das ações levadas a cabo pelo MTur, estiveram presentes desde a formulação do PNT, que cria programas específicos para responder a estas questões. Os relatórios de atividades do Ministério apresentados ao Conselho Nacional de Turismo em seus encontros regulares, que também fazem parte do processo interlocução, destacam, neste sentido, no interior do Macroprograma de Gestão e Relações Institucionais, o estabelecimento de dois programas com o intuito de acompanhar as ações e o processo de descentralização da gestão da Política de Turismo (MTur, 2007b).

De um lado, é através do Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo e Implementação da Política Nacional de Turismo que se encaminhou o processo de articulação e discussão das ações do Ministério com as Câmaras Temáticas, com o CNT e com os demais Fóruns e Conselhos regionais, considerando-se que “(...) *muito se avançou na consolidação de um ambiente de discussão e reflexão sobre a atividade por meio da proposta de gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo*” (MTur, 2007a:39). Já em termos quantitativos, em 2007 se apontava como resultado do novo desenho de gestão, a participação, dentro dos Fóruns e Conselhos Estaduais (nas 27 Unidades da Federação), de 1.358 representantes diretos e 12.000 indiretos, vinculados às instituições públicas e entidades privadas relacionadas ao segmento (MTur, 2007a), embora alguns autores questionem o grau de capacitação dos atores envolvidos neste processo (Noia, Vieira Junior e Kushano, 2008).

De outro lado, sob o Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo, desenvolveram-se ações no sentido de viabilizar o planejamento, o monitoramento e a avaliação de desempenho dos programas e ações do PNT e do Plano Plurianual, por meio de um Sistema Integrado de Gestão do Turismo (SIGTUR), que, no entanto, até o final de 2007 ainda não havia sido implantado plenamente.

Cabe frisar que, inseridos no Macroprograma de Gestão e Relações Institucionais, estiveram ainda o trabalho de sensibilização dos diversos representantes das instâncias de participação social sobre a temática e o Programa Turismo Sustentável e Infância⁷⁹; a formação de diversos convênios de cooperação internacional para o fortalecimento dos fluxos de turistas estrangeiros, por meio do Programa de Relações Internacionais; as ações de sensibilização e qualificação dos agentes públicos de fronteira; e o trabalho de formulação de um Plano de Competitividade e Estratégia Comercial do Turismo Brasileiro, através de três relatórios específicos (Estudo Microeconômico da Cadeia de Valor do Turismo Brasileiro, Estudo da Competitividade do Turismo Brasileiro e o Estudo do Turismo Brasileiro face ao Quadro Negociador Internacional), coordenados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE.

Com relação à produção de dados e estudos, sem dúvida, essencial ao processo de gestão, aponta-se que dentro do Macroprograma de Informação também houve uma significativa expansão do material produzido e divulgado. Além da criação de um prêmio para trabalhos acadêmicos e jornalísticos sobre o segmento, os convênios e contratos com diversas instituições (FGV, IPEA, IBGE, INFRAERO, SEBRAE, BACEN, entre outras) permitiram a elaboração de vários trabalhos, além daqueles já mencionados⁸⁰, dando-se continuidade, inclusive, ao trabalho de desenvolvimento da metodologia da Conta Satélite do Turismo, iniciada em 2000 e recomendada pela OMT.

A despeito destes avanços, a consolidação de um sistema de informações e dados sobre a atividade ainda é apontada como um dos principais desafios a serem enfrentados no novo Plano Nacional do Turismo - 2007-2010 (MTur, 2007a), o que afeta todo o processo de gestão e de descentralização proposta às políticas de Turismo.

No âmbito do Macroprograma de Promoção e Apoio a Comercialização, em adição, permaneceu também uma forte ênfase na atração de turistas internacionais, ainda que

⁷⁹ Reformulado em 2004, mas dando continuidade ao elogiado trabalho realizado desde o governo FHC, o programa destina-se ao enfrentamento do abuso, do tráfico e da exploração sexual de crianças e adolescentes no Turismo e conta com a participação de diversas entidades, promovendo campanhas e encontros nacionais e internacionais sobre o assunto.

⁸⁰ A título de ilustração, em 2006, os principais trabalhos realizados foram: os Boletins de Desempenho Econômico do Turismo; o Estudo da Demanda Turística Internacional - 2004/2005/2006; a Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo; as Cartas de Conjuntura; o Estudo da Demanda Turística Doméstica - 2006; o Estudo da Demanda Turística em Aeroportos – 2006; o estudo “Meios de Hospedagem – Estrutura de consumo e impacto na economia”; e a compilação e divulgação mensal de dados sobre a movimentação de embarque e desembarque de passageiros nacionais e internacionais (MTur, 2007b).

medidas de estímulo ao Turismo doméstico tenham sido criadas. Desde 2003, o Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro teve seu orçamento continuamente elevado, atingindo R\$ 200,6 milhões em 2006, incluindo-se as emendas parlamentares (MTur, 2007a). O programa, focado na promoção, marketing e apoio à comercialização de produtos, serviços e destinos nacionais, destacou-se inclusive pela captação de eventos internacionais, participação em feiras de Turismo e comerciais e pela realização anual do Fórum Mundial de Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável.

Em relação à promoção do Turismo no mercado interno, o principal programa concretizado foi o Programa Vai Brasil, em parceria com a Associação Brasileira de Operadores de Turismo (BRAZTOA) e com a Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), que visa a incentivar viagens turísticas a preços reduzidos na baixa temporada para diversos destinos nacionais. Em 2007, segundo as informações do programa havia mais de 4 mil empresas cadastradas, disponibilizando cerca de 500 mil pacotes (MTur, 2007a). No entanto, além dos registros de acessos à página eletrônica do programa (2 milhões de junho a dezembro de 2006), não há maiores informações sobre os resultados do programa, o que leva a alguns questionamentos sobre a sua efetividade junto a um público mais amplo⁸¹.

Outra ação de destaque do MTur com relação à promoção do Turismo é o Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil, que instituiu, em 2005, o Plano de Marketing do Turismo Brasileiro no Exterior – Plano Aquarela, a Marca Brasil, incorporada a todo programa de promoção e divulgação de produtos brasileiros, e o Plano de Marketing do Turismo para o Mercado Interno – Plano Cores do Brasil, que norteia a estratégia de promoção doméstica do governo. Ressalta-se que dentro deste programa, foram produzidos diversos materiais promocionais de forma descentralizada, por meio dos Fóruns Estaduais, que decidiam sobre a alocação dos recursos, usando uma mesma metodologia e layout.

Quanto ao Programa de Apoio à Comercialização, a principal iniciativa do MTur são os oito Escritórios Brasileiros do Turismo (EBT) no exterior, além de um em Brasília, voltado para a América Latina. Tais EBTs são responsáveis pela promoção do País por meio de exposições, participação em feiras, reuniões de planejamento com representantes

⁸¹ Segundo Santos Filho (2008b), de nada adianta “(...) *elaborar programas lastreados por uma inteligente e ardilosa campanha de marketing como foi o caso do “Vai Brasil” em que a diarista Marinete(s) brasileira, não possui computador e nem cartão de crédito para poder solicitar os serviços desse programa*”.

do segmento, entre outras atividades, tais como, o Programa Caravana Brasil, que proporcionou cerca de 100 viagens técnicas a jornalistas e operadores turísticos nacionais e internacionais desde 2003, e os Seminários “Descubra o Brasil”, realizados desde 2004 e também direcionados à apresentação e à venda de destinos aos operadores turísticos (MTur, 2007a).

O conjunto das ações e Macroprogramas apresentados, portanto, revelam traços de continuidade fortes com a política anterior, embora novas medidas voltadas para a descentralização política e estímulo ao Turismo doméstico constituam-se como diferenciais importantes.

3.3.2 Desdobramentos do processo de territorialização: Prodeturs e Programa de Regionalização do Turismo

Outros dois grandes eixos da política de Turismo desenvolvida no governo Lula, marcantes no sentido da consolidação de um determinado tipo de intervenção sobre a atividade, são os Macroprogramas de Infra-Estrutura e de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, nos quais se incluem os programas de regionalização e de ampliação de infra-estrutura básica e turística, conhecidos como Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (PRODETURS).

Notadamente, a partir da experiência do Prodetur/NE, diversos atores políticos passam a discutir, em quase todas as regiões do País, a possibilidades replicação do programa e assim, já em 1999, se iniciam as negociações para a criação do Prodetur Sul, e, em 2002, é anunciada a assinatura de um novo acordo com BID, envolvendo, a princípio, mais US\$ 670 milhões para implementar o Prodetur/NE II.

Neste contexto, portanto, a partir de 2003, um novo impulso é dado aos grandes projetos de urbanização turística, com um forte apoio do governo federal. Tendo como base os êxitos e as dificuldades do Prodetur/NE I, uma das novidades trazidas para a implementação de programas é a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS) em cada uma das regiões envolvidas. Através de pólos ou áreas prioritárias selecionadas em cada Estado, propunha-se um processo de planejamento estratégico, com um diagnóstico da região e as informações do mercado turístico nacional e internacional, o que posteriormente seria validado de forma participativa por meio dos

Conselhos de Turismo destas regiões. Além disso, ao menos em sua formulação, os PDTIS e Prodeturs estariam voltados para o desenvolvimento integrado de sua área de abrangência, buscando contornar os impactos negativos e as falhas de implementação encontradas nas experiências anteriores⁸².

Entretanto, a materialização dos novos programas – o Prodetur/NE II, Prodetur Sul, o Proecotur e o Prodetur JK – foi bastante distinta em cada caso e, de fato, apenas na Região Nordeste os investimentos vieram a ser concretizados.

Sobre o Prodetur/NE II, que abrangia nove estados nordestinos e a parte norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, é possível apontar que foram contratados US\$ 240 milhões em investimentos, com previsão de gastos até 2009, sendo US\$ 160 milhões de contrapartida local, 80% da qual assumida pelo próprio Ministério, diferentemente da primeira fase do programa. Foram compreendidos no projeto 14 Pólos turísticos e 113 municípios, que resultaram em diversas obras nestes locais, mas deve-se destacar que apenas seis Estados selecionados chegaram a subcontratar empréstimos do programa – PI, CE, RN, PE, BA e MG (MTur, 2007a; Vieira, 2008).

Por outro lado, mas também por dificuldades na celebração dos empréstimos, não foi bem sucedida a implantação do Prodetur Sul. Voltado para os Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, e seguindo o mesmo modelo adotado no Prodetur/NE, neste caso previa-se o financiamento de US\$ 200 milhões (posteriormente reduzido para US\$ 150 milhões), com uma contrapartida de US\$ 100 milhões, que, todavia, não chega a ocorrer devido, mesmo após ter sido aprovada, sobretudo, ao fato de que os empréstimos estavam ligados à capacidade de endividamento dos Estados e os mesmos, em conjunto, não apresentavam uma situação favorável (Vieira, 2008).

De uma maneira um pouco distinta, mas igualmente sem efetiva implantação, se colocou o Proecotur, ou Prodetur/NO, contratado junto ao BID em agosto de 2000. A primeira fase do Programa Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, ligada à

⁸² Segundo o MTur, os “(...) programas não são voltados exclusivamente à implantação de infra-estrutura pública em regiões turísticas, e sim ao desenvolvimento integrado dessa região, abarcando uma larga gama de tipos de ações ou componentes que vão desde a elaboração de planos diretores municipais, de fortalecimento da gestão administrativa e fiscal do Município, da gestão do turismo estadual, de capacitação de mão de obra e empresarial, estudos de mercado turístico, planos de gestão ambiental, planos de marketing, além das intervenções em infra-estrutura de transporte, de saneamento ambiental, de conservação de patrimônio histórico. São programas que visam promover o desenvolvimento local e a qualidade de vida de sua população” (MTur, 2007a:14).

elaboração de estudos, com a supervisão do Ministério do Meio Ambiente e com investimento de R\$ 8 milhões, mesmo ao final de 2007, não havia sido concluída, devido principalmente aos atrasos e às mudanças de governo. De todo modo, para a segunda fase do programa, sob a coordenação do MTur, estão previstos mais US\$ 200 milhões em investimentos (Veira, 2008; Seu Melhor Momento no Turismo, 2008).

Por último, o Prodetur JK, destinado à Região Sudeste, teve seus trabalhos de preparação iniciados em 2005, mas sem que houvesse, decorridos dois anos, uma definição mais clara sobre as fases de sua operacionalização nem sobre o porte de seus investimentos⁸³.

Além destes programas, o MTur também foi responsável por muitos investimentos diretos em infra-estrutura e sinalização turística após 2003, destacando-se aí a participação de emendas parlamentares⁸⁴ e um convênio com a Infraero para a modernização e ampliação de onze aeroportos. Em 2006, por exemplo, apontava-se o investimento de R\$ 736,2 milhões do Ministério em infra-estrutura básica e turística em diversos pontos do País e mais R\$ 350 milhões destinados ao setor aeroportuário (MTur, 2007a).

Outro dos principais elementos norteadores da política de Turismo no governo Lula é o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PNRT), dentro do Macroprograma de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística. Elaborado em 2003 e lançado em 2004, o programa se coloca, em muitos aspectos, como substituto do PNMT e é considerado uma referência para todas as intervenções do Ministério (MTur, 2007a).

O programa se propõe a concretizar o desenvolvimento regionalizado da atividade, isto é, a organização, planejamento e diversificação da oferta turística em regiões, passando-se assim da idéia de municipalização turística para uma esfera mais ampla, ainda que local. De acordo com o MTur, através do programa se atingiria a redução das desigualdades regionais e a interiorização do processo de desenvolvimento, com a integração das três esferas de governo, em estreita articulação com a iniciativa privada (MTur, 2007a).

⁸³ Em resposta estas dificuldades, em março de 2008 é lançado o Prodetur Nacional, que incorpora os projetos anteriores, mas permite elegibilidade direta de Estados e municípios na obtenção de recursos. Estão previstos recursos no total de US\$ 1 bilhão junto ao BID para o novo programa, com a contrapartida de US\$ 660 milhões e apoio técnico do Ministério (Vieira, 2008).

⁸⁴ Voltaremos a este ponto mais a frente

Na realidade, a proposta da regionalização está articulada desde a sua elaboração a um processo participativo e ascendente, isto é, que partiria das instancias municipais (Conselhos de Turismo) para as regionais, a exemplo do PNMT, na construção de um Planejamento Territorial Turístico, embora a coordenação e hierarquização do programa sigam o sentido inverso. Além disso, também fundamenta a proposta do programa a preocupação com a concorrência inter-regional pela demanda turística e pelos recursos federais escassos (Grechi, 2008).

A partir do levantamento dos principais produtos turísticos brasileiros e da situação da atividade turística nos municípios, deu-se início à construção do Projeto Roteiros Integrados que compõe o PNRT. O mapeamento e as oficinas de preparação do projeto resultaram, em 2004, no diagnóstico de 219 regiões turísticas, envolvendo 2.203 municípios. E, com o trabalho de revisão e discussão dos diversos atores e instancias do programa, chegou-se em 2006, a um Mapa da Regionalização do Turismo composto por 200 Regiões Turísticas e contemplando 2.819 municípios. Finalmente, em função das metas do PNT, cada UF ficou responsável pela seleção de três de seus roteiros, totalizando 87 roteiros turísticos prioritários, a serem promovidos no mercado internacional (MTur, 2007a).

Embora os roteiros tenham sido rapidamente apresentados e revisados em cada edição do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, que se configura como um dos principais eventos de promoção e comercialização turística no País, alguns autores (Noia, Vieira Junior e Kushano, 2008), questionam o tempo hábil de roteirização dos produtos turísticos. Em alguns casos, durante as oficinas de roteirização, foram encontradas inclusive falhas de operacionalidade dos roteiros e problemas quanto aos critérios utilizados, além da ausência de pré-testes.

Para Silveira, Paixão e Cobos, (2006:131), todavia, o “(...) *grande desafio da regionalização, quando comparada à municipalização, passa pela implementação das instâncias de governança. Enquanto esta última restringia o processo político a um núcleo organizado em termos político-administrativos (i.e. o município); o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais*

que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais”⁸⁵.

3.3.3 Financiamento público do Turismo no governo Lula

De maneira semelhante ao desenho mais geral das intervenções públicas sobre a atividade, a partir de 2003, também se processa uma mudança expressiva no padrão de financiamento público do Turismo. Se, desde meados da década de noventa o BNDES atuava com grande destaque, frente às demais instituições financeiras, no oferecimento de crédito aos empreendimentos turísticos, observa-se então uma forte redução do volume de recursos emprestados. Na Tabela 18, podemos vislumbrar que entre 2002 e 2006 o crédito da instituição ao Turismo declina de cerca de R\$ 176 milhões para somente R\$ 36,8 milhões, num patamar próximo ao início de 1990.

Tabela 18 – Financiamento do BNDES para o Segmento Turístico – 2002/2006.

Ano	Desembolsos do BNDES	Variação Anual (%)
2002	176.822.125	-
2003	84.308.093	(52,32)
2004	58.777.208	(30,28)
2005	105.680.442	79,80
2006	36.854.000	(65,13)
Total	462.441.868	-

Fonte: BNDES *apud* Mendonça e Bezerra (2006).

Obs. Em valores de dezembro de 2005.

Há no período, em contrapartida, a consolidação de novos agentes, sobretudo do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal (CEF), que em substituição ao BNDES, aumentam expressivamente a oferta de crédito para a atividade. A Tabela 19, abaixo, revela essa movimentação.

⁸⁵ O Programa propõe, na realidade, a institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, que devem ser compostas por representantes dos poderes público, privado e da sociedade civil organizada, de todos os municípios que fazem parte das regiões turísticas, sendo responsáveis pela coordenação do PNRT em âmbito regional.

Tabela 19 – Concessões Financeiras de Bancos Públicos para o Turismo – 2003/2006
(em R\$ milhões correntes)

Ano	BNDES	Varição (%)	BB	Var. (%)	CEF	Var. (%)	BNB	Var. (%)	BASA	Var. (%)	Total	Var. (%)
2003	57,26	-	738,5	-	244,4	-	48,42	-	5,75	-	1.094,32	-
2004	43,12	(24,69)	893,59	21,00	403,05	64,91	42,46	(12,31)	14,15	146,09	1.396,36	27,60
2005	91,35	111,85	1.081,24	21,00	680,82	68,92	109,38	157,61	15,99	13,00	1.978,77	41,71
2006	36,85	(59,66)	1.155,86	6,90	817,50	20,08	128,92	17,86	5,13	(67,92)	2.107,40	6,50

Fontes: BNDES *apud* Mendonça e Bezerra (2006); MTur/Embratur (2006; 2008).

Com base nas diretrizes expostas na própria PNT⁸⁶, percebe-se que o grande aumento da oferta de crédito por meio das instituições federais apresenta uma alteração na participação relativa dos maiores fornecedores de crédito. Deste modo, além do salto na oferta, de R\$ 1.094 milhões em 2003 para 2.107 milhões em 2006, enquanto o BNDES emprestou 68% dos recursos ao Turismo relativamente aos bancos considerados (Mendonça e Bezerra, 2006), ele contribuiu com apenas 1,7% do total em 2006; neste intervalo, a participação do Banco do Brasil passa de 2,2% em 2002 para 67% em 2003 e se estabiliza em 54,8% em 2006; a CEF tem sua participação aumentada de 22,3% em 2003 para 38,7% em 2006; a participação do BNB também se expande levemente, de 4,4% para 6,1% no período 2003-2006; e o BASA se mantém marginalmente, com sua participação reduzida de 0,5% em 2003 para 0,2% em 2006.

Deve-se destacar ainda que a grande expansão do crédito dos bancos federais, mesmo com a mudança relativa na participação dos atores, representa um crescimento mais acelerado do que aquele encontrado para as concessões do sistema financeiro como um todo para a economia, o que revela uma forte preocupação do governo federal no direcionamento do crédito ao segmento (Mendonça e Bezerra, 2006).

Outro aspecto importante, no âmbito do Macroprograma de Fomento, é a evolução do próprio orçamento do MTur entre 2003 e 2007. Os gastos autorizados nas Leis de Orçamento Anual saltaram de R\$ 366 milhões em 2003 para quase R\$ 1,8 bilhão em 2007, devido, sobretudo, às emendas parlamentares (aproximadamente dois terços das verbas), posicionando o Turismo como a pasta ministerial que mais cresceu neste período (MTur,

⁸⁶ Pois, de acordo com o documento, as linhas de financiamento surgidas em 2003, através do BB e da CEF, objetivariam a “(...) uma maior democratização do crédito no Brasil, induzindo e incentivando investimentos de pequeno e micro empreendedores e ajudando a desonerar o lazer do trabalhador” (MTur, 2003:5).

2006c; Patu, 2007). A liberação das verbas, bastante reduzidas frente ao montante inicial, ainda assim teve uma elevação expressiva de R\$ 134 milhões em 2003 para R\$ 333 milhões em 2006, o que revela muito da articulação política do poder executivo com o Congresso Nacional, gerada pelo governo Lula na área do Turismo⁸⁷.

3.3.4. As políticas de qualificação profissional no governo Lula

Partindo do mesmo diagnóstico anterior, de que no Brasil a qualificação profissional dos trabalhadores do Turismo é deficiente, seja no âmbito gerencial quanto no âmbito das ocupações com requisitos profissionais mais simples, são retomados os esforços para aprimorar a capacidade técnica dos ocupados o segmento, no âmbito do Macroprograma de Qualidade do Produto Turístico, sobretudo, a partir do Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo (MTur, 2006b).

Dois pontos importantes a considerar sobre este tema, que o próprio programa buscou sanar, seriam, por um lado, a inadequação das políticas anteriores de financiamento da mão-de-obra alocada no segmento, e por outro lado, a “(...) *razoável inadequação entre o número e o tipo de vagas oferecidas nos cursos e programas de qualificação e as reais necessidades do setor*” (MTur, 2006b:28). Entre 2003 e 2005 foram investidos então mais de R\$ 32 milhões, através do orçamento do Ministério, ao mesmo tempo em que se procurou avançar no campo da normalização, com a publicação de 35 Normas Técnicas Brasileiras, e no campo da certificação da atividade, com a criação do Sistema Brasileiro de Certificação Ocupacional em Turismo, ações estas formuladas no sentido de assegurar padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços turísticos.

⁸⁷ De acordo com Patu (2007), se “(...) o país continua longe da lista dos principais roteiros turísticos do mundo, o ministério se tornou um destino preferencial das obras paroquiais que deputados e senadores incluem na lei orçamentária, geralmente a pedido de prefeitos”. Ao renderem “(...) inaugurações, fotos nos jornais locais e homenagens do prefeito ao ministro e ao deputado ou senador responsável pela emenda no Orçamento”, o jornalista considera que as verbas das emendas parlamentares são moedas de troca primordiais nas relações entre governo e Congresso, e conclui: “(...) o sucesso do Turismo no varejo político é demonstrado pelos números. À primeira vista, tem apenas 352 funcionários e um orçamento nanico, só superior aos de Cultura, Esporte e Desenvolvimento. Mas é o sexto principal destino das emendas. Já o sucesso da política de turismo não é tão evidente. O país atraiu em 2005 0,67% do fluxo internacional de turistas, abaixo do 0,77% de 1998, quando o câmbio era desfavorável a estrangeiros”.

De maneira ilustrativa, pode-se destacar que no período apontado, variados convênios de âmbito nacional, tais como o Projeto Qualidade na Mesa⁸⁸, o Programa de Alimentos Seguros⁸⁹, o Projeto Qualificação Profissional e Gestão Empresarial em Destinos Turísticos⁹⁰, o Programa de Competitividade para Meios de Hospedagem⁹¹, e a recuperação da iniciativa do Projeto “O Meu Negócio é Turismo”, com a capacitação de 810 multiplicadores do programa, em 2004, em convênio com a Fundação Roberto Marinho, seguida da reaplicação do projeto, já com o nome de “Brasil: O Meu Negócio é Turismo”, a 24.300 agentes locais de Turismo, atendendo 81 municípios, em todas as Unidades da Federação.

Além disso, no âmbito regional, entre 2004 e 2005 foram investidos R\$ 12,9 milhões em convênios com atores locais (R\$ 1,5 milhão de contrapartida dos entes conveniados com o Ministério), que atingiram 56.477 pessoas em diversas cidades (MTur, 2006b).

As fragilidades do plano, todavia, se apresentam na ausência de diagnósticos preliminares regionalizados, na baixa articulação entre os projetos locais de investimentos públicos e privados do segmento e o oferecimento de cursos de qualificação em tais áreas e na falta de mecanismos de avaliação de resultados do programa de uma maneira geral, o que parece permitir a possibilidade, a exemplo do que aponta Silva (2008) sobre o PNQ (Plano Nacional de Qualificação Profissional – 2002/2007), que a eficácia das ações de qualificação seja colocada em segundo plano⁹².

⁸⁸ Em parceria com a Associação Brasileira de Bares, Restaurantes e Similares (ABRASEL), que entre 2004 e 2005 resultou em vários seminários sobre qualificação profissional para 2.000 empresas, na elaboração e publicação de um Código de Conduta (MTur, 2006b).

⁸⁹ Programa que, dando continuidade ao projeto anterior e contando também com a parceria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), foi responsável pela qualificação de 5.632 manipuladores de alimentos e pelo atendimento a 662 empresas (MTur, 2007b).

⁹⁰ Em convênio com o Instituto da Hospitalidade e realizado em 2005, com a formação de 1.130 instrutores de qualidade profissional dentro dos locais de trabalho, avaliação para a certificação, produção de material didático e o acompanhamento da formação de mais 6.800 profissionais em local de trabalho, em 165 empreendimentos turísticos (MTur, 2006b).

⁹¹ Concretizado em 2005, com a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH, através de 28 seminários de sensibilização para a qualificação profissional, da capacitação de 12.000 gestores, da elaboração de pesquisa de demanda e de conteúdos mínimos para a qualificação profissional, e da formulação de um Código de Conduta e de Programa de Competitividade (MTur, 2006b).

⁹² Analisando o mecanismo de terceirização para a execução dos cursos de qualificação profissional, tanto no caso do referido Planfor quanto do PNQ, Silva (2008:30) pondera que esta forma de organização da “(...) etapa efetivamente prática da política transfere para agentes privados parte significativa da tradução dos ideais e objetivos da política. Em princípio, a seleção de executores segue critérios que obrigam a avaliar o grau de congruência da proposta de cada concorrente com os princípios gerais da política. No entanto, não

3.4 Balanço das políticas públicas de Turismo no Brasil

Após esta extensa, mas limitada, apresentação da trajetória das políticas de Turismo no País, nos parece importante salientar, em termos mais gerais, os avanços e limites das ações públicas consolidadas até o final do primeiro governo Lula, como modo, inclusive, de lançar luz sobre as novas medidas que surgem no período recente.

Se atualmente o crescimento do Turismo no Brasil coloca-se de modo bastante evidente, também é seguro afirmar que isso em parte se deve ao fortalecimento e à ampliação das políticas públicas para o segmento que vem sendo implantadas, com mais consistência, desde meados da década de noventa.

Como procuramos ressaltar, até o lançamento da Política Nacional de Turismo em 1995, predominaram como características das políticas: i) a fragmentação das ações; ii) o baixo grau de profissionalização e institucionalização; iii) a carência de diagnósticos e de regulação efetiva sobre a atividade; iv) a ênfase na atração da demanda turística externa, com forte apelo ao hedonismo e à sensualidade da mulher brasileira e, em contrapartida, com um reduzido estímulo ao Turismo doméstico; v) e a ênfase na ampliação da oferta de meios de hospedagem, pela criação de instrumentos de financiamento específicos, que, na realidade, constituem o cerne das políticas federais dedicadas ao Turismo neste período.

A década de 1990 trouxe, portanto, novidades e traços de ligação importantes com as políticas executadas no passado, ao retomar sobre novos pressupostos e metas, alguns dos principais direcionamentos assumidos no processo de condução do Turismo no País. De maneira inequívoca, prevaleceu como norte da política de Turismo de FHC a melhoria da inserção nacional no mercado turístico mundial e o aumento do fluxo de visitantes estrangeiros, através, tanto da ampliação da infra-estrutura básica e turística para dar suporte à expansão da atividade, quanto das ações de marketing internacional.

Um grande diferencial deste período é que, dentro do contexto de liberalização econômica, o estímulo ao crescimento da atividade se dá através de um processo de

há acompanhamento efetivo da implementação das propostas, na sala de aula. Além do mais, não há acompanhamento de resultados na vida posterior dos que fizeram os cursos. Tal modo de proceder permite concluir que não interessa tanto o resultado, mas o próprio fazer, na esfera dos governos; a eficácia da intervenção pública em aspecto considerado prioritário ou socialmente relevante na perspectiva da aplicação de recursos públicos torna-se questão secundária. Esta visão de implementação de política pública resulta de decisão política, não decorrendo de nenhum diagnóstico que esteja fundamentado em reflexão sólida sobre formas boas e eficientes de realizar ações cujo objetivo é sanar carências sociais e melhorar as condições de vida da população, aí incluídas as que dependem da disponibilidade e qualidade do trabalho”.

desregulamentação do segmento e de internacionalização da oferta turística. Assim, a partir de proclamada necessidade de geração de empregos e de modernização do segmento, foram particularmente estimulados os investimentos das grandes empresas, sobretudo de capital internacional, por meio da criação de megaprojetos turísticos, de programas como o Prodetur/NE e de um instrumental de financiamento da atividade que, embora frágil⁹³, privilegiava os empreendimentos de grande porte e que era particularmente acessível a tais empresas internacionais.

