



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Programa de Pós-Graduação em Turismo

**Papel do Estado, Alívio à Pobreza e Turismo:
Relações Teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010**

Angela Teberga de Paula

BRASÍLIA, DF
2013

ANGELA TEBERGA DE PAULA

**Papel do Estado, Alívio à Pobreza e Turismo:
Relações Teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade de Brasília, orientada pela Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, como exigência para a obtenção de título de Mestre em Turismo.

Área de Concentração: Cultura e Desenvolvimento Regional

Linha de pesquisa: Turismo, desenvolvimento e combate à pobreza

BRASÍLIA, DF

2013

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Paula, Angela Teberga de. **Papel do Estado, alívio à pobreza e turismo: relações teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010.** (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade de Brasília, 2013, 157 f.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Angela Teberga de Paula.

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: “Papel do Estado, alívio à pobreza e turismo: relações teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010”.

GRAU/ANO: Mestre/2013.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrita da autora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1010103.

P324p Paula, Angela Teberga de.
Papel do Estado, alívio à pobreza e turismo : relações teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 / Angela Teberga de Paula. -- 2013.
xiv, 157 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Programa de Pós-Graduação em Turismo, 2013.
Inclui bibliografia.
Orientação: Maria de Lourdes Rollemberg Mollo.

1. Turismo e Estado. 2. Oportunidades de emprego.
3. Pobreza. I. Mollo, Maria de Lourdes Rollemberg. II. Título.

CDU 338.482.2

ANGELA TEBERGA DE PAULA

**Papel do Estado, Alívio à Pobreza e Turismo:
Relações Teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010**

Aprovada em: 26/07/2013

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo – Presidente

Centro de Excelência em Turismo/UnB

Prof^a. Dr^a. Marília Steinberger – Examinadora Externa

Departamento de Geografia/UnB

Prof^a. Dr^a. Maria Francisca Pinheiro Coelho – Examinadora Externa

Departamento de Sociologia/UnB

Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos – Examinador Suplente

Centro de Excelência em Turismo/UnB

*Para os que, como eu,
não desistem dos sonhos.*

AGRADECIMENTOS

Convicta de que a história não pertence somente àqueles que a apresentam, mas principalmente àqueles que a constroem e dão suporte nos bastidores, aqui deixo meus agradecimentos a pessoas especiais, fundamentais e presentes em minha vida.

À professora, orientadora e mestre Maria de Lourdes (**Lourdinha**), pelo auxílio, prontidão, parceria e paciência durante as orientações presenciais e virtuais.

Aos pais Gilson (**Gilsinho**) e Dulcenéia (**Neinha**), pelo amor, oração, abrigo e assistência material, espiritual e psicológica, por perdoarem minhas faltas, e por respeitarem meu modo de ser e ver o mundo, às vezes incompreensível.

Ao Gilberto (**Nino**), pelo carinho, confiança, companheirismo, admiração e consultorias acadêmicas, por me ensinar diariamente a serenidade, mesmo a distância, e por me motivar a concluir esta travessia.

Aos familiares, que mesmo não contribuindo diretamente a esta pesquisa, sempre apoiaram com entusiasmo minhas escolhas. Em especial, vó Thethê, com quem pude conviver diariamente no último mês, vó Maria, vô Luiz, cujo sonho de publicar um livro tive a felicidade de ajudar a concretizar neste ano, tia Simone e tio Mário, que no meu último aniversário me ofereceram um presente pelo qual serei eternamente agradecida, tia Mestre Selma e primo Maurício, que prontamente aceitou o convite para fazer as ilustrações desta Dissertação.

Aos grandes amigos de vida, com os quais compartilho sonhos e ideais, sem os quais a vida não tem graça. Em especial, Fabinho, Rafa, Igorzinho, Jú e Anita.

Aos amigos de turma do Mestrado, que comigo estiveram durante o ano de 2011, pelos bons momentos juntos em Brasília, dos quais já sinto muitas saudades. Em especial, Ana Cláudia, Letícia, Laércio e Inês.

Aos professores da Universidade de Brasília – UnB, por apresentarem novas reflexões para meus estudos. Em especial, Prof.^a Marília e Prof. Sadi, pelas contribuições dadas na Banca de Qualificação, e também Prof.^a Marutshka.

Aos professores e amigos da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, por despertarem meu interesse pela carreira acadêmica e pelos bons momentos juntos em Sorocaba. Em especial, Prof.^a Maria Helena, Karenzinha, Camys,

Duartino, Chen, Lady e Tainá, que atenciosamente traduziu o resumo desta Dissertação para a língua francesa.

Aos colegas de trabalho do Centro de Excelência em Turismo - CET, pela oportunidade única e por tantos ensinamentos. Em especial, Prof. Neio, Mercês, Rosângela, Mara Flora, Lília e Nubinha.

Aos colegas professores e alunos do Instituto Federal de São Paulo - IFSP, pela recepção e convívio diário. Em especial, Anninha, Lú e Rodrigo.

Aos amigos que me acolheram nas cidades onde morei (São José dos Campos – SP, Sorocaba – SP, Brasília – DF e Barretos – SP), pela hospitalidade e por contribuírem material e psicologicamente pela minha permanência nessas cidades. Em especial, Heloísa e Paulinho, Bia e Clara, Isa, Ana, Christian, Sandrinha, Lúcia e Natalino.

Às diversas pessoas importantes, porém anônimas, as quais, mesmo indiretamente, colaboraram para a conclusão deste trabalho. Em especial, as secretárias do Programa de Pós-Graduação em Turismo, os técnicos-administrativos do Instituto Federal de São Paulo – IFSP e os bibliotecários do Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA, instituição que frequentei diariamente nos últimos dois meses.

Finalmente, os meus agradecimentos àqueles que inspiram generosidade, àqueles que irradiam leveza, àqueles que me incentivam a cruzar os limites da “pseudoconcreticidade”, àqueles que me incluem em suas orações, àqueles que me ensinam e me alegram sem saber.

Minha gratidão, a todos vocês, por fazerem essa conquista ser mais bonita.

*A injustiça avança hoje a passo firme
Os tiranos fazem planos para dez mil anos
O poder apregoa: as coisas continuarão a ser como são
Nenhuma voz além da dos que mandam
E em todos os mercados proclama a exploração;
isto é apenas o começo.
Mas entre os oprimidos muitos há que agora dizem
Aquilo que nós queremos nunca mais o alcançaremos
Quem ainda está vivo não diga: nunca
O que é seguro não é seguro
As coisas não continuarão a ser como são
Depois de falarem os dominantes
Falarão os dominados
Quem pois ousa dizer: nunca?
De quem depende que a opressão prossiga? De nós
De quem depende que ela acabe? Também de nós
O que é esmagado que se levante!
O que está perdido, lute!
O que sabe ao que se chegou, que há aí que o retenha
E nunca será: ainda hoje.
Porque os vencidos de hoje são os vencedores de amanhã!*

Bertolt Brecht

A presente Dissertação busca estudar o papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio à pobreza, por meio da geração de emprego. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, propõe um debate sobre a inclusão social enquanto algo extremamente necessário ao desenvolvimento do país – sendo o turismo um setor que pode contribuir para o alívio à pobreza por meio do combate ao desemprego. Assim, a presente dissertação traça um panorama teórico-metodológico, que apresenta as categorias: Estado, Política Pública e Pobreza, e explora a relação da política pública de turismo com o combate à pobreza, a partir de uma visão econômica heterodoxa (ou seja, defensora da atuação discricionária do Estado), com base no instrumental que o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 oferece.

Palavras-chave: Estado; Alívio à Pobreza; Política Pública de Turismo; Plano Nacional de Turismo.

Ce mémoire cherche à étudier le rôle inducteur des Politiques Publiques du Tourisme pour alléger la pauvreté par la voie de la création d'emplois. A partir d'une revision extensive de la littérature et d'une analyse documentaire, la dissertation propose un débat pour discuter l'inclusion social en tant qu'extrêmement nécessaire pour le développement du pays – le tourisme étant un secteur qui peut contribuer à la réduction de la pauvreté au moyen du combat au chômage. Ainsi, ce mémoire présente un aperçu théorique et méthodologique qui présente les catégories suivantes : l'État, les Politiques Publiques et la Pauvreté, et discute le rapport entre la politique publique du tourisme et la lutte contre la pauvreté, à partir d'un abordage économique hétérodoxe (partisan de l'action discrétionnaire de l'État), examinant le Plan National du Tourisme 2007 / 2010.

Mots-clés : État, Lutte contre la Pauvreté, Politique Publique du Tourisme, Plan National de Tourisme.

LISTA DE ABREVIÇÕES

ACTs	Atividades Características do Turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNT	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

LISTA DE PLANILHAS

PLANILHA 1.	Matriz de Amarração	9
PLANILHA 2.	Distribuição de pobres por região e área	48
PLANILHA 3.	Políticas Públicas de Turismo no Brasil – velhos e novos paradigmas	86

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.	Evolução da desigualdade de renda no Brasil medida pelo Coeficiente de Gini	51
FIGURA 2.	Evolução de beneficiários do BPC (Deficientes) no período de 1996 a 2011	55
FIGURA 3.	Evolução de beneficiários do BPC (Idosos) no período de 1996 a 2011	56
FIGURA 4.	Evolução de beneficiários do PBF no período de 2004 a 2012	57
FIGURA 5.	Turismo “de massa” à beira-mar	69
FIGURA 6.	Capa do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – “Uma viagem de inclusão”	92
FIGURA 7.	Gestão Descentralizada do Turismo	99
FIGURA 8.	Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada	99
FIGURA 9.	Organograma dos Macroprogramas e Programas	102
FIGURA 10.	Participação dos setores formadores da atividade turística no PIB – 2002	109
FIGURA 11.	Remuneração média dos ocupados formais por regiões – 2010	114
FIGURA 12.	Remuneração homem/remuneração mulher – 2010	115

INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA	11
I. Percurso de Construção do Objeto	13
II. Características e Técnicas da Pesquisa	19
III. Delineamento dos Capítulos	24
Parte I. QUADRO TEÓRICO (O que se conhece)	29
1. Estado e Políticas Públicas	31
1.1 Teoria Marxista de Estado: da autonomia da sociedade à autonomia relativa da economia	31
2. Pobreza e suas interfaces	39
2.1 Pobreza no Brasil: da concentração de riqueza ao desemprego	39
2.2 Políticas de erradicação da pobreza: do assistencialismo à redistribuição	50
Parte II. CONSTRUÇÃO DO OBJETO (O que se apresenta)	63
3. Turismo e Políticas Públicas	65
3.1 Turismo: da história social ao conceito presente	65
3.2 Políticas Públicas de Turismo: do descrédito à inclusão social pelo turismo	74
Parte III. QUADRO ANALÍTICO (O que se critica)	89
4. Relações Teóricas e Desafios Futuros	91
4.1 PNT 2007/2010: uma apresentação da Política Nacional de Turismo do quadriênio	91
4.2 PNT 2007/2010: uma análise dos ineditismos e dos objetivos de “uma viagem de inclusão”	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
ANEXOS	155

INTRODUÇÃO

Entretantes, em cada inverno, renova-se a pergunta: “O que fazer com os desempregados?”

Enquanto se avoluma, a cada ano, o número deles, não há ninguém para responder a essa pergunta; e quase podemos prever o momento em que os desempregados perderão a paciência e encarregar-se-ão de decidir seu destino, com suas próprias forças.

Friedrich Engels (Prefácio da Edição Inglesa de *O Capital*, 1886)



Os atuais debates nos campos político, jornalístico, acadêmico, e também do senso comum, acerca da crise estrutural que o consolidado modo de produção capitalista vem enfrentando nos últimos anos, têm novamente enveredado para a questão dos limites e necessidade da consolidação do papel do Estado primordialmente nas políticas econômicas e sociais, o que alcança esferas ampliadas, quando também se relaciona com políticas setoriais. Baixas taxas de crescimento econômico, alto número de desempregados, pauperização, etc., imediatamente indicam a dimensão visível da crise socioeconômica, mas podem mostrar mais do que isso.

Mostram, em primeiro lugar, segundo o marxismo, resultados comuns no capitalismo em vista de como esse é organizado. Nesse sistema, o objetivo principal dos capitalistas (donos dos meios de produção) é maximizar seu lucro, cuja fonte é a mais-valia. Essa decorre do sobretrabalho subtraído do trabalhador, ou seja, de parte do trabalho que excede o valor da força de trabalho como mercadoria. A maximização de lucro, sob pressão da concorrência, leva à busca da máxima mais-valia, tanto de forma absoluta, quanto de forma relativa, o que causa pressão no sentido de produzir desemprego e reduzir salários e até levar a crises como a que vemos nos últimos anos. Assim, desemprego e pobreza são fatos comuns e determinantes no capitalismo (AMADO; MOLLO, 2003).

Em segundo lugar, indicam o que nos parece ser o posicionamento mais indicado dos Estados diante desses problemas: tomar a frente no sentido de assistir à população não abastada, prover programas de transferência de renda, programas empregatícios e de profissionalização dos trabalhadores, frear vazamentos de renda em microespaços, etc. Esses são passos para o retorno do olhar social, político e econômico do Estado à classe trabalhadora que primeiro sente as fragilidades do capitalismo. Uma classe que é estrutural e estrategicamente alocada como classe subalterna, a fim de reproduzir a própria lógica do sistema, isto é, a necessidade de mantê-la como explorada para que os capitalistas também possam conservar seu status de exploradores, através da geração contínua de lucro.

Essas ações, indicativas da pró-atividade do Estado, justificam-se pela concepção de Estado na ótica marxista, para a qual o papel do Estado é extremamente necessário nesse sistema, especialmente no que se refere à gestão de força de trabalho e, de maneira macro, à coesão da sociedade. Disso constata-se que é possível haver uma política social atenta aos trabalhadores - e, mais

especificamente, os que se encontram em situação de pobreza -, a qual possa mediar tais manifestações da pobreza através da inserção do excluído por meio de um emprego, que explora e aliena, mas também pode ser fator de emancipação porque é fundamental para a inserção social no capitalismo.

Essa se configura como a contradição fundamental desse sistema – relação capital-trabalho -, a qual, mesmo não podendo ser solucionada sem mudar a estrutura do sistema, poderá ser aliviada quando um maior número de trabalhadores passar a ser incluído nessa relação, e quando a situação salarial for tal que melhore a posição do trabalhador na relação capital-trabalho.

É certo, de fato, que os desafios atuais de enfrentamento das manifestações da pobreza no Brasil perpassam diretamente essa relação, de maneira que a não inclusão dos trabalhadores marginais gera consequências ainda mais problemáticas. Pereira (2001, p. 52) cita: “esvaziamento da sociedade salarial, a perda do poder de pressão e de contra-regulação social dos sindicatos, o desmantelamento dos direitos sociais e o aumento da pobreza relativa e absoluta”, como resultado de um sistema que não garante a inclusão de toda a sociedade pelo trabalho e pelo consumo.

Castel (1998, p. 416), ao historicizar a sociedade salarial, argumenta que a condição de trabalhador assalariado lhe proporciona sua identidade social e integração comunitária pelo trabalho, de sorte que a condição de pauperismo pode significar a dissociação do conjunto da sociedade – salvo aquele que o autor chama de “desempregado involuntário” (crianças, inválidos, etc.). Igualmente, a condição de assalariado “assegura direitos, dá acesso a subvenções extratrabalho e permite uma participação ampliada na vida social”, com destaque para o consumo/uso da produção de massa - ainda que faça o trabalhador permanecer em posição de subordinação ao capital.

É evidente que, em um contexto capitalista, a inclusão pelo trabalho assalariado manterá e reproduzirá a lógica do sistema de exploração, confirmando o que Castel (1998, p. 450) diz: “A condição operária não deu à luz uma outra forma de sociedade, apenas se inscreveu num lugar subordinado na sociedade salarial”. Todavia, mesmo cientes dessa contradição, e mesmo cientes que somente a geração de postos de trabalho combaterá de maneira incompleta as raízes da pobreza no país, somos obrigados a defender o trabalho produtivo e assalariado como aquele que proporcionará ao trabalhador mínimas condições de inclusão no

sistema e, por que não dizer, mínimas condições de participação nas relações sociais postas nesse sistema.

Infere-se, daí, o principal argumento para a consideração da inclusão social na construção e implementação de políticas públicas de turismo, qual seja a inclusão de trabalhadores pelo trabalho. A política pública deveria então ser mediada de forma que possa ser elemento de transformação no sentido de propiciar uma sociedade de “homens mais livres e iguais” (HAGUETTE, 1990), em um contexto no qual o trabalho assalariado é fruto do caráter explorador do sistema, mas é necessário em um mundo capitalista de mercadorias.

Embora o debate sobre política pública de turismo, conforme demonstram autores consolidados da área (BARRETTO *et al*, 2003; BENI, 2006), tenda a se limitar à descrição de como se daria o aconselhável “ordenamento da atividade” em um dado território, não nos parece suficiente esse ordenamento, sem que as premissas da inclusão social e do desenvolvimento local, sejam consideradas. A proposição do desenvolvimento do turismo, pensado e ordenado por políticas públicas inclusivas, se justifica por colaborar para a geração e retenção de renda e conseqüente alívio da pobreza, a partir da inclusão social de grupos e comunidades negligenciadas no processo de reprodução capitalista.

Vê-se que, efetivamente, a inclusão social propiciada pelo desenvolvimento do turismo se dá pelo aumento de postos de trabalho, isto é, geração de emprego. O apelo da atividade turística, alocada no setor de serviços – que emprega mais do que a indústria, embora com menores salários -, em relação ao alto potencial em geração de empregos, existe em função das “pequenas exigências de qualificação da mão de obra empregada nas atividades relacionadas ao turismo e o baixo coeficiente de capital utilizado” (TAKASAGO; MOLLO, 2008, p. 307).

Agências de viagens, restaurantes, hotéis, equipamentos de lazer, transportes, são exemplos de serviços de suporte ao desenvolvimento turístico que empregam. Mas, ainda mais interessante é notar os exemplos em que comunidades organizam arranjos produtivos locais de forma associativa, de maneira que a própria comunidade possui o controle efetivo da atividade econômica, como aponta Coriolano (2006). Convém lembrar que, para algumas regiões, a atividade turística sustentável apresenta-se como a mais viável em termos econômicos, pois explora os recursos endógenos, sem comprometê-los (FERNANDES, 2002).

Para Coriolano (2006), se o turismo pode concentrar riqueza e renda, em razão de uma iniciativa privada pujante do setor, que engloba desde grandes companhias aéreas a megaempreendimentos hoteleiros, poderá também distribuir. Isso dependerá de como se dão as relações sociais de produção no setor, mais ou menos excludentes. É preciso que, nesse sentido, as formas convencionais de relação de trabalho no turismo adaptem-se às demandas das comunidades – já que é nesses locais que se espera um desenvolvimento de turismo mais incluyente e participativo, como a autora destaca:

A exclusão pela pobreza e falta de acesso ao emprego tem no turismo a oportunidade e uma forma de incluir aqueles que não dispõem de grande capital, contando apenas com suas capacidades de trabalho, a exemplo do que acontece em alguns núcleos receptores de turismo, que se inserem na cadeia produtiva com a produção de serviços turísticos [...] Essas [arranjos produtivos locais, micro e pequenas empresas] são formas de trabalho que viabilizam a inclusão econômica e social, denotando o fato de que a *vontade política* é decisiva para viabilizar os pequenos negócios (CORIOLANO, 2006, p. 186-187) [grifos nossos].