Por outro lado, de modo novo, além do avanço no processo de institucionalização das políticas de Turismo, com a criação de número substantivo de programas específicos, também começa a ganhar corpo neste período tanto um projeto mais consistente de fortalecimento do Turismo doméstico quanto à preocupação com a conservação ambiental e com uma maior atenção à descentralização e participação social no desenvolvimento da atividade, principalmente, através do PNMT e do incentivo à criação de Conselhos Municipais de Turismo.

As ações para atingir tais objetivos, entretanto, caminharam de modo desequilibrado, ou seja, a tentativa de dinamização da atividade e de inserção do País nos mercados turísticos internacionais, através dos programas de investimentos em infraestrutura e da instalação de grandes hotéis, ocorreu, na maioria dos casos, em detrimento da conservação ambiental e do aprofundamento da participação social neste processo⁹⁴. Além disso, há que se ressaltar o baixo grau de efetividade e outros limites encontrados para tais intervenções públicas da década de noventa.

De acordo com Alban (2006), a estratégia de expansão espacial do Turismo, assumida pelo governo federal e por diversos governos subnacionais, não logrou o sucesso esperado em suas metas principais, apesar do aumento do fluxo de turistas internacionais, uma vez que se previa um crescimento muito maior da demanda externa, a partir de todos os investimentos públicos (em infra-estrutura básica, recuperação de centros históricos e culturais), e da ampliação privada da oferta de serviços de diversão e de hospedagem de

⁹³ De acordo com Bezerra (2002:142), tal fragilidade se expressava, entre outros aspectos, no fato do “(...) governo brasileiro estabelecer o turismo como uma atividade estratégica e a maior instituição de fomento, o BNDES, (...) destinar menos de 1% de seus recursos para aplicação no setor”.

⁹⁴ Segundo Luchiari e Serrano (2002), seria possível afirmar que a estratégia do governo brasileiro de desenvolvimento do Turismo nacional sob um “olhar do estrangeiro”, se deu, inclusive, de maneira distanciada dos interesses das populações locais sobre a utilização do território e desfavoravelmente ao Turismo interno.

alto padrão que ocorrem durante o período. Acreditava-se que a existência de atrativos naturais e culturais, somados à infra-estrutura de alto nível seriam suficientes para atrair turistas de alta renda do País e do exterior, o que se mostrou equivocado. Em alguns casos, como, por exemplo, o do complexo hoteleiro Costa do Sauípe, a taxa de ocupação de grandes e novos estabelecimentos de hospedagem se colocaram em níveis tão diminutos que própria viabilidade destes empreendimentos foi colocada em xeque.

Na realidade, a despeito dos anseios dos atores sociais envolvidos, é possível argumentar que o êxito da estratégia de internacionalização se mostrava previamente limitado, haja visto que a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado mundial é marcada pelo grande distanciamento do Brasil em relação aos grandes blocos emissores de turistas (Bezerra, 2002). E, nem mesmo do ponto de vista da atração de divisas e de capitais estrangeiros, outros dois grandes objetivos da política de Turismo na época, constata-se que as metas puderam ser concretizadas a contento, vide os recorrentes déficits da Conta Turismo no período e os reduzidos e voláteis recursos investidos pelas empresas internacionais.

Sobre outros dois aspectos importantes, a geração de trabalho e qualificação profissional no segmento, percebe-se que muito pouco da constante preocupação do governo quanto aos temas foi concretizada. Além da falta de informações sobre os impactos efetivos dos planos de investimentos, não houve articulação entre as duas políticas e/ou entre as medidas voltadas para a atividade em geral.

Por último, se a participação social na elaboração e implementação das políticas de Turismo, principalmente dos agentes locais, surge pela primeira vez no desenho de vários dos programas executados nos anos noventa, deve-se frisar que essa permaneceu ainda bastante reduzida. Desde a ausência de instrumentos formais de interlocução das comunidades, às situações de ingerência das agências de fomento na gestão dos recursos (no caso do Prodetur/NE I o BID exigia a contratação, pelos municípios, de empresas gerenciadoras para a gestão financeira do programa), foram muitos os episódios em que a participação das comunidades locais na concretização das políticas ocorreu de forma muito limitada, sobretudo nas decisões sobre alocação dos recursos (Silva, 2003b).

Com o fim do governo FHC, e em decorrência das transformações políticas e no cenário econômico do País após 2003, abriu-se uma nova etapa na história das políticas de

Turismo no Brasil, assentada, principalmente, no aumento dos recursos para financiamento da atividade, ainda que com uma grande alteração dos atores participantes deste processo (mas que continuam sendo apenas os grandes bancos públicos nacionais); no surgimento e forte crescimento do orçamento do MTur para a realização de programas e obras; e no aumento substantivo das ações de qualificação profissional e da normalização das atividades e serviços, embora isso ocorra com as ressalvas destacadas anteriormente.

Além disso, em comparação com período anterior, o governo Lula traz um aprofundamento do processo de institucionalização das políticas de Turismo, ao mesmo tempo em que um novo impulso é dado na direção da descentralização das ações, com avanços quanto ao aumento da participação da sociedade na discussão e determinação das políticas sobre o segmento (através dos fóruns) e no que, destacadamente, também há a mudança do foco da municipalização da atividade para uma ênfase na regionalização, sem desconsiderar o local efetivo da concretização do Turismo.

A nova estruturação das políticas do segmento, todavia, não fora suficiente para fugir de certos padrões de intervenção pública, bastante limitados, ao mesmo tempo em que se mostrou aquém das próprias metas estipuladas pelo governo no interior do PNT de 2003. Com exceção à elaboração de três produtos turísticos de qualidade para cada Unidade da Federação, as metas propostas no primeiro governo Lula não foram atingidas, muito embora o Turismo tenha se desenvolvido continuamente no período: o “carro-chefe” do PNT 2003/2007, ou seja, a geração de 1,2 milhões de novos empregos e ocupações, não foi conseguida, mesmo se considerarmos, de modo limitado, apenas o a criação de novos postos de trabalho e não o saldo do período; com relação ao aumento do número de turistas estrangeiros, ao invés do patamar de 9 milhões, em 2007, foi registrado apenas o ingresso de 5,02 milhões; a captação de divisas, por sua vez, atingiu um volume de entrada de US\$ 4,952 bilhões (a meta estipulada US\$ 8 bilhões), mas o saldo da Conta Turismo foi negativo em US\$ 3,257 bilhões; e, por último, cabe destacar que a chegada de passageiros nos vôos domésticos atingiu a marca de 50 milhões, mas não de 65 milhões (MTur, 2008b).

Assim, mesmo caminhando, de maneira geral, na direção da ampliação do acesso da população ao Turismo e de um desenvolvimento mais saudável da atividade, foram grandes as dificuldades apresentadas pelas políticas de Turismo mais recentes.

Em primeiro lugar, mesmo com um maior entendimento sobre a importância do crescimento do Turismo doméstico, inclusive pelo fortalecimento das iniciativas e programas dedicados ao estímulo da demanda interna, a atenção dada ao Turismo internacional parece ainda predominar dentro do horizonte político do governo federal (Santos Filho, 2006), aspecto que é sinalizado, entre outras ações, pela intensificação dos investimentos públicos em infra-estrutura básica e turística dentro do mesmo modelo anterior (dentro de programas tais como os vários Prodeturs, articulados à criação de grandes e luxuosos empreendimentos hoteleiros), ainda que atualmente exista uma maior atenção à gestão e ao controle dos impactos destas ações e programas⁹⁵.

Em outros termos, apesar da formulação de programas como o Vai Brasil, o Viaja Mais Melhor Idade⁹⁶ e da importância dos investimentos em infra-estrutura nas destinações turísticas, persistem como entraves à dinamização do Turismo doméstico, não apenas a limitada atenção dada pelo governo federal à atividade – pois, segundo Santos Filho (2008a) o “(...) *Turismo doméstico só é prioridade quando há crise no turismo receptivo*” – como permanecem como grandes obstáculos, a falta de maior financiamento dos consumidores de baixa renda e dos pequenos empreendimentos; a interiorização da atividade; a melhora da qualificação profissional; e a participação mais efetiva das comunidades afetadas pela atividade desde o processo de elaboração ao controle dos programas (Hiratuka, Sarti e Sabbatini, 2007; Santos Filho, 2005b).

Em segundo lugar, no conjunto das iniciativas públicas para o crescimento do Turismo, continua pequena a atenção dada à capacitação e conscientização da população, no sentido de permitir o seu envolvimento de maneira mais igualitária no desenvolvimento da atividade, fato agravado quase sempre pelo pequeno incentivo ao aprofundamento das

⁹⁵ Outro exemplo é o fato do próprio PNT 2003-2007 enfatizar dentro de suas superestimadas cinco metas, a forte ampliação do número de turistas estrangeiros no Brasil (meta de 9 milhões) e a captação de US\$ 8 bilhões em divisas até 2007, reforçando a difundida primazia da vocação do Brasil ao Turismo receptivo internacional, de maneira idêntica ao posicionamento dos governos anteriores. Os riscos envolvidos em tal estratégia, sem uma correspondente consolidação da oferta turística doméstica, como bem destacam Sarti, Hiratuka e Sabbatini (2006), seriam não somente a inviabilidade de sucesso de uma estratégia posterior de internacionalização da oferta, mas uma forte concentração e desnacionalização da base produtiva do Turismo interno.

⁹⁶ O programa Viaja Mais - Melhor Idade foi criado em 2007, visando beneficiar a população idosa do país e o aumentar os fluxos turísticos na baixa temporada. A partir de linhas de crédito consignado, com taxas de menos de 1% ao mês, o programa articula os principais ramos do segmento (principalmente agências de viagens e meios de hospedagem) em vários Estados e se propõe a minorar o número de demissões de trabalhadores da atividade, além de oferecer preços mais baixos, devido à baixa estação (Vasconcelos, 2008). Não há, entretanto, maiores informações sobre os impactos efetivos do programa.

informações e pesquisas sobre os resultados positivos e negativos derivados do Turismo sobre as comunidades receptoras (Alfonso, 2006). Além disso, apesar dos avanços recentes na estruturação institucional dos órgãos de Turismo no nível federal, seria preciso avançar com relação à estruturação dos Estados e municípios que, de maneira geral, apresentam uma grande necessidade de pessoal para atuação na área⁹⁷ (Beni, 2006).

Em terceiro lugar, e de modo complementar ao ponto anterior, nota-se que a articulação das ações do Turismo com as demais políticas e órgão governamentais ainda se dá de maneira limitada frente às necessidades e a característica multidimensionalidade que envolve a atividade. Como sugere Grechi (2008:11-12), seria importante estabelecer um “(...) alinhamento estratégico de todos os planos, programas e projetos já estabelecidos para os Estados, que possam impactar diretamente o setor turístico e toda sua cadeia produtiva, com objetivo de sistematizar o processo de gestão destas informações, monitorar os resultados e retroalimentar os próprios programas e planos estabelecidos”, superando os riscos e fragilidades implicadas na parcialidade de programas isolados dentro de um segmento tão complexo⁹⁸ (Santos Filho, 2008b).

Neste ponto, em particular, também é digno de nota que embora a geração de empregos apareça como a grande meta da política de Turismo neste período, não houve um

⁹⁷ Exemplos de experiências municipais de organização e políticas de Turismo, apontados no caso de 39 municípios da região do Vale do Paraíba, em São Paulo, deixam clara, a partir dos dados e entrevistas realizadas nas Secretarias Municipais de Turismo, a necessidade de uma maior participação comunitária na definição da agenda política sobre o segmento (Delamaro et. al., 2007). As informações coletadas (em 2004) revelam as dificuldades e a falta de estruturação institucional que persistem no âmbito local: na maioria das cidades, não havia uma pasta única para a atividade e a criação das Secretarias era relativamente recente (menos de 10 anos); o quadro funcional era sempre reduzido e só se encontrou profissionais qualificados na área em poucos casos; os planos diretores para o Turismo ou eram inexistentes ou não eram aplicados, por falta de verbas; e o envolvimento de outros setores e secretarias nas ações do turismo mostrou-se muito baixo na grande maioria das cidades, da mesma maneira que se apontava como baixa a participação social na formulação e implementação das políticas municipais. Ademais, segundo Beni (2006), a falta de institucionalização nestas esferas de governo seria agravada pela ausência de uma compreensão clara sobre os novos conteúdos das políticas geradas no âmbito federal, cujo maior exemplo é encontrado na implementação da política de regionalização do Turismo (de acordo com o autor, estaríamos presenciando muito mais a projetos de roteirização regional ao invés de ações de regionalização, sustentável e articulada, do Turismo no País).

⁹⁸ De forma ilustrativa, Suresh e Rangan (2006) alertam para necessidade do planejamento amplo e da intersectorialidade no desenho das estratégias e programas direcionados ao segmento turístico, destacando as discussões do GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços no âmbito da Organização Mundial de Comércio - OMC), no qual as negociações usualmente consideram a atividade apenas como um serviço, descartando muitos aspectos das dimensões econômicas, sociais e ambientais que envolvem o Turismo, o que representa um grande perigo para as localidades na medida em que as regulamentações locais, ou mesmo nacionais, se não forem previstas no acordo, passam a ser questionáveis no âmbito da OMC, ainda que estejam constitucionalmente asseguradas.

posicionamento mais objetivo do governo, articulando planos e ações, sobre as formas de se atingir este importante objetivo.

À luz deste quadro, a trajetória recente desenhada pelo governo Lula em 2008, apresenta novidades importantes, sobretudo, quanto à maior regulamentação do segmento, ao mesmo tempo em que se aprofundam algumas das características centrais da política de Turismo executada anteriormente. Entre as medidas de maior destaque está a promulgação da Lei Geral do Turismo, que renova a Política Nacional do Turismo e edita um novo Plano Nacional de Turismo para o período 2007-2010, conformando-se como o novo marco regulador da atividade, lado a lado a uma nova rodada de investimentos, tanto em infraestrutura básica, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, quanto em infraestrutura turística, através da elaboração do Prodetur Nacional e do Orçamento do MTur e emendas parlamentares⁹⁹.

Ao enfatizar como objetivos da PNT aspectos amplos implicados no desenvolvimento da atividade o governo Lula parece assim sinalizar um maior amadurecimento e compreensão das fragilidades e problemas ligados ao Turismo.

Neste sentido é que destacamos, dentre outros pontos, como questões principais abarcadas: i) a intenção de democratização do acesso ao Turismo a todos os segmentos populacionais; ii) o objetivo de descentralização e regionalização do segmento, com estímulos a Estados e Municípios para planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura; iii) o incentivo à prática de Turismo sustentável nas áreas naturais, com a promoção da educação ambiental e da adoção de condutas e práticas de mínimo impacto, compatíveis com a conservação ambiental; iv) o esforço de preservação da identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística; v) o intuito de prevenção e combate das atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza sexual ou outras, que afetem a dignidade humana; vi) a proposta de aumento e diversificação das linhas de financiamentos para empreendimentos

⁹⁹ Ligadas ao desenvolvimento da atividade turística, no PAC estão previstas diversas obras até 2010, totalizando a criação, duplicação e recuperação de 42 mil quilômetros de estradas, a construção de mais 2.518 quilômetros de ferrovias; a ampliação e melhoria de 12 portos e de 20 aeroportos; o fornecimento de abastecimento d'água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios; e a ampliação e/ou construção de metrô em quatro cidades turísticas importantes. Em relação aos investimentos advindos do Orçamento Federal, previa-se para o mesmo período a aplicação de R\$ 983,54 milhões em promoção externa e interna e mais R\$ 5,63 bilhões em infraestrutura turística. Já em relação aos recursos privados, se estimava R\$ 6,78

turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas, através dos bancos e agências de desenvolvimento oficiais; vii) e o objetivo de implementar a produção, a sistematização e o intercâmbio de dados estatísticos e informações relativas às atividades e aos empreendimentos turísticos no País, com a integração das universidades e dos institutos de pesquisa públicos e privados na análise desses dados, buscando a melhoria da qualidade e da credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o segmento turístico brasileiro (MTur, 2008a).

Além disso, a PNT apresenta como grande novidade a conformação de um Comitê Interministerial de Facilitação Turística, com o intuito de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e as metas do Plano Nacional de Turismo¹⁰⁰ com as demais políticas públicas, incentivando, especialmente: a política de crédito e de financiamento da atividade; a adoção de instrumentos tributários de fomento; a promoção adequada de tarifas aeroportuárias; as condições para afretamento relativas ao transporte turístico; a facilitação das condições de ingresso, saída e permanência de turistas no Brasil; o levantamento de informações sobre a demanda turística internacional; o cálculo da receita turística contabilizada no balanço de pagamentos das contas nacionais; a formação, a capacitação profissional, a qualificação, o treinamento e a reciclagem de mão-de-obra para o segmento; a divulgação internacional do Brasil em feiras, exposições de negócios, congressos e simpósios; a promoção do Turismo, visando à captação de turistas estrangeiros, com o apoio da rede diplomática e consular do Brasil no exterior; o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte; a geração de empregos; o estabelecimento de critérios de segurança na utilização de serviços e equipamentos turísticos; e a formação de parcerias com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos (MTur, 2008a).

Por fim, resta esperar como se dará de fato a implementação destas novas propostas e programas, que certamente apontam para a consolidação de uma política de Turismo mais estruturada e adequada ao maior desenvolvimento da atividade no Brasil.

bilhões em investimentos novos no ramo de meios de hospedagem e mais R\$ 12,55 bilhões em empreendimentos de outros ramos de atividade turística (MTur, 2007a).

¹⁰⁰ São metas do PNT 2007/2010, alcançar a marca de 217 milhões de viagens no mercado interno; a criação de 1,7 milhões de novos empregos e ocupações; a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; e a atração de US\$ 7,7 bilhões em divisas (MTur, 2007a).

A evolução das políticas de Turismo apresentada nas páginas precedentes revela, pois, o lento processo de estruturação e envolvimento do Estado brasileiro no desenvolvimento da atividade, passando-se de simples políticas de propaganda internacional e de fomento à atividade hoteleira, para um conjunto bastante importante de medidas, num primeiro momento, voltadas à internacionalização e desregulamentação da atividade – ainda com uma forte ênfase sobre os investimentos em infra-estrutura básica e turística – e, num segundo momento, moldadas a partir de maior complexidade e institucionalização das ações, agora com uma atenção mais efetiva sobre o Turismo doméstico, embora permaneçam muitas lacunas e ações baseadas nas concepções precedentes sobre a direção do desenvolvimento da atividade no País.

A partir deste conjunto de análises, buscaremos então destacar no próximo Capítulo, um dos principais impactos do crescimento do Turismo no Brasil, que perpassa a grande maioria das políticas e discursos sobre a atividade: a geração de empregos e ocupações. Dada como uma das maiores virtudes do desenvolvimento do Turismo, é interessante notar que a criação de ocupações foi especialmente utilizada para legitimar as medidas adotadas nos mais diferentes governos e dentro das mais variadas estratégias de ação. Assim, além de realçar algumas das questões centrais das políticas aqui apresentadas, na medida em que é possível visualizar melhor a efetividade das propostas quanto à ampliação de postos de trabalho no segmento, também discutiremos, mais detalhadamente, as características principais e a qualidade das ocupações que foram de fato geradas na atividade.

Capítulo 4

O Trabalho no Segmento de Turismo no Brasil

Como apontado anteriormente, nos discursos de políticos e dirigentes ligados ao segmento, a capacidade de criação de empregos nas atividades de Turismo vinha sendo muito destacada, embora, atualmente, especialistas nacionais e internacionais reconheçam esse aspecto como o mais obscuro dentro da elaboração de estimativas sobre a atividade (MTur, 2005).

Em meados dos anos noventa, incentivados pelo movimento de expansão da atividade, nos cálculos e nas informações divulgadas sobre o Turismo ficava bastante evidente o clima de otimismo em relação ao grande potencial de absorção de mão-de-obra na atividade. De acordo com algumas entidades do *trade*, por exemplo, nos anos noventa a força de trabalho alocada no Turismo correspondia a 10,6% do total de empregos no mundo (Lanzana, 1999), e no Brasil, em particular, algumas estimativas apontavam, já em 1995, a presença de 5,8 milhões de postos de trabalho no Turismo, o que seria equivalente a 7,83% da população economicamente ativa naquele ano (FADE/Embratur, 1998).

Paradoxalmente, aponta Alban (2006), do ponto de vista da geração de empregos, nem mesmo em áreas fortemente turísticas, como os Estados do Rio de Janeiro e Bahia, a desocupação diminuiu ao longo dos anos noventa. Pelo contrário, o desemprego se elevou bastante, indicando que, embora não se possa imputar tal fato ao desempenho do segmento turístico, a contribuição do mesmo na manutenção do nível de emprego foi menos expressiva do que o esperado à época.

Embora em estudos mais recentes tenham sido revistos muitos dos dados superestimados que eram formulados pelos mesmos organismos internacionais na década passada (WTTC, 2006), a importância e o potencial da geração de postos de trabalho no Turismo permanece com um ponto bastante discutido e valorizado, sobretudo, no âmbito das políticas governamentais.

Por outro lado, muito pouco tem se discutido sobre a qualidade das ocupações no segmento e são várias as questões importantes a serem respondidas neste sentido. Por exemplo, os postos de trabalho gerados no âmbito da atividade, em sua maior parte, seriam

regulares ou sazonais? Formalizados ou informais? Estas ocupações têm melhores condições de remuneração, maior cobertura da legislação trabalhista, jornadas de trabalho menos intensas do que as ocupações em outros ramos de atividade do País? Há expressivas diferenciações regionais, ou entre os ramos de atividade, que são importantes dentre os ocupados no Turismo? Quais as ocupações típicas do segmento e quais destas estão em expansão? Houve modificações significativas no perfil das ocupações no período recente, num contexto de forte crescimento da atividade?

Tendo em vista todas estas questões, a análise desenvolvida neste Capítulo será dividida em cinco seções. Em primeiro lugar, apresentaremos o enfoque analítico e metodológico utilizado para mensurar os empregos e ocupações do Turismo no Brasil. Em segundo lugar, analisaremos as características mais marcantes das ocupações no segmento turístico em comparação com outras atividades do Setor de Serviços, delineando, inicialmente, a tendência mais geral de crescimento dos postos de trabalho na atividade, levando-se em conta ainda que as metodologias utilizadas na definição das atividades de Turismo são distintas nos períodos destacados e que possuem algumas limitações. Em terceiro lugar, a partir de um recorte mais específico sobre a atividade, exploraremos de maneira mais detalhada as características e a evolução das ocupações no núcleo do Turismo, realçando principalmente as diferenças existentes entre os ramos de atividade. Na quarta seção, nosso enfoque é sobre as diferenças de rendimentos entre os ocupados do Núcleo Duro do Turismo, tendo como base o cruzamento de várias categorias importantes. E, em quinto lugar, dedicaremos nossa atenção às variações do padrão de ocupação no segmento segundo o recorte das macroregiões nacionais.

4.1. Mensuração da ocupação no Turismo

Quando consideramos o número de pesquisas e análises produzidas sobre o mercado de trabalho de Turismo no País, objeto central do presente estudo, é fácil notar as várias ressalvas quanto à restrição e/ou imprecisão sobre as informações existentes, em razão das dificuldades metodológicas encontradas. Também, em geral, observa-se que os estudos disponíveis tomam como referência uma ou outra das duas principais fontes de dados disponíveis sobre este assunto em âmbito nacional, revelando que as dificuldades

perpassam a própria elaboração das informações estatísticas oficiais (Arbache, 2004; Casimiro Filho, 2002; Silva, 2002).

A primeira das fontes é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo IBGE, que estima as características dos moradores, dos desocupados e dos ocupados em quaisquer atividades produtivas dentro do território nacional, sejam elas do segmento formal ou informal da economia. Já a segunda fonte é a Relação Anual de Informações Sociais, a RAIS, produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a partir de dados fornecidos pelas empresas cadastradas no órgão, o que retrata o chamado “mercado de trabalho formal”, ou seja, os trabalhadores contratados por meio de vínculos empregatícios formais, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

As possibilidades de investigação do volume e do perfil dos ocupados no segmento do Turismo, logo, ficam limitadas às características particulares de cada uma dessas bases de dados. A PNAD, embora possua uma abrangência maior e abarque um conjunto mais amplo de variáveis, fornece dados a partir de uma amostra probabilística que é bastante representativa para captar as informações da população no âmbito dos Estados e grandes Regiões Metropolitanas do País, mas que, no entanto, não permite vislumbrar nenhuma tendência sobre as atividades econômicas no interior dos municípios brasileiros. Em função do tamanho da amostra, também se acentuam na PNAD as dificuldades de análise isolada das atividades características do Turismo no conjunto do universo pesquisado, pois a classificação de atividades da CNAE utilizada é ainda bastante simplificada¹⁰¹.

A RAIS, por sua vez, possibilita um maior detalhamento tanto das atividades nas quais se inserem os trabalhadores quanto da sua localização no território, devido à ampla cobertura da coleta das informações. Entretanto, especialmente no Turismo, são muitas as ocupações informais, ou melhor, é elevado o número de trabalhadores que não possuem qualquer registro na carteira de trabalho, tornando o próprio universo de informações captado por essa fonte, significativamente reduzido frente à realidade¹⁰². No âmbito de um

¹⁰¹ Até a mais recente alteração, em 2002, a classificação de atividades econômicas em uso na PNAD contava apenas com três dígitos. Mesmo com a atualização efetuada da CNAE domiciliar para a descrição dos grupos de atividades em até cinco dígitos, como veremos à frente, as limitações permanecem.

¹⁰² Cabe destacar aqui a distinção entre “emprego”, que contempla a situação de assalariados (trabalhadores com patrão) com e sem registro formal, e “ocupação”, que além dos últimos se refere a todo tipo de participação econômica de um indivíduo, ou seja, inclui o trabalho por conta própria e de empregadores, bem como, o trabalho sem remuneração e aquele para auto consumo.

recorte nacional, privilegia-se, portanto, a utilização da primeira fonte de dados, a fim de incluir um conjunto maior de trabalhadores e de situações no universo de análise.

Mas outras dificuldades subsistem. A principal delas é que a maioria das pesquisas (com destaque para o estudo desenvolvido pelo Instituto da Hospitalidade – IH sobre a organização do trabalho no Turismo em 1999), todos os ocupados das atividades selecionadas (alojamento, alimentação, transporte de passageiros, agências de viagens, atividade culturais e de lazer, entre outras) são assumidos como representantes do segmento turístico, de maneira a **superestimar** o total de ocupados na atividade, uma vez que (devido ao nível de agregação dos dados) dentro de um mesmo ramo de atividade por vezes estão contempladas atividades não relacionadas ao Turismo (por exemplo, o caso dos ocupados em pensões e pensionatos de estudantes, dentro do ramo de alojamento), e que nem todos os ocupados em atividades do segmento turístico prestam serviços a turistas – situação na qual o ramo de alimentação serve como um bom exemplo.

A grande dificuldade deste tipo de estudo é, pois, a determinação do percentual de consumo turístico em cada atividade, que, por sua vez, nos permitiria vislumbrar adequadamente qual a parcela do número empresas e de trabalhadores alocados de maneira preponderante no segmento turístico de uma dada localidade ou País.

Em uma das poucas exceções, o estudo da Conta Satélite de Turismo da Embratur (2002), utilizando uma metodologia com esta característica, estimou o número de trabalhadores ocupados nas principais atividades ligadas ao Turismo através de um cálculo sobre consumo turístico efetivado no mesmo ano de 1999. Para tanto, foram utilizadas como base as informações da Matriz das Contas Nacionais do IBGE de 1980, (dado mais recente disponível à época); os levantamentos sobre o número de turistas estrangeiros e o nível de gastos realizados (ingresso de dólares); a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares); a PAS (Pesquisa Anual de Serviços); e outros dados sobre a evolução da taxa de ocupação de hotéis. A Tabela 20, a seguir, ilustra os resultados alcançados.

Tabela 20 – Estimativa do Número de Ocupados em Atividades de Turismo, segundo o Consumo Turístico – Brasil: 1999.

Pessoal Ocupado em Atividades de Turismo - 1999			
Ramos de Atividade	Total do Ramo	Parte do Turismo*	Participação (%)
Alojamento	271.097	271.097	100,00
Serviços de Alimentação	2.576.454	1.013.358	39,33
Serviços de Transporte Terrestre	600.234	212.778	35,45
Serviços de Transporte Aquaviário	7.361	918	12,47
Serviços de Transporte Aéreo	42.498	35.698	84,00
Serviços de Apoio ao Transporte	59.401	30.889	52,00
Agências de Viagens, operadores e guias turísticos	14.718	14.718	100,00
Aluguel de Veículos	9.121	9.121	100,00
Serviços Culturais, de Recreação e de Lazer.	87.609	39.467	45,05
Total	3.668.493	1.628.044	44,38

Fonte: Embratur, 2002.

Nota: (*) Obtido pelo rateio do pessoal ocupado em cada setor de atividade do Turismo, na mesma proporção em que o valor produção do mesmo setor é destinado ao consumo turístico.

Das informações trazidas acima se ressalta, sobretudo, a drástica redução do número de ocupados no segmento, que passa a apenas 44,38% do volume inicial quando se adota a metodologia da CST (84% no caso dos serviços de transporte aéreo e somente 12,47% em relação ao ramo de transporte aquaviário). Como se nota, somente três atividades tiveram seu uso totalmente vinculado ao Turismo, qual sejam, os serviços de alojamento, de agência de viagens, operadores e guias turísticos, e as atividades de aluguel de veículos. Deve-se ponderar, entretanto, que os referidos dados, na realidade, representam uma parcela das atividades turísticas inferior àquela de fato existente, porque, em primeiro lugar, estão ancoradas apenas nos dados do setor formal da economia, e porque são prejudicadas também pela grande defasagem temporal da Matriz das Contas Nacionais e pelo nível de agregação da mesma (Embratur, 2002).

Por outro lado, diante da complexidade e das dificuldades em se obter resultados mais precisos e atualizados sobre a participação do consumo turístico na economia, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), numa série de estudos mais recentes sobre o tema, apresenta uma proposta metodológica um pouco distinta para o tratamento das informações sobre o mercado de trabalho no segmento, baseando-se no maior grau de detalhamento das atividades econômicas permitido pela RAIS.

A partir do conjunto das Atividades Características do Turismo, selecionadas na CNAE (5 dígitos) e que são apresentadas no Quadro 3, é que se propõe a determinação de um novo subgrupo de atividades que correspondesse melhor aos serviços de utilização própria de turistas.

Quadro 3 – Atividades Características do Turismo

Cód. CNAE	Descrição
55115	Estabelecimentos hoteleiros, com restaurante
55123	Estabelecimentos hoteleiros, sem restaurante
55190	Outros tipos de alojamento
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas com serviço completo
55220	Lanchonetes e similares
55239	Cantinas (serviços de alimentação privativos)
55247	Fornecimento de comida preparada
55298	Outros serviços de alimentação
60100	Transporte ferroviário interurbano
60216	Transporte ferroviário de passageiros urbano
60224	Transporte metroviário
60232	Transporte rodoviário de passageiros, regular, urbano
60240	Transporte rodoviário de passageiros, regular, não urbano
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular
60291	Transporte regular em bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios
61212	Transporte por navegação interior de passageiros
61239	Transporte aquaviário urbano
62103	Transporte aéreo, regular
62200	Transporte aéreo, não regular
63215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres
63223	Atividades auxiliares aos transportes aquaviários
63231	Atividades auxiliares aos transportes aéreos
63304	Atividades de agências de viagens e organização de viagens
71102	Aluguel de automóveis
71218	Aluguel de outros meios de transporte terrestre
71226	Aluguel de embarcações
71234	Aluguel de aeronaves
74918	Atividades fotográficas
92312	Atividades de teatro, música e outras atividades artísticas e literárias
92320	Gestão de salas de espetáculos
92398	Outras atividades de espetáculos não descritas anteriormente
92517	Atividades de biblioteca e arquivos
92525	Atividades de museus e conservação do patrimônio histórico
92533	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas
92614	Atividades desportivas
92622	Outras atividades relacionadas ao lazer

Fonte: Árias et al, (2003).

Nas palavras de Árias, Barbosa e Zamboni (2003:19), considerando que “(...) em muitas das sub-atividades acima relacionadas existe uma elevada proporção de unidades que prestam serviços, preferencialmente, aos visitantes externos e/ou internos, estruturou-

se um agrupamento menor, chamado de ‘núcleo duro’ (“hard-core”) do Turismo, cujo propósito consistiu em conhecer o comportamento do emprego e das remunerações desse subconjunto mais próximo do Turismo (...)”. O Quadro 4, abaixo, traz então este novo agrupamento, no qual subjaz a noção de Complexo Econômico de Turismo, com suas atividades periféricas e nucleares.

Quadro 4 – Atividades do Núcleo Duro do Turismo

Cód. CNAE	Descrição
55115	Estabelecimentos hoteleiros, com restaurante
55123	Estabelecimentos hoteleiros, sem restaurante
55190	Outros tipos de alojamento
60100	Transporte ferroviário interurbano
60240	Transporte rodoviário de passageiros, regular, não urbano
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular
60291	Transporte regular em bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios
61212	Transporte por navegação interior de passageiros
61239	Transporte aquaviário urbano
62103	Transporte aéreo, regular
62200	Transporte aéreo, não regular
63304	Atividades de agências de viagens e organização de viagens
71102	Aluguel de automóveis
71218	Aluguel de outros meios de transporte terrestre
71226	Aluguel de embarcações
71234	Aluguel de aeronaves
92312	Atividades de teatro, música e outras atividades artísticas e literárias
92525	Atividades de museus e conservação do patrimônio histórico
92533	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas

Fonte: Árias et al, (2003).

Foi, portanto, a partir desta definição mais restrita das atividades do Núcleo Duro do Turismo (NDT) – que, todavia, se refere apenas às ocupações com registro formal – que buscamos desenvolver nossa análise sobre as ocupações no segmento, primeiro, realizando uma compatibilização com o grau de detalhamento distinto permitido pela CNAE que é utilizada na PNAD (a classificação, neste caso, é mais agregada), de maneira que pudéssemos avaliar as ocupações e evolução do emprego tanto no segmento formal quanto informal da economia, tendo como base a mesma perspectiva, isto é, de diferenciação entre atividades centrais e periféricas dentro do Turismo.

Apesar de estar longe do ideal, e da desvantagem de se desconsiderar alguma das atividades características do segmento, este recorte analítico possibilita uma visão um pouco mais apurada sobre os elementos fundamentais no que diz respeito à organização do trabalho no Turismo e sua evolução no País, ainda que as demais atividades de apoio permaneçam importantes.

**Quadro 5 – Atividades do Núcleo Duro do Turismo – Compatibilização
RAIS/PNAD**

RAIS	Núcleo Duro do Turismo – NDT	PNAD	Núcleo Duro do Turismo - NDT
código	Descrição	código	Descrição
55115	Estabelecimentos hoteleiros, com restaurante	55010	ALOJAMENTO Alojamento
55123	Estabelecimentos hoteleiros, sem restaurante		
55190	Outros tipos de alojamento		
60100	Transporte ferroviário interurbano	60010 60040 60091	TRANSPORTE TERRESTRE Transporte ferroviário Transporte rodoviário de passageiros Transp. de bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios para exploração de pontos turísticos
60240	Transporte rodoviário de passageiros, regular, não urbano		
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular		
60291	Transp. regular em bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios		
61212	Transporte por navegação interior de passageiros	-	-
61239	Transporte aquaviário urbano		
62103	Transporte aéreo, regular	62000	TRANSPORTE AÉREO Transporte aéreo
62200	Transporte aéreo, não regular		
63304	Atividades de agências de viagens e organização de viagens	63030	AGÊNCIAS DE VIAGENS Agências de viagens e organizadores de viagens
71102	Aluguel de automóveis	71010	ALUGUEL DE VEÍCULOS Aluguel de veículos
71218	Aluguel de outros meios de transporte terrestre		
71226	Aluguel de embarcações		
71234	Aluguel de aeronaves		
92312	Ativ. de teatro, música e outras atividades artísticas e literárias	92015 92030	ATIVIDADES RECREATIVAS E CULTURAIS Outras atividades artísticas e de espetáculos Bibliotecas, arq., museus e outras ativ.culturais
92525	Ativ. de museus e conservação do patrimônio histórico		
92533	Ativ. de jd. botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas		

Nota: Algumas atividades, tais como o transporte aquaviário, não foram incorporadas dentro da nova definição das atividades do NDT adaptada à base de dados da PNAD.

Em síntese, dadas as limitações das fontes de informação e a ausência de levantamentos mais recentes no formato da Conta Satélite do Turismo – isto é, que possibilitem a inferência do número de ocupados no segmento a partir dos níveis de gasto turístico, mas que também abranjam a grande parcela de atividades turísticas situadas na economia informal – neste Capítulo optou-se, inicialmente, por uma análise geral do mercado de trabalho no segmento nos moldes já consagrados por outros estudos, ou seja, considerando como *ocupados no Turismo* todos os trabalhadores dos ramos de atividade

selecionados. Em seguida, desenvolveremos uma outra abordagem, mais aprofundada, do perfil das ocupações do grupo de atividades pertencentes apenas ao Núcleo Duro do Turismo – NDT.

Este dois momentos de análise se justificam porque pretendemos resgatar, a princípio, ainda que de modo impreciso, a evolução da atividade e de suas ocupações desde meados dos anos noventa (algo que, devido às diferenças de classificação de atividades mencionadas, não poderiam ser feito com a adoção da perspectiva do NDT). Segundo, consideramos válida esta estratégia porque nos parece que a análise do NDT no período recente serve como um bom parâmetro do desempenho do segmento em seu conjunto, uma vez que estas exercem um papel de liderança e estímulo aos investimentos dos demais ramos de atividade do complexo turístico.

4.2. A ocupação no Turismo e no Setor de Serviços

No Capítulo 1, realizamos uma contextualização e discussão sobre a configuração do mercado de trabalho nacional e suas tendências nos anos 90 e na década atual. Nesta parte do texto enfocaremos especificamente a expansão das ocupações nas atividades de Turismo e as questões relacionadas com o perfil dos ocupados, tendo em conta que muitas das características e transformações gerais no mercado de trabalho no País também se fazem presentes neste segmento.

A Tabela 21, a seguir, traz um panorama amplo da evolução das ocupações no conjunto das atividades incluídas no segmento turístico e indica seu peso na economia brasileira como um todo. Inicialmente, destaca-se que o número de ocupados nas atividades turísticas está distante de representar algo em torno de 10% da PEA, pois, mesmo dentro de uma definição bastante abrangente sobre as ocupações incluídas no segmento, em 1995, tais ocupados representavam 5,8% do total e, embora com um aumento, chegavam à marca de 7,2%, em 2007.

**Tabela 21 – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade Econômica. Brasil:
1995/2007.**

Setores de Atividade	1995	(%)	1999	(%)	2002	(%)	2005	(%)	2007	(%)
Turismo	4.040.950	5,8	4.513.904	6,3	5.554.128	7,0	5.962.460	6,8	6.347.224	7,2
Serviços ⁽¹⁾	34.140.337	49,2	35.985.249	50,2	40.063.949	50,7	44.481.396	51,1	45.439.773	51,5
Produção de Bens	18.033.490	26,0	13.804.961	19,3	16.862.296	21,4	18.634.172	21,4	19.590.622	22,2
Produção Agrícola	13.040.512	18,8	17.372.105	24,2	16.276.503	20,6	17.813.802	20,5	16.578.880	18,8
Total ⁽²⁾	69.438.576	100,0	71.676.219	100,0	78.958.866	100,0	87.089.976	100,0	88.165.928	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: (1) Excluí os ramos do Turismo.

(2) No total estão incluídas as atividades mal definidas ou não-declaradas.

Pelos dados, entre 1995 e 2007, no total de ocupados do País, vislumbra-se tendência de ampliação da participação do Turismo (aumento de 1,4 pontos percentuais) e das atividades de Serviços (peso passa 49,2% para 51,5%, ou seja, cresce 2,3 p.p.), a oscilação da Produção Agrícola (aumenta de 18,8% para 24% e volta a 18,8% em 2007), lado a lado a uma significativa queda da participação da Produção de Bens neste período (que decresce de 26% para 19% em 1999 e se recupera para 22,2% em 2007).

Desse modo, em relação ao seu patamar inicial, pode-se destacar que a expansão das ocupações na atividade turística ocorreu com uma variação mais elevada do que as demais atividades, pois aumenta em 57,1% no período, enquanto nos Serviços as ocupações crescem 33,1%, na Produção Agrícola 27,1% e na Produção de Bens apenas 8,6%. Apesar disso, considerando o período 2002/2007, vemos que a geração de ocupações atingiu um saldo de cerca de 793 mil novas vagas, incluindo-se aí todos os tipos de ocupação, o que, de maneira evidente, se coloca muito abaixo da meta de 1,2 milhões de empregos previstas no PNT 2003-2007.

Na Tabela 22, é possível contextualizar a evolução e o perfil dos ocupados no Turismo em relação às outras atividades que compõem o Setor de Serviços, nos anos selecionados. O agrupamento das atividades de Serviços utilizadas para a análise tomou como base o estudo de Browning e Singelman (1978) e os ajustes de adequação à base de dados do IBGE, realizados por Fracalanza, Oliveira e Baltar (2006)¹⁰³.

¹⁰³ Em tal classificação, procurou-se “(...) separar as atividades que representam um prolongamento da produção (Comércio, Transporte, Armazenagem e Comunicação), os serviços que fornecem apoio às

Tabela 22 – Distribuição de Ocupados nas Atividades de Serviços. Brasil: 1995/2007.

Setores de Atividade	1995	(%)	2007	(%)	Cresc. (%)
Turismo	4.040.950	10,6	6.347.224	12,3	57,1
Serviços Sociais	8.740.390	22,9	12.883.550	24,9	47,4
Serviços de Utilidade Pública	588.448	1,5	569.841	1,1	(3,2)
Serviços Auxiliares à Atividade Econômica	3.471.816	9,1	6.662.407	12,9	91,9
Atividades Associativas, Recreativas e Pessoais	3.118.418	8,2	2.496.240	4,8	(19,9)
Serviços Domésticos	5.126.108	13,4	6.731.705	13,0	31,3
Comércio, Transporte, Armazenagem e Comunicação	13.095.157	34,3	16.096.030	31,1	22,9
Total	38.181.287	100,0	51.786.997	100,0	35,6

Fonte: IBGE/PNAD.

Pelos dados temos que a participação das atividades de Turismo dentro dos Serviços representava 10,6% do total de ocupações em 1995 e se eleva para 12,3% em 2007, denotando um expressivo crescimento. Em números absolutos, isto significa que existiam cerca de 4 milhões de ocupações vinculadas ao Turismo em meados da década de noventa e que houve um salto para aproximadamente 6,3 milhões de ocupados após doze anos. O crescimento relativo das ocupações no Turismo só ficou atrás dos Serviços Auxiliares à Atividade Econômica (91,9%), dentro do Setor Terciário. O peso do Turismo, em 2007, permaneceu menor do que aquele das atividades de Comércio, Transporte, Armazenagem e Comunicação (31,1%) e de Serviços Sociais (24,9%), mas esteve próximo ao dos Serviços Domésticos (13,0%) e dos Serviços Auxiliares à Atividade Econômica (12,9%).

A comparação com os demais ramos de atividade do terciário revela, portanto, que embora o segmento turístico tenha se expandido com uma forte taxa média de crescimento anual, bem acima da média do Setor, a importância da atividade na sustentação de ocupações ainda é modesta, mesmo considerando só o Setor de Serviços.

Algumas outras características das ocupações no Turismo são realçadas a seguir, na comparação com as demais atividades terciárias. Os dados da Tabela 23, abaixo, revelam o nível de instrução dos ocupados nas atividades de Serviços do Brasil.

atividades de produção (Serviços Auxiliares à Atividade Econômica), os Serviços de Utilidade Pública, os serviços que se destinam ao consumo coletivo (Serviços Sociais) ou pessoal (Serviços Pessoais), os serviços prestados em residências (Serviços Domésticos) e as atividades tipificadas como de Turismo” (Fracalanza, Oliveira e Baltar, 2006:5).

Tabela 23 – Distribuição de Ocupados nas Atividades de Serviços segundo o Grau de Instrução. Brasil: 1995/2007.

Anos de Estudo	1995							
	Turismo	Serviços Sociais	Serviços de Utilidade Pública	Serviços Aux. Ativ Econômica	Ativ Assoc, Recreativas e Pessoais	Serviço Doméstico	Com, Transp, Armaz e Comun.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Nenhum	7,1	3,7	14,0	3,9	9,7	17,0	6,7	7,5
De 1 a 7 anos	55,5	23,5	42,1	26,7	54,7	71,0	49,2	45,2
De 8 a 10 anos	18,2	14,8	14,3	16,2	17,0	9,4	20,0	16,5
De 11 a 14 anos	16,0	36,0	20,9	32,8	14,8	2,2	20,1	21,6
15 anos ou mais	2,9	21,6	8,5	20,0	3,6	0,1	3,7	8,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anos de Estudo	2007							
Nenhum	4,3	1,9	6,3	2,1	3,5	9,8	4,1	4,0
De 1 a 7 anos	32,9	11,0	27,2	14,6	27,7	54,1	27,8	26,0
De 8 a 10 anos	23,3	9,7	15,2	13,5	22,1	21,2	21,0	17,5
De 11 a 14 anos	33,5	45,4	38,7	45,0	38,7	13,8	40,6	37,9
15 anos ou mais	5,6	31,7	12,0	24,5	7,5	0,2	6,0	14,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: Total inclui os ocupados sem declaração.

De uma maneira geral, são bastante importantes as mudanças de escolarização entre 1995 e 2007, sobretudo, pela diminuição dos índices de analfabetismo (de 7,5% para 4,0%) e do número de trabalhadores com ensino fundamental incompleto (de 45,2% para 26%), conjuntamente com o aumento do número de ocupados com pelo menos o ensino médio completo (de 30,4% para 52%). Ainda assim, o nível de escolaridade no Setor de Serviços é bastante baixo, pois, 47,5% dos ocupados em serviços não possuíam o ensino médio completo em 2007.

Quanto ao Turismo, o grau de escolarização dos ocupados também apresentou melhoras ao longo dos doze anos analisados, mas, em geral, o nível de escolaridade no segmento turístico é muito pior do que nos demais ramos do Setor Serviços (sendo melhor somente em relação aos Serviços Domésticos). O percentual de analfabetismo entre os trabalhadores do Turismo caiu de 7,1% para 4,3%, em 2007, porém, tal índice ficou ligeiramente acima da média neste ano (4,0%), o que, de maneira mais intensa, ocorreu também com os trabalhadores que possuíam o ensino fundamental incompleto. Tais ocupados no Turismo reduzem sua participação de 55,5%, em 1995, para 32,9% em 2007, mas ainda bastante acima da média de 26,0% nesta última data. Já nas faixas de

escolaridade acima de 10 anos de estudo, houve um incremento do percentual de 16,0% para 33,5% entre aqueles com 11 a 14 anos de estudo, e de 2,9% para 5,6% para aqueles com ensino superior completo, mas, mesmo assim, as médias de participação dos ocupados em tais categorias foram de 37,9% e de 14,1%, em 2007.

As informações trazidas na Tabela 24, por sua vez, referem-se às diferentes formas de inserção ocupacional dentro do Setor de Serviços (empregados com e sem carteira assinada, empregadores, conta próprias, trabalhadores domésticos). Devemos considerar que, especialmente no caso brasileiro, o trabalho por conta própria representa, na maioria dos casos, uma situação de precarização das relações de trabalho, o que o leva a ser considerado, juntamente com o trabalho sem carteira, como uma forma importante de informalidade ocupacional (Cacciamali, 2000; OIT, 2006). É preocupante, portanto, o volume existente de ocupados nestas duas posições, principalmente, nas atividades de Turismo, como veremos a seguir.

Tabela 24 – Distribuição dos de Ocupados nas Atividades de Serviços segundo a Posição na Ocupação. Brasil: 1995/2007.

Posição na Ocupação	1995							
	Turismo	Serviços Sociais	Serviços de Utilidade Pública	Serviços Aux. Ativ Econômica	Ativ Assoc, Recreativas e Pessoais	Serviços Domésticos	Com, Transp, Armaz e Comun.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Empregado C/ Carteira	38,2	31,1	65,4	63,4	13,13	-	32,4	30,1
Empregado S/ Carteira	17,8	14,4	12,2	13,4	13,4	-	17,8	13,8
Conta Própria	27,4	3,7	0,3	13,1	66,9	-	35,3	22,5
Empregador	6,0	1,5	0,3	6,1	2,0	-	7,1	4,1
Trabalhador Doméstico	-	-	-	-	-	100,0	-	13,4
Funcionários Públicos	0,9	48,6	21,4	2,8	0,8	-	0,4	12,0
Trabalhadores S/ Rem.	9,6	0,7	0,3	1,1	3,6	-	7,1	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Posição na Ocupação	2007							
Empregado C/ Carteira	38,6	29,3	66,2	59,2	19,1	-	43,4	34,8
Empregado S/ Carteira	21,9	20,1	12,0	16,8	23,5	-	17,4	16,5
Conta Própria	28,3	3,9	0,2	15,6	47,8	-	28,8	17,7
Empregador	5,9	1,4	1,1	4,8	4,2	-	6,7	4,0
Trabalhador Doméstico	-	-	-	-	-	100,0	-	13,0
Funcionários Públicos	0,8	44,4	20,5	2,4	0,7	-	0,5	11,9
Trabalhadores S/ Rem.	4,6	0,9	-	1,1	4,8	-	3,2	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Em 1995, é possível observar que somente um terço do total dos ocupados em Serviços (30,1%) compunha-se de empregados com carteira de trabalho. Entretanto, 13,8% correspondiam aos trabalhadores sem carteira, 22,5% aos trabalhadores por conta própria e 13,4% aos trabalhadores domésticos, somando uma parcela de 79,7% dos ocupados em situações de certo modo precárias do ponto de vista de uma economia capitalista desenvolvida. Ainda neste ano, o percentual de empregadores chegava a 4,1% e havia um volume considerável de funcionários públicos e trabalhadores sem remuneração (16%). Em 2007, houve uma melhora do quadro anterior, pois o número de empregados com carteira de trabalho assinada passa a representar 34,8% dos ocupados, ao mesmo tempo em que acontece uma redução do número de trabalhadores por conta própria, para 17,7%. Porém, segundo os dados, também ocorre um aumento do número de empregados sem carteira, que passam a representar 16,5% do total.

Dentro deste panorama, destaca-se que a ocupação no Turismo acompanhou, em linhas gerais, as mudanças ocorridas em torno da média dos Serviços, apresentando, todavia, condições de ocupação mais precárias em alguns aspectos, em relação às demais atividades. No segmento turístico, em 2007 o número de empregados formalizados apresentou um leve aumento de 38,2% para 38,6%, mantendo-se à frente da média do Setor (34,8%) e em um nível maior apenas do que os Serviços Sociais (29,3%) e do que as Atividades Associativas, Recreativas e Pessoais (19,1%).

Por outro lado, o perfil das ocupações nas atividades turísticas também piorou entre 1995 e 2007 porque houve um grande aumento da participação dos empregados sem carteira, que saiu do patamar de 17,8% e atingiu 21,9%, percentual que, na realidade, só foi menos elevado do que o encontrado nas Atividades Associativas, Recreativas e Pessoais (23,5%). O trabalho por conta própria no Turismo, por seu turno, teve um leve crescimento entre os dois anos indicados (de 27,4% para 28,3%), situando-se, de qualquer maneira, em um patamar bastante alto e bem acima da média do Setor.

Assim, tendo em vista as características de distribuição dos ocupados no Turismo por posição na ocupação, é possível afirmar que o segmento possui uma grande proporção de trabalhadores que não tem vínculo de emprego formalizado (como a maioria das atividades de Serviço do País). Ademais, com o crescimento da atividade houve mesmo um processo de ampliação da já elevada informalidade, numa velocidade muito superior ao

crescimento dos empregos formais, com prejuízos diretos aos trabalhadores, pela maior insegurança, descumprimento de direitos e distanciamento dos instrumentos de apoio e proteção do Estado e à própria sociedade, com a perda de arrecadação pública.

A seguir, a distribuição dos ocupados apresentada na Tabela 25 indica os baixos rendimentos auferidos no Turismo e no Setor de Serviços do País, pois, seja em 1995 ou em 2007, a renda de um maior número de trabalhadores permaneceu sempre em torno das menores faixas, sobretudo, entre um e menos de três salários mínimos. A comparação entre os dois anos também revela, além disso, um processo de aumento da concentração dos rendimentos nestas faixas (de 70% para 73,8% do total), embora os aumentos do valor do salário mínimo no período contribuam para isso¹⁰⁴.

Tabela 25 – Distribuição dos Ocupados nas Atividades de Serviços, segundo a Faixa de Rendimentos, em Salários-Mínimos (SM). Brasil: 1995/2007.

Rendimento Mensal	1995							
	Turismo	Serviços Sociais	Serviços de Utilidade Pública	Serviços Aux. Ativ Econômica	Ativ Assoc, Recreativas e Pessoais	Serviços Domésticos	Com, Transp, Armaz e Comun.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Sem Rendimentos	9,7	0,8	0,3	1,2	3,9	1,2	7,2	4,3
Menos de 1 SM	25,6	29,2	30,4	20,2	49,3	79,2	28,5	36,1
De 1 a menos de 2 SM	26,3	25,4	20,1	22,7	24,0	15,7	26,2	24,0
De 2 a menos de 3 SM	13,0	12,5	10,7	11,3	6,8	2,2	10,6	9,9
De 3 a menos de 5 SM	14,5	15,1	15,4	16,1	9,4	1,2	14,1	12,5
5 SM ou mais	10,1	16,0	21,9	26,7	5,2	0,1	12,4	12,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rendimento Mensal	2007							
Sem Rendimentos	4,7	1,0	-	1,1	5,0	0,4	3,2	2,3
Menos de 1 SM	15,9	6,3	4,1	5,9	27,4	48,7	15,9	16,9
De 1 a menos de 2 SM	44,4	42,5	48,4	41,9	37,6	46,4	44,3	43,5
De 2 a menos de 3 SM	15,2	14,9	13,7	15,7	12,7	3,1	15,0	13,4
De 3 a menos de 5 SM	8,9	15,7	14,3	11,5	8,0	0,6	9,4	10,0
5 SM ou mais	8,6	17,7	17,9	20,6	7,3	0,1	10,5	11,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007 (valores de 1995 corrigidos pelo INPC).

(2) Total inclui os ocupados sem declaração.

As informações destacadas apontam para duas melhoras no conjunto dos ocupados nos Serviços, com a redução relativa do contingente de trabalhadores sem remuneração (de

¹⁰⁴ A variação real do salário mínimo entre setembro de 1995 e setembro de 2007, isto é, descontada a inflação de 131% (INPC), foi de 64% (BCB, 2009).

4,3% para 2,3%) e uma grande diminuição do percentual de ocupados que recebiam menos de um salário (de 36,1% para 16,9%). Por outro lado, a faixa com maior participação passa a ser aquela de um a menos de dois salários mínimos (que aumenta 24% para 43,5%) e a parcela daqueles que recebiam cinco ou mais salários mínimos e entre três e cinco salários mínimos se reduz, representando menos de 22% do total de ocupados em 2007.

No Turismo há um movimento bastante semelhante ao geral, com a concentração dos rendimentos em torno das menores faixas, ao lado da expressiva diminuição do percentual de ocupados sem rendimentos (de 9,7% para 4,7%) e daqueles com renda inferior a um salário mínimo (de 25,6% para 15,9%). Porém, também se explicita que o desempenho das remunerações no segmento se colocou de maneira inferior à média do Setor de Serviços (com poucas exceções), ficando o Turismo somente com um perfil de remunerações mais elevado do que aquele encontrado nos Serviços Domésticos e nas Atividades Associativas, Recreativas e Pessoais.

Por fim, dentro deste quadro comparativo, cabe ressaltar algumas das características regionais da atividade turística. De acordo com os diversos planos e políticas de Turismo no País, um dos principais aspectos positivos do desenvolvimento da atividade seria a sua capacidade de desconcentração de renda e de empregos, na medida em que as regiões mais pobres podem ser favorecidas pelos fluxos de visitantes de outras áreas mais ricas. Como apontamos anteriormente, em relação à concentração dos fluxos e da renda no Turismo, este movimento não se concretizou com a intensidade esperada (Capítulo 2). Com relação ao número de ocupações, por outro lado, houve realmente uma desconcentração regional, embora ainda modesta, como podemos observar na Tabela 26¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Podemos salientar, para efeito de comparação, que a distribuição da população total por regiões neste ano era de 8,1% na Região Norte, 27,6% na Região Nordeste, 42,6% no Sudeste, 14,6% na Região Sul e de 7,1% na Região Centro-Oeste, de modo um pouco distinto da concentração das ocupações no Turismo (IBGE/PNAD, 2007).

Tabela 26 – Distribuição dos Ocupados nas Atividades de Serviços, segundo Regiões.

Brasil: 1995/2007.

Regiões	1995							
	Turismo	Serviços Sociais	Serviços de Utilidade Pública	Serviços Aux. Ativ Econômica	Ativ Assoc, Recreativas e Pessoais	Serviços Domésticos	Com, Transp, Armaz e Comun.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	4,8	6,0	5,7	2,8	4,7	4,2	5,6	5,1
Nordeste	22,8	26,2	26,5	13,3	23,7	23,2	24,3	23,4
Sudeste	51,5	44,9	43,3	61,0	49,9	48,9	46,7	48,6
Sul	14,1	14,6	16,3	15,7	14,2	15,6	16,1	15,3
Centro-Oeste	6,7	8,3	8,2	7,2	7,4	8,2	7,3	7,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Regiões	2007							
Norte	7,5	8,0	8,6	4,7	6,6	6,9	6,9	7,0
Nordeste	23,4	24,0	18,7	16,0	20,9	23,8	21,7	21,9
Sudeste	48,0	44,6	49,9	55,9	50,6	46,5	46,5	47,7
Sul	13,7	14,9	16,4	15,5	13,5	14,0	17,0	15,3
Centro-Oeste	7,4	8,4	6,4	7,9	8,3	8,8	7,9	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

No período enfocado, a Região Norte aparece com um crescimento mais dinâmico dentro do Setor de Serviços como um todo, e também, quanto ao Turismo. No geral, as ocupações nesta área passam de 5,1% para 7,0% do total e de 4,8% para 7,5% nas ocupações relacionadas ao Turismo, demonstrando, por um lado, uma tendência à desconcentração regional, e por outro lado, a ainda fortíssima concentração das ocupações nas demais áreas do País, com exceção da Região Centro-Oeste, que também participa pouco no total do número de ocupados do terciário brasileiro.