É também nesse sentido que não se pode negligenciar a importância de um Estado proativo, que provém qualificadas políticas sociais, de trabalho e de educação, atentas não somente à inclusão social, mas também à oferta de orientação profissional e cursos de qualificação profissional. Arbache (2001), por exemplo, aponta que os empregos no turismo têm maior taxa de rotatividade do que de outros setores da economia, além disso, mostra que o turismo é composto por muitas pequenas firmas e trabalhadores autônomos – ou seja, para ambas as situações, pondera-se a necessidade de formação de mão-de-obra especializada para o setor, que minorem a instabilidade dos empregados, e que gerem maior segurança aos novos pequenos empreendimentos, enquanto forneceria interessante alternativa de renda para muitos trabalhadores.

De sorte que, do ponto de vista de política pública federal, vemos nos últimos e atuais anos gestões mais atentas aos trabalhadores, e com políticas econômicas e setoriais igualmente menos liberais – o que inclui também as próprias políticas públicas de turismo¹. Há, reconhecidamente, a busca pela inclusão social de um maior número de brasileiros, a exemplo da ampliação de programas de transferência de renda e incentivo ao consumo das classes mais baixas. Ambas as

¹ No momento da conclusão desta Dissertação, a política que norteia o turismo no país é o recém-lançado Plano Nacional de Turismo 2013-2016, vinculado ao Ministério do Turismo, aprovado pelo Decreto nº 7.994, de 24 de abril de 2013.

gestões (Governo Lula e Governo Dilma) mostram-se pautadas em um conjunto de ações governamentais (desde a criação de novos programas até a ampliação de políticas anteriores), juntamente com a parceria com outras instâncias e organizações, que visam incluir a população brasileira mais pobre nas oportunidades geradas pelo crescimento econômico nacional.

Em relação ao turismo na agenda pública federal, vê-se que, oportunamente, o Plano Nacional de Turismo, nosso principal objeto de pesquisa, considera a geração de renda pela inclusão social como um dos eixos essenciais para o combate da fome e da extrema pobreza. O objetivo do PNT 2007-2010 de, entre outros, promover o turismo como um fator de inclusão social (o slogan é: “Uma viagem de inclusão”), confirma a necessidade de extrapolar metas convencionais atribuídas à atividade turística (crescimento do PIB, fluxo de passageiros internacionais, etc.) e avaliar seu potencial gerador de emprego, renda e melhoria de qualidade de vida. No PNT 2007-2010, a meta delimita criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações, através de oferta de crédito, qualificação profissional e infraestrutura básica (BRASIL, 2012).

A partir da discussão posta, buscamos desenvolver nossa pesquisa, que segue o tema: *O papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio à pobreza*. Sob esse recorte temático, a pesquisa tem como objetivo principal *Estudar o papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio da pobreza por meio da geração de emprego* e, especificamente, adota como objetivos:

I. Debater o papel do Estado frente à situação do trabalhador na relação capital-trabalho e discutir sua atuação em relação ao desemprego e à pobreza no contexto do modo de produção capitalista;

II. Apresentar a importância econômica do turismo e questionar o poder de indução do desenvolvimento do turismo para o alívio à pobreza e como a ação das políticas públicas favorece o processo de inclusão social;

III. Investigar e analisar os aspectos abrangidos e priorizados pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010, no tocante da temática de inclusão social, a partir da discussão teórica sobre o papel do Estado e o alívio à Pobreza e sua relação com o PNT.

O interesse pela temática surgiu justamente pelo aparente problema do desconhecimento sobre *como o processo de implantação das Políticas Públicas de Turismo, a partir da criação do Ministério do Turismo no ano de 2003, propõe-se a*

contribuir para a inclusão social e alívio à pobreza. Afinal, como se daria esse processo? As perguntas de pesquisa seguem essa linha de teorização. Inicialmente, buscam desvelar o debate crítico sobre Estado e Políticas Públicas e a sua relação com o capitalismo e a inserção do trabalhador nesse sistema; em seguida, relacionar conceitualmente o turismo e as políticas públicas; por último, fazer paralelos dessa teoria com a política atual do Ministério do Turismo - a partir das questões:

I. Por que, numa ótica marxista, que vê o Estado como de classe, é possível pensar em políticas públicas que melhorem a inserção dos trabalhadores na relação capital-trabalho, especialmente aqueles em situação de pobreza? Ainda, como deve ser a atuação do Estado nesse contexto capitalista?

II. Qual a razão de considerar o desenvolvimento do turismo um processo indutor de inclusão social e combate à pobreza, e como as políticas públicas podem favorecer essa indução?

III. Quais os aspectos abrangidos e priorizados pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010 que se relacionam com a temática da inclusão social pelo desenvolvimento do turismo?

A fim de melhor compreensão e amarração entre o objetivo, problema, perguntas e os capítulos deste trabalho, apresentamos a planilha (Planilha 1) a seguir, como panorama geral deste trabalho.

OBJETIVO	PROBLEMA	PERGUNTAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CAPÍTULOS
Estudar o papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio da pobreza por meio da geração de emprego	Como o processo de implantação das Políticas Públicas de Turismo, a partir da criação do Ministério do Turismo no ano de 2003, propõe-se a contribuir para a inclusão social e alívio à pobreza?	<p>Por que, numa ótica marxista, que vê o Estado como de classe, é possível pensar em políticas públicas que melhorem a inserção dos trabalhadores na relação capital-trabalho, especialmente aqueles em situação de pobreza? Ainda, como deve ser a atuação do Estado nesse contexto capitalista?</p>	<p>Debater o papel do Estado frente à situação do trabalhador na relação capital-trabalho e discutir sua atuação em relação ao desemprego e à pobreza no contexto do modo de produção capitalista;</p>	<p>1. Estado e Políticas Públicas</p> <p>2. Pobreza e suas interfaces</p>
		<p>Qual a razão de considerar o desenvolvimento do turismo um processo indutor de inclusão social e combate à pobreza, e como as políticas públicas podem favorecer essa indução?</p>	<p>Apresentar a importância econômica do turismo e questionar o papel de indução do desenvolvimento do turismo para o alívio à pobreza e como a ação das políticas públicas favorece o processo de inclusão social;</p>	<p>3. Turismo e Políticas Públicas</p>
		<p>Quais os aspectos abrangidos e priorizados pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010 que se relacionam com a temática da inclusão social pelo desenvolvimento do turismo?</p>	<p>Investigar e analisar os aspectos abrangidos e priorizados pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010, no tocante da temática de inclusão social, a partir da discussão teórica sobre o papel do Estado, o alívio à Pobreza e a geração de Emprego e sua relação com o PNT.</p>	<p>4. Relações Teóricas e Desafios Futuros</p>

Planilha 1 - Matriz de Amarração.

METODOLOGIA

A dialética, na sua forma racional, causa escândalo e horror à burguesia e aos porta-vozes de sua doutrina, porque é, na sua essência, crítica e revolucionária.

Karl Marx (Posfácio da 2ª edição de *O Capital*, 1873)



I. Percurso de Construção do Objeto

Ainda que entendida sob a óptica de diversas metateorias, uma política pública é comumente conceituada como uma intervenção deliberada do Estado, enquanto autoridade soberana de um território, com vistas ao ordenamento da sociedade. Para que essas políticas públicas tenham êxito, reconhece-se a necessidade de um conjunto de instituições, organizações e agências públicas, paralelas ou acessórias, que atuam como instrumentos de capilaridade das ações pragmáticas do Estado, em diversos segmentos, sob várias temáticas e para diferentes públicos (RODRIGUES, 2010).

A crença universal em uma funcionalidade orgânica do Estado, que visaria o bem comum, teria feito o mesmo Estado desmembrar-se em diversos atores e estruturas. As múltiplas demandas para ações Estatais engendram a necessidade dessa fragmentação da gestão, do ponto de vista da eficiência e da burocracia. Dias (2010, p. 260) lembra que é com o aumento da complexidade das sociedades modernas que o Estado passa a contar com maior diversidade de demandas da sociedade, ou seja, passa a ser necessário implementar “novas ações em termos de políticas públicas que ampliam sua necessidade de intervenção na realidade social”.

Essas intervenções foram inicialmente sugeridas, segundo Freund (2003), pela abordagem weberiana, a qual entende que a racionalização da administração pública, trazida pelo movimento evolutivo da sociedade moderna, é legitimada por seus regulamentos explícitos, permitindo-lhe intervir nos domínios diversos, a exemplo da educação, saúde, economia e cultura. Dias (2010), a esse respeito, aponta que as políticas públicas se subdividem, didaticamente, em três tipos, a saber: política social (saúde, educação, habitação, previdência social), política administrativa (democracia, descentralização, participação social) e política setorial (meio ambiente, direitos humanos, cultura, turismo, etc.).

Vê-se que a corrida positivista do séc. XIX no estudo das ciências, também mostrou seu poder na fragmentação progressiva das ações e instituições do Estado, as quais, buscando atingir eficientemente as específicas demandas sociais, administrativas e setoriais, desmembraram-se e separaram-se umas das outras (embora legitimadas por estarem, mesmo que isoladamente, caminhando racionalmente a um fim). A tradição empirista/positivista igualmente objetiva o exame

sistemático de objetos/processos sociais e a construção de modelos explicativos que deem conta dessa análise científica (PAULO NETTO, 2011) – o que é amplamente facilitado quando a realidade concreta em si já está fragmentada, a exemplo das ações e instituições do Estado.

Em nosso estudo, um método de análise que comporte a complexa análise de uma política pública, a partir de uma teoria marxista, deverá extrapolar a lógica da coerência racional, exemplificada pela crença de que estruturas e ações do Estado, isoladas e monofocadas, possuem um fim em si e idealmente um objetivo delimitado. A opção pela recusa da análise do objeto em uma perspectiva idealista tem o objetivo de recuperar a importância do foco da teoria marxista em um contexto capitalista, ou seja, objetiva apontar a necessidade de voltar os olhos ao trabalhador.

E, portanto, é mister descrever, historicizar e discutir os processos sociais do ponto de vista humano, tornando importante na análise a inclusão da questão-chave que dá essência e movimento a todas as relações e os processos no sistema capitalista, qual seja a *dialética do empreendimento de um trabalho* – que é, como se verá ao longo desta Dissertação, objeto de exploração e alienação, como também de emancipação e sobrevivência dos trabalhadores. Paulo Netto (2011), a esse respeito, lembra que:

Para ambos [Marx; Engels], o ser social – e a sociabilidade resultante elementarmente do *trabalho*, que constituirá o modelo da práxis – é um processo, movimento que se dinamiza por contradições, cuja superação o conduz a patamares de crescente complexidade, nos quais novas contradições impulsionam a outras superações (PAULO NETTO, 2011, p. 31) [grifo nosso].

Dessa constatação surge a significância de que o quadro interpretativo não separe a teoria da prática, mas considere a fluidez e dinamismo dos fatos, configurações e circunstâncias - nas palavras de Marx; Engels (1963, p. 195): “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” -, surgidos e/ou consolidados pelo modo de produção capitalista. Pois, afinal, também os processos estão sujeitos a mudança, transformações e desenvolvimento permanente, importando a investigação da origem e desenvolvimento desses processos sociais, socializados pelo *trabalho*.

Sugerimos realizar, assim, a construção do objeto de estudo a partir da concepção *dialética materialista*² da realidade, desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) em superação à dialética idealista de Hegel (1770-1831). No método marxiano, que conserva as leis e categorias fundamentais da dialética (totalidade, contradição, mediação) concebidas por seus antecessores, há a busca por aprofundar a historicidade humana, de maneira a interpretar os processos sociais não como uma questão de lógica, mas com vistas à “prática efetiva de transformação da sociedade em busca de uma sociedade de homens livres e iguais” (HAGUETTE, 1990, p. 15), que se dá, efetivamente, pelo *trabalho* humano ativo e construtor da história.

Para Marx; Engels (2010, p. 107), a concepção de que a história: “é, sobretudo, um guia para o estudo”, fazendo necessário examinar os processos sociais a partir das “condições de existência das diversas formações sociais.” Novamente, desvelar um processo social é investigar a origem e desenvolvimento desse objeto, a exemplo da longa pesquisa marxiana ao conceber a estrutura da sociedade burguesa, a partir do olhar materialista que entende os modos de produção constituídos de forças produtivas e relações sociais de produção - base para a compreensão do método de Marx.

A contribuição da tradição marxista é essencial para nossa abordagem, já que favorece a análise crítica das políticas públicas, que consiste em “situar e analisar os fenômenos sociais em seu *complexo e contraditório* processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 38) [grifos das autoras], recusando, nesse sentido, a análise da política como fato social isolado a partir de sua expressão pela forma, aparência e imediatez.

O trânsito dialético entre fenômeno e essência, entre negação da evidência e conquista da concreticidade, por consequência, nos parece ser uma importante característica do método marxista, já que supera a “pseudoconcreticidade” (KOSIK, 1986, p. 11) da fenomenologia, desnaturalizando ações humanas. Em nosso estudo,

² Nas palavras de Paulo Netto (2011, p. 40-53), sobre a importância de considerar o objeto para a escolha do método: “Este ponto de partida não expressa um juízo ou uma preferência pessoais do pesquisador: ele é uma exigência que decorre do próprio objeto de pesquisa”. Ademais, referindo-se à fidelidade de Marx a seu objeto de estudo: “é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador”.

significa dizer que as políticas públicas analisadas são apreendidas como um “momento da totalidade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 40), e por isso devem ser assimiladas em sua pluri-causalidade e funcionalidade, inseridas no espaço concreto da sociedade capitalista burguesa, portanto possuidoras de um lugar histórico e não naturais e óbvias a qualquer sociedade e/ou modo de produção.

É a ótica da totalidade – Kosik (1986, p. 35) a interpreta como a “realidade como um todo estruturado, dialético” –, “e não a predominância das causas econômicas na explicação da história que distingue de forma decisiva o marxismo da ciência burguesa” (LUKÁCS, 1974, p. 14). Ou seja, romper com o determinismo econômico (por vezes, vinculado equivocadamente à teoria marxiana) é também uma preocupação na análise dos processos sociais aqui sugeridos, importando mais e exatamente o estudo da realidade que vai além dos fenômenos, e que está em permanente relação com a totalidade (OLIVEIRA, 2008).

Na dialética, o conhecimento do real faz o movimento de abstração à apreensão do concreto – movimento que, para Marx (1982, p. 14), é a “maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado”. A apreensão do concreto é possível pela identificação das “múltiplas determinações e relações do fenômeno”, além disso, pela investigação das “*categorias gerais* (partes do todo) para, através da análise da estrutura interna do fenômeno, chegar a sua síntese” (ROSDOLSKY, 2001 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 42) [grifo nosso]. Conforme Paulo Netto:

o que são “categorias”, das quais Marx cita inúmeras (trabalho, valor, capital etc.)? As categorias, diz ele, “exprimem [...] formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada” – ou seja: elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias *ontológicas*); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias *reflexivas*) (PAULO NETTO, 2011, p. 46-47) [grifos do autor].

A investigação de categorias se faz necessária, haja vista a impossibilidade de conhecimento do todo, sem particioná-lo pelo que lhe é mais distintivo. Também se reconhece a importância de conjugar “a análise diacrônica (da gênese e desenvolvimento) com a análise sincrônica (sua estrutura e função na organização atual)” (PAULO NETTO, 2011, p. 49), pois a apreensão das categorias necessita ser situada temporalmente e historicizada, portanto não eternizadas. Afinal, nas palavras

do autor, elas são “históricas e transitórias”, adquirindo validade somente no seu marco.

Também nesta Dissertação, é pelo conhecimento das categorias objetivas, intelectivas, reflexivas, históricas e transitórias (*Estado, Capitalismo, Política Pública de Turismo, Pobreza, Inclusão Social, Desemprego, Trabalho, Turismo*) de nosso objeto, que podemos nos aproximar da apropriação do concreto que almejamos, isto é, responder ao problema proposto para a dissertação: “Como o processo de implantação das Políticas Públicas de Turismo, a partir da criação do Ministério do Turismo no ano de 2003, propõe-se a contribuir para a inclusão social e alívio à pobreza?”.

Pragmaticamente, busca-se analisar o papel do Estado, atentando-se ao contexto capitalista no qual está inserido, a partir da discussão sobre como a principal Política Pública de Turismo do país pode contribuir no alívio à Pobreza. Esta se configura especialmente pela variável Desemprego, e o que se busca analisar é a Inclusão Social que se dá através do Trabalho na atividade econômica do Turismo.

Igualmente importante é delimitar o escopo e a articulação das categorias do próprio método dialético, que são utilizadas como óculos para a leitura estruturante de nosso objeto; trata-se das categorias de *Totalidade*, de *Contradição* e de *Mediação* – núcleo da concepção teórico-metodológica de Marx. Para Paulo Netto (2011, p. 57), “a *totalidade* concreta e articulada [...] é uma totalidade dinâmica”, em que sua dinamicidade é resultado do “caráter *contraditório* de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica”; cabe ao pesquisador investigar as relações que se dão nessas totalidades a partir de suas *mediações* – já que as relações não são imediatas –, “não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade”.

Cheptulin (1982, p. 5; 19) coloca que é através das categorias da dialética que é possível correlacionar o particular e o geral na realidade objetiva e na consciência, bem como “a colocação em evidência da origem das essências ideais e da relação destas últimas com as formações materiais, com os fenômenos da realidade objetiva”. É pelo conhecimento e análise do sistema de categorias que podemos nos movimentar do abstrato ao concreto, do fenômeno à essência, por esse sistema ser um conjunto de “conceitos que refletem [...] os aspectos e os laços universais da realidade objetiva”, de maneira que o movimento do retorno dos

conceitos à realidade objetiva permite explicar o porquê das coisas. Assim, é com essa “vigilância epistemológica” (BACHELARD, 1968) – baseada no entendimento sobre a totalidade, contradição e mediação dos processos estudados – que analisamos nosso objeto nesta Dissertação.

Assim, tendo em vista nosso objeto de análise congregando o tripé *Estado, Política Pública e Pobreza*, a reflexão proposta observa a sequência: 1. Como se apresentam (totalidade); 2. Essência no capitalismo (contradição); 3. O que pode mediá-los de forma que possam ser elementos de transformação no sentido de “homens mais livres e iguais” (mediação). Esse roteiro busca entender as categorias do objeto à luz da dialética marxista, passando pelo desvelamento até a criticidade ativa.