Nesta última área, os ocupados no segmento turístico também ampliam a sua participação, indo de 6,7% para 7,4% do montante, sem, entretanto, suplantarem a média nacional e inclusive perdendo espaço para a região Norte. Quanto à ocupação na Região Sul, se ela permanece estável para o conjunto das atividades (exatamente 15,3% nos dois anos), nota-se que há uma redução da participação da mesma no Turismo, de 14,1% para 13,7%, permanecendo, assim, abaixo da média no período. Esta região, todavia, está próxima de representar a soma dos ocupados que existem nas duas regiões anteriores, demonstrando a sua importância dentro do cenário nacional.

Na Região Nordeste se observa, por sua vez, uma ampliação da participação dos ocupados no Turismo, de 22,8% para 23,4%, trazendo, contudo, um processo de retração na participação da região dentro do Setor Terciário (que cai de 23,4% para 21,9%). O crescimento do Turismo nesta área, deste modo, também trouxe impactos no sentido da desconcentração das ocupações no segmento turístico.

Assim, por último, cabe frisar o peso da Região Sudeste na absorção dos ocupados de Serviços, sempre bem próxima à metade do total nos dois anos selecionados (com 48,6%, em 1995, e 47,7%, em 2007), evidenciando que as desigualdades em termos da geração de postos de trabalho entre as regiões do País são bastante difíceis de serem alteradas. No que diz respeito ao Turismo, a grande concentração da ocupação no Sudeste também se coloca presente, embora as tendências apresentadas sejam mais favoráveis. Em 1995, a região agrupava um contingente de ocupados proporcionalmente ainda mais elevado do que a média dos Serviços, com 51,5% do total, e este percentual se contraiu, expressivamente, para 48% em 2007, ficando de maneira muito próxima à média do Setor, mas ainda assim, com uma participação muito elevada frente às demais regiões.

4.3. A ocupação no Núcleo Duro do Turismo

Com esta comparação das ocupações nas atividades de Serviços e do Turismo, compreendido de maneira ampla, apontamos, a seguir, duas tabelas que permitem destacar diferenças metodológicas entre os anos abordados, sobretudo entre as décadas de 1990 e 2000, além do peso em cada ramo de atividade no interior do segmento turístico nacional.

Tabela 27 – Distribuição dos Ocupados no Turismo, segundo os Ramos de Atividade.

Brasil: 1995/1999.

Ramos de Atividade	1995	(%)	1999	(%)
Alojamento	227.538	5,6	270.548	6,0
Alimentação	2.237.676	55,4	2.394.207	53,0
Transporte Terrestre	1.021.891	25,3	1.195.126	26,5
Transporte Aquaviário	31.448	0,8	37.630	0,8
Transporte Aéreo	44.495	1,1	61.138	1,3
Atividades Anexas e Auxiliares ao Transporte	79.351	2,0	111.959	2,5
Agências de Viagens e Empresas de Turismo	109.045	2,7	117.663	2,6
Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas	289.506	7,2	325.633	7,2
Total	4.040.950	100,0	4.513.904	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Tabela 28 – Distribuição dos Ocupados no Turismo, segundo os Ramos de Atividade.**Brasil: 2002/2007.**

Ramos de Atividade	2002	(%)	2005	(%)	2007	(%)
Alojamento	291.108	5,2	323.499	5,4	371.734	5,9
Alimentação	2.640.561	47,5	2.860.028	48,0	2.979.212	46,9
Transporte Terrestre	1.389.425	25,0	1.446.132	24,2	1.593.908	25,1
Transporte Aquaviário	42.700	0,8	41.185	0,7	43.339	0,7
Transporte Aéreo	59.413	1,1	56.904	0,9	56.391	0,9
Atividades Anexas e Auxiliares do Transporte	151.264	2,7	155.517	2,6	183.444	2,9
Agência de Viagens	85.092	1,5	71.638	1,2	89.680	1,4
Aluguel de Veículos	16.786	0,3	19.560	0,3	21.650	0,3
Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas	877.779	15,8	987.997	16,6	1.007.866	15,9
Total	5.554.128	100,0	5.962.460	100,0	6.347.224	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

A partir dos dados acima, merece especial atenção o grande peso numérico dos ocupados no ramo de Alimentação, que representariam, neste caso, a imensa maioria dos trabalhadores do Turismo no País, ainda que o volume de pessoal aí alocado tenha se reduzido relativamente de 55,4%, em 1995, para 46,9%, em 2007. Tal constatação, no entanto, serve para alertar sobre o significativo grau de imprecisão das análises usualmente encontradas sobre o segmento, na medida em que o percentual de consumo turístico neste ramo, como colocado anteriormente, é bastante baixo.

De todo modo, na seqüência, após o ramo de Alimentação, aparecem com um maior percentual de ocupados: os ramos de Transporte Terrestre (25,1%, em 2007); as Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas, com um crescimento forte no período (passando de 7,2% para 15,9%); o ramo de Alojamento (mais ou menos estável, entre 5% e 6%); as Atividades Anexas e Auxiliares do Transporte (2,9% em 2007); o agrupamento de Agências de Viagens e Empresas de Turismo (incluindo-se aí, Aluguel de Veículos), que, no entanto, vem perdendo participação (de 2,7% para 1,7%); o ramo de Transporte Aéreo, que a partir de 1999 também se retraiu, em termos relativos (de 1,3% para 0,9%) e absolutos (de 61 mil ocupados à apenas 56 mil); e o Transporte Aquaviário, que permaneceu com uma parcela sempre muito reduzida dos ocupados em todo o período (em torno de 0,8%).

Para detalharmos um pouco mais a caracterização das ocupações no Turismo, evitando, em parte, as imprecisões ligadas a um recorte muito amplo do segmento,

concentraremos nosso foco sobre o grupo de atividade do Núcleo Duro do Turismo (NDT) que, como colocado anteriormente, representam de maneira mais direta as transformações e o desempenho da atividade no período recente. Para tanto, abaixo, a Tabela 29 traz a composição do NDT por ramo de atividade e a evolução do número de ocupados no intervalo de 2002 a 2007.

Tabela 29 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Ramos de Atividade	2002	(%)	2005	(%)	2007	(%)	Cresc. (%)
Alojamento	291.108	12,9	323.499	13,7	371.734	14,2	27,7
Transporte Terrestre	1.389.425	61,5	1.446.132	61,1	1.593.908	61,0	14,7
Transporte Aéreo	59.413	2,6	56.904	2,4	56.391	2,2	(5,1)
Agências de Viagens	85.092	3,8	71.638	3,0	89.680	3,4	5,4
Aluguel de Veículos	16.786	0,7	19.560	0,8	21.650	0,8	29,0
Atividades Recreativas e Culturais	418.450	18,5	448.415	18,9	478.586	18,3	14,4
Total	2.260.274	100,0	2.366.148	100,0	2.611.949	100,0	15,6

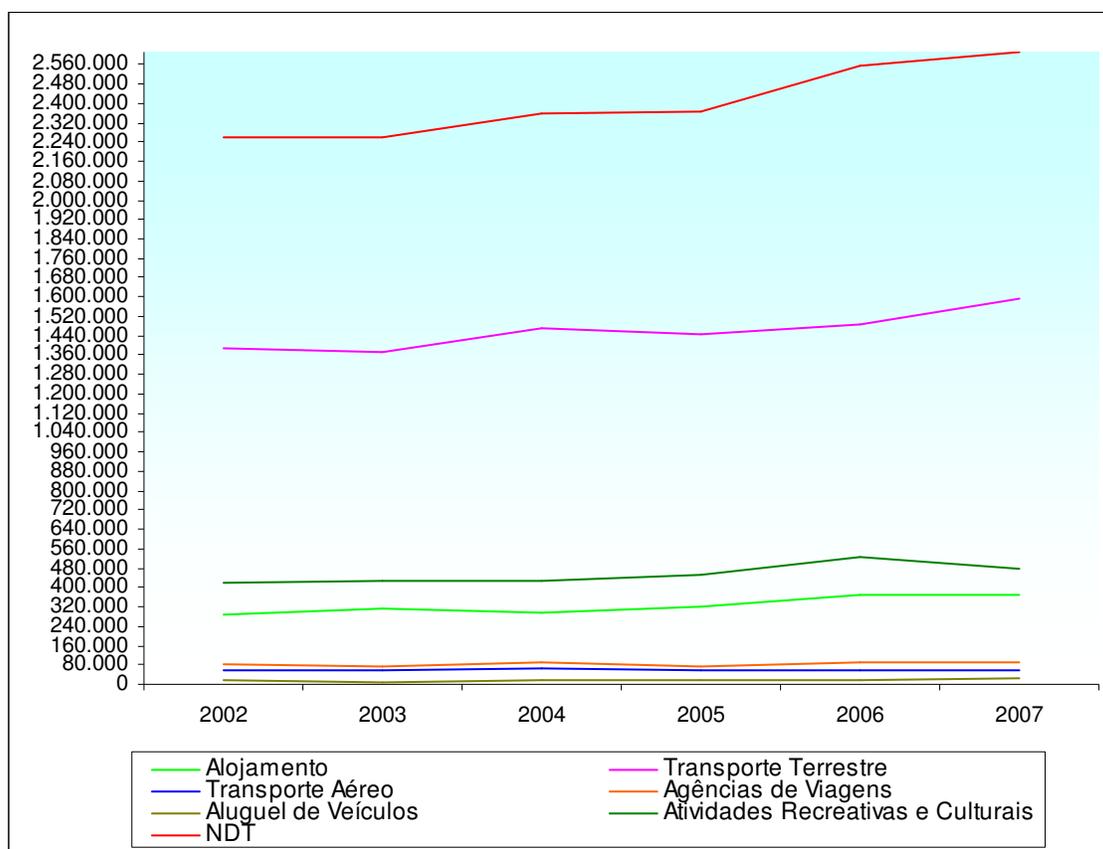
Fonte: IBGE/PNAD.

Concentrando-nos nas atividades de Alojamento, Transporte Terrestre, Transporte Aéreo, Agências de Viagens, Aluguel de Veículos e Atividades Recreativas e Culturais, temos que as ocupações no Turismo apresentaram um crescimento de 15,6%, saindo do patamar de 2,26 milhões de ocupados para 2,61 milhões entre 2002 e 2007, totalizando um volume significativamente menor de ocupações em comparação à contagem anterior. Em relação à PEA, este contingente significaria, por sua vez, apenas 3,0% dos ocupados em 2007, uma aproximação mais realista da importância econômica da atividade no País.

Entre os ramos de atividade, a grande concentração de ocupações ocorre agora nos serviços de Transporte Terrestre (em torno de 61,0% em todos os anos). O crescimento da ocupação nesta atividade foi expressivo (14,7%), mas, um pouco abaixo da média de 15,6%. Em seguida, a participação mais significativa em termos numéricos é a das Atividades Recreativas e Culturais, na casa dos 18% ao longo deste intervalo de tempo. Novamente, a taxa de crescimento desta atividade não foi uma das maiores, mas alcançou a significativa marca de 14,4 pontos percentuais. O ramo de Alojamentos, pelas informações acima, aparece ganhando participação relativa no NDT, passando de 12,9% para 14,2% das ocupações em 2007, tendo com isso apresentado um crescimento bem acima da média do NDT no período (27,7%), abaixo somente da expansão do ramo de Aluguel de Veículos.

Em quarto lugar, as ocupações nas Agências de Viagens representavam 3,4% do total em 2007, percentual inferior ao registrado em 2002 (3,8%). O crescimento deste ramo de atividade foi assim modesto, de apenas 5,4%, embora em 2007 tenha havido uma recomposição do número de ocupações. O pior desempenho entre os ramos do NDT, todavia, foi o dos serviços de Transporte Aéreo, que frente à crise das companhias e dos aeroportos, teve uma retração de 5,1% no total de ocupados entre 2002 e 2007. Deste modo, a participação do ramo no NDT caiu de 2,6% para 2,2%, redução que se deu também em números absolutos (de 59,4 mil ocupados para 56,3 mil). Por último, o ramo de Aluguel de Veículos, embora com peso bastante diminuto, apresentou a taxa de crescimento mais elevada (29,0%), passando de 0,7% para 0,8% do total de ocupados do NDT. O Gráfico 2, a seguir, nos permite visualizar tais informações.

Gráfico 2 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.



Fonte: IBGE/PNAD.

Em síntese, a evolução das ocupações nos ramos de atividade do NDT seguiu trajetórias bastante distintas, de modo que a ampliação dos investimentos no Turismo no País parecem ter afetado especialmente o nível de ocupação nos ramos de Alojamento e Aluguel de Veículos e, em menor medida, os ramos de Transporte Terrestre e de Atividades Recreativas e Culturais, enquanto o crescimento econômico do segmento turístico como um todo não produziu reflexos positivos sobre o volume de ocupação nos ramos de Transporte Aéreo e de Agências de Viagens.

Com o intuito de caracterizar o perfil dos ocupados e algumas dos principais traços das ocupações no NDT, trazemos os dados sobre o gênero e os ramos de atividade dos ocupados entre os anos de 2002 e 2007.

Tabela 30 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Gênero e o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Ramo de Atividade	2002			2007		
	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (%)
Alojamento	44,6	55,4	100,0	45,5	54,5	100,0
Transporte Terrestre	92,1	7,9	100,0	90,6	9,4	100,0
Transporte Aéreo	70,0	30,0	100,0	67,4	32,6	100,0
Agências de Viagens	45,2	54,8	100,0	53,7	46,3	100,0
Aluguel de Veículos	67,5	32,5	100,0	59,9	40,1	100,0
Atividades Recreativas e Culturais	59,1	40,9	100,0	61,2	38,8	100,0
Total	77,3	22,7	100,0	76,8	23,2	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Pelas informações acima, se ressalta que o NDT possui um perfil de ocupação majoritariamente masculino, cujo universo representava 76,8% do total em 2007, especialmente pelo peso das atividades de Transporte Terrestre. Houve, contudo, um pequeno aumento da parcela de mulheres nas atividades de núcleo (de 22,7% para 23,2%), principalmente pelo crescimento nos ramos de Aluguel de Veículos, Transporte Aéreo e Transporte Terrestre. Destaca-se também que a participação feminina é mais elevada somente nas atividades de Alojamento (representando 54,5% do total em 2007).

O perfil etário do NDT, apresentado na seqüência, também revela bastante similaridades na distribuição dos ocupados quanto às faixas de idade, com um predomínio do número das pessoas entre 30 e 49 anos, nos dois anos indicados (52% do total). Há,

todavia, algumas nuances entre os ramos de atividade, sendo as Atividades Recreativas e Culturais aquelas com um perfil de idade mais jovem e o ramo de Agências de Viagens, aquele com uma população com maior idade.

Na seqüência da faixa entre 30 e 49 anos surgem com aproximadamente um quarto das ocupações os trabalhadores da faixa entre 20 e 29 anos e os ocupados com mais de 50 anos. Por outro lado, é baixa a participação de ocupados com idade entre 15 e 19 anos, revelando que a atividade não tem sido um campo particularmente favorável à inserção do jovem no mercado de trabalho.

Apesar disso, os dados sobre o trabalho infantil demonstram a persistência de uma dura realidade no núcleo econômico do segmento, afetando um pouco mais de 9,4 mil crianças no território nacional, em geral, concentradas nas Atividades Recreativas e Culturais e sem remuneração, dado o caráter familiar que freqüentemente envolvem estas situações (Ouriques, 1998).

Tabela 31 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramos de Atividade e Faixa Etária. Brasil: 2002/2007.

Faixa Etária	2002						
	Alojamento	Transporte Terrestre	Transporte Aéreo	Agências de Viagens	Aluguel de Veículos	Atividades Recreativas e Culturais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
10 a 14 anos	0,3	0,4	-	0,7	-	2,1	0,7
15 a 19 anos	4,8	3,7	1,8	6,7	6,2	12,1	5,5
20 a 29 anos	29,2	24,6	33,8	36,6	36,4	33,1	27,5
30 a 49 anos	50,1	56,1	53,6	40,6	51,5	42,5	52,2
Mais de 50 anos	15,3	15,0	10,9	15,2	6,0	10,2	14,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faixa Etária	2007						
10 a 14 anos	0,3	0,2	-	0,4	-	0,9	0,4
15 a 19 anos	5,4	3,4	2,5	6,1	-	9,0	4,7
20 a 29 anos	32,2	22,2	35,3	20,1	40,2	31,1	25,6
30 a 49 anos	51,2	55,1	55,6	53,9	43,2	42,4	52,0
Mais de 50 anos	10,8	19,3	6,7	19,5	16,5	16,7	17,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Outro ponto marcante do processo de desenvolvimento do Turismo no País diz respeito à baixa qualificação profissional dos trabalhadores na atividade, que se liga de maneira crucial ao baixo nível de escolarização da população (um problema profundo que

também se coloca para o mercado de trabalho e para a sociedade brasileira como um todo), ainda que outros aspectos também sejam vitais dentro desta questão¹⁰⁶.

Se, na Tabela 32 podemos observar um aumento do nível de escolarização dos ocupados no Turismo entre 2002 e 2007, por outro lado, a proporção de ocupados com formação completa em cursos superiores (15 anos de estudo ou mais) continuava a representar uma parcela muito diminuta do total (5,5% em 2002 e 6,8% no último ano), contraposta à falta de ensino médio completo (11 anos de estudo ou mais) da grande maioria dos trabalhadores (que representava 63,5% e 55,4%, em 2002 e 2007, respectivamente).

Tabela 32 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramos de Atividade e o Grau de Instrução. Brasil: 2002/2007.

Anos de Estudo	2002						
	Alojamento	Transporte Terrestre	Transporte Aéreo	Agências de Viagens	Aluguel de Veículos	Atividades Recreativas e Culturais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Nenhum	3,3	2,8	2,5	2,2	-	1,8	2,6
De 1 a 7 anos	42,5	44,8	15,1	14,9	14,9	24,8	38,7
De 8 a 10 anos	20,2	23,1	8,9	17,9	16,2	23,4	22,2
De 11 a 14 anos	29,3	26,6	54,2	44,2	58,0	38,1	30,7
15 anos ou mais	4,4	2,3	19,3	20,5	10,9	11,4	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anos de Estudo	2007						
Nenhum	5,3	3,4	-	1,6	-	2,3	3,3
De 1 a 7 anos	27,5	34	3,2	15,5	17,4	18,7	28,8
De 8 a 10 anos	21,3	25,9	5,3	14,6	11,8	20,3	23,3
De 11 a 14 anos	37,9	34,1	61,8	44,3	54,6	42,8	37,3
15 anos ou mais	7,2	2,2	29,4	24,0	16,3	15,3	6,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: Total inclui os ocupados sem declaração.

Da Tabela também se depreende que os níveis de escolarização são inferiores entre os ocupados dos ramos de Alojamento e Transporte Terrestre e que houve, de modo pouco esperado, uma elevação do percentual de analfabetos no período (no total, de 2,6% para

¹⁰⁶ Além da baixa escolarização, outros entraves encontrados para a melhoria dos níveis de capacitação dos trabalhadores em Turismo seriam a falta de recursos e de interesse dos pequenos estabelecimentos do segmento em aprofundar os investimentos neste sentido; os desincentivos gerados pela baixa remuneração oferecida aos ocupados; a grande rotatividade de trabalhadores causada pela alta sazonalidade da atividade; e a própria dificuldade de estabelecer cursos e treinamentos adequados às demandas do mercado (Hazin, Oliveira e Medeiros, 2000).

3,3%). No entanto, a tendência de elevação da escolaridade predomina, com a mudança de concentração do número de ocupados no ensino fundamental incompleto (38,7%), em 2002, para a categoria de ensino médio completo (37,3%), em 2007, com destaque para os ramos de Transporte Aéreo e de Agência de Viagens.

Com relação à posição na ocupação, o tipo de distribuição dos ocupados entre os diferentes ramos de atividade traz distinções importantes. No ramo de Transporte Aéreo, de Alojamento e, em menor medida, de Aluguel de Veículos, a maioria das ocupações ocorre na forma de assalariamento com carteira. Em contrapartida, o trabalho por conta própria predomina nas Atividades Recreativas e Culturais (no qual o trabalho sem carteira também é forte) e é muito elevado entre os ocupados no Transporte Terrestre.

Tabela 33 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007.

Ramo de Atividade	2002						
	Empregado com carteira	Empregado sem carteira	Conta Própria	Empregador	Func. Pub.	Trab. sem Rem.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Alojamento	72,6	16,8	2,6	6,3	-	1,7	100,0
Transporte Terrestre	46,9	14,1	34,5	3,1	0,9	0,6	100,0
Transporte Aéreo	92,7	3,9	2,0	1,4	-	-	100,0
Agências de Viagens	47,4	24,3	13,9	13,7	-	0,7	100,0
Aluguel de Veículos	69,4	8,2	4,6	14,9	-	2,8	100,0
Atividades Recreativas e Culturais	11,4	29,8	47,6	4,7	3,5	3,1	100,0
Total	45,0	17,4	30,9	4,2	1,2	1,2	100,0
Ramo de Atividade	2007						
Alojamento	74,0	17,2	2,8	4,3	-	1,6	100,0
Transporte Terrestre	45,8	13,4	37,7	1,9	0,6	0,6	100,0
Transporte Aéreo	82,5	7,1	4,0	2,0	4,1	0,3	100,0
Agências de Viagens	55,1	16,9	13,2	14,0	-	0,8	100,0
Aluguel de Veículos	49,1	9,4	23,4	15,8	-	2,3	100,0
Atividades Recreativas e Culturais	15,8	28,2	42,0	6,3	5,3	2,5	100,0
Total	45,4	16,6	31,8	3,6	1,4	1,1	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Como podemos verificar na Tabela 33, acima, há uma pequena mudança do quadro geral das ocupações em direção ao aumento da formalização do emprego, com redução dos assalariados informais, acompanhada, por outro lado, pela elevação do percentual de ocupados por conta própria no NDT.

Deste modo, analisando em primeiro lugar as atividades com maior estruturação das ocupações (do ponto de vista de uma economia capitalista avançada), em 2007 o ramo de

Transporte Aéreo aparecia com uma imensa maioria dos seus ocupados dentro da categoria de assalariamento formal (82,5%), com uma pequena participação dos empregadores (2%) e dos ocupados por conta própria (que passam de 2% para 4%). Entretanto, refletindo em parte da crise enfrentada pelo ramo no período recente, nota-se em comparação com 2002, uma queda do emprego formal (antes de 92,7%) e o aumento do, ainda pequeno, emprego informal (de 3,9% para 7,1%).

No ramo de Alojamento, no qual o emprego formal também é muito forte, observa-se, ao contrário, um aumento da participação deste grupo (de 72,6% para 74%). O emprego sem carteira assinada, por sua vez, que representa a segunda parcela mais expressiva dos ocupados neste ramo, mostrou estabilidade em sua participação (entorno de 17%), bem como no caso do diminuto trabalho por conta própria (menos de 3%) e dos trabalhadores sem remuneração (menos de 2%).

Um processo de formalização do emprego, a partir do crescimento econômico da atividade turística no País, aparece mais uma vez com relação às ocupações nas Agências de Viagens, pois, a proporção de empregados com carteira foi de 47,4% para 55%, lado a lado, a uma queda importante da presença de trabalhadores sem carteira assinada (de 24,3% para 16,9%). Outro destaque neste ramo é a participação de empregadores no total (14%), em montante similar aos ocupados por conta própria.

O ramo de Aluguel de Veículos, de maneira inversa, apresentou uma queda expressiva do número de trabalhadores formais entre 2002 e 2007 (de 69,4% para 49,1%), com reflexos diretos sobre o aumento de ocupados por conta própria (que subiram de apenas 4,6% para 23,4%). A participação de empregados sem carteira, entretanto, permaneceu baixa em 2007 (9,4%), bem inferior àquela dos empregadores, que é bastante expressiva neste ramo (15,8%). Destaque-se aqui também a presença de ocupados sem remuneração (um pouco acima 2% em 2007)

As ocupações no Transporte Terrestre, de características distintas aos ramos anteriores, apresentaram poucas alterações substanciais, a não ser pelo aumento da participação dos ocupados por conta própria, que já se encontrava em patamar bastante elevado (aumento de 34,5% para 37,7%). Na realidade, é a informalidade parece dominar as formas de ocupação deste ramo, tendo em vista que o emprego informal (13%, em

2007), somado ao trabalho por conta própria, supera o número de empregados com carteira (que era de 45,8%, em 2007).

Por último, da mesma forma em que ocorre no Transportes Terrestres, nas Atividades Recreativas e Culturais têm-se o predomínio da informalidade, sobretudo, porque o emprego formal nesta atividade não supera o assalariamento informal, e ainda, porque o trabalho por conta própria é aquele que possui o maior peso. Embora no período tenha havido a elevação do emprego com carteira (de 11,4% para 15,8%), o trabalho por conta própria permaneceu majoritário (com participações de 47,6% e 42%), assim como, manteve-se elevado o emprego sem carteira assinada (entre 29,8% e 28,2%). Chama atenção ainda, nestas atividades, a participação de trabalhadores sem remuneração (2,5%), mais freqüente do que em qualquer outro ramo. Logo, pode-se dizer que dentre as atividades do NDT, as Atividades Recreativas e Culturais apresentam as piores condições de ocupação, e por conseqüência, de proteção trabalhista e social.

Associada de maneira bastante forte à questão da alta informalidade (e às baixas remunerações), as jornadas de trabalho extensas e a grande rotatividade dos ocupados são outras duas características marcantes do segmento turístico que teremos a oportunidade de observar nas Tabelas que vem a seguir.

Conformando um conjunto de situações que se influenciam mutuamente, vale lembrar que estes aspectos também aparecem ligados a sazonalidade própria que marca o fluxo econômico da atividade, o que contribui para realimentar alguns dos problemas e dificuldades enfrentadas no segmento¹⁰⁷.

¹⁰⁷ A sazonalidade na atividade se caracterizaria pela intensificação das atividades de trabalho e das jornadas na alta temporada, lado a lado à forte queda dos rendimentos das empresas e dos ocupados por conta própria, e na drástica redução do número de empregos, na baixa estação (Hazin, Oliveira e Medeiros, 2000; Sebrae/Se, 2002).

Tabela 34 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo a Jornada de Trabalho Semanal (em número de horas). Brasil: 2002/2007.

Jornada de Trabalho	2002						
	Alojamento	Transporte Terrestre	Transporte Aéreo	Agências de Viagens	Aluguel de Veículos	Atividades Recreativas e Culturais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Até 14 horas	1,3	0,9	1,4	5,0	3,4	18,7	4,4
15 a 39 horas	9,1	10,7	25,5	15,0	6,2	36,4	15,8
40 a 44 horas	28,8	24,2	46,8	40,0	52,1	18,4	25,1
45 a 48 horas	32,0	21,4	13,3	19,6	16,9	8,3	20,0
49 horas ou mais	28,8	42,6	13,0	20,5	21,4	18,0	34,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jornada de Trabalho	2007						
Até 14 horas	1,6	1,9	1,9	5,4	1,6	15,6	4,5
15 a 39 horas	10,3	11,4	28,3	11,2	15,9	40,1	16,9
40 a 44 horas	34,6	30,4	46,8	50,8	49,8	23,2	30,9
45 a 48 horas	30,5	18,5	9,2	12,1	18,8	7,0	17,7
49 horas ou mais	22,9	37,7	13,8	20,6	13,9	14,0	30,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: Total inclui os ocupados sem declaração

Do ponto de vista mais geral, as jornadas de 49 horas ou mais concentram quase um terço do número de ocupados, tanto em 2002 como em 2007, com 34,5% e 30% do total, respectivamente. Apesar da redução da participação nesta categoria, tal percentual revela o quão extensas são as jornadas no segmento, especialmente, no caso do ramo de Transporte Terrestre. Nas jornadas de 45 a 48 horas, acima do limite previsto pela CLT, também se incluem uma grande parcela dos ocupados no NDT, com destaque para o ramo de alojamentos (mais de 30%). Ocorre no período, todavia, a elevação da participação dos ocupados com jornada de trabalho entre 40 e 44 horas (de 25,1% para 30,9%), o que corresponde à jornada de trabalho semanal padrão.

Apresentam um número de ocupados mais próximo ao padrão, os ramos de Agências de Viagens, Transporte Aéreo e Aluguel de Veículos. Ademais, as Atividades Recreativas e Culturais são aquelas com percentual de ocupados com jornadas mais reduzidas, em particular, pela grande participação daqueles com jornadas semanais inferiores a 15 horas de trabalho.

A respeito do mesmo tema, trazemos uma comparação entre as jornadas semanais médias dos ocupados em cada atividade do NDT. Nos dois anos, acima das médias (45,8%

e 43,9%) encontram-se, destacadamente, os ramos de Transporte Terrestre e de Alojamentos; em torno da média (ligeiramente abaixo), as atividades de Aluguel de Veículos e Agências de Viagens; e abaixo, de maneira mais distante da média, os ramos de Transporte Aéreo e as Atividades Recreativas e Culturais.

Tabela 35 – Jornada Semanal Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade (em número de horas). Brasil: 2002/2007.

Ramos de Atividade	2002	2007
Alojamento	47,2	45,8
Transporte Terrestre	50,0	47,7
Transporte Aéreo	39,4	38,8
Agências de Viagens	42,1	41,6
Aluguel de Veículos	43,9	42,6
Atividades Recreativas e Culturais	32,2	30,7
Total	45,8	43,9

Fonte: IBGE/PNAD.

Entre os dois períodos, houve então uma queda da média de horas semanais trabalhadas pelos ocupados em todas as atividades, mas é importante notar que no ramo de Alojamento e Transporte Terrestre permanecem jornadas acima da prevista por lei, e que, inversamente, no ramo de Atividades Recreativas e Culturais concentram-se um maior número de ocupados com jornadas de trabalho parciais, ocultando muitas vezes situações de subemprego.

A grande rotatividade do segmento, bastante reforçada na bibliografia existente, pode ser captada através dos dados a seguir, na Tabela 36. É válido ressaltar que o pouco tempo de permanência dos ocupados no segmento possui implicações evidentes sobre os (baixos) rendimentos auferidos e sobre a limitada qualificação e experiência profissional dos mesmos, de que tanto depende a competitividade internacional do Turismo no Brasil (Baltar e Proni, 1996; Simões, 2002; Ouriques, 1998)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Ilustrando este ponto, temos a opinião de um gerente de hotel na Região Metropolitana de Recife, segundo o qual (Hazin, Oliveira e Medeiros, 2000:29): “A rotatividade é altíssima por causa da baixa qualificação e da falta de perspectiva no segmento... o emprego é como um quebra-galho”.

Tabela 36 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo a Faixa de Tempo de Trabalho. Brasil: 2002/2007.

Tempo de Trabalho	2002						Total (%)
	Alojamento (%)	Transporte Terrestre (%)	Transporte Aéreo (%)	Agências de Viagens (%)	Aluguel de Veículos (%)	Atividades Recreativas e Culturais (%)	
Até 11 meses	22,5	15,6	8,8	27,4	17,2	17,5	17,1
De 12 a 35 meses	31,7	24,0	29,8	20,5	38,6	24,6	25,3
De 36 a 59 meses	13,8	16,2	13,6	17,8	17,5	17,8	16,2
De 60 a 119 meses	15,5	22,3	18,0	18,5	16,2	15,8	19,9
120 meses ou mais	16,4	21,9	29,8	15,8	10,4	24,5	21,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tempo de Trabalho	2007						Total (%)
	Alojamento (%)	Transporte Terrestre (%)	Transporte Aéreo (%)	Agências de Viagens (%)	Aluguel de Veículos (%)	Atividades Recreativas e Culturais (%)	
Até 11 meses	26,8	13,5	14,0	19,1	17,5	15,3	15,9
De 12 a 35 meses	29,9	22,7	29,5	22,8	29,8	23,4	24,1
De 36 a 59 meses	15,7	16,0	16,2	12,1	17,7	13,1	15,3
De 60 a 119 meses	15,6	21,8	20,5	19,3	21,6	17,1	19,9
120 meses ou mais	12,0	26,1	19,6	26,7	13,4	31,1	24,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Pela observação dos números, temos que em 2002, a principal categoria onde se agrupam os de ocupados é a do tempo de vínculo de 12 a 35 meses, com 25,3%, e que em 2007, a faixa de tempo de 120 meses ou mais é a que possui um volume maior (24,8%), representando uma melhora importante no perfil do NDT. Entretanto, as três primeiras faixas em conjunto agregam a grande maioria dos ocupados nos dois anos indicados (mais de 55%), demonstrando que as ocupações no segmento possuem um caráter bastante instável, com grande rotatividade dos ocupados, principalmente no ramo de Alojamento e de Agência de Viagens.

Completando esta caracterização das ocupações no Núcleo Duro do Turismo, aponta-se, na seqüência, os principais tipos de ocupações existentes no segmento e as suas respectivas importâncias em termos de números de ocupados do País. Apesar das limitações na descrição das ocupações selecionadas, que tomariam um grande espaço, é interessante ressaltar não apenas o peso das atividades de transportes dentro do núcleo da atividade turística, mas, o fato de que a atividade absorve em maior volume uma série de ocupações não necessariamente ligadas ao Turismo – tais como as ocupações de Motorista, Recepcionista, Administrador, Trabalhador de Manutenção, Vendedor, Porteiro e Vigia –

em comparação com outras ocupações mais típicas ou exclusivas ao Turismo (tais como as de Camareiro, Garçom, Copeiro ou Técnico em Turismo).

Tabela 37 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Tipo de Ocupação. Brasil: 2007.

Nome da Ocupação	2002	(%)	2007	(%)	Var. (%)
Motoristas de Veículos de Pequeno e Médio Porte	488.026	21,6	612.508	23,5	25,5
Motoristas de Ônibus Urbanos, Metropolitanos e Rodoviários	304.929	13,5	479.405	18,4	57,2
Cobreadores dos Transportes Coletivos	216.519	9,6	218.338	8,4	0,8
Outros Motoristas	143.911	6,4	152.473	5,8	5,9
Músicos, Instrumentistas e Cantores Populares	78.591	3,5	116.542	4,5	48,3
Administradores, Gerentes e Similares	76.192	3,4	106.652	4,1	40,0
Receptionistas	61.815	2,7	97.003	3,7	56,9
Camareiros, Roupeiros e Afins	62.494	2,8	78.900	3,0	26,3
Trab. Manutenção e Conservação de Edifícios e Logradouros	46.949	2,1	66.638	2,6	41,9
Escultores, Pintores e Afins	83.757	3,7	57.171	2,2	(31,7)
Garçons, Barman e Copeiros	31.592	1,4	46.866	1,8	48,3
Escriturários, Agentes, Assistentes e Auxiliares Adm.	30.706	1,4	43.091	1,6	40,3
Cozinheiros	26.648	1,2	31.935	1,2	19,8
Vendedores e Demonstradores	6.252	0,3	31.624	1,2	405,8
Técnicos em Turismo	24.709	1,1	31.456	1,2	27,3
Porteiros e Vigias	34.954	1,5	29.414	1,1	(15,8)
Outros Trabalhadores dos Serviços	17.441	0,8	28.099	1,1	61,1
Produtores de Espetáculos	20.826	0,9	26.804	1,0	28,7
Trabalhadores de Reparação e Manutenção Mecânica	23.928	1,1	17.632	0,7	(26,3)
Trabalhadores de Atendimento ao Público	25.415	1,1	16.451	0,6	(35,3)
Outras Ocupações	452.618	20,0	475.420	18,3	5,0
Total	2.260.274	100,0	2.611.949	100,0	15,6

Fontes: IBGE/PNAD; CBO Domiciliar (2002).

Com relação às ocupações que apresentaram um maior crescimento, dentro do intervalo selecionado acima, ressaltam-se as funções e categorias de Vendedores e Demonstradores (405,8%); Outros Trabalhadores dos Serviços (auxiliares de serviço, com aumento de 61,1%); Motoristas de Ônibus Urbanos, Metropolitanos e Rodoviários (57,2%); Receptionistas (56,9%); e de Garçons, Barman e Copeiros (48,3%), reforçando, grosso modo, a percepção de um dinamismo nas atividades de Transporte Terrestre e Alojamento no período.

Entre aquelas ocupações que perdem espaço, destacam-se, por outro lado, os Trabalhadores de Atendimento ao Público; os Escultores, Pintores e Afins; os

Trabalhadores de Reparação e Manutenção Mecânica; os Porteiros e Vigias; e os Cobradores dos Transportes Coletivos. De maneira geral, no entanto, as variações entre o crescimento das diferentes ocupações do NDT não chega a alterar muito o peso relativo de cada uma delas nestes 7 anos.

A partir desta caracterização do perfil das ocupações no Núcleo Duro do Turismo, discutiremos na próxima seção como a heterogeneidade existente nas formas de trabalho e colocação no interior do segmento se reflete na distribuição dos rendimentos entre os ocupados.

4.4. Diferenciais de rendimento entre os ocupados do Núcleo Duro do Turismo

Tendo como objetivo um detalhamento da importância do segmento turístico na geração de rendimentos aos seus ocupados, nesta parte do estudo tomamos como principal referência o Salário Mínimo para contextualizarmos o patamar dos rendimentos auferidos e as desigualdades encontradas sob diversos aspectos enfocados. Deve ser lembrado, no entanto, que o próprio valor real do Salário Mínimo no País representa um padrão de rendimentos muito limitado – ainda que os reajustes recentes e a nova política de valorização do mesmo tenham sido importantes na melhoria de seu valor – o que significa dizer, como veremos a seguir, que há muito a avançar para obtermos um padrão de remuneração mais digno à maioria dos ocupados na atividade.

Isto posto, a distribuição dos ocupados por faixa de rendimentos, foco da Tabela 38, revela os grandes diferenciais na obtenção de renda entre homens e mulheres, além da concentração geral dos rendimentos nos menores níveis. Examinando-se as categorias, vê-se que as remunerações das mulheres se colocam sempre de maneira relativamente inferior aos rendimentos obtidos pelos homens, traço que também é marcante em outras atividades econômicas do País (IPEA, 2008).

Tabela 38 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Gênero e a Faixa de Rendimentos. Brasil: 2002/2007.

Rendimentos	2002			2007		
	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (%)
Sem Rendimentos	0,8	3,4	1,4	0,5	3,3	1,1
Menos de 1 SM	17,0	29,4	19,8	9,7	12,8	10,5
De 1 a menos de 2 SM	31,6	36,0	32,6	37,1	50,7	40,3
De 2 a menos de 3 SM	25,1	11,2	21,9	24,4	12,3	21,6
De 3 a menos de 5 SM	13,5	7,8	12,2	13,6	8,1	12,3
5 SM ou mais	12,0	12,3	12,1	12,1	9,3	11,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007.

(2) Total inclui os ocupados sem declaração.

A Tabela mostra que o trabalho sem remuneração, apesar de representar uma parcela diminuta e em queda do total de ocupações, abriga um contingente ainda expressivo das mulheres, quase estável nos dois anos. As ocupações com rendimentos inferiores a um salário mínimo, de maneira positiva, mostraram uma forte diminuição (de 19,8% para 10,5%), mantendo-se também uma participação feminina mais elevada do que aquela encontrada entre os homens neste estrato.

Por outro lado, ocorre um aumento da participação dos ocupados na categoria de um a menos de dois salários mínimos (de 32,6% para 40,3%) que, na realidade, é a faixa de maior concentração do número de ocupações no NDT. Mais uma vez, a participação relativa das mulheres em comparação com os homens é maior nesta faixa de rendimentos. No estrato seguinte, de 2 a menos de 3 salários mínimos, não há quase mudança do patamar geral de 21%. Esta faixa é a segunda maior em termos de concentração dos ocupados para os dois gêneros, com mais ênfase no caso dos homens.

Os dois estratos acima, de 3 a menos de cinco salários mínimos e de 5 ou mais salários mínimos, representam parcelas muito parecidas do total dos ocupados – num patamar próximo de 12% cada – o que reafirma os baixos rendimentos das ocupações que são centrais no desenvolvimento do Turismo. Nos dois casos também, o percentual de mulheres com presença nestas faixas era relativamente inferior ao encontrado para os homens, embora em 2002 tais diferenças se colocassem de maneira mais aguda.

Quanto à escolaridade, como esperado, os rendimentos dos ocupados são diretamente proporcionais ao aumento dos anos de estudos, isto é, há uma participação relativa mais elevada dos ocupados com menor escolaridade nas faixas sem rendimentos e de menos de um salário mínimo, enquanto, entre aqueles com maior escolaridade, a participação nas categorias de maior renda é bem mais freqüente.

Tabela 39 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e o Grau de Instrução. Brasil: 2007.

Anos de Estudo	2007						
	Sem Rendimentos	Menos de 1 SM	De 1 a menos de 2 SM	De 2 a menos de 3 SM	De 3 a menos de 5 SM	5 SM ou mais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Nenhum	3,3	25,8	44,1	13,6	7,9	4,5	100
De 1 a 7 anos	0,8	14,3	45,8	21,7	9,6	5,9	100
De 8 a 10 anos	1,4	11,2	43,3	22,9	12,7	6,7	100
De 11 a 14 anos	0,9	7,1	39,1	22,5	13,5	13,6	100
15 anos ou mais	0,9	2,7	9,3	16,1	19,0	43,5	100

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007.

(2) Total inclui os ocupados sem declaração.

Entre os analfabetos, uma parcela diminuta dos ocupados não recebia rendimentos em 2007, (3,3%), o que, entretanto, se mostra bastante maior do que o encontrado nas demais categorias de escolaridade. Além disso, 25,8% dos ocupados com este nível de escolaridade recebia menos de um salário mínimo, um percentual muito acima da média do NDT, de 10,5%. Por outro lado, apenas 4,5% estavam na faixa de cinco salários mínimos ou mais.

No outro extremo da Tabela, observa-se que a proporção de ocupados sem rendimentos e com escolaridade de nível superior completo (15 anos ou mais) correspondia a somente 0,9% deste grupo. Aqueles com rendimentos inferiores a um salário mínimo chegavam a apenas 2,7%; apenas 9,3% obtinham renda de um a dois salários mínimos, contra uma participação média de todas as outras faixas de escolaridade entorno de 43%; e 43,5% recebiam renda de cinco salários mínimos ou mais, uma proporção acompanhada, somente de longe, por aquela dos ocupados com nível médio completo (de 11 a 14 anos de estudo).

No que compete à posição na ocupação, pela Tabela 40 temos um quadro bastante desafiador, no qual as baixas remunerações surgem associadas à informalidade na ocupação, principalmente, no caso de emprego sem carteira assinada.

Tabela 40 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e a Posição na Ocupação. Brasil: 2007.

Posição na Ocupação	Sem Rendimentos	Menos de 1 SM	De 1 a menos de 2 SM	De 2 a menos de 3 SM	De 3 a menos de 5 SM	5 SM ou mais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Empregado com Carteira		0,5	49,5	27,9	14,1	5,8	100,0
Empregado sem Carteira		28,7	46,1	14,1	5,0	4,5	100,0
Conta Própria	-	17,1	29,3	18,1	13,9	17,7	100,0
Empregador	-	1,2	7,8	14,5	11,0	59,8	100,0
Funcionários Públicos	-		36,4	21,9	19,0	18,1	100,0
Trabalhadores sem remuneração	100,0	-	-	-	-	-	100,0
Total	1,1	10,5	40,3	21,6	12,3	11,4	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007.

(2) Total inclui os ocupados sem declaração.

Enquanto mais de 77% dos empregados com carteira na atividade recebiam remunerações entre um e três salários mínimos – concentrando-se na faixa entre um e menos dois salários (49,5%) e em menor medida entre 2 e menos de três salários (27,9%) – acima deste valor registram-se participações bastante diminutas. Numa situação ainda pior, os empregados sem registro em carteira que recebiam menos de um salário mínimo representavam 28,7% do total, sendo que nesta categoria, a maior parte dos ocupados também se apresentava na faixa de um a menos de dois salários mínimos (46,1%). Nas três faixas mais elevadas de rendimentos, a distribuição dos ocupados sem carteira assinada era de apenas 14,1%, 5% e 4,5% do total, respectivamente, ressaltando toda a importância do registro formal para uma melhora dos níveis de renda e redução da desigualdade de rendimentos entre os ocupados.

Entre os trabalhadores por conta própria, a distribuição por faixa de rendimentos surge de maneira um pouco mais homogênea, embora isto signifique que 17,1% destes ocupados obtinham menos de um salário mínimo mensal. A faixa com maior expressão também é aquela entre um e menos dois salários mínimos (29,3%), mas destaca-se o fato

das remunerações um pouco mais elevadas concentrarem percentuais bem mais expressivos, sobretudo, na categoria de cinco salários mínimos ou mais (17,7%).

Aponta-se ainda que o grupo de empregadores, de maneira oposta aos demais, concentra a grande maioria dos seus ocupados na faixa de cinco ou mais salários mínimos, com 59,8% do total, distribuindo-se o restante de modo semelhante entre as demais categorias, ademais, com a inesperada participação de 1,2% dos empregadores na faixa de menos de um salário mínimo.

As informações da Tabela seguinte nos permitem traçar um perfil dos rendimentos das ocupações no NDT, de acordo com o ramo de atividade específico. Nota-se rapidamente pelos dados que um melhor padrão de remuneração pertence ao ramo de Transporte Aéreo e que, de modo contrário, o pior padrão de remuneração devem-se às Atividades Recreativas e Culturais e de Alojamento. Ademais, de modo geral também se vislumbra uma leve redução, entre 2002 e 2007, da participação relativa dos ocupados nas faixas superiores de rendimentos. As diferentes dinâmicas e crises nos ramos de atividades do NDT parecem, pois, se refletir bem na evolução das remunerações apresentadas a seguir.

Tabela 41 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Faixa de Rendimentos e Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Rendimentos	2002						
	Alojamento	Transporte Terrestre	Transporte Aéreo	Agências de Viagens	Aluguel de Veículos	Atividades Recreativas e Culturais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Sem Rendimentos	1,8	0,7	-	0,7	2,8	3,6	1,4
Menos de 1 SM	30,9	15,3	3,6	13,3	10,6	31,1	19,8
De 1 a menos de 2 SM	43,9	32,5	17,9	31,8	32,2	27,3	32,6
De 2 a menos de 3 SM	11,3	27,0	19,0	17,5	15,4	14,0	21,9
De 3 a menos de 5 SM	4,5	14,6	17,1	14,3	17,6	8,3	12,2
Mais de 5 SM	7,7	9,9	42,5	22,4	21,3	15,8	12,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rendimentos	2007						
Sem Rendimentos	1,6	0,6	0,3	0,8	2,3	2,6	1,1
Menos de 1 SM	6,1	9,2	2,1	4,9	1,1	20,4	10,5
De 1 a menos de 2 SM	63,8	38,8	13,6	32,8	36,7	31,6	40,3
De 2 a menos de 3 SM	11,6	25,6	18,8	20,9	17,1	16,9	21,6
De 3 a menos de 5 SM	7,0	14,4	16,4	11,8	12,4	9,3	12,3
Mais de 5 SM	7,0	9,4	43,5	22,4	30,4	14,9	11,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007 (valores de 2002 corrigidos pelo INPC).
(2) Total inclui os ocupados sem declaração.

Considerando os ocupados sem rendimentos, observa-se que houve uma redução relativa desta parcela de ocupados, mantendo a concentração dos mesmos especialmente nas Atividades Recreativas e Culturais, no ramo de Aluguel de Veículos e de Alojamento. Embora diminuindo, cabe frisar que as ocupações na faixa de rendimentos inferiores a um salário mínimo também aparecem com maior freqüência nas Atividades Recreativas e Culturais (de 31,1% para 20,4%), e com menor peso, nos Transportes Terrestres (de 15,3% para 9,2%) e no ramo de Alojamento (de 30,9% para 6,1%).

A ocupação no ramo de Alojamento, a propósito, é a que possui uma distribuição mais elevada de seus ocupados na faixa entre um a menos de dois salários mínimos (com um crescimento de 43,9% para 63,8% em 2007), seguido pelos Transportes Terrestres (38,8%). Nestas duas atividades, houve uma relativa estabilidade na participação dos ocupados nas faixas de rendimento acima de dois salários mínimos, marcando-se apenas que o percentual de ocupados nos estratos superiores representa sempre valores mais reduzidos, em particular, no ramo de Alojamento.

No ramo de Transporte Aéreo, houve uma tênue melhora no perfil das remunerações, destacando-se aí o percentual de ocupados na faixa de cinco salários mínimos ou mais que bastante elevado, de maneira muito distinta das demais atividades, próximo sempre aos 43%. Em relação aos ramos de Agências de Viagens e Aluguel de Veículos, predomina uma forte semelhança, inclusive na evolução dos dados, embora no último dos ramos tenha ocorrido uma elevação importante na faixa de cinco ou mais salários mínimos (de 21,3% para 30,4%) que não ocorre no primeiro ramo (a participação de 22,4% é igual nos dois anos). Em ambos os casos, a participação daqueles com rendimentos inferiores a um salário mínimo diminui de modo expressivo, mas, manteve-se a mesma parcela dos ocupados sem remuneração nas duas atividades.

A situação das Atividades Recreativas e Culturais é marcada, como colocado, pela grande parcela de ocupados com remunerações muito baixas, especialmente na faixa de rendimentos inferior a um salário mínimo, embora esta tenha se contraído no período (de 31,1% para 20,4%). Entre um e menos de dois salários mínimos se concentra a maioria dos ocupados (ao redor de 30%), sendo ainda expressiva, porém, a participação na faixa de cinco salários mínimos ou mais (14,9% em 2007). Juntamente com o ramo de Alojamento,

as Atividades Recreativas e Culturais destacam-se, pois, pelo perfil de baixos rendimentos auferidos pela maioria dos seus ocupados.

Outra medida interessante para avaliarmos as diferenças de rendimentos e a geração de renda na atividade turística é dada pela Tabela 42, com os rendimentos médios e medianos reais de cada um dos seis ramos de atividade que compõem o NDT.

Tabela 42 – Remuneração Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo o Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Ramos de Atividade (NDT)	2002		2007	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Alojamento	826,00	484,00	826,77	548,00
Transporte Terrestre	1.018,64	782,00	995,44	760,00
Transporte Aéreo	2.243,94	1.422,00	2.643,34	1.600,00
Agências de Viagens	1.321,80	853,00	1.343,25	800,00
Aluguel de Veículos	1.640,57	854,00	1.990,92	900,00
Atividades Recreativas e Culturais	1.040,98	569,00	1.080,12	600,00
Total	1.044,92	711,00	1.041,48	700,00

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Valores de 2002 corrigidos pelo INPC (set./2007).

(2) Excluí ocupados sem remuneração.

As informações trazidas permitem ressaltar, em primeiro lugar, a quase estabilidade nos rendimentos médios totais entre 2002 e 2007, a despeito do crescimento do segmento, assim como um declínio da mediana, que já possuía um valor muito inferior à média. Na realidade, a pequena queda do valor da média entre os dois anos foi acompanhada por uma diminuição um pouco mais acentuada do valor da mediana, significando que a distribuição geral dos rendimentos no NDT, além de possuir uma concentração de indivíduos em torno dos rendimentos mais baixos, sofreu uma piora de perfil nestes cinco anos, em termos das remunerações mensais.

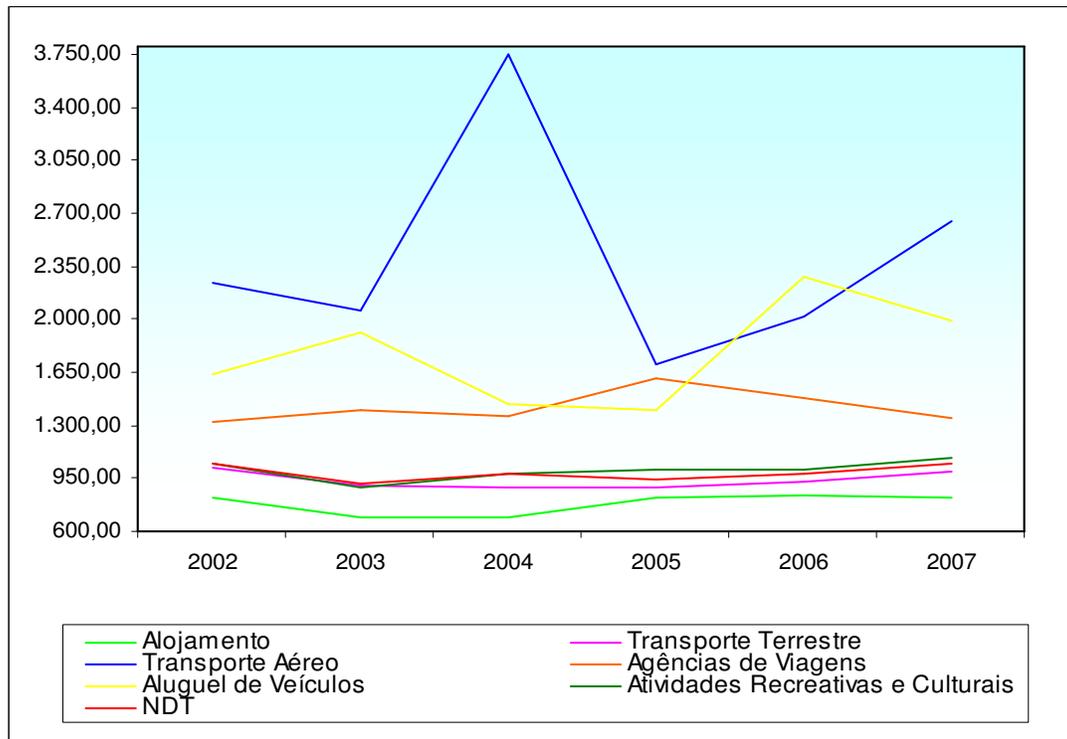
Em segundo lugar, com relação aos rendimentos médios, percebe-se um grande diferencial das remunerações no Transporte Aéreo, que detém os valores mais elevados frente às demais atividades, que não ultrapassam a casa dos R\$ 2.000. Assim, observa-se que em ordem crescente, aparecem os ramos de Alojamento e Transporte Terrestre, com valores abaixo da média, e na seqüência, as Atividades Recreativas e Culturais, Agências de Viagens e Aluguel de Veículos, com valores acima da média.

Em terceiro lugar, dado que a maioria dos ocupados possui baixos rendimentos, a mediana, em todas as atividades, apresenta valores abaixo da média. A dinâmica dos

valores das remunerações médias entre os ramos, todavia, apresentou diferenças em cada caso: no ramo de Transportes Terrestres, ocorre uma redução do valor das médias no período e no ramo de Alojamento, os valores ficam estáveis, ao passo que nas demais atividades houve um aumento real dos rendimentos médios, todavia, distintos. Deste modo, temos que o crescimento dos rendimentos médios não acontece no caso do ramo de Alojamento, havendo, porém, com uma maior homogeneização (aumento da mediana em direção à média); ocorre um aumento, bastante fraco, no caso das Agências de Viagens, com queda do valor da mediana; há uma elevação pouco mais significativa da média nas Atividades Recreativas e Culturais, com uma também pequena elevação da mediana; e acontece um forte crescimento da média, tanto no Transporte Aéreo quanto no ramo de Aluguel de Veículos, acompanhado, em menor medida, pelo aumento das medianas.

Na sequência, no Gráfico 3, apesar das diferenças entres os ramos de atividade, sobretudo no caso do transporte aéreo, é possível destacar uma tendência geral na evolução das remunerações médias, nos anos de 2002 a 2007, que permitem visualizar um processo de queda (em especial em 2003) e recuperação, ainda que lenta (grosso modo, desde 2005), dos rendimentos médios neste período. Assim, mesmo com oscilações, a maior parte de tais rendimentos dos ramos do NDT parece ter acompanhado, com um certo retardo, a recomposição do dinamismo da economia brasileira que começou a ocorrer a partir de 2004.

Gráfico 3 – Remuneração Média no Núcleo Duro do Turismo, segundo Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.



Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Valores corrigidos pelo INPC (set./2007).
 (2) Excluídos os ocupados sem remuneração.

Com base na Tabela 43, é possível investigar diferenças marcantes entre os rendimentos dos ocupados nos seis ramos de atividade do NDT, de acordo com tipo de ocupação dos mesmos, entre os anos de 2002 e 2007. Em termos mais gerais, percebemos que ocorreu uma grande queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores com carteira no segmento, assim como (em menor medida) dos trabalhadores por conta própria, enquanto os ocupados sem carteira, com os mais baixos rendimentos médios, de maneira geral apresentaram ganhos significativos nos seus rendimentos, juntamente com os empregadores, que já possuíam as remunerações médias muito mais elevadas, e os funcionários públicos.

Tabela 43 – Rendimentos Médios dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Posição na Ocupação e Ramo de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Ramo de Atividade	2002					
	Empregado com carteira	Empregado sem carteira	Conta Própria	Empregador	Func. Públicos	Total
Alojamento	714,50	466,23	1.068,02	2.973,35	-	826,00
Transporte Terrestre	942,18	535,56	1.125,99	3.128,10	1.372,51	1.018,64
Transporte Aéreo	2.094,39	2.355,76	8.708,58	-	-	2.243,94
Agências de Viagens	1.130,95	708,47	1.547,48	2.791,64	-	1.321,80
Aluguel de Veículos	1.321,46	394,81	1.680,23	4.257,10	-	1.640,57
Atividades Recreativas e Culturais	1.131,94	674,26	1.012,04	3.159,67	1.381,24	1.040,98
Total	975,88	590,09	1.114,00	3.087,27	1.377,46	1.044,92
Ramo de Atividade	2007					
Alojamento	710,48	457,18	1.782,66	3.829,42	-	826,77
Transporte Terrestre	912,52	614,86	1.072,03	4.177,71	1.206,29	995,44
Transporte Aéreo	2.704,35	2.206,98	2.420,39	4.388,30	1.501,78	2.643,34
Agências de Viagens	1.037,81	1.082,51	1.650,52	2.768,61	-	1.343,25
Aluguel de Veículos	845,20	1.864,72	2.828,81	4.384,75	-	1.990,92
Atividades Recreativas e Culturais	1.004,24	625,10	1.080,18	2.834,67	1.662,18	1.080,12
Total	945,11	631,28	1.104,74	3.521,23	1.534,38	1.041,48

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Valores corrigidos pelo INPC (set./2007).

(2) Excluídos os ocupados sem remuneração.