Também com a inspiração da dialética hegeliana, a respeito do modelo triático – que põe em evidência três momentos essenciais da análise de um processo social, a saber: *tese, antítese e síntese* –, estruturamos o processo de teorização nesta Dissertação. Para Demo (1980), o primeiro momento, a tese, é o da imediatez do universal vazio, da totalidade abstrata; o segundo, a antítese, é o da negação da tese, da análise das determinações, relações e categorias do fenômeno, assim como suas respectivas contradições; e o terceiro, a síntese, é o da totalidade concreta, da superação dos outros momentos. Além disso:

Toda tese, por força da historicidade intrínseca, desenvolve dentro de si a dinâmica contrária, que a leva a gerar as contradições necessárias e suficientes para a superação. Superando-se determinada fase, entramos numa formação seguinte, dita síntese, em vários sentidos: porque é superação por elevação, de outro, porque traz em si o resultado da superação de conteúdos específicos da estrutura do conflito social, o que permite dizer que nenhuma síntese apenas repete a tese: ademais, porque sugere a ideias de totalidade histórica, particularmente no sentido da unidade dos contrários a síntese não destrói, antes neles se repete, revive, reinventa. A antítese não é fase. Sendo negativa, é o que falta na tese, é o movimento da sua superação. A radicalidade da antítese condiciona a radicalidade da mudança: a quantidade e a qualidade do novo, na síntese está na proporção da radicalidade da antítese (DEMO, 1980, p. 62).

A pesquisa de Dissertação, nesse sentido, conjuga o conhecimento acumulado e produzido (*Parte I. Quadro Teórico: O que se conhece*), com as práticas particulares (*Parte II. Construção do Objeto: O que se apresenta*), sintetizado e estruturado na tentativa de resposta ao problema de pesquisa (*Parte III. Quadro Analítico: O que se critica*), de maneira que as categorias de totalidade,

contradição e mediação possam ser trabalhadas em todo ciclo dialético, em relação ao processo analisado. Ora, como já alertado por Demo (1980), a superação de determinada fase é engendrada exatamente na fase anterior, fazendo com que todas essas fases (ou, como propomos, Partes) estejam articuladas pelo desafio da mudança e superação, a partir da criticidade política.

Vale notar que, para Marx, não faz sentido a abordagem do método dialético sem que essa esteja cravada no campo da atividade política, de maneira que traduza um materialismo ativo, da “verdade sobre a luta de classes”, enquanto “arma metódica e política (revolucionária)” (HAGUETTE, 1990, p. 15). Ou seja, optando pelo método marxiano, assumimos o desafio de construir dialeticamente nosso objeto enquanto atividade de um sujeito de “carne e osso” e criador de história, atribuído de consciência de classe e dela defensora, além de crítico de sua alienação pelas relações produtivas/sociais de dominação.

II. Características e Técnicas da Pesquisa

Ainda seguindo o quadro metodológico dialético materialista, a apreensão de nosso objeto de estudo nesta Dissertação guia-se pela aproximação à essência, à estrutura e à dinâmica dos processos sociais estudados, em detrimento da aparência ou forma do objeto. E, assim, utilizamos os instrumentos e técnicas de pesquisa como meios para a apreensão da matéria – embora esses não possam ser confundidos com o método (PAULO NETTO, 2011).

Tendo esse objetivo em mente, e sabendo que o desvelamento de uma Política Pública requer uma valiosa desconstrução das formas rígidas e paradigmáticas das políticas públicas, utilizamos de diferentes campos do conhecimento para nossa abordagem dialética de abstração do real e superação, configurando a pesquisa como interdisciplinar – que, de acordo com o que pensam Laville; Dione (1999), implica em abordar os problemas de pesquisa relacionando às diversas disciplinas das ciências que no estudo serão úteis. A opção pelo termo interdisciplinar, em detrimento da multi e transdisciplinaridade, configura a emergente necessidade de que as disciplinas comuniquem-se e integrem-se, sem deixar cada qual suas especializações (DEMO, 2011).

Nossa pesquisa, visando o estudo da realidade concreta, versa especialmente sobre as seguintes subáreas do conhecimento: Economia Política e Economia do Turismo, abrangendo estudos das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Esse enquadramento proposto é justificado por Demo (2011), para quem a pesquisa interdisciplinar, sendo reflexo de uma realidade complexa e multifacetada, configura-se como um trabalho de grupo, em que cada especialista traz sua contribuição aprofundada (a exemplo de um Economista e um Turismólogo), com vistas a (re)construção de conhecimento mais fiel à realidade concreta e complexa.

Guiados pela dialética marxista, faz sentido a utilização de uma abordagem qualitativa no estudo, a qual é apropriada para obtenção de um conhecimento mais profundo e detalhado das políticas públicas estudadas, “em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação” (OLIVEIRA, 2008, p. 37). Pontua-se que as características da pesquisa qualitativa favorecem a apreensão do real proposto pelo método dialético, que, por sua vez, se direciona para a prática da abordagem qualitativa, configurando uma via de mão de dupla. É por isso que, para Demo (2011, p. 151), “toda proposta de captação da realidade (metodologia)” – a exemplo da abordagem qualitativa sugerida para o trabalho – “está sempre a reboque da teoria na qual se definem os contornos mais relevantes da realidade”.

Para Haguette (1995, p. 20), a “pesquisa qualitativa é uma reação contra o paradigma estrutural quase sempre associado a modelos quantitativos de análise” (reduzindo equivocadamente a teoria marxiana), superando-os através de um movimento reflexivo e crítico das categorias do objeto, embora sem deixar de lado a sistematização da análise. A esse respeito, Demo (2011) pondera que a abordagem qualitativa não é simplesmente a negação da quantitativa, mas, sim, a busca por horizontes substanciais; o estudo de um objeto complexo e não-linear; o trato com fenômenos intensos, para além da extensão; a politização dos processos e sujeitos sociais; e, finalmente, a dialética dos fenômenos, enquanto dinâmicos e contrários.

As características básicas da pesquisa qualitativa, segundo Creswell (2007), são: ocorrência em cenário natural; utilização de mecanismos múltiplos, interativos e humanísticos de coleta de dados; emergente nas questões de pesquisa e perspectivas teóricas, em detrimento da pré-configuração estrita da pesquisa; fundamentalmente interpretativa, sem desconsideração da descrição e da análise; necessidade de macroanálises holísticas dos fenômenos sociais; utilização de

raciocínio complexo multifacetado, interativo e simultâneo; e, por fim, para Lüdke; André (1986), maior ênfase nos processos do que nos produtos.

O nível de detalhamento da pesquisa que se segue conjuga os tipos exploratório e explicativo, embora com ênfases diferenciadas. Para Deslauriers; Kérisit (2008, p. 130), a pesquisa qualitativa é comumente utilizada para exploração de determinadas questões na realidade social, configurando-a como de nível exploratório, cujo objetivo é “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” e, portanto, apropriado para temas de pesquisa ainda não explorados, com dificuldade de formulação de hipóteses (GIL, 2007, p. 43). Desse modo, a principal entonação dada à pesquisa desta Dissertação é a exploração de abrangências e prioridades da principal Política Pública de Turismo do país, no tocante da temática de inclusão social e alívio à pobreza, propondo uma visão totalizante acerca dessa política e desconstruindo conceitos rígidos em relação à mesma.

Entretanto, não faz sentido a finalização da pesquisa, sem que essa seja sintetizada exatamente pela explicação das determinações e categorias gerais que constituem os fenômenos estudados, as Políticas Públicas de Turismo, a partir da concepção materialista dialética. Gil (2007, p. 44) descreve a pesquisa explicativa como aquela que “tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”, aprofundando o conhecimento sobre a realidade, as razões das coisas.

As técnicas de pesquisa da Dissertação seguem o delineamento bibliográfico (fontes secundárias) e documental (fontes primárias), ou seja, uma documentação indireta³. Não buscamos esgotar todo o tema proposto nesta Dissertação, mas sim construir uma reflexão sólida e crítica sobre Estado, Políticas Públicas e Pobreza, bem como, e aqui se encontra o ineditismo deste trabalho, estabelecer conexões entre algumas categorias que costumam aparecer separadamente nos trabalhos acadêmicos de turismo, como políticas públicas de turismo e mercado de trabalho no turismo.

Como indicam Lakatos; Marconi (2008), a pesquisa bibliográfica abrange todo material já tornado público referente ao tema de estudo, desde a imprensa

³ Vale notar que, como já aparenta ao leitor, não caracterizamos este trabalho como puramente teórico, haja vista o instrumental de dados documentais utilizados, mas decerto não é um trabalho empírico, com a obrigatoriedade de trabalho de campo.

escrita a publicações científicas, contemplando uma ampla gama de fenômenos; além disso, para Deslauriers; Kérisit (2008), a pesquisa deve funcionar como instrumento da construção permanente do objeto do pesquisador, o que inclui também a análise dos dados, enquanto momento de equilíbrio entre a teoria e empiria.

A técnica bibliográfica, considerada lentes ou perspectivas teóricas em pesquisas qualitativas para Creswell (2007), é balizada pelos assuntos: Estado e Políticas Públicas; Pobreza no Brasil; e Turismo e combate à pobreza. Vale notar que, conforme compreende Paulo Netto (2011, p. 55), o marco bibliográfico da pesquisa deve corresponder à teoria social marxista, alinhavada com a proposta metodológica da dialética materialista, afinal, “não é possível, senão ao preço de uma adulteração do pensamento marxiano, analisar o método sem a necessária referência teórica e, igualmente, a teoria social de Marx torna-se ininteligível sem a consideração de seu método”. Daí a importância de uma construção teórico-metodológica devidamente estruturada.

Já a pesquisa documental abrange materiais que ainda não foram tratados analiticamente, sejam esses escritos ou imagéticos, contemporâneos ou retrospectivos, a exemplo dos documentos oficiais ou das fotografias. Essa técnica – a qual, segundo as autoras Lüdke; André (1986, p. 38), “busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse” – constitui uma fonte estável e rica em termos de evidências que fundamentem as afirmações do pesquisador.

O documento-base desta Dissertação é o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (elaborado e publicado pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, vinculada ao Ministério do Turismo). Vale notar que o foco dado a um único documento não restringiu a análise aos dados levantados neste - coube, nesse sentido, a construção de um *corpus* pertinente ao tema, que abarca, invariavelmente, “a experiência pessoal, a consulta exaustiva a trabalhos de outros pesquisadores que se debruçam sobre objetos de estudo análogos, bem como a iniciativa e a imaginação” (CELLARD, 2008, p. 298).

A análise documental do PNT, para Cellard (2008), conta com a importante vantagem de eliminar a possibilidade eventual de influência exercida pelo pesquisador ao objeto analisado, apesar do documento combinar informações as quais o pesquisador não domina, e com as quais não pode interagir. Essa análise

segiu o roteiro para a crítica de um documento sugerido por Cellard (2008): análise preliminar (aplica-se em cinco dimensões: contexto, autores, autenticidade, natureza do texto, conceitos-chave e lógica interna); e análise central (articulam-se as dimensões com a problemática do trabalho).

A análise preliminar se iniciou com a leitura detalhada do PNT. Essa leitura objetivou examinar as primeiras dimensões apresentadas por Cellard (2008), como se seguem:

- *Contexto*: Buscamos investigar e avaliar as referências feitas ao contexto social e a conjuntura política e socioeconômica nos quais o documento foi produzido. Embora em pouca quantidade e ênfase, algumas referências ao país, ao atual desenvolvimento econômico, e à ideologia política do governo daquele momento, são feitas no PNT;

- *Autores*: Procuramos elucidar a identidade da instituição responsável pela publicação do documento, buscando também sinalizar as concepções ou os valores desses mesmos autores, os quais eram ora relacionados ao Ministério do Turismo, ora relacionados ao Governo Federal. Atentamos também para trechos os quais indicavam metas e objetivos, pois esses requeriam, pela própria natureza do texto, autores e responsáveis para a sua realização;

- *Autenticidade*: Embora tratemos de um documento oficial, buscamos verificar os dados apresentados no PNT que são oriundos de instituições de pesquisa (e. g. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), além de outros dados provenientes da própria instituição. Essa verificação diz respeito principalmente à procedência das informações e à época em que as mesmas foram coletadas e tratadas;

- *Natureza do texto*: Procuramos respeitar e considerar as características da natureza do texto, levando em conta a sua estrutura, as formalidades oficiais, os padrões acadêmicos de linguagem, os subentendidos – todos enriquecidos de sentido para o pesquisador. Sobre sua natureza, o documento analisado é caracterizado como de domínio e arquivo público.

Optamos por fazer o exame da dimensão conceitos-chave e lógica interna, junto da análise central, que se iniciou com a segunda leitura do documento - leitura esta didaticamente sistematizada. Nesta, foram grifados frases e termos que apareciam repetidamente, indicavam conceitos-chave, sustentavam algum

argumento, contextualizavam algum assunto, ou faziam qualquer sentido à problemática desta pesquisa.

A partir desta sistematização, passamos, então, para a análise central. De posse do conteúdo fichado do PNT, junto das primeiras dimensões já realizadas, pudemos interpretar o documento, sintetizar as informações prioritárias e construir certas inferências (“a abordagem permanece tanto indutiva quanto dedutiva”, Cellard, 2008, p. 303). Essas inferências só são possíveis, porque, procedendo-se em um movimento de desconstrução e reconstrução dos dados do material original, fazemos as articulações necessárias a fim de responder nosso problema de pesquisa. Para o mesmo autor:

É esse encadeamento de ligações entre a problemática do pesquisador e as diversas observações extraídas de sua documentação, o que lhe possibilita formular explicações plausíveis, produzir uma interpretação coerente, e realizar uma reconstrução de um aspecto qualquer de uma dada sociedade, neste ou naquele momento (CELLARD, 2008, p. 304).

Desse modo, as mais significativas ideias, que se relacionam com as questões e categorias a *posteriori* desta pesquisa, buscam problematizar as teorias de Estado, Pobreza e Turismo, traçando relações teóricas e construindo desafios práticos, a partir dos conceitos-chave que foram evidenciados no PNT - os quais foram fundamentais na instrumentalização da análise de abordagem crítica proposta (BAUER *et al*, 2008).

Essa análise crítica pretendeu apontar conexões que possibilitam a proposição de novas explicações, interpretações, e também novas lacunas (que poderão ser continuadas em projetos futuros). A teorização desta etapa conta, assim, com a síntese crítica das contradições (tese-antítese) dos processos estudados ao longo do trabalho, a partir da definição e análise de questões analíticas.

III. Delineamento dos Capítulos

Algumas preocupações são fundamentais quando se trata de um marco teórico marxista. O combate à pobreza pode e deve ser considerado no escopo das

políticas públicas – a começar, é claro, por políticas econômicas que considerem o interesse no aumento do emprego, como é o caso na condução das políticas fiscal e monetária, por exemplo -, porque o Estado precisa ter um papel discricionário para que as classes mais pobres também possam melhor se integrar na relação capital-trabalho. O Estado, no capitalismo, tem a importante função de mediar a gestão dessa força de trabalho, valendo-se da principal tônica do capitalismo que, apesar de precisar dos trabalhadores, produz desemprego, e necessita estimular e garantir a exploração da força do trabalho para obter lucro.

Inserido na “**Parte I. Quatro Teórico (O que se conhece)**”, essa é a principal ênfase do primeiro capítulo, intitulado “**1. Estado e Políticas Públicas**”, que conta com as teorias e os estudos de Sader (1993), Marx (2005; 1991; 1986; 1982), Engels (1980), Marx; Engels (1988; 1970), Harvey (2006), Jessop (1977), Lenin (2010), Mollo (2001), Poulantzas (1971 a; 1971 b; 1978; 1977), Miliband (1969; 1973), Brunhoff (1985), Rodrigues (2010), Behring; Boschetti (2011), Pereira (2004), Hobsbawm (2004), Scott (2002), Ianni (2004), Castel (2005), Paulo Netto (2001) e Ianamoto (2001). Para esse debate, reiteramos a prioridade do pensamento marxista, para o qual não se deve negligenciar o sistema econômico vigente como condição primeira da análise do Estado e das políticas públicas. Essa opção passa pela abordagem marxista de Poulantzas (1971 a; 1971 b; 1978), para quem o papel do Estado, no contexto do modo de produção capitalista, não deve ser considerado simples objeto dessa classe, dada sua certa autonomia diante das classes.

Também adotamos, segundo a ótica marxista, o entendimento de que o tema das políticas públicas está ligado às “instituições como instrumentos importantes de transformação social e efetivação dos direitos de cidadania”, as quais funcionariam como mecanismo de alcance do “objetivo da emancipação da classe operária” (RODRIGUES, 2010, p. 30). Ademais, defendemos que uma política social – como estratégia de ação do Estado - “só adquire significação prática e teórica na medida em que for sistematicamente vinculada a uma questão [social]”, isto é, a política deve objetivar “resolver uma questão posta na esfera das relações sociais, conferindo, ou não, bens, serviços e direitos reivindicados por uma coletividade” (PEREIRA, 2004, p. 121, 119).

No segundo capítulo, intitulado “**2. Pobreza e suas interfaces**”, trabalhamos com os autores: Amado; Mollo (2003), Salama; Valier (1975), Salama (2002), Arbache (2003), Medeiros (2005), Osório (2005), Carneiro (2003), Ferreira *et al*

(2006), Dedecca (2005), Soares (2006), Soares *et al* (2006), Lautier; Salama (1995) e Figueiró (2010). Aqui, quando falamos em combate à pobreza, precisamos inicialmente mostrar que o aumento da pobreza, paralelamente às desigualdades socioeconômicas, é potencializada pela variável desemprego, que é, por sua vez, uma consequência do sistema capitalista. A criação do chamado exército industrial de reserva, ou de superpopulação relativa de trabalhadores, segundo Marx, é inerente à lógica capitalista. O desenvolvimento tecnológico buscado com vistas ao aumento da mais-valia relativa é poupador de mão-de-obra e, por isso, produz um desemprego do tipo estrutural (AMADO, MOLLO, 2003; SALAMA, VALIER, 1975).

O retrato atual dessa pobreza no país é, segundo Arbach (2003), marcado pela maior incidência nas regiões políticas Nordeste e Norte, afetando percentualmente maior parte da população, que ainda é maior entre os negros. Ademais, a pobreza no Brasil não existe por falta de renda, mas, sim, em razão da péssima distribuição dessa renda – distribuição que vem melhorando nos últimos anos, mas que ainda continua alta. De fato, desigualdade de renda, de educação e de posse de ativos são fatores de aumento e existência da pobreza, junto do fator desemprego, que ainda permanece como a principal razão da pobreza no capitalismo (alavancado pelo refinamento de tecnologia poupadora de mão-de-obra).

Vemos também nesse capítulo que, ainda com o crescimento da economia do país, esse não é suficiente para erradicar a pobreza, de maneira que é preciso garantir que os benefícios trazidos com esse crescimento sejam acessados por todos, inclusive e especialmente pelos pobres. Daí a necessidade de políticas redistributivas, focadas na transferência de renda (com e sem condicionalidades); políticas de educação (investimento de longo prazo para o alívio à pobreza, mas com retorno perene); e políticas que facilitem o microcrédito, por exemplo.

No segundo momento da Dissertação, trazemos a “**Parte II. Construção do Objeto (O que se apresenta)**”. Nesta, temos o capítulo intitulado “**3. Turismo e Políticas Públicas**”, no qual a discussão crítica foi feita a partir da leitura dos autores: Sancho (2001), Camargo (2002), Siqueira (2005), Dumazedier (2000), Lafargue (1983), Camargo (2003), Panosso Netto (2013), Urry (1996), Adorno (2002), Krippendorf (2009), Barretto *et al* (2003), Cruz (2000; 2006), Gastal; Moesch (2007), Beni (2006), Barretto (2000), Ouriques (2005) e Ripoll (2003). No primeiro item desse capítulo, historicizamos o turismo do ponto de vista de sua progressiva mercantilização, que se inicia com a consolidação das revoluções industriais na

Europa em meados do século XVII e, a partir dessas, a conquista de alguns direitos pelos trabalhadores, os quais tornam possível se pensar na ocupação do tempo livre pelas viagens turísticas (SIQUEIRA, 2005). A apresentação da história social do turismo é importante em nosso estudo por justificar o conceito do turismo fundamentado no deslocamento de pessoas pelo território, que carrega os traços da mercantilização da sociedade capitalista.

Em seguida, buscamos desconstruir a superficialidade com que é trabalhada a temática de política pública de turismo, limitada muitas vezes à descrição de como se daria o aconselhável “ordenamento da atividade”. O histórico recente das políticas públicas de turismo no Brasil, iniciadas por volta do fim da década de 1960, é marcado pela fraca articulação com outras políticas setoriais, pela centralização de planejamento e coordenação da política de turismo, pela ausência da definição clara de objetivos, metas e prioridades, dentre outras questões apontadas por Beni (2006). O setor do turismo observou e observa, ainda, ações que se justificam pelos altos números de fluxos de passageiros, aumento da participação no PIB nacional, etc.

Por fim, no terceiro momento da Dissertação, na “**Parte III. Quadro Analítico (O que se critica)**”, temos o capítulo intitulado “**4. Relações Teóricas e Desafios Práticos**”, no qual objetivamos analisar mais profundamente as relações e os desafios que demandam nosso problema de pesquisa, tanto no tocante conceitual das categorias do objeto, como no tocante da formulação de políticas públicas que se comprometem com a questão da redução da pobreza no país. Vale notar que, nesse sentido, não obstante os avanços nos debates sobre as políticas públicas de turismo nos últimos anos, especialmente a partir da implantação do Ministério do Turismo em 2003, muitas lacunas ainda estão esquecidas.

Assim, a partir da interpretação do Plano Nacional de Turismo 2007/2010, fizemos a reflexão de algumas inferências, que se relacionam com as questões e categorias a *posteriori* desta pesquisa. O objetivo deste capítulo é traçar relações teóricas e construir desafios práticos, visando uma ampla inter-relação das categorias do objeto e também visando um olhar macro sobre as Políticas Públicas de Turismo, particularmente no que se relaciona ao instrumental que o PNT 2007/2010 oferece.

Parte I. QUADRO TEÓRICO (O que se conhece)

A história de todas as sociedades, até hoje, tem sido a história da luta de classes. Opressores e oprimidos estiveram em permanente oposição; travaram uma luta sem trégua, ora disfarçada, ora aberta.

Karl Marx (*Manifesto Comunista*, 1848)



1. Estado e Políticas Públicas

1.1 Teoria Marxista de Estado: da autonomia da sociedade à autonomia relativa da economia

As concepções de Estado são fundamentadas, basicamente, por duas correntes tradicionais nas Ciências Sociais, cujos principais idealizadores são Max Weber (1864-1920) e Karl Marx (1818-1883). Algumas abordagens weberianas, contemporâneas à obra marxista, entendem o Estado como uma instituição autônoma em relação à sociedade, portanto uma instituição dotada de certa funcionalidade, qual seja a monopolização da violência física, organizada numa relação política de dominação. Já a contribuição marxista à concepção de Estado é a de compreendê-lo enquanto uma unidade de classe, portanto estritamente ligado às relações sociais de produção por ela determinados (SADER, 1993), no sentido de zelar pela ordem dominante, e como algo necessário no capitalismo, em particular no que se refere à gestão de força de trabalho.

Para Weber, o Estado é o resultado de um processo histórico-sociológico de concentração e centralização de poder em uma estrutura ou agrupamento político, através de coerção física, que estaria posta em oposição aos poderes privados e dispersos. Uma associação política é denominada Estado “quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes”, “dentro de determinado território geográfico” (WEBER, 1991, p. 34).

Também em outra obra, Weber (2009, p. 60) observa que o Estado não deverá ser definido por seus fins, ao contrário, pelo meio que lhe é próprio, retomando a condição de “uso da coação física” reivindicada pelos dominadores, para conceituá-lo. Com esse objetivo, o Estado moderno, que tem na estrutura burocrática sua principal característica, reúne os meios materiais de gestão sob autoridade dos dirigentes.

Pode-se compreender que a definição de Estado, para Weber, privilegia sua organização burocrática, dada especialmente pelo exercício dos instrumentos de repressão física organizada (forças armadas, polícia, tribunais), o qual, por sua vez,

legitima-se por corresponder ao interesse geral e aos limites legais e racionais. Ademais, cabe a coação física somente ao Estado, isto é, essa não é diretamente praticada pelos agentes/instituições sociais que detêm o domínio das relações de produção.

Aqui optamos por priorizar o pensamento marxista, que parte do pressuposto que a análise política do Estado é superficial, necessitando assim do viés histórico-econômico e estrutural para conceituá-lo e criticá-lo, ou seja, não se deve negligenciar o sistema econômico vigente como condição primeira da análise do Estado.

Essa concepção de Estado, embora não apresentada sistematicamente nas obras de Marx, tem início com a crítica da filosofia do direito proposta por Hegel, para quem o Estado moderno era a “racionalização da vontade livre” e esfera de conciliação entre Estado e sociedade civil. Marx sugeriu, de maneira oposta, que o Estado necessariamente possui uma natureza de classe e, justamente em função disso, o Estado representa “a separação do povo em relação à sua ‘vontade genérica’” (MARX, 2005, p. 21).

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites de “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas pouco acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1980, p. 191).

A crítica de Marx; Engels dá conteúdo à interpretação materialista do Estado, refutando o idealismo filosófico de Hegel, portanto, o Estado é considerado uma “forma independente”, manifestada em função das contradições entre os interesses civis e coletivos, baseadas na estrutura social. Retoma-se, assim, o caráter classista do Estado, o qual, tendo de assumir uma existência “independente”, “para garantir o interesse comum, torna-se o lugar de um ‘poder alienígena’, por meio do qual pode dominar os indivíduos e os grupos” (HARVEY, 2006, p. 80).

O Estado contaria com dois traços característicos. O primeiro traço, aproximando-se da abordagem weberiana, é a caracterização do Estado “pelo agrupamento dos seus súditos de acordo com uma divisão territorial [...] Essa organização dos súditos do Estado conforme o território é comum a todos os Estados”. O segundo, indo de encontro ao que pensou Weber, “é a instituição de uma força pública, que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população” (ENGELS, 1980, p. 192).

Ainda em Marx, é possível verificar outras acepções sobre Estado. Dessas, incluindo também as escritas pelos autores clássicos do marxismo Engels e Lenin, Jessop (1977) pôde enumerar seis, as quais corroboram a natureza classista do Estado. Instituição parasita (MARX, 1991), instrumento da classe dominante (MARX; ENGELS, 1988), fator de coesão de uma sociedade (ENGELS, 1980; LENIN, 2010), conjunto de instituições especializadas geradas pela divisão do trabalho (ENGELS, 1980; LENIN, 2010), sistema de poder político formado para defender os interesses a longo prazo de classe (LENIN, 2010; MARX, 1986) e reflexo do sistema de relações da luta de classes (MARX, 1982) são as abordagens mapeadas.

Ademais, contemporaneamente, neomarxistas propuseram debater o conceito de Estado, investigando a necessidade do avanço teórico no âmbito das especificidades do Estado no capitalismo. Em linhas gerais, se há autores que defendem o papel do Estado em melhoras obtidas pelos trabalhadores em vista da sua autonomia relativa com referência às classes, há outros que privilegiam o papel da luta de classes nessa análise e a derivação lógico-histórica do Estado para bem apreender seu papel. Essa discussão, analisada e interpretada por Mollo (2001), é feita inicialmente por Poulantzas (1971 a e b, e 1978) e Miliband (1969, 1973) e, em seguida, é aprofundada por correntes mais atuais, como os regulacionistas, reformulacionistas, no primeiro caso; e pelos demais autores e teóricos da luta de classes, no segundo.

Para Sader (1993, p. 14), o que está presente como pano de fundo em todas essas abordagens, e daí a necessidade de considerar essa condição em nossa análise sobre Estado, é exatamente as demandas, implicações e características essenciais do modo de produção capitalista. Logo, independente das múltiplas abordagens marxianas e marxistas à concepção de Estado e, em um segundo

momento, das divergências entre as concepções neomarxistas - intensificadas no início da década de 1970, quando a teorização de Estado toma a cena nos estudos da Ciência Política -, a contextualização acerca do modo de produção vigente faz-se necessariamente importante para o entendimento sobre a concepção marxista de Estado.

Como sugerido acima, a discussão mais recente sobre o papel do Estado em Marx gira mais precisamente em torno do debate entre Miliband e Poulantzas, que divergem a respeito do Estado, mais particularmente para o que nos interessa aqui, sobre a possibilidade de contar com o Estado para melhorar a posição do trabalhador na relação capital-trabalho. Para o primeiro, mais do que apenas atentar-se à relação entre Estado e o modo de produção capitalista, não se pode negligenciar a interação entre necessidades e limites próprios da incoerente reprodução capitalista, bem como omitir a identificação do poder do Estado ao da classe hegemônica, em que o Estado seria “o braço da burguesia” (MOLLO, 2001). Pouco ou nada, portanto, se pode esperar dele para melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho.

Harvey (2006, p. 81), nesse sentido, também analisa a concepção do Estado enquanto instrumento de dominação de classe. Retomando os escritos de Marx; Engels (1970), sugere que esse uso do Estado, a favor dos interesses de determinada classe, gera uma nova contradição, qual seja a de exercer o poder, em seu próprio interesse classista, legitimado pela idealização abstrata do interesse comum. Para isso, o autor apresenta duas estratégias de diminuição, com ressalvas, dessa contradição: o Estado “deve parecer independente e autônomo em seu funcionamento [...] ter toda a aparência de autonomia diante das classes dominantes”; bem como idealizar interesses gerais de maneira “ilusória”, a partir da universalização das ideias como “ideias dominantes”. A abordagem de Miliband, de negação da neutralidade do Estado, fortaleceria, pois, a noção de resistência popular e movimentos sociais, os quais seriam os meios que poriam freio ao seu poder, esse vinculado aos interesses classistas.

Em uma segunda linha, ainda de acordo com a autora (MOLLO, 2001, p. 3), referindo-se a Poulantzas, “o Estado é o ‘fator de coesão’ dos diferentes níveis de uma formação social, os níveis econômico, político e ideológico, com função de regulação de seu equilíbrio global”. O caráter funcional do Estado, tomando o conjunto das suas diversas funções, portanto, se daria com vistas à coesão da

sociedade. Ainda que essas funções possam representar os interesses políticos da classe hegemônica (como afirmado por Miliband), o Estado, no contexto de modo de produção capitalista, não deve ser considerado simples objeto dessa classe, dada sua certa autonomia diante das classes ou frações dessas (autonomia que depende, particularmente, da luta política das classes dominadas).

O Estado capitalista é, então, para Poulantzas, um estado - nacional - popular - de classe, no sentido de um Estado cujo poder institucionalizado tem uma unidade própria de classe, mas se apresenta como Estado nacional popular, representando a unidade política de agentes privados entregues a antagonismos econômicos, antagonismos estes que cumpre ao Estado ultrapassar (MOLLO, 2001, p. 3).

Poulantzas acrescenta outra questão para sua percepção sobre Estado, quando confirma que esse tem um papel “constitutivo e reprodutivo” da reprodução do capital, presença que se dá conforme “os estágios e fases do próprio capitalismo” (POULANTZAS, 1977, p. 17). Outra razão pela qual é possível pensar no Estado como possibilidade de melhorar a posição do trabalhador na relação capital-trabalho, é que o Estado, apesar de ser de classe, não se confunde com a relação de exploração (BRUNHOFF, 1985).

Sader (1993, p. 14) também comenta essa questão, corroborando a necessidade acerca da contextualização do modo de produção capitalista e exemplificando: “o Estado liberal correspondendo a uma autodeterminação completa do capitalismo [...]; o Estado nos países subdesenvolvidos, cuja força é correlata à incapacidade de acumulação de capital pela burguesia desses países”.

Ainda havendo tal relação entre Estado e capitalismo, Poulantzas defende a “separação relativa” entre o Estado e a economia, vinculada “à desapropriação (à separação na relação de posse) dos trabalhadores de seus objetos e meios de trabalho e ligada, assim, à especificidade da constituição das classes e da luta de classes, sob o capitalismo” (POULANTZAS, 1977, p. 16). Aqui cabe notar que, conforme aponta Mollo (2001), essa relativa autonomia do Estado em relação à economia, admite a separação do Estado do domínio econômico da classe hegemônica, sem causar ameaça ao capitalismo. Além disso, e o que nos parece ser mais interessante para esse estudo, essa autonomia admite pensar, em termos marxistas, no surgimento de uma política social atenta à classe dominada ou que melhore sua posição na relação capital-trabalho.

Rodrigues (2010, p. 30), em relação às políticas sociais, lembra que a emancipação pode ocorrer ou pode ser buscada a partir de políticas públicas em vista da possibilidade da relativa autonomia do Estado, apesar da admissão de restrições aos ganhos da classe dominante. Isso se daria através da aproximação dos valores da partidarização operária. É essa autonomia que permite que a posição dos trabalhadores na relação capital-trabalho possa melhorar, sem, no entanto, comprometer a dominação capitalista.

Behring; Boschetti (2011, p. 51-52) consideram que as políticas sociais são decomposições e demandas relativas à questão social no capitalismo – “cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”. Isto é, a política social é elemento constitutivo para a compreensão das expressões da questão social, que são explicadas pelo “processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, acrescida da desigualdade social e do crescimento relativo da pauperização”.

Pereira (2004, p. 120) também destaca a importância de se analisar a questão social para a política pública, no sentido de que tais questões são:

necessidades e demandas socialmente problematizadas por atores sociais estratégicos e com poder de pressão, que crêem poder fazer algo para mudar “estados de coisas” preexistentes e se mobilizam porque possuem condições de promover a incorporação de seus pleitos na agenda política. Só quando um problema se transforma em questão é que as políticas, como estratégias de ação, surgem.

Historicamente, as primeiras expressões da questão social são verificadas exatamente com as mínimas respostas do Estado ao panorama de exploração do trabalho fabril e de desigualdade, que se configuravam nas sociedades industriais (princípio do capitalismo mundial), como consequência da própria consciência coletiva dos trabalhadores. As Revoluções de 1848, enfocadas por Hobsbawm (2004), são decisivas para a definição legal de 10 horas da jornada de trabalho, mesmo apresentada como legislação de exceção. Assim, a legislação fabril é pioneira no tocante ao papel do Estado em relação aos trabalhadores, marcando o início da concessão de direitos sociais.

Scott (2002, p. 108), ao escrever sobre a questão social na perspectiva das mulheres, retomando o histórico da Revolução de 1848, recorda que “Direito ao

trabalho” foi o grito de guerra dos homens e mulheres os quais reivindicavam não somente o acesso ao emprego, mas “a garantia de um meio de vida, a possibilidade de ganhar um salário decente”. Esse se configurava o principal tom daquilo que seria conhecido por questão social, de maneira que tais problemas sociais passariam a ser alvo das discussões no campo político, juntamente com o direito ao voto, direito à propriedade privada e direito da mulher.

No Brasil, a questão social também marcou a atuação do Estado, especialmente com o declínio do regime escravocrata, como aponta Ianni (2004). De fato, a atenção do Estado não abalou o *status quo* de um Estado classista, mas passou a reconhecer que a questão social deveria ser tratada como problema político, não mais de polícia. Como não poderia ser diferente da realidade europeia, resguardadas as peculiaridades da pobreza na América Latina, a questão social aqui é constituída pelas desigualdades e antagonismos de uma sociedade, ora moderna e industrial, ora primitiva e miserável, porém atada por relações, estruturas e processos comuns.

A esse respeito, Rodrigues; Sierra (2011, p. 31), ao trabalharem os impasses da judicialização da questão social, lembram que a regulação das relações sociais, não diminuiu, ao contrário, a perspectiva dos direitos passou enormemente para o campo jurídico, no sentido de exercer a função de controle e coerção, respaldado pela bandeira da cidadania; o mesmo valeria para a proteção social dos trabalhadores. Não nos parece fácil, porém, acreditar que a questão da justiça social seja solucionada pelas vias jurídicas - que não deixaram de ser adotadas desde então, embora fora do campo da repressão. Como apontam as autoras, *apud* Castel (2005), as leis tornam-se progressivamente mais rigorosas, “a fim de inibir o perigo da dessocialização num mundo que perdeu a referência da integração social pelo trabalho”.

Vê-se que uma das principais razões equivocadas em encarar a questão social enquanto processo criminal é exatamente a naturalização da questão. Ora, aqui compartilhamos a opinião de Paulo Netto (2001, p. 46), para quem a questão social “não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital”. Isto é, nessa perspectiva de análise, a questão social deverá ser desnaturalizada, uma vez que é fruto e parte indissociável das relações sociais capitalistas, sendo, portanto,

indicativo emblemático das desigualdades sociais presentes, estruturalmente, no modo de produção capitalista.

Nessa abordagem, somente a luta do governo pelo “combate à pobreza e a exclusão social” para a resolução da questão social ainda é pouco. Ao contrário, o enfrentamento da questão social requereria também:

[...] a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública (IANAMOTO, 2001, p. 10).

No próximo capítulo, veremos como a pobreza é entendida neste trabalho, em face das múltiplas abordagens sobre o tema. A partir da teoria marxista, apresentamos a pobreza como sendo fruto da alta desigualdade de renda, somada à falta e precariedade de emprego. Por ora, finalizamos este capítulo reiterando que o Estado precisa ter um papel discricionário para que as classes mais pobres também possam se integrar ou se inserir melhor na relação capital-trabalho, já que nesta relação só é possível se desvencilhar com o fim do próprio capitalismo.

2. Pobreza e suas interfaces

2.1 Pobreza no Brasil: da concentração de riqueza ao desemprego

Muitas são as abordagens sobre a definição de pobreza – que é hoje foco do estudo de diversas áreas do conhecimento (Serviço Social, Geografia, Ciências Políticas, Sociologia são apenas algumas). Nesta dissertação, como já anunciado em trechos iniciais, acreditamos que, antes de qualquer coisa, a pobreza no país está ligada à altíssima desigualdade de renda, junto do desemprego e precariedade do trabalho. Mas, para argumentarmos sobre essa tese, devemos primeiro entender que algumas preocupações são fundamentais quando se trata de um marco teórico marxista.

Se o combate à pobreza pode e deve ser considerado no escopo das políticas públicas – a começar, é claro, por políticas econômicas que considerem o interesse no aumento do emprego, como é o caso na condução das políticas fiscal e monetária, por exemplo -, porque o Estado precisa ter um papel discricionário para que as classes mais pobres também possam se integrar melhor na relação capital-trabalho, como vimos no capítulo 1.1, como a pobreza, no capitalismo, deverá ser entendida?