Entretanto, no interior dos ramos de atividade houve movimentos mais variados, como a redução dos rendimentos médios de todos os assalariados com carteira, com exceção daqueles inseridos no Transporte Aéreo, o mesmo ocorrendo com os assalariados sem carteira, com exceções, neste caso, ao Transporte Terrestre e ao ramo de Aluguel de Veículos e Agência de Viagens. Entre os ocupados por conta própria, por outro lado, há uma elevação geral das remunerações, sobretudo no ramo de Aluguel de Veículos, com a exceção, novamente, do ramo de Transporte Aéreo – com uma forte queda – e de Transporte Terrestre. No grupo de empregadores, como visto, o aumento dos rendimentos também foi consistente, com as ressalvas observadas no ramo de Agência de Viagens e nas Atividades Recreativas e Culturais, que apresentam queda das remunerações no período.

As diferenças expostas entre as remunerações médias dos diferentes grupos de ocupados, contribuíram assim para reafirmar a desigualdade associada às colocações mais precárias no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que ajudam a explicar o processo de ampliação do trabalho por conta própria no segmento, que, se por um lado, enfraquece a

proteção previdenciária e sociais aos ocupados, por outro lado, sugere remunerações mais elevadas, além de possibilitar o corte de despesas com encargos e impostos, no caso de empregadores que adotaram a “pejotização” de parcela de seus funcionários.

Fechando esta parte do estudo, apresentamos abaixo os rendimentos médios dos ocupados quando separados por grau de instrução e a posição na ocupação. O que se evidencia pela observação dos dados é tanto a enorme disparidade da renda existente entre aqueles que possuem ensino superior completo frente aos demais ocupados com outros níveis de instrução, quanto às diferenças da renda média na posição de empregador em comparação com as demais, em qualquer faixa de escolaridade.

Tabela 44 – Rendimentos Médios dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Grau de Instrução e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007.

Anos de Estudo	2002					
	Empregado com carteira	Empregado sem carteira	Conta Própria	Empregador	Func. Públicos	Total
Nenhum	698,45	353,47	688,39	977,93	-	622,54
De 1 a 7 anos	800,77	462,51	862,81	2.235,19	568,18	805,36
De 8 a 10 anos	831,86	581,24	1.056,53	-	-	888,01
De 11 a 14 anos	1.020,03	746,44	1.264,68	3.247,81	-	1.162,67
15 anos ou mais	3.164,18	1.647,16	2.510,14	4.615,86	-	3.001,50
Total	975,88	590,09	1.114,00	3.087,27	1.377,46	1.044,92
Anos de Estudo	2007					
	Empregado com carteira	Empregado sem carteira	Conta Própria	Empregador	Func. Públicos	Total
Nenhum	679,28	440,16	692,66	463,70	437,43	622,00
De 1 a 7 anos	754,50	513,05	895,79	2.702,15	726,28	799,05
De 8 a 10 anos	772,36	543,71	1.031,97	2.865,80	1.602,88	864,06
De 11 a 14 anos	949,31	673,79	1.277,73	3.403,91	807,79	1.107,14
15 anos ou mais	2.410,47	2.457,38	1.952,11	5.188,47	3.135,19	2.643,28
Total	945,11	631,28	1.104,74	3.521,23	1.534,38	1.041,48

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Valores corrigidos pelo INPC (set./2007).

(2) Total inclui os ocupados sem declaração de escolaridade.

(3) Excluídos os ocupados sem remuneração.

Novamente, a queda dos rendimentos médios entre os dois anos aparece de maneira destacada. Em termos globais, apenas os ocupados analfabetos têm sua remuneração média estável, ainda que em patamares muito diminutos, em especial, no caso dos ocupados sem carteira assinada. Em todas as demais faixas de escolaridade houve grandes reduções: aqueles com 1 a 7 anos de estudo vêm a média de R\$ 805,36 cair para R\$ 799,05; no caso dos ocupados com ensino fundamental completo, as remunerações médias também caem de

R\$ 888,01 para R\$ 864,06; com um distanciamento expressivo em relação às categorias anteriores, os rendimentos médios dos ocupados com ensino médio completo passam de R\$ 1.162,67 para 1.107,14; e por último, com uma enorme diferença sobre os demais ocupados, as pessoas com nível superior completo têm sua média de rendimentos reduzida fortemente de R\$ 3.001,50 para R\$ 2.64,28.

Assim, quando analisadas as diferenças entre a posição na ocupação e entre os graus de escolaridade, parece ficar indicado que a desigualdade encontrada possui uma determinação mais forte pela posição na ocupação principalmente quando trata-se do pessoal ocupado nos primeiros três estratos, isto é, os ocupados analfabetos, com nível fundamental incompleto e médio incompleto. Neste caso, a posição na ocupação parece influenciar mais fortemente as diferenças de rendimentos médios encontradas. Por outro lado, as diferenciações de remunerações entre as posições na ocupação se fazem presentes nas categorias de escolaridade seguintes, mas há um forte salto em relação aos primeiros níveis de escolaridade, principalmente, no caso daqueles com nível superior completo, que se distanciam muito daqueles com escolaridade de 11 a 14 anos de estudo, sejam eles empregados, conta próprias ou empregadores.

4.5. Diferenças regionais entre os ocupados do Núcleo Duro do Turismo

A partir da caracterização desenvolvida até aqui, buscou-se identificar quais os traços regionais mais marcantes no que diz respeito às ocupações no Núcleo Duro do Turismo no País. As informações que se seguem, tratam, pois, das diferenciações existentes entre as macroregiões nacionais, das quais se ressaltam, especialmente, as desigualdades e diferenças na distribuição do número, dos rendimentos, na distribuição das posições ocupacionais e no grau de escolaridade dos ocupados.

Tabela 45 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões.

Brasil: 2002/2007.

Regiões	2002	(%)	2005	(%)	2007	(%)	Cresc. 2002/07 (%)
Norte	123.719	5,5	153.889	6,5	179.325	6,9	31,0
Nordeste	530.417	23,5	582.251	24,6	632.948	24,2	16,2
Sudeste	1.162.044	51,4	1.183.079	50,0	1.268.366	48,6	8,4
Sul	304.623	13,5	296.780	12,5	356.329	13,6	14,5
Centro-Oeste	139.471	6,2	150.149	6,3	174.981	6,7	20,3
Total	2.260.274	100,0	2.366.148	100,0	2.611.949	100,0	13,5

Fonte: IBGE/PNAD.

Com relação à distribuição dos ocupados entre as macroregiões do Brasil, nota-se também uma concentração no Sudeste e Sul, que somam mais de 60% em todo o período. Houve, por outro lado, uma elevação da participação das regiões Norte e Centro-Oeste no total, com um crescimento constante e mais elevado do que nas demais regiões, com variações respectivas de 31% e 20,3%. A região Nordeste aparece na seqüência em termos de crescimento das ocupações entre 2002 e 2007 (16,2%) e ainda responde pelo segundo lugar no País em termos de absorção de mão-de-obra no Turismo (24,2% do total em 2007).

Com um aumento do número de ocupações acima da média nacional (14,5%), a região Sul aparece com uma participação estável neste quadro, concentrando 13,6% das ocupações em 2007 (contra 13,5% em 2002). Por fim, a Tabela 45 também revela a importância, ainda que decrescente, do Sudeste no total dos ocupados do NDT, pois a região representava 51,4% do montante geral, em 2002, e passa a 48,6% em 2007, tendo um crescimento relativo do número de ocupados de 8,4% no período, bem abaixo da média das regiões 13,5%.

A partir da Tabela 46, a seguir, visualizamos diferenciais expressivos na alocação de pessoal em cada região do País, com relação ao tipo de atividade do NDT. Embora a região Sudeste aglutine a maior parte do pessoal ocupado, especialmente, nos ramos de Transporte Aéreo e Transporte Terrestre, a evolução das ocupações por ramo de atividade apresentou tendências bastante distintas.

Tabela 46 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Ramos de Atividade. Brasil: 2002/2007.

Regiões	2002						Total
	Alojamento	Transporte Terrestre	Transporte Aéreo	Agência de Viagens	Aluguel Veículos	Atividades Recreativas e Culturais	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	4,7	5,6	4,6	4,5	9,1	5,7	5,5
Nordeste	23,2	25,7	4,6	14,8	31,2	20,2	23,5
Sudeste	45,1	50,8	74,9	57,5	38,3	53,9	51,4
Sul	19,0	11,6	10,1	16,2	13,6	15,6	13,5
Centro-Oeste	8,0	6,2	5,7	7,0	7,8	4,6	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Regiões	2007						
Norte	5,7	7,4	9,4	5,9	13,0	5,5	6,9
Nordeste	20,4	26,1	12,0	16,1	29,1	23,7	24,2
Sudeste	47,3	48,7	59,4	47,7	35,1	48,7	48,6
Sul	17,5	12,0	12,4	19,8	19,1	14,8	13,6
Centro-Oeste	9,1	5,8	6,8	10,5	3,6	7,4	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Enquanto na atividade de Alojamento, houve um movimento de crescimento relativo das ocupações na Região Sudeste (de 45,1% para 47,3%) e das participações das regiões Norte (de 4,7% para 5,7%) e Centro-Oeste (de 8% pra 9,1%), contrastado pela queda da participação do Nordeste (de 23,2% para 20,4%), em todas as demais é o Sudeste quem perde importância relativa e a região Nordeste quem amplia a sua participação.

Assim, no que diz respeito ao Transporte Terrestre, apesar da relativa estabilidade na distribuição dos ocupados entre os dois anos, ganham um pouco de espaço as regiões Norte (com uma elevação de 5,6% para 7,4%), Nordeste (de 25,7% para 26,1%) e Sul (de 11,6% para 12%). Já o ramo de Transporte Aéreo, que como vimos, reduziu em números absolutos o total de ocupados, ocorre uma grande desconcentração das ocupações, indicando que os impactos da crise foram especialmente fortes na Região Sudeste (que sai de 74,9% das ocupações para 59,4%).

No ramo de Agências de Viagens os destaques ficam para a ampliação mais acelerada das ocupações no Centro-Oeste (de 7% para 10,5%) e Norte (de 4,5% para 5,9%) e para a queda de dez pontos percentuais observada na região Sudeste (de 57,5% para 47,7%). Ademais, nota-se que apenas nesta atividade, a região Sul possui uma participação

no número de ocupados mais elevada do que a região Nordeste (com 19,8% do total contra 16,1% na última região).

O ramo de Aluguel de Veículos, por sua vez, que possui uma distribuição da população ocupada mais homogênea entre as regiões, apresentou uma grande que da participação da Região Centro-Oeste, que já não era elevada (retração de 7,8% para 3,6%) e um aumento expressivo das regiões Norte (de 9,1% para 13%) e Sul (de 13,6% para 19,1%). Por último, também se acompanharam pequenas mudanças na distribuição das ocupações nas Atividades Recreativas e Culturais, que ocorrem por uma participação mais expressiva da região Nordeste (que passa de 20,2% para 23,7%) e Centro-Oeste (de 4,6% para 7,4%).

Com o foco no grau de escolaridade dos ocupados por região (Tabela 47), é possível apontar, como primeiro, o predomínio do Sudeste na concentração de ocupados com maior escolaridade, mas também, em segundo lugar, um pequeno rearranjo das diferenças de escolarização entre as regiões, com uma clara melhora do perfil da Região Norte neste sentido.

Tabela 47 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Grau de Instrução. Brasil: 2002/2007.

Regiões	2002					
	Nenhum	De 1 a 7 anos	De 8 a 10 anos	De 11 a 14 anos	15 anos ou mais	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	9,3	5,4	6,7	4,7	3,1	5,5
Nordeste	46,1	27,4	19,4	21,0	13,5	23,5
Sudeste	31,8	47,4	52,9	54,9	66,8	51,4
Sul	7,8	13,4	14,1	13,7	11,9	13,5
Centro-Oeste	5,0	6,4	6,8	5,7	4,7	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Regiões	2007					
Norte	8,4	6,8	8,2	6,3	5,0	8,4
Nordeste	45,3	28,0	22,0	23,1	12,6	45,3
Sudeste	29,8	44,1	50,2	50,9	58,7	29,8
Sul	9,2	12,8	13,6	13,8	17,8	9,2
Centro-Oeste	7,3	8,3	5,9	5,9	5,9	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Salientando as duas situações mais díspares, vê-se que a Região Nordeste continua a concentrar os maiores índices de analfabetismo (mais de 45% nos dois anos), ao passo que 58,7% dos ocupados com nível superior completo estavam localizados no Sudeste, em 2007.

Na realidade, em 2002, a concentração dos ocupados com 15 anos de estudo ou mais era maior ainda no Sudeste (66,8%), demonstrando um pequeno processo de desconcentração da força de trabalho mais qualificada. Os ganhadores de participação relativa neste estrato foram então as regiões Sul (de 11,9% para 17,8%), Norte (de 3,1% para 5%) e Centro-Oeste (de 4,7% para 5,9%), ao que se soma a queda da participação do Nordeste (de 13,5% para 12,6%), um processo, de certo modo, inconsistente com as expectativas e os discursos gerados em torno do crescimento e modernização dos empreendimentos turístico ocorridos nesta área em particular. Nas demais faixas de escolaridade, as participações relativas sofreram poucas alterações, com ressalvas para a perda de presença da Região Sudeste em todas elas e aumento, em menor medida, da participação da Região Norte em todas as categorias.

Nos dados mostrados a seguir, na Tabela 48, temos as mudanças ocorridas na distribuição regional dos ocupados com relação às posições na ocupação. Mais uma vez, além da forte concentração das ocupações na Região Sudeste, é possível visualizar certa desconcentração relativa do pessoal, em especial, para as regiões Norte e Centro-Oeste. No caso da Região Norte, o crescimento da participação na ocupação ocorre com mais rapidez entre os empregadores (de 5,6% para 10,8%) e no trabalho por conta própria (de 6,8% para 8,7%), ainda que assalariamento também tenha se expandido. No Nordeste, porém, o aumento de peso relativo se faz apenas entre os ocupados por conta própria, havendo queda (emprego sem carteira assinada) ou estabilidade nas demais categorias.

Tabela 48 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Posição na Ocupação. Brasil: 2002/2007.

Regiões	2002						
	Empregado com Carteira	Empregado sem Carteira	Conta Própria	Empregador	Func. Públicos	Trab. sem Rem.	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	4,0	6,7	6,8	5,6	4,3	8,3	5,5
Nordeste	17,3	28,3	29,8	22,6	16,6	29,9	23,5
Sudeste	56,4	44,6	48,6	49,2	59,3	33,0	51,4
Sul	15,5	13,5	9,9	16,1	11,4	23,1	13,5
Centro-Oeste	6,7	6,8	4,9	6,4	8,5	5,7	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Regiões	2007						
Norte	4,7	7,9	8,7	10,8	6,9	13,4	6,9
Nordeste	17,3	25,5	33,4	22,6	27,4	27,4	24,2
Sudeste	54,9	46,4	42,7	36,9	41,2	37,8	48,6
Sul	16,1	13,1	9,5	19,8	20,5	12,5	13,6
Centro-Oeste	7,1	7,1	5,7	10,0	4,0	8,9	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

No Sudeste, a principal queda de participação ocorreu entre os empregadores (de 49,2% para 36,9%), ocorrendo um acréscimo percentual entre os trabalhadores sem carteira assinada (de 44,6% para 46,4%) e sem remuneração. Na Região Sul, o crescimento relativo se dá especialmente entre os empregadores (de 16,1% para 19,8%) e no emprego formal (de 15,5% para 16,1%), enquanto entre os empregados informais e os trabalhadores por conta própria houve uma pequena diminuição. E, na Região Centro-Oeste, o que se nota também é o crescimento mais expressivo da participação entre os empregadores (de 6,4% para 10%) e entre os ocupados por conta própria (de 4,9% para 5,7%), sendo que nas demais categorias, também ocorreu um aumento de presença da região (inclusive dos sem remuneração), ainda que esta possua uma parcela reduzida do total inseridos na atividade.

Por fim, na Tabela 49, encontram-se as informações sobre a distribuição das remunerações em relação às macros regiões nacionais. Em cada uma delas, predomina uma participação mais elevada dos ocupados na faixa de uma a menos de três salários mínimos, e ocorreu uma queda da participação nas maiores remunerações, mas também há diferenças importantes.

Tabela 49 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Regiões e Faixa de Rendimentos. Brasil: 2002/2007.

Regiões	2002						
	Sem Rendimentos	Menos de 1 SM	De 1 a menos de 2 SM	De 2 a menos de 3 SM	De 3 a menos de 5 SM	Mais de 5 SM	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	1,8	27,7	37,6	20,2	6,3	6,4	100,0
Nordeste	1,6	35,5	34,9	17,1	5,6	5,2	100,0
Sudeste	1,0	12,7	29,5	24,7	16,3	15,8	100,0
Sul	2,1	16,1	35,9	22,3	12,0	11,7	100,0
Centro-Oeste	1,1	20,3	37,7	18,2	9,5	13,1	100,0
Total	1,4	19,8	32,6	21,9	12,2	12,1	100,0
Regiões	2007						
Norte	2,3	8,7	49,2	20,3	9,5	9,3	100,0
Nordeste	1,3	23,1	46,8	16,1	6,3	6,1	100,0
Sudeste	0,9	6,4	35,8	23,4	14,5	14,3	100,0
Sul	1,0	6,2	38,8	23,9	16,7	12,3	100,0
Centro-Oeste	1,7	5,3	43,0	25,6	12,8	10,9	100,0
Total	1,1	10,5	40,3	21,6	12,3	11,4	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Salários Mínimos em R\$ de set./2007 (valores de 2002 corrigidos pelo INPC).

(2) Total inclui os ocupados sem declaração de escolaridade.

Na Região Norte, observa-se que o número relativo de ocupados sem rendimentos se ampliou entre 2002 e 2007 (de 1,8% para 2,3%) e a região passou a se destacar das demais com relação a este aspecto. Outros aspectos a ressaltar são a queda da participação dos ocupados com menos de um salário mínimo (de 27,7% para apenas 8,7%), o aumento da faixa entre um e menos de dois salários (de 37,6% para 49,2%, o maior percentual em relação às outras regiões) e o crescimento da participação dos ocupados com maiores rendimentos (de 3 a menos de cinco e de cinco ou mais salários mínimos). Na realidade, com a exceção da região Sudeste e Centro-Oeste (apenas na última categoria) as faixas superiores de rendimentos apresentaram crescimentos em todas as regiões.

A região Nordeste, em comparação com as demais, é que possui um perfil mais achatado na distribuição dos rendimentos dos ocupados, com apenas 6,1% dos mesmos na faixa de cinco ou mais salários mínimos e 6,3% na faixa entre três e cinco salários em 2007, enquanto a média do NDT, apontava-se para uma participação de 11,4% e 12,3% em cada uma destas faixas, respectivamente. A participação de ocupados com menos de um

salário mínimo também é muito mais elevada do que nas demais áreas, a despeito da sua redução (de 35,5% para 23,1%), quando a média encontrada em 2007 foi de 10,5%.

No Sudeste, o perfil de distribuição de remunerações se deteriorara, muito embora permaneça em patamar superior ao das demais regiões. Embora os ocupados com menos de um salário mínimo diminuam a sua participação, até o nível de 6,4%, a participação do ocupados nas duas faixas superiores de remuneração (de três a cinco SM e de cinco ou mais salários mínimos), que representavam mais de 30% do total no em 2002, se reduz em dois pontos percentuais. Na região Sul, ao contrário, houve melhoras significativas, justamente pelo aumento da participação destas categorias, além da queda percentual dos ocupados com rendimentos inferiores a um salário mínimo.

No Centro-Oeste, por último, a queda dos rendimentos foi sentida tanto no aumento da participação dos ocupados sem remuneração (de 1,1% para 1,7%), como na queda da participação dos ocupados com renda de cinco ou mais salários mínimos. Por outro lado, também ocorreu um grande queda das ocupações cujos rendimentos eram inferiores a um salário mínimo (de 20,3% para 5,3%), somada ao aumento da participação nas demais categorias.

Neste panorama regional, completam o quadro de análise os dados referentes a evolução das ocupações do NDT nos Estado e seus respectivos rendimentos médios, como podemos observar na Tabela 50 abaixo.

Tabela 50 – Distribuição dos Ocupados no Núcleo Duro do Turismo, segundo Unidades da Federação e Rendimentos Médios. Brasil: 2002/2007.

UF	2002	(%)	2007	(%)	Cresc. (%)	Rendimentos Médios		
						2002	2007	Var. (%)
Rondônia	15.607	0,7	10.310	0,4	(33,9)	755,18	1.029,95	36,4
Acre	6.261	0,3	6.844	0,3	9,3	1.033,34	729,68	(29,4)
Amazonas	32.608	1,4	49.971	1,9	53,2	727,98	971,68	33,5
Roraima	3.685	0,2	4.099	0,2	11,2	764,06	836,43	9,5
Pará	53.416	2,4	84.841	3,2	58,8	784,5	925,66	18,0
Amapá	3.320	0,1	9.925	0,4	198,9	1.129,54	806,78	(28,6)
Tocantins	8.822	0,4	13.335	0,5	51,2	511,13	958,09	87,4
Maranhão	63.884	2,8	55.739	2,1	(12,7)	872,1	867,26	(0,6)
Piauí	26.720	1,2	41.179	1,6	54,1	545,66	766,91	40,5
Ceará	78.803	3,5	90.040	3,4	14,3	718,5	719,63	0,2
Rio Grande do Norte	30.918	1,4	45.349	1,7	46,7	595,84	659,02	10,6
Paraíba	34.495	1,5	42.421	1,6	23,0	548,59	719,10	31,1
Pernambuco	104.336	4,6	116.912	4,5	12,1	674,58	624,97	(7,4)
Alagoas	21.198	0,9	35.675	1,4	68,3	666,03	1.046,40	57,1
Sergipe	25.412	1,1	29.520	1,1	16,2	632,28	778,79	23,2
Bahia	144.651	6,4	176.113	6,7	21,8	755,72	752,39	(0,4)
Minas Gerais	246.989	10,9	258.139	9,9	4,5	938,25	904,04	(3,6)
Espírito Santo	38.728	1,7	45.751	1,8	18,1	920,23	823,94	(10,5)
Rio de Janeiro	326.434	14,4	367.251	14,1	12,5	1.297,17	1.229,32	(5,2)
São Paulo	549.893	24,3	597.225	22,9	8,6	1.293,02	1.284,62	(0,6)
Paraná	129.763	5,7	139.835	5,4	7,8	1.050,89	1.145,51	9,0
Santa Catarina	64.107	2,8	67.130	2,6	4,7	1.122,90	1.148,49	2,3
Rio Grande do Sul	110.753	4,9	149.364	5,7	34,9	1.152,55	1.101,74	(4,4)
Mato Grosso do Sul	19.651	0,9	27.363	1,0	39,2	901,57	869,61	(3,5)
Mato Grosso	21.485	1,0	28.334	1,1	31,9	1.173,56	898,84	(23,4)
Goiás	66.133	2,9	78.603	3,0	18,9	1.009,19	1.227,94	21,7
Distrito Federal	32.202	1,4	40.681	1,6	26,3	1.435,31	1.371,92	(4,4)
Total	2.260.274	100,0	2.611.949	100,0	15,6	1.044,92	1.041,48	(0,3)

Fonte: IBGE/PNAD.

Notas: (1) Valores de 2002 corrigidos pelo INPC (set./2007).

(2) Rendimentos médios excluem ocupados sem remuneração.

Em relação ao total de ocupados, podemos ressaltar a forte concentração de pessoal em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, ao passo que as Unidades de Federação com menor percentual de ocupações no NDT são Roraima, Acre e Rondônia. Com um processo de desconcentração regional, apresentam um grande dinamismo no crescimento das ocupações os Estados do Amapá, Alagoas, Pará, Piauí, Amazonas, Tocantins e Rio grande do Norte, embora se trate de Unidades da Federação com pequeno volume de ocupações no segmento, e perdem participação em termos absolutos, os Estados

de Rondônia e Maranhão, e em termos relativos, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Acre e Roraima, Pernambuco, Rio de Janeiro e Ceará, apesar da grande importância dos Estados do Sudeste e do Nordeste no volume de ocupados.

Com relação aos rendimentos médios, de maneira sucinta, destacam-se: a grande heterogeneidade de situações; a enorme diferença entre os dois extremos de rendimentos médios encontrados no País (Distrito Federal e Pernambuco); as diferenças profundas entre a renda média dos ocupados nos Estados das Regiões Sudeste e Sul em comparação com as Regiões Norte e Nordeste; e a evolução bastante positiva nos Estados de Tocantins, Alagoas, Piauí, Amazonas, Rondônia e Paraíba, contrastada com a queda dos rendimentos encontrados, em 2007, sobretudo no Acre, Amapá, Mato Grosso e Espírito Santo.

Da análise das informações, apesar das dificuldades de mensuração, podemos destacar, mais uma vez, alguns dos aspectos centrais à configuração e evolução do mercado de trabalho no segmento turístico brasileiro na atualidade.

Em primeiro lugar, salientamos a importante ampliação do número de ocupados nas atividades de Turismo, seja entendendo essa atividade de maneira restrita ou mais ampla, o que, no entanto, nos coloca de maneira ainda distante das metas de geração de emprego propostas e dos diagnósticos tão comuns sobre a participação do Turismo em 10% da PEA do País. Em outras palavras, o Turismo constitui uma importante fonte de geração de ocupações no Brasil, com um papel crescente nos últimos anos, mas de maneira não tão expressiva como se supõem, sobretudo, em relação aos parâmetros internacionais.

Em segundo lugar, a comparação das ocupações no segmento turístico com as demais atividades de Serviços nos leva a enfatizar que, a despeito das melhoras nos índices de escolaridade e do processo (lento) de desconcentração regional, o perfil de rendimentos, de escolaridade, das formas de contratação/atividade das ocupações no Turismo é significativamente pior do que aquele encontrado nas outras atividades terciárias, com exceção, na maioria das vezes, apenas do perfil das atividades domésticas. Com isso também se evidencia que tais ocupações no segmento turístico, em sua maior parte,

possuem baixas remunerações, baixos níveis de formalização do emprego, baixa escolaridade e alta rotatividade. Além disso, estão concentradas na região Sudeste.

Com relação às ocupações do Núcleo Duro do Turismo, que permitem analisar com mais profundidade a trajetória das modificações na atividade, além se reforçarem tais constatações mais gerais, pôde-se destacar outros traços igualmente importantes.

O núcleo do segmento turístico no País é formado com uma massiva presença de ocupados em atividades de transporte, sobretudo terrestre (60%), e por uma parcela importante, mas bem menor, de ocupações nas atividades recreativas e culturais (18%) e nas atividades de alojamento (13%). A maior parte dos ocupados é do sexo masculino e possui idade entre 30 e 49 anos. As ocupações mais encontradas no segmento, embora não exatamente típicas das atividades de Turismo, são as de Motorista, Administrador/Gerente, Músico e Recepcionista. Por outro lado, a expansão dos Técnicos em Turismo foi compensada pela retração dos Trabalhadores de Atendimento ao Público.

Como apontado, observando-se apenas o NDT, vimos também que houve uma piora do grau de formalização do emprego e o aumento da participação dos trabalhadores por conta própria. Em contrapartida, ocorreu uma elevação do percentual de ocupados com menores remunerações, isto é, nas faixas de rendimento de até dois salários mínimos, representando mais da metade do total. Pelos rendimentos médios, ressalta-se mesmo uma leve diminuição do valor real das remunerações, apesar do crescimento da demanda por trabalhadores no segmento.

Sobre a sazonalidade e as jornadas de trabalho no núcleo do Turismo, vimos que ambas se mostraram ainda elevadas (especialmente no Transporte Terrestre), mesmo com a melhora no perfil de contratação da força de trabalho – de maneira que aproximadamente metade dos ocupados possui jornada igual ou superior a 45 horas semanais – e com o pequeno aumento do percentual daqueles com mais tempo de vínculo no estabelecimento (se destacam os ramos de Alojamento e Aluguel de Veículos como aqueles onde as ocupações apresentam vínculos mais instáveis).

A comparação entre os ramos de atividade, por seu turno, permitiu visualizar grandes diferenças entre os mesmos. Os níveis de escolarização são inferiores entre os ocupados dos ramos de Alojamento e Transporte Terrestre; existe uma informalidade mais alta no Transporte Terrestre e nas Atividades Recreativas e Culturais; as remunerações são

mais elevadas nos ramos de Transporte Aéreo e mais reduzidas nas Atividades Recreativas e Culturais e no ramo de Alojamento. Do ponto de vista dos rendimentos, seguindo aos padrões do mercado de trabalho do País, no NDT as mulheres, os mais jovens, os ocupados com menor escolaridade e os trabalhadores sem carteira assinada são aqueles que auferem os menores rendimentos.

Por fim, a comparação regional também demonstra o quanto é necessário avançar para que se alcance uma situação mais equilibrada em qualquer um dos aspectos abordados, pois as regiões Norte e Nordeste ainda são aquelas que concentram trabalhadores menos preparados e que apresentam os piores indicadores de remuneração, escolaridade e de informalidade.

Considerações Finais

Neste estudo, nos propusemos a investigar e discutir a importância do Complexo de Turismo no Brasil, enfocando, em especial, a dimensão e as características do mercado de trabalho no segmento, tendo como referência o desempenho de seus ramos de atividade e sua estruturação mais consistente a partir das políticas públicas que lhe foram direcionadas. Podemos agora retomar as questões centrais que orientaram nossa investigação e resumir os principais argumentos apresentados nesta dissertação.