Ainda, se o Estado, no capitalismo, deve ter a importante função de mediar a gestão da força de trabalho - valendo-se da principal tônica do capitalismo que, apesar de precisar dos trabalhadores, produz desemprego, e necessita estimular e garantir a exploração da força de trabalho para obter lucro -, como também vimos no capítulo 1.1, por que a pobreza é gerada e potencializada pela desigualdade econômica e variável desemprego?

Essas são algumas perguntas que serão respondidas nesse capítulo. A princípio, temos que a criação do chamado exército industrial de reserva, ou de superpopulação relativa de trabalhadores, segundo Marx, é inerente à lógica capitalista. O desenvolvimento tecnológico buscado com vistas ao aumento da mais-valia relativa é poupador de mão-de-obra e, por isso, produz um desemprego do tipo estrutural (AMADO; MOLLO, 2003).

Por muito tempo, a burguesia esforçou-se para negar ou relativizar essa tese, atribuindo a culpa pelo desemprego: ao Estado (através do sucesso da regulação, das intervenções, dos auxílios-desemprego), aos erros cometidos pelos capitalistas (por conta da falta de investimento), ao desenvolvimento natural do progresso técnico, ou, ainda pior, ao crescimento natural exagerado da população; recusando, enfim, o fato de que o desemprego estrutural seria condição *sine qua non* do sistema capitalista (SALAMA; VALIER, 1975).

Para explicar o porquê o desemprego é produto da lógica capitalista, Amado; Mollo (2003) mostram que, como no capitalismo é necessário comprar os produtos que se necessita para viver, mas somente alguns detêm a propriedade dos meios de produção, aqueles que não os possuem vendem sua própria força de trabalho para os proprietários desses meios de produção, de maneira que também sua força de trabalho ou sua capacidade trabalho vira mercadoria. Sua força de trabalho não produz somente aquilo que necessita para viver, que determina o seu próprio valor como mercadoria, mas, ao contrário, produz um excedente, uma mais-valia, isto é, o trabalhador produz mais que o salário que ganha. Esse excedente é captado pelo capitalista como lucro, juro ou renda da terra, que saem da mencionada mais-valia.

Prosseguindo, quando a economia cresce e, portanto, pressiona o aumento do salário dos trabalhadores, o capitalista busca métodos de produção para que esse aumento não comprometa o aumento de sua mais-valia: ou seja, métodos que garantam o aumento da produtividade do trabalho. Com esses métodos cai o custo de produção das mercadorias e, quando essas compõem o custo de (re)produção da força de trabalho, caem os salários. Mas como o trabalhador produz neste caso mais, em menos tempo, ou tem sua produtividade aumentada, os mesmos métodos modernos que aumentam sua produtividade produzem também desemprego. Assim, a existência esperada do desemprego no modo de produção capitalista acontece, pois, conforme explicam Salama; Valier (1975, p. 86), o aumento da produtividade do trabalho, que se dá por meio da evolução do progresso técnico de maquinaria (e tecnologia) em relação à força de trabalho - e aqui acrescentaríamos também as condições e as técnicas atuais que favorecem a organização flexível do trabalho e o uso do trabalho morto nos setores de serviços, por exemplo -, faz diminuir “a intensidade da demanda de força de trabalho pelos capitalistas; *tende, por conseguinte, a criar desemprego, no caso em que oferta de força de trabalho pelos trabalhadores não diminua também*”.

Assim, “o desemprego é, para os marxistas, inerente ao capitalismo em momentos de saltos tecnológicos estimulados pelo seu objetivo de lucro [cada vez maiores, os superlucros] e pela concorrência” – esses superlucros são gerados em razão do aumento da produtividade do trabalho, que faz produzir mais mercadorias por custos menores e, por consequência, coloca o capitalista em vantagem competitiva diante da concorrência (AMADO; MOLLO, 2003, p. 160).

Esse movimento de geração esperada de desemprego é potencializado em alguns momentos e em determinados locais, variando suas formas e intensidade – especialmente em economias de ex-colônias. Salama; Valier (1975) relatam alguns casos em que o desemprego teve maior amplitude, gerando um efetivo exército industrial de reserva. Um exemplo são as frequentes crises de superprodução, nos países capitalistas avançados, durante o século XIX, em razão da queda de custos da produção gerados pelo aumento de trabalho morto contido nos meios de produção.

O desemprego, entretanto, não agrava somente as condições de vida do trabalhador e de seus dependentes, motiva também a exploração e divisão dos trabalhadores pelos capitalistas - embora não lhes interesse o excesso de desempregados, em razão da diminuição do consumo e da possibilidade de uma luta reivindicativa mais veemente e organizada. Isso acontece, pois, segundo Salama; Valier (1975, p. 97):

uma certa massa permanente de pessoas sem emprego, desempenha para os capitalistas o papel de uma verdadeira reserva industrial, de onde eles extraem aqueles cuja força de trabalho lhes é útil e lançam aqueles cuja força de trabalho lhes é inútil temporária ou definitivamente.

Nesse sentido, a exploração dos trabalhadores se verifica, além de tudo, na redução ou congelamento de salários, já que, afinal, valendo-se dessa reserva industrial, o capitalista poderá, a seu bel prazer, substituir um trabalhador por outro que ansiosamente aguarda por um emprego. Ainda, a reserva industrial acaba por criar conflitos entre os trabalhadores, que agora se veem concorrendo entre si, quer seja por uma vaga de emprego e por melhores salários, ou quer seja por categorias menos atingidas (SALAMA; VALIER, 1975).

Mais recentemente, o aumento do desemprego, queda dos salários e aumento da desigualdade econômica passou a estar ligado à abertura da economia

ao mercado internacional, a qual, junto da liberalização dos mercados e retirada do Estado, faz gerar uma reestruturação da produção em favor da concorrência exacerbada. Esse cenário caracteriza o processo de globalização, que tem início do país e na América Latina na década de 90, e nos países desenvolvidos na década anterior (AMADO; MOLLO, 2003).

A liberalização dos mercados, além disso, acarretou a diminuição das taxas de crescimento da produção, em vista do aumento da taxa de juros e diminuição dos investimentos públicos. Salama (2002, p. 29) explica que a globalização trouxe um novo panorama às relações de produção e exploração do trabalho, fazendo-se importante, agora, entender o processo de monetarização-mercantilização, junto de uma concorrência internacional imperfeita – que provoca um enfraquecimento dos países menores. Essa globalização pode, em verdade, “produzir uma destruição parcial do aparelho produtivo, alterar bastante seu nível de integração e finalmente gerar uma especialização que acentua a extensão dos efeitos de dominação”.

A busca voraz pela competitividade internacional é prejudicial especialmente aos países emergentes os quais, não conseguindo enquadrar-se plenamente às tecnologias de capital intensivo, exportam pouca produção em relação aos demais. Isso se agrava naqueles países onde não houve uma política industrial adequada, com a retirada do Estado, e que passaram por uma grande valorização da moeda durante a década de 80, a “década perdida” - ocasionando, por conseguinte, a destruição do aparelho industrial (SALAMA, 2002).

Em sua argumentação, Salama (2002) apresenta várias pesquisas que indicam que a liberalização econômica na década de 90 fez aumentar as desigualdades entre rendas de trabalho nas economias latino-americanas, entre os trabalhadores qualificados e não-qualificados, contrariando portanto o pensamento neoclássico. Essa desigualdade de rendas caminha junto da acentuada segmentação, dispersão e informalização do trabalho e diminuição da criação de empregos, tanto no primeiro e segundo setor, quanto na administração pública – empregos na construção e nos serviços aumentaram, pois não enfrentam a concorrência internacional.

A desigualdade entre rendas de trabalho qualificado e não-qualificado, favorecendo o primeiro, por meio do aumento da remuneração, em detrimento do último, que tem seu salário reduzido, faz potencializar ainda mais o aumento da pobreza. A demanda por trabalho qualificado é sentida em especial nos setores

exportadores que mais sofrem a pressão internacional (setores que são mais intensivos em capital), valorizando, assim, os salários desses trabalhadores e distanciando-os da renda média e sobremaneira da renda dos trabalhadores não-qualificados, que passam por uma deterioração de sua renda (SALAMA, 2002).

A competição tecnológica internacional também ocasionou outro movimento: a flexibilidade⁴ dos processos de trabalho que prejudica a força de trabalho com vistas ao aumento da produtividade, ou seja, a redução dos custos desse trabalho para o capitalista. Conforme Salama (2002, p. 50): a “flexibilidade do trabalho aumenta em função dos efeitos da crise financeira sobre o nível de atividade. Como produto da crise, o aumento da flexibilidade do trabalho [...] é então buscado como condição de sua superação”, que se dá através da redução de tempo morto de trabalho nas fábricas e valorização dos equipamentos. Ainda, sobre o principal argumento que sustenta os defensores desta reorganização do trabalho, essa facilitaria que as economias dos países subdesenvolvidos se adaptassem às novas exigências da concorrência internacional, flexibilizando o aparelho produtivo e distribuindo melhor os investimentos.

Ainda assim, não é somente a pressão da concorrência de ordem tecnológica que estimulou a flexibilização, Salama (2002) atribui esse estímulo também à ampliação das atividades financeiras na organização do trabalho, do emprego e dos salários – manifestada de duas formas: uma *contínua*, decorrente de investimento insuficiente na produção (comum em países como os da América Latina), que favorece a flexibilização do trabalho; e uma relacionada ao surgimento da *crise*, a qual faz reestruturar a organização do trabalho, e reduzir empregos e rendas. Em linhas gerais, isso se verifica em função do privilégio aos investimentos financeiros, desfavorecendo os investimentos produtivos. Vê-se que, na prática, como a origem dos ganhos está ligada, sobretudo, ao trabalho, também a “expansão

⁴ Salama (2002, p. 102) explica o tempo: “A OCDE opõe a ‘flexibilidade numérica’ à ‘flexibilidade funcional’. A primeira diz respeito a todas as formas quantitativas de flexibilidade, tanto internas quanto externas à empresa, e tem por objeto os salários e o emprego; a segunda é de ordem mais qualitativa e trata na verdade da adaptabilidade da mão-de-obra”.

Adiante, o autor apresenta outro sentido ao termo: “F. Michon (1987) prefere os termos ‘flexibilidade do capital’, correspondente a uma atuação sobre as taxas, e ‘flexibilidade do trabalho’. A primeira abrange não apenas a flexibilidade qualitativa ou funcional como também as práticas de *leasing*, *finalização* e *terceirização*, isto é, o deslocamento e cessão por venda de certas atividades. A segunda trata da flexibilidade dos salários, da precarização dos empregos, da maior liberdade para dispensar trabalhadores e da flexibilidade d tempo de trabalho calculado por mês e até por ano” (SALAMA, 2002, p. 103).

das atividades financeiras influi sobre o emprego, as remunerações e as formas de dominação sobre o trabalho” (SALAMA, 2002, p. 73).

Mas, afinal, por que a flexibilização do trabalho é considerada uma nova forma de dominação sobre o trabalho e, portanto, relacionada à melhor valorização do capital? Recordando os conceitos iniciais, numa lógica marxista, temos que o aumento da mais-valia, do lucro do capitalista, é obtido graças ao avanço da produtividade do trabalho, sem que haja aumento proporcional dos salários. Temos também que, o aumento da produtividade é alcançado pelo prolongamento do tempo do trabalho (a exemplo das longas jornadas de trabalho, num primeiro momento, ou da diminuição do tempo morto, num segundo momento), ou por sua intensificação (a exemplo da modernização das máquinas e da aceleração do ritmo do trabalho). Ambos os casos se referem ao aumento da mais-valia absoluta (SALAMA, 2002).

A flexibilização do trabalho, sua menor regulamentação, por exemplo, típico da globalização neoliberal, na atualidade, faz intensificar o processo de aumento da mais-valia, de maneira que a mesma seja suficiente para as aplicações financeiras e, num segundo momento, produtivas. Em última instância, o crescimento econômico do país fica progressivamente mais dependente das exportações, porque, enfim, investindo pouco na cadeia produtiva, congelando os salários e ampliando o desemprego e o emprego informal, não se acentua o crescimento (SALAMA, 2002).

Em linhas conclusivas, nos dias de hoje, portanto, o aumento da pobreza é explicado pela insuficiência da geração de empregos, pela maior precariedade do trabalho (com o aumento das formas modernas de exploração da mão-de-obra) e pela recorrência de crises econômicas e financeiras do sistema – potencializados pela globalização, junto da remoção do Estado, que tende a ser progressivamente mais excludente.

A Pobreza no Brasil, algumas peculiaridades

Toda essa teorização é, todavia, defendida por poucos estudiosos do assunto. Por muitos anos, e ainda hoje, atribui-se o aumento da pobreza somente às baixas taxas de crescimento econômico – sendo a redução da pobreza um subproduto do crescimento. No Brasil, a pobreza, explicada anteriormente, se agrava substancialmente em razão da péssima distribuição de renda. Ademais, mesmo com taxas altas de crescimento, sua redução é limitada.

A isso se deve o fato de que as políticas de alívio e redução da pobreza devem privilegiar a redistribuição de renda, e não somente o crescimento do PIB, já que a pobreza é mais sensível às mudanças da desigualdade, do que às mudanças do crescimento econômico.

Arbache (2003) apresenta a investigação feita por Barros *et al* (2001) sobre a distribuição de renda no país. Seus resultados mostram que a dimensão da desigualdade no Brasil é extremamente grande⁵, evidenciando o país como um dos campeões no ranque de desigualdade. Como no país a proporção de pobres na população é relativamente elevada, assim como a renda *per capita* brasileira, isso já sugere que a pobreza é decorrente da altíssima concentração de renda.

As fontes de desigualdade, porém, são diversas e se complementam: educação, inserção ocupacional, posse de ativos, mercado de créditos, salário mínimo, raça, gênero e segmentação regional são algumas dessas fontes. Vejamos.

Conforme Arbache (2003), pesquisas mostram que a educação explica 48% da desigualdade de salários e 24% da desigualdade de renda, colocando-se, assim, como o fator mais importante na configuração da desigualdade. Está claro, evidentemente, que a redução da desigualdade de renda passa pelo investimento na educação - embora se saiba também que esse instrumento traz resultados a longo prazo, não contribuindo para o alívio da fome e da miséria, por exemplo, que exigem resultados imediatos.

Como a educação não explica toda a discrepância de renda entre os trabalhadores de baixa qualificação, nota-se que também a inserção ocupacional é um fator que explica enormemente a desigualdade de salários, inclusive a desigualdade de salários entre todos os trabalhadores. O fator gênero agrava ainda mais esse quadro: “Embora as mulheres tenham, em média, educação superior que a dos homens, elas tendem a se inserir em ocupações que pagam piores salários e oferecem menores chances de ascensão profissional” (ARBACHE, 2003, p. 20).

Ainda, a desigualdade da posse de ativos (acesso à infraestrutura urbana, serviços públicos, capital humano, capital social, bens duráveis) também pode influenciar a desigualdade de renda. O autor explica que, como esses ativos são verificados em menor expressão na população pobre, é possível dizer que, a partir

⁵ Em números, significa dizer que “enquanto o coeficiente de Gini era de 0,6 no Brasil em 1999 (Green *et al*, 2001), esse número era de 0,3 em Bangladesh em 2000 (Rahman, 2003). Ao mesmo tempo, enquanto a renda per capita do Brasil era de 3161 dólares, a de Bangladesh era de apenas 350 dólares” (ARBACHE, 2003, p. 7).

de pesquisas econométricas, a posse de ativos é bastante importante na redução da probabilidade de uma pessoa ser pobre. A ausência de muitos desses ativos, inclusive, relaciona-se com a dificuldade de acesso ao crédito, o qual é, aliás, outra fonte de desigualdade (ARBACHE, 2003).

Embora o sistema financeiro brasileiro ofereça uma diversidade de serviços, esse ainda não é suficiente para incluir a população de baixa renda, que esbarra na série de exigências (como comprovantes de renda e de imóvel) para obtenção de crédito para o segmento micro empresarial – ora por parte dos bancos, que veem esse mercado como de alto risco e com poucas garantias de retorno, ora por parte das financeiras, as quais, embora mais acessíveis, contam com altas taxas de juros e outros inconvenientes. As organizações de microcréditos, cujo objetivo é exatamente a adequação dos serviços financeiros às demandas e características dos mais pobres, são infelizmente poucas, pequenas e incipientes (ARBACHE, 2003).

A desigualdade de renda é igualmente sensível às mudanças do salário mínimo. Segundo Arbache (2003), o aumento do salário beneficia a população que vive em situação de pobreza, pois são os que mais dependem desse salário, inclusive e principalmente os trabalhadores do setor informal. Em números, significa dizer que o aumento de 10% do salário reduz a pobreza em aproximadamente 4%, conforme projeções matemáticas.

Além desses, a discriminação no mercado em função do gênero e da raça contribui para a desigualdade de renda. Arbache (2003) exemplifica que homens de cor negra recebem salários 22% inferiores aos de homens de cor branca, em condições semelhantes; já em relação às mulheres brancas, essa porcentagem sobe para 33%, e às mulheres negras, para 49%. A diferença salarial é dada, por assim dizer, em razão da discriminação, ficando evidente que a redução da desigualdade também passa pelo combate à discriminação.

Lembramos, por último, a segmentação regional – uma “questão central” para a configuração da desigualdade de renda e aumento da pobreza no país. Estudo mostrado por Arbache (2003) indica que a população das regiões mais pobres ganha menos, e que esta discrepância alcança a ordem de 35% (por exemplo, um trabalhador em Curitiba ganha 25,4% a mais do que a média e um trabalhador em Belém ganha 10% a menos do que a média, em mesmas condições). O autor mostra que eliminar a segmentação regional faria reduzir a

desigualdade econômica de 2 a 5% e que, como já imaginado, a maior porcentagem da população pobre reside na região nordeste, especificamente nas cidades menores e de área rural.

Todavia, as diversas fontes de desigualdade levantadas acima não revelam, em verdade, as nuances da desigualdade de renda no Brasil que se referem às características do estrato rico e do estrato pobre, separadamente. O estrato rico deveria ser o mais visado pelas políticas redistributivas, o que gera conflitos de interesse, logicamente. De fato, se falamos de distribuição de renda, estamos falando da injusta divisão do bolo, cuja maior fatia está apropriada pelos ricos e, conseqüentemente, a menor dividida entre os pobres.

Medeiros (2005, p. 101), nesse sentido, apresenta alguns aspectos dos estudos sobre os ricos no país, que constituem menos de um 1% da população e que se apropriam de 15% de toda a renda pessoal brasileira - esse dado, por si, já revela a enorme desigualdade econômica brasileira. Para se ter uma ideia, “A renda [no Brasil] é tão concentrada que o centésimo mais rico da população possui uma renda superior à soma de todos os rendimentos da metade mais pobre desta população”.

Em seu estudo, mostrou-se que o consumo da população rica concentra-se em educação, recreação e cultura, impostos, aumentos de seus ativos e seguros-saúde. Ainda, em razão da dificuldade de obtenção de dados sobre a população rica, pouco se pode inferir em relação à alta concentração de renda por parte da população “muito rica”, que é colocada nas análises junto da população “um pouco menos rica” (MEDEIROS, 2005).

A impressão que se tem que os ricos do país são relativamente mais ricos que de outros países, é uma impressão “verdadeira”, e Osório (2005) buscou explicar essa inferência. Para tanto, investigou o porquê os ricos ainda se apropriam da maior parte da renda do país (dados da PNAD de 2004 mostram que os 10% mais ricos detêm mais de 40% da renda), isto é, porque os ricos no país são tão ricos. A princípio, como já é sabido, os ricos se concentram nas regiões do país onde há mais riqueza, e seus rendimentos partem dos alugueis, juros, dividendos, previdência, remuneração de aplicações financeiras, mas, principalmente, partem da remuneração do trabalho.

Levando em conta fatores como: transferências do Estado, estrutura familiar, faixa etária predominante, quantidade de membros da família trabalhando, tempo de

trabalho, educação, não explicam inteiramente a distinção entre ricos e não tão ricos. As variáveis determinantes que justificam a condição de rico são comumente relacionadas às questões adquiridas ou conquistadas durante a vida - como a educação, e a grande dedicação ao trabalho, por exemplo - e, portanto, dependentes de esforços individuais. Todavia, e aqui está a importância do trabalho de Osório (2005), constatou-se que as características ligadas à origem social (pessoas ricas são filhas de pais ricos, salvo exceções) e ao meio social que se vive (inserção em redes privilegiadas de relações sociais, posse de capital cultural e propriedade de recursos produtivos) são os principais motivos de os ricos serem ricos – o que o autor chama de “berço de ouro” (OSÓRIO, 2005). Os contatos, influências e poderes para situar os muito ricos em melhores postos de trabalho, em termos de remuneração, perpetuam a desigualdade e, em última análise, preservam a dominação da classe rica no sistema.

Dessa constatação retira-se o argumento para explicar o porquê da mobilidade social brasileira ser ainda muito rígida em seus extremos, ou seja, a classe mais rica e a classe mais pobre permanecem em situação socioeconômica semelhante à dos pais – a isso se atribui o termo “transmissão intergeracional”. É por essa razão que Osório (2005) defende que a redução da desigualdade econômica no país também passa pelo estudo dos ricos, junto do estudo da mobilidade social.

Mas, e o estrato pobre, como esse se configura? Os pobres, diferentemente dos ricos, são foco constantes de pesquisas de acadêmicos e instituições de pesquisa, daí a facilidade e abundância de informações. Explica Carneiro (2003) que a linha da extrema pobreza no país é um nível de rendimento mensal *per capita* – valor atualmente de R\$ 70,00, que é definido pelo preço de uma cesta básica de alimentos comprada na Área Metropolitana de São Paulo. Com essa definição, sabe-se que, no ano de 2003, a pobreza no Brasil significava pouco mais de 22% da população brasileira, ou seja, 34,9 milhões de brasileiros. Esse número foi detalhado, conforme região e área, por Carneiro (2003, p. 121) na planilha (Planilha 2) a seguir.

PARCELA DE POBREZA	NE	CO	N	SE	S	TOTAL
TOTAL						
Centro da região metropolitana	3.6%	0.2%	0.4%	1.3%	0.3%	5.8%
Periferia da região	2.4%	0.0%	0.1%	2.4%	0.5%	5.4%

metropolitana						
Grandes cidades (x < 100mil hab.)	4.8%	0.7%	1.1%	1.3%	0.6%	8.5%
Cidades médias (20mil hab.< x < 100mil hab.)	6.6%	0.7%	1.7%	1.9%	1.3%	12.2%
Cidades pequenas (x < 20mil hab.)	12.5%	1.2%	2.4%	3.1%	1.2%	20.5%
Área Rural	32.7%	2.1%	0.7%	7.7%	4.3%	47.5%
Total	62.7%	5.0%	6.4%	17.7%	8.1%	100.0%

Planilha 2 – Distribuição de pobres por região e área. As células sombreadas representam as áreas pobres com renda *per capita* inferior a R\$ 160,00 por mês. FONTE: CARNEIRO, 2003⁶.

A planilha acima nos apresenta informações interessantes para análise. A primeira é que a classe pobre concentra-se majoritariamente na região Nordeste (62,7%), e especificamente nas áreas rurais e nas cidades pequenas (45,2%). Também se vê que mais da metade dos pobres vive em áreas urbanas (52,5%), e principalmente em cidades pequenas com menos de 20 mil habitantes (20,5%) – contrariando a ideia de que a maioria dos pobres concentra-se nas favelas das mega-cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, embora a pobreza seja mais visível nesses locais (CARNEIRO, 2003).

Junto desses números, que se referem somente à pobreza de renda, outros quesitos também se relacionam com o agravamento da pobreza, é o caso da privação de acesso aos serviços públicos, como eletricidade, água tratada, saneamento básico e coleta de lixo - além das altas taxas de mortalidade infantil, e da incidência de violência e crime, mais graves nas cidades maiores (CARNEIRO, 2003).

Outros dados também podem caracterizar a pobreza no país. Sabe-se, por exemplo, que grande parte dos pobres não está inserida no mercado de trabalho formal; sendo que 22% são informais, 37%, autônomos, 15%, inativos, 5%, desempregados e somente 15% dos pobres trabalham formalizados (CARNEIRO, 2003). Além disso, sabe-se também que a população pobre compromete seu rendimento, principalmente, na compra de alimentos básicos, medicamentos, alugueis e transporte público (OSÓRIO, 2005).

⁶ CARNEIRO, F. G. Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil. In: CEPAL. *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

2.2 Políticas de erradicação da pobreza: do assistencialismo à redistribuição

Se as explicações para pobreza e desemprego, baseadas em conceitos marxistas, são negadas e relativizadas por economistas neoclássicos, também as políticas de erradicação da pobreza, em consequência, terão abordagens divergentes.

Após o fim de segunda Guerra Mundial, com o objetivo de reestruturar os sistemas financeiros nacionais, as políticas econômicas visavam a promoção do crescimento econômico através da industrialização por substituição de importações, junto da introdução de várias medidas as quais favoreciam a industrialização nacional e a formação de mercado interno (este, prioritariamente a classe média). Neste momento, predominava a crença no “efeito transbordamento⁷”, isto é, era necessário, primeiro, investir em mercador de bens, serviços e habitação para benefício da classe média e, conseqüentemente, a classe pobre beneficiar-se-ia da oferta de empregos, e outras externalidades econômicas. A classe pobre, logo, era contemplada somente em emergências, através de medidas compensatórias (ARBACHE, 2003).

No país não foi diferente. A busca agressiva pelo crescimento econômico trouxe, entre a década de 60 e 70, taxas de crescimento de PIB na ordem de 10% ao ano - um verdadeiro “Milagre Econômico”, como ficou conhecido. E, como se mostrou em outros países, a preferência pelo crescimento econômico, desacompanhada de medidas de distribuição de renda, ampliou a concentração de renda e não diminuiu a pobreza durante o período (ARBACHE, 2003).

A década seguinte é lembrada como o período hiperinflacionário. Ferreira *et al* (2006, p. 150) entendem que: “o crescimento de desigualdade [cujo ponto máximo é o ano de 1989] esteve, em grande medida, associado ao processo de aceleração inflacionária e à conjunção da lenta expansão educacional da força de trabalho com a elevação dos retornos marginais da educação”. Ainda, segundo os autores, o efeito das altas taxas de inflação sobre a desigualdade de renda é bastante intensa intra estrato, e não sobre a desigualdade entre os estratos. Isso porque quanto mais baixa é a renda, menor é o acesso a bancos e aplicações financeiras que,

⁷ É desta época (década de 60 e 70), no Brasil, o jargão: “Deve-se primeiro fazer o bolo para depois distribuí-lo”.

fornecendo juros, compensam a inflação ou a queda da renda real dos aplicadores. Nessa década, conforme Arbache (2003), o combate à pobreza restringia-se aos programas de distribuição de alimentos e leite.

A partir da introdução do Plano Real e da estabilização inflacionária, em 1993, há queda contínua da desigualdade econômica e da pobreza no país, especialmente a partir do ano 2001. Todavia, até o ano de 1998, poucas medidas de combate à pobreza foram observadas; sendo que as políticas econômicas estavam relacionadas principalmente à estabilização da inflação, e outras ações baseadas no neoliberalismo (privatização e desregulamentação do mercado, por exemplo) - “tendência” daquela década. Nesse período, buscou-se combater à pobreza por políticas econômicas horizontalizadas, ou seja, dando “maior eficiência aos mercados, barateando os preços, elevando a qualidade dos produtos e, supostamente, favorecendo os mais pobres” (ARBACHE, 2003, p. 5).

A queda da desigualdade de renda no país, que se inicia em 1993, mas tem seu destaque do ano de 2001 a 2009 (a queda do coeficiente Gini pode ser vista na Figura 1), é atribuída a três processos principais: redução da desigualdade de renda entre grupos educacionais distintos; aproximação da renda das famílias localizadas em áreas rurais e urbanas; e melhora da cobertura e da eficiência dos programas de transferência de renda (FERREIRA *et al*, 2006, p. 151).

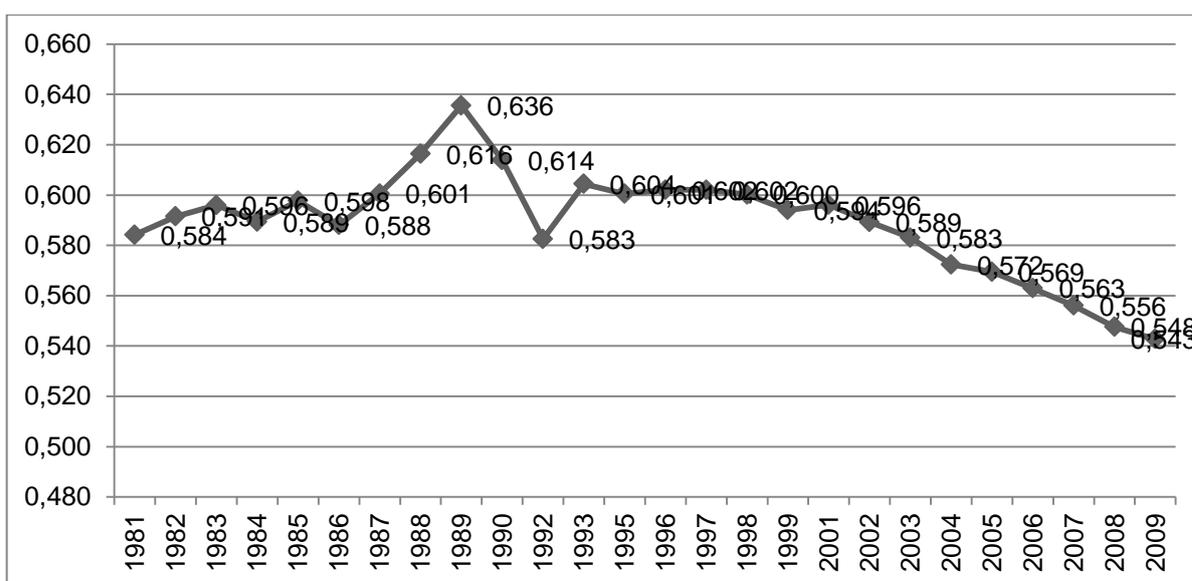


Figura 1 – Evolução da desigualdade de renda no Brasil medida pelo Coeficiente de Gini.
FONTE: IPEA, 2013⁸. ORGANIZAÇÃO: PAULA, A. T.

⁸ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>

O relato desse histórico pode sinalizar, portanto, duas importantes inferências: 1) a redução da pobreza não pode ser considerada somente um subproduto do crescimento econômico; 2) a redução da pobreza passa inicialmente por políticas de transferência de renda (com e sem condicionalidades). Vejamos.

Para a primeira inferência, o principal argumento utilizado pelos críticos é que a promoção do crescimento pouco impacta a redução da porcentagem de pobres de um país, de maneira que a pobreza é originada, especialmente, da absurda desigual distribuição de renda e de oportunidades no país, como já afirmamos. Novamente, o progresso tecnológico e a deterioração do emprego atingiram tamanha magnitude que o crescimento não pode, por si só, garantir o pleno-emprego.

Para mostrar como o crescimento sozinho não resolve o problema da pobreza no Brasil, que é devido à concentração de renda, Medeiros (2005, p. 103) diz que:

Pouco mais de um terço dos pobres têm rendimentos inferiores à metade da linha de pobreza; para alcançar – mas não ultrapassar – a linha de pobreza, as menos pobres entre essas pessoas teriam de ter sua renda duplicada, o que ocorreria com um crescimento igualmente distribuído da economia da ordem de 100%. Isso significa que taxas de crescimento de 5% ao ano, estáveis e sustentadas por quinze anos, seriam ainda pouco para erradicar a pobreza.

Também são importantes os argumentos de Gouverneur (2006), para quem: a retomada da produção e do consumo iria agravar os problemas ambientais, como a escassez de matérias-primas e a alta produção de resíduos e poluição; o crescimento não resolveria o problema do subdesenvolvimento global, ao contrário, preservaria o desenvolvimento dos países desenvolvidos do “hemisfério norte”, que é alimentado pela pobreza dos países do “hemisfério sul”, através do baixo custo de mão-de-obra e das exportações; por fim, fundamentalmente, a retomada do crescimento manteria as características básicas que estão na raiz dos problemas do sistema capitalista (e não apenas o desemprego e danos ambientais, mas também todas as desigualdades e exclusões), principalmente a falta de democracia econômica, a concorrência e a busca do lucro.

Gouverneur (2006) reafirma, para concluir, que os problemas de desemprego e subdesenvolvimento não podem se resolver com uma retomada do

crescimento econômico, similar ao que prevalece depois da Segunda Guerra Mundial, mas ressalva que é preciso que os países subdesenvolvidos cresçam, ao contrário dos desenvolvidos.

Temos, então, que a redução da pobreza, em um contexto capitalista, numa abordagem reformista, não acontece exclusivamente com o aumento do crescimento econômico. Todavia, é claro, se o “crescimento *per se*” não minimiza a pobreza e a desigualdade econômica, sem ele, a redução da pobreza é inviável, conforme pondera Dedecca (2005, p. 147), pois o crescimento do produto interno é o que pode permitir a geração de emprego em “ritmo superior ao incremento da população economicamente ativa e, concomitantemente, elevar o excedente gerado por cada brasileiro ocupado”.

O autor explica que, ao longo do tempo, especialmente nos últimos 25 anos, a renda *per capita* brasileira tem se reduzido, o que significa que a redistribuição de renda nas atuais condições de decrescimento econômico pode permitir reduzir a porcentagem da pobreza somente em relação aos outros países em desenvolvimento. Ainda, nos casos em que as políticas de redistribuição de renda são as políticas sociais prioritárias, essas não podem barrar a “tendência de deterioração potencial do bem-estar decorrente do declínio da produtividade média social”, sem dizer do custo para o Estado dessas políticas focalizadas, em detrimento das políticas sociais universais (DEDECCA, 2005, p. 145).

Para a segunda inferência, argumenta-se que dificilmente seria possível erradicar a pobreza dentro de um prazo tolerável sem a utilização de programas de transferência de renda para a população de baixa renda. Os recentes programas, apesar de não terem um histórico significativo, e ainda não atingirem toda a população que se enquadra no público-alvo, são os responsáveis pelo alívio da pobreza de milhões de brasileiros. De fato, várias pesquisas apontam que esses programas impactam positiva e imediatamente sobre a redução da pobreza e da desigualdade de renda no país.

Para constatar esse argumento, trazemos as publicações de Soares (2006) e Soares *et al* (2006) sobre a queda da desigualdade de renda nos anos recentes, feitas a partir dos dados das edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em particular o ano de 2004⁹. Uma das conclusões de ambas as

⁹ 2004 foi o primeiro ano em que a PNAD também abordou a questão sobre o recebimento de transferência de renda (como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família), além dos

publicações que mais nos interessam é que as políticas sociais do Estado, especialmente os programas de transferência de renda, reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como da desigualdade econômica.

Quando se estuda a redução da desigualdade, a partir da decomposição por fonte de renda, nos interessa enfatizar que o rendimento a partir do programa Bolsa Família, junto de juros e dividendos, teve um aumento expressivo, principalmente a partir do ano de 2001, ano em que se inicia a queda significativa da desigualdade de renda no país. Mais ainda importante é o aumento do rendimento pelo trabalho - portanto, a desconcentração dos rendimentos do trabalho - que é responsável por três quartos da redução da desigualdade, verificada pelo coeficiente de Gini, no mesmo período (SOARES, 2006).

Os autores mostram também que, embora haja diferenças nas fontes de renda dos beneficiários, essas são pequenas - destacando-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como o programa mais importante para uma parcela maior dos beneficiários que se encontram abaixo da linha da extrema pobreza; e os demais programas, como o Bolsa Família, para os beneficiários que se encontram acima da linha da extrema pobreza, mas ainda no estrato pobre da população (SOARES *et al*, 2006).

O BPC, cujo valor é indexado ao salário mínimo, é um dos programas de transferência de renda mais antigos em existência. Ele, que é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é um benefício individual da Política de Assistência Social, que assegura a transferência mensal de 1 salário mínimo (SM) ao idoso e à pessoa com deficiência de qualquer idade, cuja renda família mensal *per capita* não ultrapasse 25% do SM vigente. Esse Benefício foi instituído pela Constituição Federativa de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, seguida de outras Leis e Decretos que alteraram dispositivos da LOAS. No ano de 2012, o BPC beneficiou mais de 3,6 milhões de

outros rendimentos convencionais (como os rendimentos de trabalho, os fundos de aposentadoria, as pensões e os aluguéis). Apesar de alguns problemas encontrados na análise do relatório da PNAD, em razão de as informações não identificarem o beneficiário dos programas no domicílio, além de não distinguirem cada tipo de transferência de renda (por exemplo, o BPC e o Bolsa Família), foi possível fazer certas inferências, a partir da criação da metodologia própria dos autores Soares *et al* (2006), na qual se pôde distinguir os rendimentos vindos do BPC, em relação aos outros programas de transferência de renda, os quais, por sua vez, são, em sua maioria, unificados no programa Bolsa Família.

brasileiros, sendo 1,9 milhões de pessoas com deficiência e 1,7 idosos (a evolução do quantitativo de benefícios é mostrada pela Figura 2 e Figura 3) (BRASIL, 2013).

Conforme lembra Soares (2006), como o SM real aumentou de maneira quase constante desde 1994 (no período entre 1994 e 2004, houve um aumento real de 80 reais, segundo o mesmo autor, baseado em dados do IPEA), o impacto positivo dos programas indexados ao salário mínimo, como o BPC, é considerável, além disso, é claro, as elevações no salário mínimo são responsáveis pela redistribuição de renda via mercado de trabalho, especialmente nos empregos cujos salários são balizados pelo SM.