Com relação à questão do processo de desenvolvimento econômico e seu impacto sobre a configuração do trabalho no Brasil, é importante reforçar que as tendências e características do mercado de trabalho refletem, em grande medida, o padrão e os entraves do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas. A análise deste processo serviu, em primeiro lugar, para salientar os fatores determinantes e as dificuldades do modelo de crescimento do Turismo no País. Em segundo lugar, os aspectos destacados (referentes à relação entre desenvolvimento e trabalho) ajudaram a problematizar o papel atribuído ao Turismo como solução para o problema da geração de empregos e como catalisador do desenvolvimento local em nosso território.

Do ponto de vista da economia nacional, após a crise do modelo de industrialização (nos anos 1980) e a regressão parcial do parque industrial (nos anos 1990), o período recente trouxe uma conjuntura bem diferente. Embora com a permanência de uma grande abertura comercial e financeira e de um padrão de juros elevados, que no início da década afetaram o dinamismo econômico nos mais variados setores de atividade (inclusive, pela movimentação da taxa de câmbio e pela influência do IDE), foi registrada uma retomada paulatina da trajetória de desenvolvimento econômico. Nos últimos quatro anos (2004-08), no que diz respeito à melhora do nível de atividade e às políticas de indução ao desenvolvimento (em particular, com a retomada dos gastos federais em programas de infra-estrutura), certamente houve impactos muitos positivos sobre a atividade turística, seja pelo aumento da demanda como pela melhoria qualitativa na oferta de serviços e no acesso às destinações turísticas. No entanto, também podemos notar que a dificuldade de alcançar um padrão de crescimento sustentado internamente, com uma boa articulação e

estruturas adequadas de financiamento e inversão de capitais, mantiveram nosso sistema econômico fortemente atrelado ao crescimento do mercado internacional.

Ainda de acordo com a discussão apresentada, apesar da melhora recente, pode-se afirmar que o mercado de trabalho do País continua se caracterizando pela grande heterogeneidade das situações ocupacionais, pela baixa qualidade dos empregos e pela enorme disparidade de rendimentos entre as regiões, cabendo às regiões Norte e Nordeste as piores condições. Caracteriza-se também pela alta flexibilidade no uso e contratação da mão-de-obra e pela informalidade das relações contratuais, que atinge (somando-se empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria) mais da metade da PEA. E, enfim, é marcado pelas reduzidas remunerações e pela elevada rotatividade nas ocupações, o que acarreta fortes implicações sobre a qualificação profissional e sobre a progressão na carreira.

Na medida em que o Turismo pode ser considerado um bem de luxo, ligado à disponibilidade de renda da população, sem dúvida configuram-se como fortes condições limitantes à atividade turística (i) a falta de um crescimento econômico mais regular e pungente; e (ii) a pobreza crônica e a profunda desigualdade de renda – associadas a este fraco dinamismo da economia, mas, sobretudo, à configuração do mercado de trabalho nacional. Dessa forma, parcelas expressivas da população brasileira permanecem com acesso muito restrito ou sem acesso algum aos serviços turísticos ofertados no País.

Passando agora à questão da complexidade do Turismo e à explicação dos fatores responsáveis pelo seu crescimento recente, notamos que a atividade não está consolidada do ponto de vista da oferta (diante do potencial de atrações turísticas existentes e da heterogeneidade das empresas que atuam nos seus segmentos), nem consegue explorar plenamente o seu potencial de mercado (tanto em relação à demanda nacional ou internacional). Vimos que apesar de sua grande expansão, encontram-se ainda muitos obstáculos ao “pleno desenvolvimento” do Turismo no Brasil, isto é, obstáculos a um desenvolvimento sustentável da atividade, planejado, com amplo usufruto popular e desconcentração espacial, no qual a geração de renda, empregos e os pequenos negócios tenham força e capilaridade neste imenso território nacional, com o predomínio da integração entre as regiões, das trocas culturais e de condições de ocupação mais dignas.

Como procuramos frisar, alguns indicadores gerais e sobre os diferentes ramos da atividade apontam para: i) o aumento do número de turistas nacionais e internacionais; ii) a ampliação, com relação à década de noventa, da participação da atividade turística na economia; iii) a diversificação de destinos e roteiros turísticos; e iv) a expansão e modernização de diversos equipamentos e serviços turísticos, em particular, nos ramos de hotelaria, de agências de viagens e parques de diversões. Mas, por outro lado, outras estatísticas do Turismo também revelam distorções do segmento, que prejudicam um crescimento econômico mais equilibrado e limitam o seu papel frente ao processo de desenvolvimento nacional.

Nota-se, neste sentido, que permanece alta a concentração do Turismo nas regiões Sul e Sudeste do País, tanto do ponto de vista da geração de riqueza e oferta de serviços turísticos quanto dos fluxos emissores e receptores de visitantes (nacionais e internacionais). Um segundo ponto é que a ampliação da atividade turística ocorrida na direção de uma forte internacionalização e do incentivo aos grandes empreendimentos promoveu a concentração do poderio econômico e a desnacionalização das empresas, reduzindo o espaço de manobra para a utilização da atividade como uma ferramenta do desenvolvimento regional e de alavancagem de pequenas empresas, ao mesmo tempo em que acentuou a transferência ao exterior de recursos gerados internamente (remessa de lucros). Em terceiro lugar, na mesma direção, pode-se apontar que ao invés de exercer um papel estratégico na captação de divisas para o País, o Turismo brasileiro apresentou déficits recorrentes no período analisado.

Conclui-se pelos dados e informações expostas que o Brasil está longe de se consolidar como uma referência no mercado turístico internacional, ao passo que também se explicita a modesta expressão da atividade dentro da economia nacional e internacional, em razão das condicionantes estruturais do desenvolvimento do País, tais como as desigualdades regionais e de renda, aliadas a uma predominância de formas tradicionais de organização empresarial e a uma estrutura de negócios pouco competitiva. Mais do que isto, algumas das contribuições ao desenvolvimento econômico que eram esperadas através do crescimento do Turismo não se concretizaram (tais como a desconcentração econômica regional ou a captação de um saldo positivo de divisas para ajudar a cobrir os déficits de transações correntes).

Ao examinar a questão relativa à adequação das políticas de Turismo, procuramos enfatizar que, durante muitos anos, tais políticas redundaram, basicamente, em incentivos financeiros e fiscais à construção e ampliação de hotéis, assim como, em ações de divulgação internacional do Brasil, em geral, mal definidas. A partir dos anos 1990 – num contexto de enorme dificuldade na estruturação de um padrão de crescimento econômico mais duradouro, com grande restrição externa, grande demanda por divisas, abandono das políticas nacionais de desenvolvimento, perda de investimentos públicos e ausência de uma política industrial mais consistente – o Turismo começou a ganhar um novo fôlego e foram experimentadas ações mais concretas para estimular o crescimento da atividade. No plano do discurso, o segmento passou então a ser encarado pelos governos do período como uma grande alternativa à superação do baixo crescimento e pobreza de determinadas regiões do País (especialmente a região Nordeste), à geração de empregos, e à atração de divisas e investimentos externos.

Naquele contexto, dado o panorama político e econômico da época, vigorou a concepção de que a internacionalização da atividade e o aprofundamento do modelo de Turismo de massas seriam as grandes fontes de modernização e crescimento da atividade. Deste modo, o grande norte das políticas implementadas foi a melhoria da inserção nacional no mercado turístico mundial e o aumento do fluxo de visitantes estrangeiros, tanto por meio da ampliação da infra-estrutura básica e turística, quanto pelas ações de marketing internacional.

A desregulamentação do segmento, por sua vez, também foi encarada como uma maneira de se atingir um maior dinamismo da atividade, do que resulta um papel regulador bastante frágil do poder público sobre o desenvolvimento do Turismo no País, no mais, exigindo-se a participação do Estado, justamente, apenas nos investimentos básicos em infra-estrutura, passíveis de futuras privatizações inclusive, como no caso das rodovias e aeroportos.

Os planos e programas de grandes investimentos no Turismo (surgidos pela primeira vez no Brasil em meados da década de 1990) orientaram-se, portanto, dentro desta perspectiva e passaram a estimular, efetivamente, a ampliação dos negócios e do número de visitantes em diversas áreas, procurando garantir uma maior atenção e institucionalidade às políticas de Turismo no País. Também destacamos que aparece neste período, mas de modo

muito incipiente, alguma preocupação com a conservação ambiental das áreas turísticas e com uma maior atenção à descentralização e participação social no desenvolvimento da atividade.

No entanto, ao focar, sobretudo, a ampliação da infra-estrutura das destinações sob o viés do modelo de desenvolvimento turístico apontado, e não o desenvolvimento do território e as diversas dimensões socioeconômicas dos locais em que se estimulava a atividade, muitos impactos negativos do Turismo foram ignorados, acentuando os problemas e comprometendo tais programas. Além disso, a Política Nacional de Turismo, os outros programas implementados, e os investimentos em infra-estrutura durante os anos noventa, ao comporem um dos pilares de sustentação de um determinado modelo de desenvolvimento econômico do País (o de *drive* exportador, no qual sempre se encontram muito valorizados os atributos “naturais” e as vantagens comparativas como determinantes do padrão de inserção econômica internacional), acabaram por limitar bastante os estímulos e o atendimento de questões pertinentes ao desenvolvimento do Turismo doméstico, que na realidade conformam a maior parte da demanda da atividade. Enfim, acreditava-se erroneamente que a existência de atrativos naturais e culturais, somados à infra-estrutura de alto nível, seriam fatores suficientes para atrair turistas de alta renda do exterior.

Até o início da década atual, além das dificuldades surgidas na implantação dos projetos de infra-estrutura ao Turismo, sob dois outros aspectos as políticas levadas a cabo neste período se mostraram frágeis. Com relação ao financiamento da atividade, às dificuldades na criação de políticas de crédito de longo prazo somou-se a baixa articulação entre os programas de Turismo e os instrumentos públicos de financiamento. Embora os fundos constitucionais tenham tido um papel importante no apoio a um grande volume de pequenos projetos nesta década, tanto o Fungetur quanto o BNDES passaram a priorizar poucos e grandes empreendimentos. Em segundo lugar, pelo lado da qualificação profissional, muito pouco se alcançou nos anos 90, apesar dos recursos e esforços do Planfor Turismo.

Já a partir de 2003, mudanças importantes se colocaram nas políticas de Turismo, com a criação do MTur e uma maior institucionalização das ações, tais como: i) o aumento dos recursos para financiamento da atividade; ii) mais ações voltadas ao mercado doméstico; iii) o aumento dos investimentos federais; iv) os novos impulsos na direção da

descentralização das políticas, com foco na regionalização; v) e o aumento da participação social na formulação e implementação das políticas sobre o segmento.

Todavia, mesmo com um maior entendimento sobre a importância do Turismo doméstico e o fortalecimento de iniciativas dedicadas ao estímulo deste tipo de demanda, o enfoque no Turismo internacional prevaleceu sob o governo Lula. O envolvimento, a capacitação e conscientização da população em relação à atividade, e mesmo em alguns órgãos públicos, por sua vez, ainda não receberam a devida atenção por parte do governo federal. No mesmo sentido, permaneceu muito baixa a articulação das políticas de Turismo com outras ações setoriais, particularmente no caso das políticas de emprego e renda.

Por tudo isso, salientamos mais uma vez que a ação do Estado no desenvolvimento da atividade no Brasil embora tenha sido muito importante, se inseriu sempre dentro da mesma lógica política liberalizante que afeta as demais políticas e setores da atividade econômica nacional, em particular ao longo dos anos noventa. Ainda que exista alguma controversa a respeito da real mudança do papel do setor público no desenvolvimento econômico do País, fomentada pelo contraste entre este quadro e sua presença mais marcante na atividade turística, é preciso lembrar que os investimentos e a participação estatal no crescimento do Turismo representam pouco frente ao papel histórico do Estado brasileiro no desenvolvimento da economia, que se deu sempre de maneira muito mais ativa, especialmente no planejamento e regulação da atividade econômica, e com investimentos próprios e advindos das empresas estatais, em geral, muito mais vultosos.

Em outras palavras, enquanto no passado o Estado brasileiro, com todos os problemas e limitações, foi responsável por uma articulação com o setor privado nacional e internacional na construção de determinado projeto de desenvolvimento do País, muitas vezes sustendo com seus investimentos o crescimento de vários ramos de atividade, no Turismo a participação do setor público se dá sempre de maneira muito mais subordinada, acompanhando as pressões e estímulos das grandes empresas turísticas e dos organismos financeiros internacionais.

Finalmente, ao discutir as indagações iniciais referentes à evolução recente do mercado de trabalho no Turismo, procuramos evidenciar que apesar do crescimento do número de ocupados na atividade desde 1995 e da importância do Turismo na geração de postos de trabalho, a realidade do País ainda está bastante distante daquela encontrada no

Turismo desenvolvido nos países que ocupam posições de destaque no panorama mundial. Sem dúvida, não se confirmaram os muitos discursos otimistas existentes sobre a atividade e os resultados verificados ficam aquém das metas propostas pela PNT e outros documentos oficiais (em especial com relação à geração de 1 milhão de empregos).

De maneira um pouco paradoxal, se era possível esperar que tanto o grande dinamismo da atividade quanto o tipo de inserção do Turismo nos circuitos produtivos da Era “pós-industrial” e globalizada que o caracterizaria (Trigo, 1998), pudessem levar a melhores padrões de remuneração e condições de trabalho, confirmando “(...) *a capacidade de criar empregos de maior qualificação*” (Lanzana, 1999:18) da atividade turística, o que pudemos acompanhar aqui foi a evolução de um cenário totalmente distinto.

A análise do perfil das ocupações no segmento e em comparação com outras atividades de Serviços deixa claro o quanto são precárias as condições de trabalho no Turismo – pelo menos para a grande maioria das pessoas ligadas à atividade – seja pelas baixas remunerações, pelos baixos níveis de formalização do emprego, baixa escolaridade, elevada rotatividade e pelo reduzido tempo de vínculo de trabalho dos ocupados. Ainda que tais condições se coloquem de maneira geral para o mercado de trabalho do País, é de se ressaltar o fato de o Turismo só apresentar condições um pouco melhores do que aquelas encontradas nos Serviços Domésticos. E mesmo considerando-se apenas o núcleo duro da atividade – que seria a parcela mais dinâmica do segmento – não percebemos um quadro muito diferente do encontrado no segmento como um todo.

Ademais, paralelamente ao fato de termos tido um período de grande crescimento do Turismo no Brasil, observamos que também houve, desde 2002, apenas uma leve melhora no grau de formalização do emprego, contrastada por um aumento muito mais significativo da participação dos trabalhadores por conta própria na atividade, ao mesmo tempo em que se dá uma elevação do percentual de ocupados com menores remunerações, isto é, um aumento mais expressivo das ocupações nas faixas de rendimento de até dois salários mínimos, representando mais da metade do total. A distribuição geográfica das ocupações no Turismo, inclusive daquelas com melhor remuneração, por seu turno, permaneceu concentrada na região Sudeste, ficando a região Nordeste com os piores indicadores de remuneração, escolaridade e peso da informalidade.

Por fim, além dos aspectos destacados até aqui, sobre o perfil e a qualidade das ocupações geradas nas atividades turísticas do País, é importante ressaltar ainda outros efeitos sociais envolvidos no processo de expansão do Turismo no Brasil durante o período analisado. Trata-se, na realidade, de enfatizar alguns dos aspectos mais críticos e problemáticos da expansão da atividade, na medida em que tais impactos sociais são fundamentais tanto em relação à definição de políticas públicas para o segmento, quanto no que se refere à sua sustentabilidade no longo prazo da atividade.

De maneira inversa à atenção dada por entidades, associações e políticos à geração de emprego e renda na atividade, o crescimento do Turismo no País também se deu de maneira bastante desordenada e predatória em certos territórios. Foram agravados problemas sociais existentes, de alguma maneira, ligados ao mercado de trabalho, como a prostituição e o trabalho infantil. E foram produzidos novos problemas, como o enfraquecimento das tradições culturais e das atividades tradicionais de várias comunidades ou mesmo a elevação dos custos vida da população residente (urbana e rural) em localidades turísticas.

Neste sentido, uma crítica à implementação dos programas de estímulo ao Turismo, especialmente no Nordeste, está ligada assim à falta de planejamento e de ações voltadas para a questão fundiária e de preservação ambiental do território das comunidades tradicionais, o que está intimamente vinculado à sustentabilidade e à preservação destas populações. Na ausência de mecanismos de regularização fundiária das comunidades locais, o que se acompanha em inúmeros casos é o processo de exclusão/desarticulação destas populações, através da privatização dos espaços. O mesmo ocorre quando são degradados os ecossistemas dos quais depende um determinado modo de vida de uma localidade, como, por exemplo, ocorre com a questão da pesca artesanal da lagosta ao longo de toda a costa do Ceará (Silva, 2003b).

Ilustrativo aqui é o fato de que entre as metas do Prodetur, foram ignorados investimentos para o fortalecimento da agricultura e a pesca local das zonas costeiras, áreas prioritárias do programa. Tal ausência de preocupação quanto a estas atividades parece contradizer os pressupostos do programa a respeito da integração e articulação do Turismo com as demais atividades econômicas de um dado território. Quanto à questão ambiental, permanece fraca a efetividade das ações de proteção ambiental vinculadas aos programas

de infra-estrutura, pois apesar da criação de inúmeras Áreas de Proteção Ambiental - APA, não foram formulados mecanismos de gestão das mesmas, de maneira que grande parte delas permaneceu no papel (Rodrigues, 2001).

Outros problemas centrais para a sustentabilidade do Turismo podem ser elencados. De acordo com muitos relatos e estudos (Fontes e Lage, 2003; Cruz, 2001; Rocha, Lima e Coriolano, 2003; Silva e Fernandes, 2006; Lage e Milone, 1998; Rocha Neto, 1997; Figueredo, 1998), o crescimento do Turismo parece ter contribuído para o agravamento de muitos problemas sociais. Como colocam Baltar, Oliveira e Fracalanza, (2007:13) o “(...) *poder de atração exercido pelo crescimento do Turismo, ou ainda, da retomada do dinamismo econômico, em regiões muito deprimidas, se coloca então como uma questão fundamental do ponto de vista do planejamento público e da sustentabilidade da atividade, pois, na maioria das vezes, a grande explosão demográfica (migratória) nos principais centros turísticos emergentes é acompanhada do agravamento dos problemas sociais, tais como, a degradação ambiental, a carência de moradias e de saneamento básico e a precarização das ocupações, devido, entre outros motivos, à falta de absorção adequada e em igual ritmo desses trabalhadores no mercado de trabalho local*”.

Outros autores salientam que as ausências de planejamento sobre a atividade turística e a sua rápida expansão têm provocado a descaracterização das comunidades afetadas e ao declínio de atividades tradicionais, tanto pela incorporação de novos sistemas de práticas e relações sociais, quanto pela restrição dos espaços que permitiam a manutenção de tais práticas tradicionais, fenômenos por vezes associados à lógica de valorização turística elitista e ligada ao circuito turístico internacional (dentro de estratégia de divulgação do País no exterior, no qual o destino Brasil configura-se apenas como um “mundo selvagem”, repleto de belezas naturais e “praias desertas”), e outras vezes, devido a iniciativas preservacionistas, mas, socialmente excludentes, de conservação das áreas naturais (Diegues, 2003; Cruz, 2001; Coriolano, 2000; Luchiari e Serrano, 2002; Couto, 2003). Além disso, dentre as transformações sociais e as mudanças na infra-estrutura urbana, nos serviços e na estrutura de comércio local, advindas da expansão da atividade turística, também são freqüentes as considerações sobre os fenômenos da especulação imobiliária e da expulsão dos moradores tradicionais de áreas valorizadas pelo Turismo.

Em face de tantos desafios, devemos insistir na importância de uma intervenção pública mais ativa no planejamento e no ordenamento da atividade, com grande participação social, visando fortalecer a demanda e a oferta turística doméstica (especialmente a demanda de baixa renda e as condições de expansão de pequenas empresas), bem como, garantir melhores condições de trabalho e remuneração aos ocupados deste segmento, reconhecidamente estratégico. Afinal, apesar da complexidade da problemática do trabalho no Turismo e de sua dimensão macroeconômica, é preciso ampliar o envolvimento e a participação democrática dos atores sociais locais e procurar novas alternativas de ação descentralizada, pois, como colocam Delamaro et al. (2007), por vezes é mais importante garantir o enraizamento da atividade e a sinergia dos atores sociais no enfrentamento dos problemas locais do que a simples geração de emprego e renda. E, neste sentido, há também que se refletir sobre uma maior participação e discussão dos trabalhadores do Turismo com relação às suas condições de trabalho, no interior das empresas, e na definição de políticas voltadas à qualificação profissional e à regulação do trabalho na atividade.

Bibliografia

- ABLA (Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis). *Principais Indicadores*. Disponível em: <www.abla.com.br>. Acesso em 21/11/2007.
- AGÊNCIA BRASIL (ABr). “FHC Fala sobre Desemprego”. *Palavra do Presidente*. Brasília: Radiobrás, 13 jan., 1998. Disponível em: <www.radiobras.gov.br>. Acesso em 22/03/2007.
- ALBAN, M. “Turismo no Brasil: A Estratégia de Expansão Espacial e seus Problemas”. *Turismo – Visão e Ação*. Itajaí: UNIVALE, v. 8, nº 2, mai./ago., 2006.
- ALFONSO, L. P. *EMBRATUR: Formadora de Imagens da Nação Brasileira*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2006. Dissertação de Mestrado.
- AMARAL, V. “Comemoração do Dia Nacional do Turismo”. Brasília, 11 mar., 2005. Disponível em: <www.valmiramaral.com.br>. Acesso em 01/03/2007.
- ANSARAH, M. G. R. “Turismo e Segmentação de Mercado: Novos Segmentos”. In: TRIGO, L. G. G. (Ed.). *Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.
- ARAÚJO, P. S. O. “Desenvolvimento do Turismo e População Local”. In: CORIOLANO, L. N. M. T. (Org.). *Turismo com Ética*. Fortaleza: UECE, v. 1, 1998.
- ÁRIAS, A. R. “Proposta Metodológica para a Produção de Indicadores sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo por Meio de Fontes Secundárias de Cobertura Nacional”. *Sistema de Informações Sobre o Mercado de Trabalho do Setor Turismo*. Brasília: IPEA, 2004.
- _____. & ZAMBONI, R. A. “Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo no Brasil: A Experiência do IPEA”. *Sistema de Informações Sobre o Mercado de Trabalho do Setor Turismo*. Brasília: IPEA, 2006.
- _____; BARBOSA, M. A. C. & ZAMBONI, R. A. “Uma Leitura da Evolução Recente do Mercado de Trabalho do Setor Turismo no Brasil com Base nos Dados da PNAD e

- da RAIS”. *Sistema de Informações Sobre o Mercado de Trabalho do Setor Turismo*. Brasília: IPEA, 2003.
- ARBACHE, J. S. et al. *Matriz de Contabilidade Social do Brasil para o Turismo - 2002*. Brasília: UnB, 2004.
- ARRUDA, L. R. “Economia Regional e o Setor de Turismo na Região Metropolitana de Florianópolis”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2002. CD-ROM.
- AZZONI, C. R. “Desenvolvimento do Turismo ou Desenvolvimento Turístico: Reflexões com Base em Duas Regiões Atrasadas em São Paulo”. *Turismo em Análise*. São Paulo, v. 4, nº 2, 1993.
- BALTAR, C. T., OLIVEIRA, F. M. & FRACALANZA, P. S. “Dimensão Social do Turismo no Brasil”. *X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*. (10: 2007: Salvador). Anais do X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho: Balanço e Perspectivas do Trabalho no Brasil. Salvador: ABET, 2007.
- BALTAR, P. E. A. “Estrutura Econômica e Emprego Urbano na Década de 1990”. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, Mercado e Sociedade: O Brasil nos Anos 90*. São Paulo: UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S. & HENRIQUE, W. “Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil”. In: OLIVEIRA, C. E. B. & MATTOSO, J. E. L. (Orgs.). *Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- BALTAR, P. E. A., KREIN, J. D. & MORETTO, A. “O Emprego Formal nos Anos Recentes”. *Carta Social e do Trabalho*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, nº 3, jan./abr., 2006.
- BALTAR, P. E. A. & PRONI, M. W. “Sobre o Regime de Trabalho no Brasil: Rotatividade da Mão-de-obra, Emprego Formal e Estrutura Salarial”. In: OLIVEIRA, C. E. B. &

- MATTOSO, J. E. L. (Orgs.). *Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou Volta ao Passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. “Formação do Mercado de Trabalho no Brasil”. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Economia & Trabalho: Textos Básicos*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- BARROS, P. M. *Indicadores Necessários à Formulação de Políticas Públicas Locais para o Turismo Sob a Ótica dos Stakeholders Institucionais Estratégicos*. Florianópolis, UFSC, 2005. Tese de Doutorado.
- BATISTA Jr., P. N. “O Plano Real à Luz das Experiências Mexicana e Argentina”. *Estudos Avançados*. São Paulo: n° 28, set./dez., 1996.
- BCB (Banco Central do Brasil). *Calculadora do Cidadão*. Brasília: BCB, 2009. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 16/03/2009.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G. & CARNEIRO, R. “Bloqueios ao Crescimento”. *Política Econômica em Foco*. Campinas: CECON/IE/UNICAMP, n° 3, jan./abr., 2004.
- BENEVIDES, I. P. “Para uma Agenda de Discussão do Turismo como Fator de Desenvolvimento Local”. In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL (1: 1997: São Paulo). *Turismo e Desenvolvimento Local/ Rodrigues, A. B. (Org.)*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BENI, M. C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- _____. *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo: Ed. SENAC-SP, 1998.
- BEZERRA, M. M. O. “Estratégias de Desenvolvimento do Turismo: Em busca de uma Tipologia”. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/UNICAMP, v. 15, n° 2, 2006.
- _____. *Turismo e Financiamento: O Caso Brasileiro a Luz das Experiências Internacionais*. Campinas: IE/UNICAMP, 2002. Tese de Doutorado.

- BLANCO, E. “Micro-Redes de Turismo de Base Comunitária: A Experiência do V Fórum Social Mundial”. *Caderno Virtual de Turismo (IVT)*. Rio de Janeiro: IVT, nº 15, 2005. Disponível em: <www.itv-rj.net>. Acesso em: 16/07/2006.
- BNB (Banco do Nordeste do Brasil). *Relatório Final do Prodetur/NE I*. Fortaleza: BNB, 2005[a].
- _____. *Efeitos Globais do Prodetur/NE I: Enfoque Turístico*. Fortaleza: BNB, 2005[b].
- _____. *O Setor Turismo*. Fortaleza: BNB, 2000.
- BONIN, M. V. *Tecnologia de Comunicação e Informação e as Adequações do Mercado de Distribuição de Produtos Turísticos*. São Paulo: USP/FEA, 2003. Dissertação de Mestrado.
- BRASIL, H. S. *Análise Econômica do Turismo no Brasil*. Brasília: Embratur. Disponível em: <www.embratur.gov.br>. Acesso em: 20/04/2003.
- BRASIL-MP (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). *Plano Plurianual 2004-2007: Relatório Anual de Avaliação: Ministério do Turismo, Caderno 23. Ano Base 2005: Exercício 2006*. Brasília: MP, 2006.
- BRASIL-MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). *Planfor - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: Qualificação Profissional - A Experiência na Área de Turismo*. Brasília: MTE, 2000.
- BRASIL-MICT (Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo). *Política Nacional de Turismo 1996-1999*. Brasília: Embratur, 1995.
- BRASIL-MTUR (Ministério do Turismo). *Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008*. Brasília: MTUR, 2008. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20/12/2008[a].
- _____. *Dados e Fatos – Estudos e Pesquisas*. Brasília: MTUR, 2008. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 15/09/2008[b].
- _____. *Estatísticas Básicas de Turismo: Brasil (2003-2007)*. Brasília: MTUR, 2008. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 12/10/2008[c].

_____. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão*. Brasília: MTUR, 2007[a].

_____. *15º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo – Abril de 2007*. Brasília: MTUR, 2007[b].

_____. *Excelência em Turismo: Aprendendo com as Melhores Experiências Internacionais 2006 – Viagem Técnica – Espanha*. Brasília: MTUR, 2006[a].

_____. *Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo*. Brasília: MTUR, 2006[b].

_____. *11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo – Março de 2006*. Brasília: MTUR, 2006[c].

_____. “Emprego é o Item Mais Sensível da Conta Satélite de Turismo”. Brasília, out., 2005. Disponível em: <www.MTur.gov.br>. Acesso em: 30/11/2005.

_____. *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas - 2003-2007*. Brasília: MTUR, 2003.

BRASIL-MTUR/EMBRATUR. *Investimentos e Financiamentos – 2006*. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 15/09/2008.

_____. *Anuário Estatístico Embratur 2006*. Brasília: MTUR, 2006.

_____. *Estatísticas Básicas do Turismo*. Brasília: MTUR, 2005[a].

_____. *Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: MTUR, 2005[b].

BRASIL, S. A. “A Hora e a Vez de Gerar Emprego”. *Host*. São Paulo: Jobson Brasil, nº 16, out./nov., 2006. Disponível em: <www.revistahost.com.br>. Acesso em: 15/02/2007.