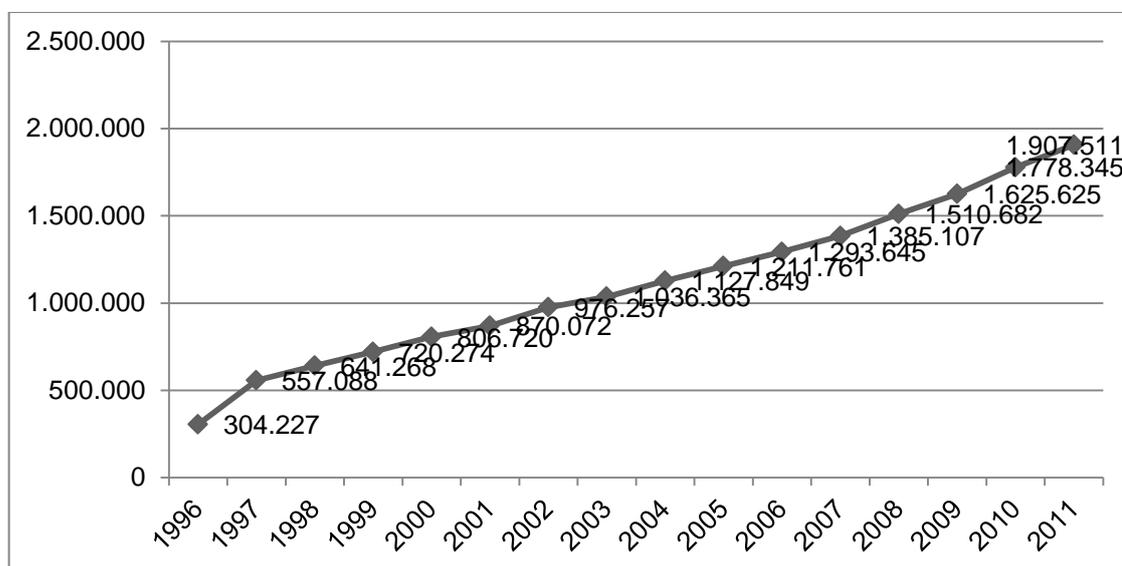


Figura 2 – Evolução de beneficiários do BPC (Deficientes) no período de 1996 a 2011. FONTE: MDS, 2013¹⁰. ORGANIZAÇÃO: PAULA, A. T.

¹⁰ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>

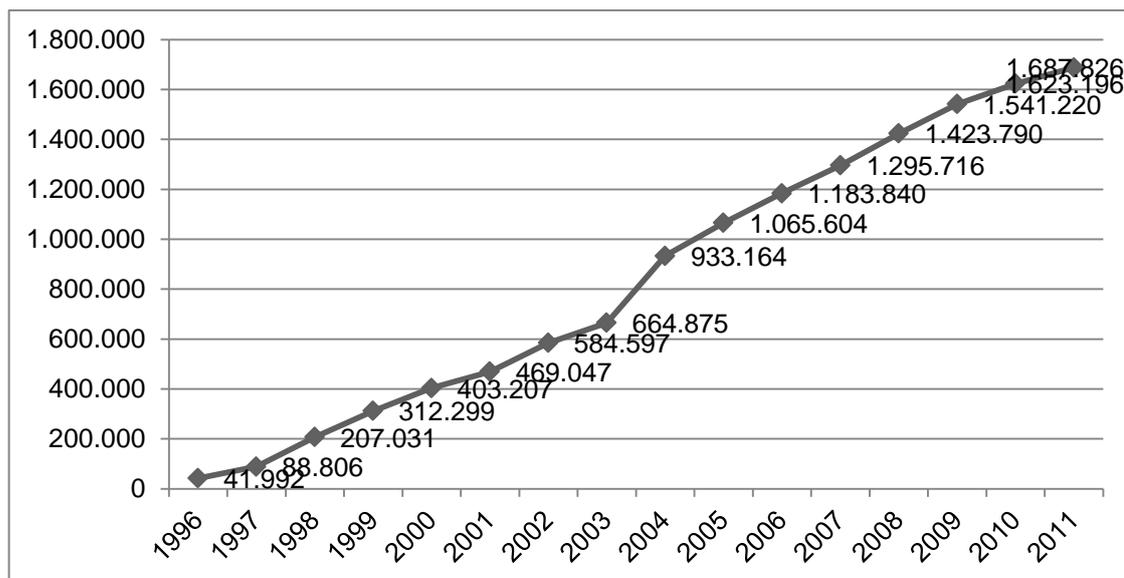


Figura 3 - Evolução de beneficiários do BPC (Idosos) no período de 1996 a 2011. FONTE: MDS, 2013¹¹. ORGANIZAÇÃO: PAULA, A. T.

Já o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, um dos programas de maior amplitude do Governo Federal, possui condicionalidades de saúde, educação e assistência social e não tem valor indexado ao salário mínimo, assim como outros programas criados no Governo Fernando Henrique Cardoso e incorporados ao mesmo, tais como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio-Gás. O PBF foi instituído pela Lei nº 10.836/2004, uma conversão da Medida Provisória nº 132/2003, seguida de outros Decretos que regulamentam a Lei e dão outras providências.

No ano de 2012, o PBF, que também tem gestão pelo MDS, beneficiou mais de 13,3 milhões de famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa) e pobres (com renda mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por pessoa) inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O valor transferido pelo Programa varia entre R\$ 32,00 e R\$ 306 (sendo a média paga às famílias extremamente pobres, R\$ 240,00; e às famílias pobres, R\$ 155,00), de acordo com a renda familiar mensal *per capita* e com o número de crianças, adolescentes, jovens, mulheres gestantes ou em período de amamentação. A Figura 4 mostra a evolução do número de famílias atendidas pelo PBF, desde o ano de 2004 (BRASIL, 2010).

¹¹ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>

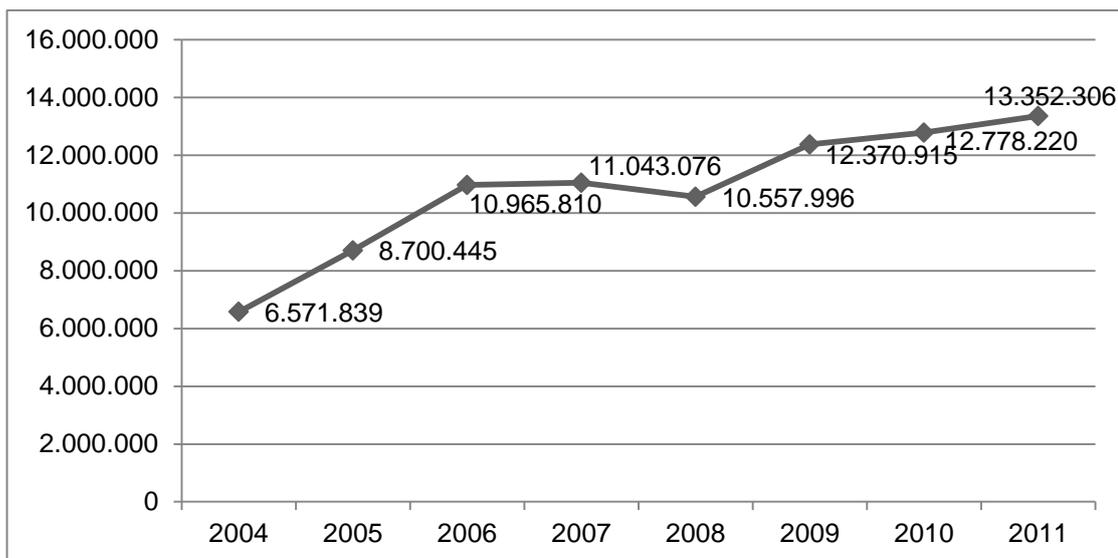


Figura 4 - Evolução de beneficiários do PBF no período de 2004 a 2012. FONTE: MDS, 2013¹². ORGANIZAÇÃO: PAULA, A. T.

Soares *et al* (2006) analisam que todos os programas de transferência de renda existentes no país são bem direcionados, ou seja, as famílias mais pobres recebem a maioria dos recursos transferidos, e o número de beneficiários com renda alta é particularmente irrelevante, apesar dos programas ainda possuírem, entretanto, alguns gargalos em sua cobertura que precisam ser corrigidos.

Em linhas gerais, os autores Soares *et al* (2006) concluem que todos os tipos de transferência de renda promovem a redução da pobreza - sendo o BPC, cujo valor transferido é o maior comparado aos demais programas (1 SM), aquele com capacidade de remover uma maior quantidade de famílias em situação de extrema pobreza, e os demais programas de transferência de renda com capacidade de melhorar a situação das famílias pobres. Isso significa que os programas indexados ao SM agem com impacto claro sobre a incidência e a intensidade da pobreza, já os demais programas apresentam forte efeito apenas sobre a intensidade da pobreza.

Tais políticas focalizadas, no entanto, quando pensadas de forma desarticulada às demais políticas públicas, quando são priorizadas em detrimentos de outras políticas ou, ainda, quando são tratadas como a panaceia da pobreza no país, comete-se o grave problema de não se combater as causas da pobreza (como visto no capítulo 2.1), ao contrário, apenas maquam suas consequências mais negativas. Para Sprandel (2006, p. 86), citando Bourdieu (1997), as políticas de

¹² Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>

transferência de renda - ou de alocação financeira, como a autora descreve – visam somente à inclusão pela permissão ao consumo das famílias pobres. Isto é, a partir desse entendimento, ao invés de uma política de Estado, teríamos uma “caridade de estado”, “que objetiva corrigir os efeitos da distribuição desigual de recursos de capital econômico e cultural”.

De fato, apesar de acreditarmos que a recente queda da desigualdade econômica brasileira se deu graças, dentre outros fatores, às políticas de transferência de renda, também sabemos que essas não são suficientes para a redução completa da pobreza no país, muito menos para a emancipação da classe pobre e de desempregados, o que é mais agravante em termos estruturais. Em um contexto capitalista, numa abordagem reformista, portanto, é preciso pensar em políticas públicas que criem oportunidades para a saída da condição da pobreza, passando por políticas de emprego, de educação, e que favoreçam o microcrédito, dentre outras. Um consenso que existe entre os pesquisadores das diversas áreas do conhecimento, que estudam o tema pobreza, é que pensar em redistribuição de renda, como política pública prioritária de um governo, pressupõe o entendimento sobre a pobreza restrito ao campo da escassez material.

Não obstante, como optamos neste trabalho por apresentar a pobreza como sendo fruto da altíssima desigualdade de renda, junto do desemprego e precariedade do trabalho, inevitavelmente defendemos a importância das políticas de transferência de renda, em especial o PBF, para a mudança do problemático quadro de desigualdade econômica brasileira - embora aqui devamos fazer alguns comentários sobre as críticas ao privilégio de uma política dita “assistencialista” e “clientelista”, aquela que, nas palavras de Lautier; Salama (1995, p. 251), é uma “*infantilisation du pauvre*”. Os autores entendem que a questão do combate à pobreza está intimamente ligada ao direito à cidadania, que passa, por sua vez, pelo debate sobre o reconhecimento dos “poderes” da classe pobre – o limite de “*gouverner la misère*” (LAUTIER; SALAMA, p. 248), restrito às técnicas e organização burocrática do assistencialismo, infantilizaria, portanto, os pobres, já que os entenderia como mero beneficiários de outrem, sempre a espera de alguém que os dê a solução.

Trazendo o PBF para essa discussão, nos parece importante reproduzir seus três eixos de atuação para construirmos nossos comentários:

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias.
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.
- Coordenação com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza (BRASIL, 2012) [grifos nossos].

Vejamos que, no desenho do PBF, o objetivo ultrapassa a transferência de renda, já apresentado anteriormente, ao prever também aos beneficiários: a) acesso a serviços públicos, por meio das condicionalidades, nas áreas de saúde (calendário vacinal em dia de crianças de até 7 anos, consultas de pré-natal para gestantes), educação (frequência escolar mínima de 85% de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, frequência escola mínima de jovens de 16 a 17 anos) e assistência social (serviços socioeducativos e de convivência para crianças de até 15 anos atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI); b) ações e programas complementares que favoreçam a superação da “situação de vulnerabilidade e pobreza”, através da inclusão social, capacitação profissional, facilidade de acesso a microcréditos, ampliação de escolaridade, acesso e melhoria das condições habitacionais, etc. (BRASIL, 2009).

Os três eixos de atuação do PBF são claramente definidos para combate à pobreza em três diferentes momentos de atuação: em curto prazo, o objetivo é sanar os problemas mais urgentes e evidentes, especialmente a fome¹³, pela transferência de renda; em médio prazo, o objetivo é garantir o acesso ao sistema de direitos sociais, especialmente a educação e a saúde, de maneira a romper o ciclo de pobreza perpetuado de geração para geração; em longo prazo, o objetivo é de desenvolvimento social, através de políticas de geração de emprego e renda.

Embora as prioridades incontestavelmente vão além do mero assistencialismo, é certo que o privilégio à transferência de renda, em detrimento dos demais objetivos do programa, mereça certa crítica coerente. Esse privilégio, nas palavras de Figueiró (2010, p. 96), “acaba não só por burocratizar as propostas emancipatórias ali apontadas como imprime um caráter conservador e assistencialista à ação política”. O que parece ser o grande “nó” da crítica em

¹³ Interessante notar que os primórdios do PBF foi o Programa Fome Zero, o qual, ao longo do Governo Lula, foi “saindo de cena”. O Fome Zero foi uma política social baseada na promoção da segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável à fome.

relação ao PBF é o desconhecimento sobre como e quando será o estágio posterior à garantia dos benefícios financeiros, isto é, trata-se de questionar se será possível que os beneficiários tenham condições plenas de sobrevivência e cidadania em um dado momento. Ainda mais preocupante, contudo, é o caso da população extremamente vulnerável e excluída, que sequer é pensada pelo programa, a exemplo dos moradores de rua.

Em que pese essa consideração, é positivo o impacto do PBF, política social “carro-chefe” do governo estudado, em termos de redução da pobreza e desigualdade de renda, como já se viu anteriormente, e, igualmente, deve-se reconhecer o ineditismo desta política social que atrela condicionalidades para que certos resultados de educação e saúde em médio prazo sejam obtidos e que está articulada com outras políticas governamentais que visam à inclusão social. Alguns resultados mais concretos, oficialmente atribuídos para longo prazo, já podem ser vistos hoje: conforme Figueiró (2010), a facilidade de acesso ao crédito, que só é possível em razão da “garantia” de renda advinda do PBF, vêm possibilitando uma maior circulação de mercadorias no comércio local de alguns municípios e, com isso, favorecendo produtores e comerciantes locais. Além disso, como o PBF contribui para a redução da pobreza imediatamente, como já visto, essa redução, por si só, acaba por desencadear um processo de crescimento por aumentar a demanda e ampliar emprego e renda em regiões pobres e, assim, não pode ser considerado um programa apenas assistencialista, porque a geração de emprego e renda oferece de certa forma saídas para a pobreza na região ou na localidade.

Novamente, acreditamos que, em face da impossibilidade de se alterar a estrutura do sistema posto, é preciso buscar políticas públicas que aliviem a perversa exploração capitalista, à medida que mais trabalhadores possam ser incluídos no sistema e que sua situação salarial seja o bastante para melhorar sua posição na relação capital-trabalho. É preciso destacar que, diferentemente da crítica leviana sobre a acomodação dos beneficiários do PBF, o programa iniciou um processo de “desenvolvimento da noção de pertencimento e reconhecimento do papel social, vinculado à possibilidade de trabalho” (FIGUEIRÓ, 2010, p. 106). Vê-se, então, que o trabalho, cuja falta ou precariedade é peça-chave para a explicação do pauperismo em vários momentos da história do capitalismo, também passou a ser entendido como, senão a solução, um instrumento de melhoria das condições de pobreza por parte daqueles que desse estrato fazem parte.

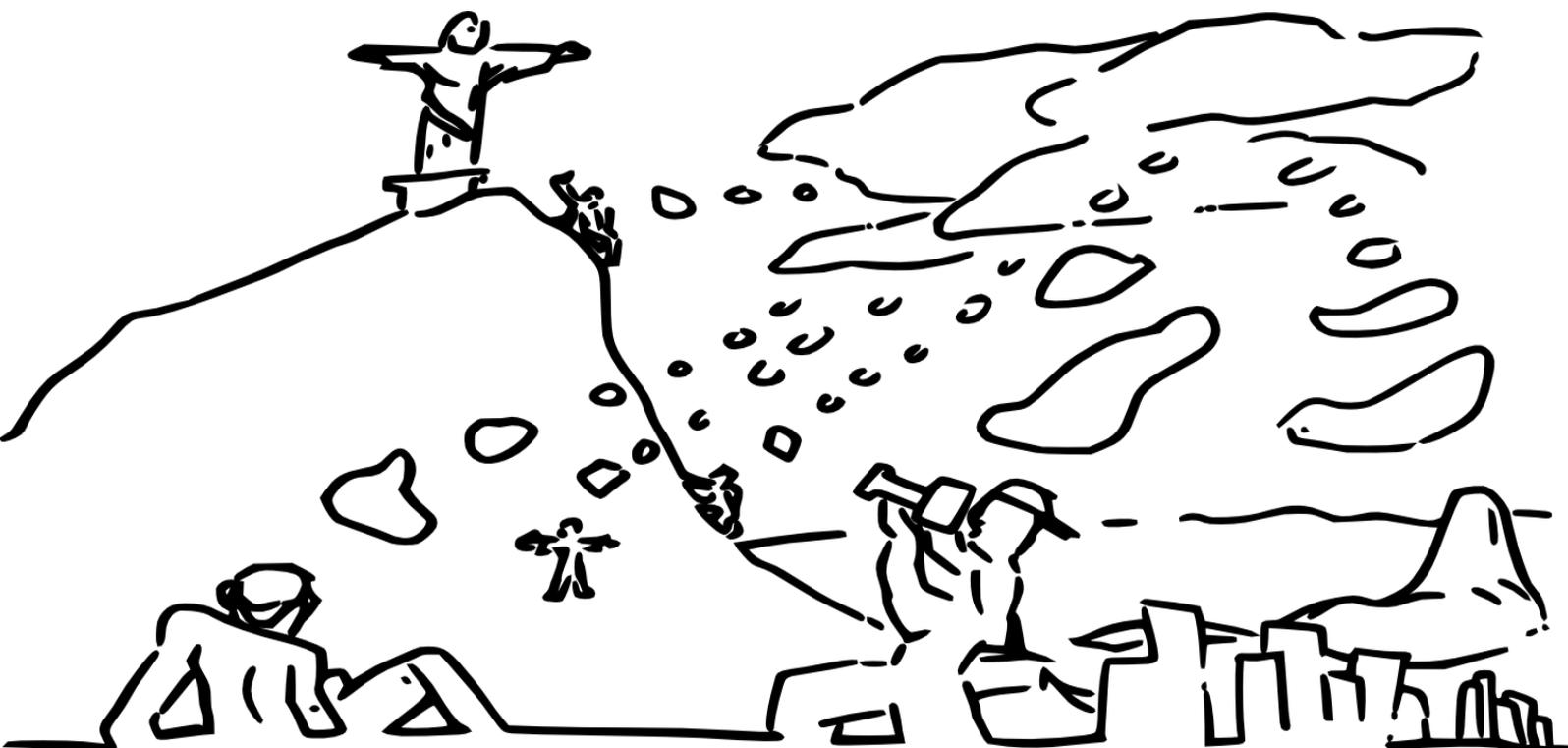
Afora questões culturais que justificam pouca “ambição econômica” por parte de alguns beneficiários do programa, fato é que alguns resultados “despretensiosos” do PBF já são reais e merecem destaque: até o ano de 2011, 40% dos beneficiários do programa deixaram de receber a transferência de renda do Governo Federal por iniciativa própria, pois, em razão da melhoria dos rendimentos do trabalho, esses desistentes não se enquadravam mais na faixa de pagamento do benefício (VALOR ECONÔMICO, 2013). Não fosse a cultura empresarial e bancária tão conservadora em termos de mercado de trabalho e empreendedorismo, a porcentagem de desistência do PBF seria, certamente, muito maior. Para “quebrar culturas”, conforme reportagem da Carta Maior (2013), o Governo Federal busca induzir o auto sustento dos beneficiários qualificando-os profissionalmente, através das escolas técnicas, ou criando ações que favoreçam o micro empreendimento, através de cursos rápidos de administração e garantia de créditos a juros menores que os convencionais.