BROWNING, H. C. & SINGERMAN, J. “The Transformation of the US Labor Force: the Interaction of Industry and Occupation”. *Politics and Society*, v.8, n.3-4, 1978.

BRUSADIN, L. B. “Política e Planejamento do Turismo: Avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo”. UNI-FACEF (Centro Universitário de Franca). *IX Encontro de Pesquisadores – Comunicações*. Franca: UNI-FACEF, maio, 2008.

- Disponível em: <www.facef.br/novo/publicacoes/IIforum/ini.html>. Acesso em: 15/09/2008.
- BURSZTYN, I. “A Influência do Ideário Neoliberal na Formulação de Políticas Públicas de Turismo no Brasil”. *Caderno Virtual de Turismo (IVT)*. Rio de Janeiro: IVT, v. 3, nº 4, 2003. Disponível em: <www.itv-rj.net>. Acesso em: 15/04/2006.
- CABRAL, A. K. P. “As Políticas Regionais de Turismo e as Ações do Prodetur/NE em João Pessoa”. *Revista Global Tourism*. Global Tourism Consultoria e Treinamento Ltda., maio, 2006. Disponível em: <www.periodicodeturismo.com.br>. Acesso em: 15/04/2008.
- CACCIAMALI, M. C. “Globalização e Processo de Informalidade”. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/UNICAMP, nº 14, 2000.
- CAIXETA, N. “Como Atrair Mais Turistas ao Brasil”. *Exame*. São Paulo: Ed. Abril, nº 0828, out., 2004.
- CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP, 2000.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. & NOVAIS, F. A. “Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna”. In: SCHWARCZ, L. M. (Org.). *Historia da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, vol. 4, 1997.
- CARNAVAL DEVE MOVIMENTAR R\$ 2 BI E CRIAR 325 MIL EMPREGOS. *Jornal do Brasil On-line*. Rio de Janeiro, 19 jan., 2008. Disponível em: <www.jbonline.terra.com.br>. Acesso em 20/01/2008.
- CARNEIRO, R. “Introdução: A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula”. *Política Econômica em Foco*. Campinas: CECON//UNICAMP, nº 7, nov.2005/abr. 2006.
- _____. *Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX*. São Paulo: Ed. UNESP, IE/UNICAMP, 2002.
- _____. “Eixos para uma Política de Desenvolvimento Alternativo”. In: *Debate & Reflexões*. São Paulo: Escola Sindical São Paulo – CUT, nº 8, 2000.

- CARVALHO, C. L. “Desenvolvimento do Turismo no Brasil”. *Revista de Administração*. São Paulo: USP, v. 33, nº 4, out/dez, 1998.
- CARVALHO, C. X. “Desenvolvimento Tecnológico no Setor de Turismo e seus Impactos na Economia de Pernambuco na Década de 90”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2002. CD-ROM.
- CASIMIRO FILHO, F. *Contribuições do Turismo à Economia Brasileira*. Piracicaba: ESALQ/USP, 2002. Tese de Doutorado.
- CASTRO, N. *Transporte Rodoviário de Passageiros: Estrutura, Desempenho e Desafios Regulatórios*. Disponível em: <www.nemesis.org.br>. Acesso em: 09/01/2008.
- CORREA, A. L. “Serviços de Hospedagem”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- CORIOLANO, L. N. M. T. “Turismo: De Migrações Temporárias à Fixação no Território”. *Turismo: Tendências e Debates*. Salvador, nº 3, 2000.
- _____. “Da Sedução do Turismo ao Turismo de Sedução”. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo, Modernidade, Globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- COSTA, M. M. “O Setor do Turismo no Ceará: Um Exame do seu Desempenho na Década de 1990”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2002. CD-ROM.
- COUTINHO, L. & SARTI, F. “A Política Industrial e a Retomada do Desenvolvimento”. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L. & HIRATUKA, C. (Orgs.). *Internacionalização e Desenvolvimento da Indústria no Brasil*. São Paulo, Editora UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- COUTO, R. C. *Impacto Social do Turismo – Os Impactos Causados pela Hotelaria nas Comunidades Locais – Estudo de Caso: Complexo Costa do Sauípe*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Monografia de Pós-Graduação.

- CRUZ, R. C. “Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Território Usado, Território Negligenciado”. *Geosul*. Florianópolis: UFSC, v. 20, n. 40, 2005.
- _____. *Política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2001.
- CUNHA, A. M. & RIBEIRO, A. R. “O Segmento de Agências e Operadoras de Viagens e Turismo”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- D’ANTONA, A. O. “Turismo em Parques Nacionais”. In: FUNARI, P. P. & PINSKY, J. *Turismo e Patrimônio Cultural*. São Paulo: Contexto, 2001.
- DELAMARO, M. C., TOMASELLA JÚNIOR, S., BRITTO, R. M. & GASPAR, T. A. “A Dinâmica das Políticas Públicas do Setor de Turismo nos Municípios do Cone Leste Paulista: Reflexões Sobre a Dimensão Político-Institucional da Sustentabilidade”. *Caderno Virtual de Turismo (IVT)*. Rio de Janeiro: IVT, v. 7, nº 1, 2007. Disponível em: <www.itv-rj.net>. Acesso em: 10/03/2008.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos). *Campanha de Valorização do Salário Mínimo: Resultados da Negociação para 2007*. São Paulo: DIEESE, 2007.
- _____. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.
- DIEESE/CESIT (Orgs.). *Mercado de Trabalho e modernização do Setor Terciário Brasileiro: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2005. CD-ROM.
- DIEGUES, A. C. “O Turismo Socialmente Responsável e a Inclusão das Populações Tradicionais”. In: LIMA, L. C. & CORIOLANO, L. M. N. T. (Orgs.). *Turismo e Desenvolvimento Social Sustentável*. Fortaleza: EDUECE, 2003.
- DORNELLES, F. “Pronunciamento do Ministro Francisco Dornelles na Solenidade de Lançamento do Projeto de Qualificação Profissional para a Área de Turismo ‘Meu Negócio é Turismo’ – Ministério do Esporte e Turismo (Brasília, 08/02/2001)”. Disponível em: <www.dornelles.com.br>. Acesso em: 30/08/2008.

DRAIBE, S. “Avaliação de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas”. In: BARREIRA, M. C. R. N. & CARVALHO, M. C. B. *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo). *Evolução do Turismo no Brasil: 1992 a 2001*. Disponível em: <www.embratur.gov.br>. Acesso em: 30/08/2003[a].

_____. *Mão de obra Empregada nas Atividades Turísticas RAIS (1994-2001)*. Disponível em: <www.embratur.gov.br>. Acesso em: 10/07/2003[b].

_____. “Equipamentos e Serviços Turísticos 1995 a 1999”. Disponível em: <www.embratur.gov.br>. Acesso em: 15/08/2003[c].

_____. *Anuário Estatístico Embratur 2003*. Brasília: Embratur, 2003[d].

_____. *Conta Satélite do Turismo – CST. Brasil, 1999*. Brasília: EMBRATUR, 2002.

_____. *Anuário Estatístico Embratur 2001*. Brasília: EMBRATUR, 2001.

_____. “A Revolução Silenciosa”. Disponível em: <www.embratur.gov.br>. Acesso em: 15/03/2000.

ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL (1: 1997: São Paulo). *Turismo e Desenvolvimento Local/ Rodrigues, A. B. (Org.)*. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. (2: 1998: Fortaleza, CE). *Anais do II Encontro Nacional de Turismo com Base Local*. Fortaleza: UECE, 1998.

_____. (1: 1996: São Paulo). *Turismo e Ambiente: Reflexões e Propostas/ Rodrigues, A. B. (Org.)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

FADE (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco)/EMBRATUR. “Estudo Econômico-Financeiro dos Meios de Hospedagem e Parques Temáticos no Brasil”. In: EMBRATUR. *Estudos do Turismo Brasileiro*. Brasília: EMBRATUR, 1998.

FERREIRA, M. J. B. & LAPLANE, G. “O Transporte Aéreo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas para o Setor”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da*

- Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- FIGUEREDO, S. J. L. *Turismo e Cultura: Mudança Cultural em Soure (Marajó/PA) em Decorência da Exploração do Ecoturismo*. Belém: UFPA, 1998. Dissertação de Mestrado.
- FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas)/EMBRATUR. *Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil – 2002 e 2006: Relatório Executivo Sintético*. Brasília: FIPE/EMBRATUR, 2007.
- _____. *Meios de Hospedagem: Estrutura de Consumo e Impactos na Economia*. São Paulo: FIPE/EMBRATUR, 2006. Relatório de Pesquisa.
- _____. *Estudo do Mercado Interno de Turismo 2001*. Brasília: EMBRATUR, 2002.
- FONTES, E. O. & LAGES, C. S. “Apropriação do Espaço pelo Turismo em Sauípe e seu Impacto no Desenvolvimento Local”. In: CORIOLANO, L. N. M. T. & LIMA, L. C. (Org.). *Turismo Comunitário e Responsabilidade Socioambiental*. Fortaleza: EDUECE, 2003.
- FRACALANZA, P. S. “Regulamentações sobre o Tempo de Trabalho: As 35 horas na França e Comentários sobre a Situação Brasileira”. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre: FEE, v. 28, n. 2, 2000.
- FRACALANZA, P. S., OLIVEIRA, F. M. & BALTAR, C. “Turismo e a Dimensão Social”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- GARCIA, M. E. “Absorção de Mão-de-obra, Escolaridade e Salários na Hotelaria Brasileira”. *Turismo em Análise*. São Paulo, v. 7, nº 1, 1996.
- GOMES, R. C. C. & SILVA, V. P. “Estado, Turismo e Mercado de Trabalho”. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 6, nº 119, 2002. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/nova.htm>. Acesso em: 15/05/2006.

- GONÇALVES, R. *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GORINI, A. P. F. & MENDES, E. F. “Setor de Turismo no Brasil: Segmento de Hotelaria”. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 22, 2005.
- GRECHI, D. C. “Desenvolvimento Econômico e Instituições: a Evolução Político-Institucional do Turismo no Brasil e as Estratégias de Desenvolvimento do Setor”. In: V SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL (5: 2008: Caxias do Sul). Caxias do Sul: UCS, 2008. Disponível em: <www.ucs.br>. Acesso em: 16/10/2008.
- HAZIN, A. L., OLIVEIRA, C. F. G. & MEDEIROS, R. *Turismo e Mão-de-obra: Entre o Real e o Ideal*. Recife: FUNDAJ/UNICAP, 2000.
- HENRIQUE, W. O *Capitalismo Selvagem: Um Estudo sobre Desigualdade no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. Tese de Doutorado.
- HIRATUKA, C., SARTI, F. & SABBATINI, R. “Notas Sobre o Setor de Turismo Mundial e Brasileiro”. In: *Boletim Neit*. Campinas: NEIT/IE/UNICAMP, nº 10, 2007. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 20/11/2007.
- HOLANDA, F. M. *Inserção Externa, Liberalização e Estabilização – A Experiência da Liberalização Comercial no Brasil na Década de 1990*. Campinas: IE/UNICAMP, 1997. Dissertação de Mestrado.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). “Economia do Turismo: Análise das Atividades Características do Turismo – 2003”. *Estudos e Pesquisas: Informação Econômica*. Rio de Janeiro: IBGE, nº 5, 2007[a].
- _____. “Estimativas de População”. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 11/08/2007[b].
- _____. *Pesquisa Anual de Serviços – PAS, 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 2005.
- _____. *Tendências Demográficas: Uma Análise dos Resultados da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- _____. *Pesquisa Anual de Serviços – PAS, 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, 2001.

- IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Ocorreu uma Desindustrialização no Brasil?* São Paulo: IEDI, 2005.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado da Presidência – Pnad 2007: Primeiras Análises – Mercado de Trabalho, Trabalho Infantil e Previdência*. Brasília: IPEA, nº 10, 2008.
- _____. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análises*. Brasília: IPEA, Edição Especial, nº 13, 2007.
- JESUS, C. G. *Desregulamentação e Trabalho na Aviação Comercial Brasileira (1990 – 2002)*. Campinas: IG/Unicamp, 2005. Dissertação de Mestrado.
- KREIN, J. D. *Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil 1990-2005*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. Tese de Doutorado.
- _____. “Balanço da Reforma Trabalhista do Governo FHC”. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, Mercado e Sociedade: O Brasil nos Anos 90*. São Paulo: UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- KRIPPENDORF, J. “Turismo Social e Ecologicamente Responsável: Onde Fica a Prática?”. *Turismo: Tendências e Debates*. Salvador, nº 3, 2000.
- LAGE, B. H. G. & MILONE, P. C. “Impactos Socioeconômicos do Turismo”. *Revista de Administração*. São Paulo: USP, v. 33, nº 4, 1998.
- LANZANA, A. “Globalização, Emprego e Turismo”. *Informações Fipe*. São Paulo, nº 252, 1999.
- LAPLANE, M. & SARTI, F. “Prometeu Acorrentado: O Brasil na Indústria Mundial no Início do Século XXI”. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.
- LEONE, E. T. & BALTAR, P. “Economia e Mercado de Trabalho no Brasil”. *Carta Social e do Trabalho*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, nº 6, mai./ago., 2007.
- LIMA, R. A. P. F. *O Avanço das Redes Hoteleiras Internacionais no Brasil*. São Paulo: ECA/USP, 2003. Tese de Doutorado.

- LOBATO, F. M. *Descentralização das Políticas de Turismo: A Municipalização do Turismo no Maranhão*. São Paulo: ECA/USP, 2001. Dissertação de Mestrado.
- LOCAÇÃO DE AUTOMÓVEIS CRESCEU MAGROS 2% EM 2003. *Canal Executivo*. Disponível em: <www2.uol.com.br/canalexecutivo>. Acesso em: 20/11/2007.
- LOPREATO, F. L. C. “Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas”. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.
- LOUREIRO, L. V. *Resort e Ecoturismo: Sinergia Positiva ou Negativa*. Salvador: UFBA/EA, 2005.
- LUCHIARI, M. T. D. P. “Turismo e Cultura Caiçara no Litoral Norte Paulista”. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo, Modernidade, Globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. *O Lugar no Mundo Contemporâneo: Turismo e Urbanização em Ubatuba-SP*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1999. Tese de Doutorado.
- _____. & SERRANO, C. “Tourism and Environment in Brazil”. In: (Eds.) HOGAN, D. J., BERQUO, E., COSTA, H. S. M. *Population and Environment in Brazil: Rio+10*. Campinas: CNPD/ABEP/NEPO, 2002.
- MATTOS, F. A. M. “A Questão Regional no Brasil”. *EIAL - Estudos Interdisciplinários de America Latina y El Caribe*. Tel Aviv: Tel Aviv University, vol. 9, nº 2, 1998. Disponível em: <www1.tau.ac.il>. Acesso em: 10/06/2007.
- MATTOSO, J. E. L. *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MENDONÇA, A. R. R. & BEZERRA, M. M. O. “Políticas de Financiamento: Efeitos sobre a Oferta e Demanda dos Serviços Turísticos no Brasil”. In: XII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLITICA (12: 2007: São Paulo). São Paulo: SEP, 2007. Disponível em: <www.sep.org.br>. Acesso em: 16/04/2008.
- _____. & _____. “Padrão de Financiamento e Fomento das Atividades do Setor de Turismo”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral*,

Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.

MORETTO, A. J., GIMENEZ, D. M. & PRONI, M. W. “Os Descaminhos das Políticas de Emprego no Brasil”. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, Mercado e Sociedade: O Brasil nos Anos 90*. São Paulo: UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003.

MOTA, K. C. N., SOUZA, M. J. B. & ANDRADE, P. F. “Políticas de Qualificação de Recursos Humanos das Secretarias Estaduais de Turismo no Nordeste Brasileiro”. *RETUR – Revista Eletrônica de Turismo*. Campo Largo: Faculdade Cenecista Presidente Kennedy, v. 2, nº 2, 2003. Disponível em: <www.presidentekennedy.br/retur>. Acesso em: 10/05/2006.

NOIA, A. C., VIEIRA JUNIOR, A. & KUSHANO, E. S. “Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula entre os anos de 2003 a 2007”. *CULTUR – Revista de Cultura e Turismo*. Ilhéus: UESC, ano 1, nº 1, 2007. Disponível em: <www.eusc/revistas/culturaeturismo>. Acesso em: 15/12/2007.

NUNES, D. M. “Capacitação: Suporte para o Turismo”. In: CORIOLANO, L. N. M. T. (Org.). *Turismo com Ética*. Fortaleza: UECE, v. 1, 1998.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). *A OIT e a Economia Informal*. Lisboa: OIT, 2006.

OLIVEIRA, F. M. “Estudo da Atividade de Turismo no Brasil na Década de 90”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Mercado de Trabalho e modernização do Setor Terciário Brasileiro: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2005[a]. CD-ROM.

_____. “Políticas Públicas para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil na Década de 90”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Mercado de Trabalho e modernização do Setor Terciário Brasileiro: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2005[b]. CD-ROM.

OLIVEIRA, M. F. S. & OLIVEIRA, O. J. R. “Carnaval, Turismo e Trabalho Informal na Bahia: Tanto Negócio e Tanto Negociante”. *Caderno Virtual de Turismo (IVT)*. Rio de

- Janeiro: IVT, v. 5, nº 4, 2005. Disponível em: <www.itv-rj.net>. Acesso em: 15/04/2006.
- OLIVEIRA, T. *Transformações Recentes do Emprego na Grande Empresa Industrial no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2007. Dissertação de Mestrado.
- OUREIRO, J. L., PUNZO, L., ARAÚJO, E. & SQUEFF, G. “Restrições Macroeconômicas ao Crescimento da Economia Brasileira: Diagnósticos e Algumas Proposições de Política”. In: 5º FÓRUM DE ECONOMIA DE SÃO PAULO (9: 2008: São Paulo). São Paulo: FGV, 2008.
- OURIQUES, H. R. *Turismo em Florianópolis: Uma Crítica à “Indústria Pós-Moderna”*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998.
- PACHECO, R. S. “Agências Reguladoras no Brasil: Ulisses e as Sereias ou Narciso e Eco?”. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (8: 2003: Ciudad de Panamá). Ciudad de Panamá: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2003.
- PALOMO, M. F. *Teoría Económica del Turismo*. Madrid: Alianza Universidad, 1990.
- PATU, G. “Turismo é Pasta que Mais Cresceu sob Lula”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27 mar., 2007.
- PENTEADO, C. L. C. “Turismo Popular ou Oportunismo Eleitoral”. *Revista Global Tourism*. Global Tourism Consultoria e Treinamento Ltda., maio, 2006. Disponível em: <www.periodicodeturismo.com.br>. Acesso em: 15/04/2008.
- POCHMANN, M. *A Década dos Mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. *O Trabalho sob Fogo Cruzado: Exclusão, Desemprego e Precarização no Final do Século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- PORTO, J. R. D. “Tecnologia da Informação Aplicada ao Turismo”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.

- PRADO, A. “Valorização do Salário Mínimo Reduz a Desigualdade”. *BNDES – Visão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 12, 2006.
- QUADROS, W. J. “A Evolução Recente das Classes Sociais no Brasil”. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, Mercado e Sociedade: O Brasil nos Anos 90*. São Paulo: UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- RADIOBRÁS. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Solenidade de Lançamento do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e Posse do Conselho Nacional de Turismo”. Brasília: Radiobrás, 29 abr., 2003. Disponível em: <www.radiobras.gov.br>. Acesso em: 20/12/2006.
- REDE BAHIA DE TELEVISÃO. *Locação de Veículos: Entendendo as Peculiaridades do Setor*. Salvador: Rede Bahia de Televisão, 2006. Disponível em: <<http://ibahia.globo.com/tvbahia>>. Acesso em: 21/11/2007.
- REJOWSKI, M. & SOLHA, K. T. “Turismo em um Cenário de Mudanças”. In: REJOWSKI, M. (Org.). *Turismo no Percorso do Tempo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- RIBEIRO, H. “Perspectivas, Sinergias e Complementaridades no Turismo Sustentável. A Visão da: ABAV”. In: LIMA, L. C. & CORIOLANO, L. M. N. T. (Orgs.). *Turismo e Desenvolvimento Social Sustentável*. Fortaleza: EDUECE, 2003.
- ROCHA, A. M., LIMA, L. C. & CORIOLANO, L. N. M. T. “A Luta pelo Direito à Terra, à Cultura e ao Turismo: O Caso de Batoque-Aquiraz-CE”. In: CORIOLANO, L. N. M. T. & LIMA, L. C. (Orgs.). *Turismo Comunitário e Responsabilidade Socioambiental*. Fortaleza: EDUECE, 2003.
- ROCHA NETO, J. M. *Impactos Sociais, Econômicos e Culturais do Turismo em Populações Nativas e Ambientes Naturais: O Caso de Pipa-RN*. Natal: UFRN, 1997. Dissertação de Mestrado.
- RODRIGUES, A. B. “Percalços do Planejamento Turístico: o Prodetur-NE”. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo e Geografia: Reflexões Teóricas e Enfoques Regionais*. São Paulo: Hucitec, 2001.
- ROSA, S. E. S. & TAVARES, M. M. “A Recente Expansão dos Resorts no Brasil”. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 16, 2002.

- RUAS, J. A. G. & LAPLANE, M. “Infra-Estrutura”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- SAAB, W. G. L. “Considerações sobre o Desenvolvimento do Setor de Turismo no Brasil”. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 10, 1999.
- SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.
- SANSOLO, D. G. & CRUZ, R. C. A. “Plano Nacional do Turismo: Uma Análise Crítica”. *Caderno Virtual de Turismo (IVT)*. Rio de Janeiro: IVT, v. 3, nº 4, 2003. Disponível em: <www.itv-tj.net>. Acesso em: 04/06/2006.
- SANTOS, M. M. *Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil: Transportadores e Sindicalismo a partir dos anos 1990*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. Dissertação de Mestrado.
- SANTOS FILHO, J. “Turismo Doméstico só é Prioridade quando há Crise no Turismo Receptivo”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 91, 2008. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 28/12/2008[a].
- _____. “Política Nacional de Turismo: Descaso e Desrespeito para com o Povo Brasileiro”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 86, 2008. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 07/07/2008[b].
- _____. “EMBRATUR, da Euforia ao Esquecimento: O Retorno às Raízes quando Serviu à Ditadura Militar”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 35, 2004. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 22/04/2005[a].
- _____. “Alguns Comentários ao Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007 – Um Breve Ensaio Sociológico”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 27, 2003. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 22/04/2005[b].
- SAPORITO, G. “Riotur Diz que Carnaval 2003 foi o Melhor dos Últimos Anos”. *Jornal do Brasil On-line*. Rio de Janeiro, 13 mar., 2003. Disponível em: <www.jbonline.terra.com.br>. Acesso em 29/03/2003.

- SARTI, F. & HIRATUKA, C. “Cenários da Crise: A Indústria e a Inserção Externa”. *Jornal da Unicamp*. Campinas, 30 mar./5 abr., 2009.
- SARTI, F., HIRATUKA, C. & SABBATINI, R. “Competitividade da Oferta e Demanda Turísticas no Brasil”. In: NEIT/CGEE/MTUR (Orgs.). *O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: CGEE/MTUR, Campinas: NEIT/UNICAMP, 2006. Relatório de Pesquisa.
- SEBRAE/SE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Sergipe). *Perfil de Bares e Restaurantes do Corredor Turístico de Sergipe*. Aracaju: SEBRAE/SE, 2002.
- SENADO FEDERAL. “Pronunciamento do Senador Magno Malta (PL/ES) em Defesa da Concessão da Carta Sindical para o Setor do Turismo”. Brasília: Secretaria-Geral da Mesa, 12 ago., 2003. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 22/03/2007.
- SEU MELHOR MOMENTO NO TURISMO. *Diário do Pará*. Belém, 21 jun., 2006. Disponível em: <www.rel-uita.org>. Acesso em 22/03/2008.
- SILVA, M. B. “Turismo e Emprego”. *Informações Fipe*. São Paulo, nº 256, 2002.
- SILVA, J. H. G. *A Atividade Turística como Propulsora do Desenvolvimento Local. Um Estudo de Caso na Prainha do Canto Verde, Beribe, CE*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. Monografia de Graduação.
- SILVA, J. S. “Perspectivas, Sinergias e Complementaridades no Turismo Sustentável. A Visão do: Instituto Terramar”. In: LIMA, L. C. & CORIOLANO, L. M. N. T. (Orgs.). *Turismo e Desenvolvimento Social Sustentável*. Fortaleza: EDUECE, 2003.
- SILVA, V. A. C. “Reflexões sobre Aspectos Políticos de Políticas Públicas”. In: *Revista Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte: PMBH, nº 14, 2005. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>>. Acesso em: 10/10/2008.
- SILVA, M. J. R. & GOMES, R. C. C. “Migração, Crescimento Econômico e Qualidade de Vida em Natal/RN”. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 5, nº 94, 2001. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/nova.htm>. Acesso em: 15/05/2006.

- SILVA, M. S. & FERNANDES, F. M. “Turismo, Desenvolvimento Local e Pobreza no Município de Porto Seguro – BA”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 51, 2005. Disponível em: <www.espaçoacademico.com.br>. Acesso em: 05/07/2006.
- SILVEIRA, C. E., PAIXÃO, D. L. D. & COBOS, V. J. “Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: Singularidades e (Des)continuidade”. *Ciência & Opinião*. Curitiba: Unicenp, v. 3, nº 1, 2006.
- SIMÕES, A. M. S. “Desenvolvimento Tecnológico e Mercado de Trabalho no Setor de Turismo da Bahia”. In: DIEESE/CESIT (Org.). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Estudos DIEESE/CESIT*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2002. CD-ROM.
- SOARES, L. T. “Desenvolvimento e Justiça Social na América Latina: Modernização ou Retrocesso?”. In: DIEESE (Org.). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Experiências Sindicais, Setoriais e Regionais*. São Paulo: DIEESE, Campinas: CESIT/UNICAMP, 2002.
- SOLHA, K. T. “Evolução do Turismo no Brasil”. In: REJOWSKI, M. (Org.). *Turismo no Percurso do Tempo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- SOUZA, J. Folha, 2003. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 31 jan., 2005
- SURESH, K. T. & RANGAN, V. “Desenvolvendo um Marco de Avaliação do Impacto do Turismo dentro da OMC e do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços para países em Desenvolvimento”. In: NEUHAUS, E. & SILVA, J. S. (Orgs.). *Um Outro Turismo é Possível: Reflexões sobre Desigualdades, Resistências e Alternativas no Desenvolvimento Turístico*. Fortaleza, 2006.
- TAVARES, M. C. “A Economia Política do Real”. In: OLIVA, A. M. (Org.). *O Brasil Pós-Real: Política Econômica em Debate*. Campinas, IE/UNICAMP, 1997.
- TELES, J. A. “Interiorização e Impactos Sócio-Econômico do Turismo no Ceará”. In: CORIOLANO, L. N. M. T. (Org.). *O Turismo de Inclusão e o Desenvolvimento Local*. Fortaleza: FUNECE, 2003.
- TORRE, P. “Turismo é Muito Importante, Sim!”. *Jornal da Imprensa*. Goiânia, ano 16, nº 700, 2008. Disponível em: <www.wttc.org>. Acesso em: 21/08/2003.

- TRIGO, L. G. G. *A Sociedade Pós-Industrial e o Profissional em Turismo*. Campinas: Papirus, 1998.
- TURISMO EM NÚMEROS. São Paulo: Sindetur/SP, nº 52, 2006. Entrevista com Luiz Felipe Carneiro da Cruz, Presidente do Instituto de Hospitalidade.
- VANNUCCI, P. C. *Parques Temáticos no Brasil: Um Setor Particular da Moderna Indústria do Turismo*. Campinas IE/UNICAMP, 1999. Monografia de graduação.
- VASCONCELOS, L. “Ministra Prevê Aumento no Turismo Interno de Baixa Estação com Programa para Idosos”. *Agência Brasil*. Brasília, 14 set., 2007. Disponível em: <www.agenciabrasil.gov.br>. Acesso em 22/11/2008.
- VELLOSO, J. P. R. *Inovação e Sociedade: Uma Estratégia de Desenvolvimento com Equidade para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- VIERA, D. P. “Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo”. In: 8º ENCONTRO NACIONAL DOS INTERLOCUTORES ESTADUAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL (8: 2008: Brasília). Brasília, MTur, 2008. Apresentação de Slides. Disponível em <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 10/11/2008.
- WAHAB, S. E. *Introdução à Administração do Turismo*. São Paulo: Pioneiras, 1991.
- WTO (World Tourism Organization). “TSA in Depth: Analyzing Tourism as an Economic Activity”. Madri: WTO, 2003. Disponível em: <www.world-tourism.org>. Acesso em: 15/07/2003.
- WTTC (World Travel & Tourism Council). *Tourism Satellite Accounting Tool*. Disponível em: <www.wttc.travel>. Acesso em: 03/12/2008.
- _____. *Brazil: Travel & Tourism - Climbing to New Heights*. London: WTTC, 2006.
- WTTC & Oxford Economic Forecasting (OEF). “Methodology for Producing the 2003 WTTC/OEF Travel & Tourism Simulated Satellite Accounts”. London: WTTC, 2003. Disponível em: <www.wttc.org>. Acesso em: 21/08/2003.
- ZYLBERSTAJN, H. & SILVA, M. B. “A Qualidade do Emprego no Turismo”. *Informações Fipe*. São Paulo, nº 257, 2002.