No próximo capítulo, conheceremos o setor econômico do turismo e como ele é tratado pelas políticas públicas da área. Por ora, finalizamos este capítulo reiterando que a inclusão social pode e deve ser a prioridade de uma política que visa a erradicação da pobreza - e igualmente de outras políticas públicas setoriais, como se verá adiante.

Parte II. CONSTRUÇÃO DO OBJETO (O que se apresenta)

*Não basta que o pensamento tenda à matéria, é
preciso que a matéria também tenda ao
pensamento.*

Karl Marx (Artigo *Introdução à crítica da filosofia do
direito de Hegel*, 1844)



3. Turismo e Políticas Públicas

3.1 Turismo: da história social ao conceito presente

Enquanto fenômenos sociais, o nomadismo, a diáspora, os deslocamentos, as peregrinações e as viagens sempre estiveram presentes na vida humana. Realizados em diversos lugares do mundo, em diversos momentos da história da humanidade e em razão de diversos estímulos, esses seriam o embrião do turismo, ou sua fase primitiva, como o conhecemos hoje. É do século XVIII a forma “organizada” das viagens de turismo, aquelas nas quais há a combinação de alguns elementos característicos do setor - tais como: fluxo de pessoas, motivação por quaisquer tipos de atrativos e utilização de meios de transporte, hospedagem e restaurantes -, pelos quais o turismo é reconhecido e definido pelas instituições oficiais.

Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT), o turismo “compreende as atividades realizadas pelas pessoas em viagem e sua permanência nos lugares fora de sua residência habitual por não mais do um ano consecutivo por lazer, negócios e outros propósitos não relacionados ao exercício de uma atividade remunerada no local visitado”. Além desta conceituação, o turismo já foi entendido por diversas formas ao longo da história, todas estas fundamentadas no movimento físico de pessoas dentro de seu próprio país (turismo doméstico) ou cruzando as fronteiras nacionais (turismo internacional) (SANCHO, 2001).

Embora a expansão do turismo moderno tenha sido favorecida por fatores como o desenvolvimento de meios de comunicação e transportes, juntamente com o crescimento progressivo das relações comerciais entre diferentes mercados (SANCHO, 2001) e com a apropriação de equipamentos e estruturas para fins turísticos, como as vias de acesso e os terminais de passageiros, até finalmente serem incluídos num sistema de turismo (CAMARGO, 2002), toda a evolução recente do turismo nos explica de maneira incompleta a força econômica e mercadológica das viagens de turismo “organizadas”. Isto é, para entendermos a gênese da criação e utilização do valor de troca das “viagens turísticas” é preciso detalhar sua história social.

Essa “gênese” tem como ponto crucial o advento da sociedade industrial, por volta do século XVIII na Europa, e, com ela, a construção social do chamado “tempo livre”. Percebamos que a lógica capitalista possibilita dois fenômenos, antagônicos e complementares: de um lado, a produção desenfreada de mercadorias que tenham valor de troca (e valor de uso para os que consomem, naturalmente) e que possam ser comercializados e, de outro lado, a criação de uma força de trabalho, supostamente livre, incumbida da produção e consumo dessas mercadorias. A produção capitalista, como já vimos, tem como principal objetivo o ganho da mais-valia pelo capitalista, a qual pode ser reduzida ou aumentada conforme os métodos que garantam a produtividade do trabalho.

Como a luta perversa por lucros cada vez maiores sempre perseguiu o capitalista, decerto que um dos seus primeiros “instrumentos” para aumentar a produtividade do trabalho foi utilizar todo o tempo do trabalhador: é de conhecimento jornadas de trabalho na Europa (de homens, mulheres e até crianças) que chegavam a 16 horas diárias, durante seis dias semanais. Fato é que, até então, nas sociedades pré-capitalistas, não havia uma diferenciação rígida entre o tempo de trabalho e o tempo para outras atividades, e também o próprio trabalho tinha outros significados. Assim, de maneira gradual, com a consolidação do modo de produção capitalista, o valor das mercadorias e o tempo de trabalho que o determina passam a ser referência para todos, até mesmo para os não-assalariados (SIQUEIRA, 2005).

Essa nova divisão gera não somente os limites “físicos” de cada tempo, mas também uma moralização do tempo livre, na qual o divertimento e o nada fazer são momentos de recuperação do tempo de trabalho, este posto em um patamar superior, de realização do homem, de sua completa virtuosidade. Além disso, conforme lembra Dumazedier (2000), como a renda média do trabalhador era abaixo do mínimo necessário para sobrevivência, aspirar por mais horas de tempo livre significava aspirar por um pouco mais de miséria – e qual trabalhador faria isso?

A obra de Lafargue (1983, p. 25) é importante para descrever esse momento:

Uma estranha loucura apossa-se das classes operárias das nações onde impera a civilização capitalista. Esta loucura tem como consequência as misérias individuais e sociais que, há dois séculos, torturam a triste humanidade. Esta loucura é o amor pelo trabalho, a paixão moribunda pelo trabalho, levada até o esgotamento das forças vitais do indivíduo e sua

prole. Em vez de reagir contra essa aberração mental, os padres, economistas, moralistas sacrossantificaram o trabalho.

Nessas e nas linhas seguintes, Lafargue (1983) relata como o dogma do trabalho perverteu o proletariado e, mais, como essa perversão é traiçoeira para os próprios, os quais vendem sua força de trabalho por baixo preço, por medo de, caso recusarem tão baixo salário, terem de se juntar à enorme massa de desempregados. O autor, por isso, faz um clamor aos operários: que limitem suas horas de trabalho, que festejem, que proclamem os “Direitos à Preguiça” – ao contrário dos “Direitos do Homem”, que são os direitos da exploração capitalista. Lafargue (1983) demonstra que a produtividade humana não está diretamente relacionada às horas de trabalho, ao contrário, a seu ver, trazendo o caso da Inglaterra, é preciso reduzir as horas de trabalho e multiplicar os feriados – isso garantiria não somente uma produção equivalente à das semanas normais, como trabalhadores menos desgastados e também um novo público de consumidores para as mercadorias produzidas.

Paralelamente, durante séculos, desde a primeira revolução industrial, houve um movimento reivindicatório dos trabalhadores por menos tempo de trabalho e a garantia de seu tempo livre e de descanso. Essas lutas foram difíceis, até mesmo sangrentas. Dumazedier (2000, p. 21) lembra que, “quando Karl Marx englobava repouso na ‘reprodução da força do trabalho’, não existia ainda a lei que limitava em doze horas a duração da jornada do trabalho industrial” – essa chegava, em média, a treze horas diárias, durante os seis dias da semana. Ainda, segundo o autor, o lazer passa a estar no bojo das reivindicações dos trabalhadores somente no século XIX, pois, até aquele momento, outras necessidades vitais eram prioridades; e, ainda assim, a luta pela redução da jornada de trabalho precedeu a reivindicação pelo lazer propriamente dito, já que, com a diminuição das horas de trabalho, far-se-ia possível pensar em outras atividades, como as culturais, familiares e políticas.

Mesmo quando o lazer não era pauta prioritária da classe operária, Marx *apud* Dumazedier (2000, p. 112; 29) já se referia à redução da jornada de trabalho como uma “oportunidade de cultura para os indivíduos, graças aos lazeres e outros meios oferecidos a todos” e ao lazer como “o espaço que possibilita o desenvolvimento humano”. Também para Engels, era necessário que os trabalhadores tivessem tempo para “participar dos negócios gerais da sociedade”. Naquele momento, é claro, o desenvolvimento do lazer se limitava a uma ociosidade simploriamente elaborada - ao contrário, hoje, com a ampliação da industrialização e

urbanização, é possível falar na complexificação do tempo de lazer, mesmo quando esse se esbarra nos obstáculos da falta de tempo, dinheiro ou recursos.

Lentamente, as conquistas da classe operária vão se traduzindo em leis: a primeira, em 1891, a que limita em onze horas a jornada de trabalho diária de mulheres e crianças. As paradas, greves e sindicatos, agora mais organizados, passam a apresentar reivindicações mais elaboradas, inclusive para atividades com ligação mais próxima ao turismo, como férias pagas, espetáculos e passagens coletivas de viagem – essas eram práticas próprias da aristocracia e burguesia e, somente a partir do século XX, passam a tomar nova forma quando praticadas pelos trabalhadores, ou seja, o interesse pelos lazeres populares já tende a substituir a aspiração pelo simples “repouso”. Segundo Dumazedier (2000, p. 60), o lazer para essa classe é considerado “primeiro, uma possibilidade; depois, uma reivindicação, e finalmente ‘uma necessidade real’”.

Camargo (2003) relata que, no Brasil, as principais conquistas de redução da jornada de trabalho iniciam-se após as primeiras greves no início do século XX. Na de 1º de maio de 1907, a primeira grande greve, se reivindicava a regulamentação da jornada diária; na de 1917, a segunda grande greve, se reivindicava a criação do fim de semana de lazer, a começar pelo sábado à tarde e encerrar pela segunda de manhã, dentre outros pleitos. Já no Governo Vargas, com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, outras conquistas foram alcançadas, como regulamentação das férias e legalização na jornada de trabalho de 8 horas. Somente em 1948, contudo, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é que o direito ao repouso e ao lazer passa a ser considerados direitos de todos (PANOSSO NETTO, 2013).

De maneira um pouco simplista, podemos dizer que o turismo, tal como o conhecemos no ocidente, tem sua principal manifestação com a conquista das férias pelos trabalhadores – isso porque, anteriormente, as viagens eram restritas a uma pequena elite (a exemplo das peregrinações religiosas dos séculos XII e XV, das viagens culturais pela aristocracia do século XVII, dos passeios nos balneários no século XVIII). Embora alguns autores conceituem, nesse sentido, o turismo como um dos tipos de lazer gozado nas férias, nos interessa aqui somente contextualizar o movimento de “ocupação” do tempo de férias pelas viagens de turismo, e não conceituá-lo a partir das definições de lazer (aliás, hoje, já consideramos também as viagens de turismo com finalidade de negócios, por exemplo).

Se “datamos” o princípio do turismo na sociedade moderna (a saber, com a conquista das férias no século XIX na Europa, e no século XX em outros países do mundo) é porque, assim como Urry (1996, p. 33), acreditamos que essa é a principal característica do turismo de “massa”, isto é, quando grande parte da classe trabalhadora, pode viajar “para algum lugar com a finalidade de o contemplar e ali permanecer por motivos que, basicamente, não têm ligações com seu trabalho”. Além disso, é desse período, especialmente na Europa, o fortalecimento comercial das cidades, junto do incremento da economia urbana e consequente êxodo da população das áreas rurais para áreas urbanas (PANOSSO NETTO, 2013).

Essa democratização das viagens tem início na Europa, em meados do século XIX, em razão da ampla utilização do trem e da melhoria das linhas ferroviárias (somente no século XX, em função do desenvolvimento do carro e avião, o deslocamento das pessoas seria ainda mais democratizado). O balneário à beira-mar na Europa é tido como o primeiro destino turístico para as “massas” – antes, no século XVIII, seu objetivo era a cura de enfermos da classe abastada -, que é baseado na apreciação das belezas do litoral e também nos banhos de mar. Os balneários se desenvolveram como um lugar barato para os trabalhadores (uma ideia sobre o turismo de “massa” pode ser vista na Figura 5) e, ao mesmo tempo, alguns desses, mais distantes e com “acomodações, paisagens e tom social superiores”, são frequentados pelos veranistas mais ricos (URRY, 1996, p. 43).

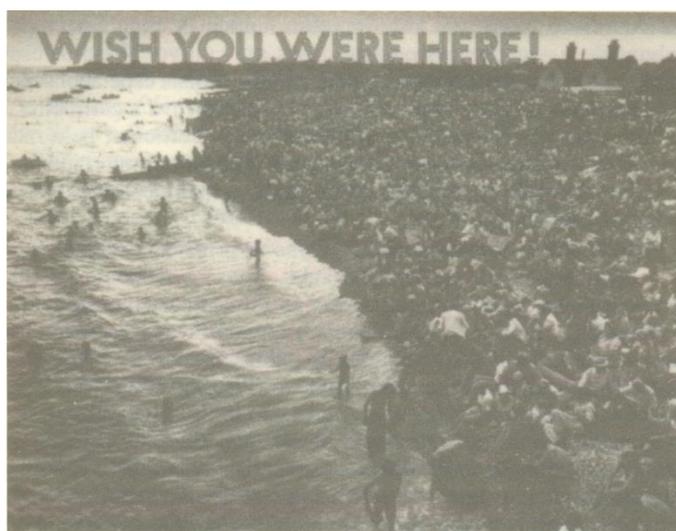


Figura 5 – Turismo “de massa” à beira-mar. FONTE: URRY, 1996¹⁴.

¹⁴ URRY, J. *O Olhar do Turista: Lazer e Viagens nas Sociedades Contemporâneas*. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996. (Coleção Megalópolis).

Um personagem emblemático desse período é Thomas Cook, um inglês que, no ano de 1841, fretou um trem para levar um grupo a um congresso sobre a “temperança” em uma cidade próxima, e também se responsabilizou pelas acomodações e guias de viagem para os participantes. Essa é considerada, oficialmente, a primeira viagem de turismo organizada da Europa. Depois dessa, outros “pacotes de viagem” foram comercializados por Cook, e também por outros profissionais, igrejas e associações de trabalhadores, que começam a enxergar o turismo como um potencial mercado (URRY, 1996).

Também os mais procurados destinos turísticos na Europa passam pelas primeiras transformações. Primeiro vieram os balneários da Europa ocidental, depois os parques de diversão, seguido dos acampamentos de férias e dos balneários em torno do Mediterrâneo e, finalmente, uma diversificação de opções “espetaculares” e “exibicionistas” de cidades de pequeno e grande portes para atrair turistas (URRY, 1996).

Então chegamos a um ponto fundamental para entendermos o turismo moderno: a racionalização do tempo livre chega a um ponto tal que impulsiona ainda mais a comercialização das atividades indicadas para esse tempo e já podemos falar no desenvolvimento de uma “indústria do lazer” ou “indústria do turismo”¹⁵. Vejamos, que ironia, a exploração capitalista, antes entendida como limitada ao tempo de trabalho, amplia-se para todas as relações e atividades da vida social dos trabalhadores, incluindo, portanto, o seu tempo livre – agora organizado com valor de troca, coisificado. Em relação ao turismo, especificamente, Adorno (2002, p. 106) escreve: “É bem conhecido [...] que os fenômenos específicos do tempo livre como o turismo e o *camping* são acionados e organizados em função do lucro”.

Para o autor (ADORNO, 2002, p. 104), aquele momento que fora inicialmente chamado de “tempo livre”, já não corresponde mais ao seu próprio significado, ao contrário, “nele se prolonga a não-liberdade, tão desconhecida da maioria das pessoas não-livres como a sua não-liberdade”. Como esse tempo é marcado pela ausência de autonomia de seus praticantes, o autor o descreve como

¹⁵ Aqui não pretendemos aprofundar o assunto sobre a teoria do turismo, nem sua epistemologia. Também não queremos relacionar a “indústria do turismo” à “indústria” vinculada ao setor secundário da economia, entendida como aquela que produz mercadorias materiais (junto da construção civil e da mineração industrializada). Nessa citação, nos referimos a “indústria do turismo” com o objetivo de enfatizar o extremo da racionalização mercadológica das viagens de turismo organizadas.

uma liberdade organizada e coercitiva - coercitiva, pois, a procura por alguma ocupação no tempo livre passou a ser inconscientemente obrigatória, e sempre encoberta pela sombra do trabalho. Também o tédio, a angústia pelo “nada fazer” no tempo livre, é fruto da racionalização da divisão dos tempos e, conseqüentemente, da coação gerada pela frenesia do trabalho – um exemplo são as próprias viagens de turismo, das quais se espera excepcionais experiências, enquanto tão pouco se consegue fazer de muito diferente e significativo no cotidiano.

Podemos afirmar, então, que “o turismo, tal como concebido na atualidade, tem sua origem na própria concepção capitalista da vida” (SIQUEIRA, 2005, p. 63), a qual se submeteu, como tudo no capitalismo, ao império da geração de lucro. Assim como as atividades de lazer recebem tamanha importância social e de mercado na sociedade capitalista, também as viagens de turismo, uma criação da sociedade de consumo, têm igual tratamento, qual seja sua comercialização como um novo produto do mercado. Krippendorf (2009, p. 9), que se refere a esse fenômeno como “maquinaria das férias”, inicia sua obra “Sociologia do Turismo”, afirmando:

A sociedade humana, outrora tão sedentária, pôs-se em movimento. Hoje, uma mobilidade frenética tomou conta da maioria dos habitantes das nações industriais. Aproveita-se de todas as oportunidades para viajar e fugir do cotidiano com a maior frequência possível. Curtas escapadas no decorrer da semana ou no fim de semana, longas viagens nas férias. [...] Assim é que, ano após ano, fim de semana após fim de semana, milhões de seres humanos comprimem-se em multidões, sem necessidade alguma e sem obrigação aparente, consumindo esse período que lhes é tão precioso.

É preciso, contudo, levar em consideração as transformações do caráter mutante do “consumo” na sociedade capitalista, conforme suas fases; e como essas transformações relacionam-se com as viagens de turismo. Urry (1996, p. 31) pontua as duas principais fases, que aqui reproduzimos: a do *Consumo de massa*, que se caracteriza pela “aquisição de mercadorias produzidas mediante condições de produção de massa”, e a do *Consumo pós-fordista*, quando o consumo torna-se dominante em detrimento da produção, e absolutamente todos os aspectos da vida em sociedade podem ser consumidos. Em relação ao turismo, cada fase se caracteriza, respectivamente, pelas viagens empacotadas e padronizadas, e pelas viagens segmentadas, flexíveis e mercantilizadas. No Brasil, podemos dizer que ainda passamos pela transformação da primeira para a segunda fase.

Pesquisas mostram que, nos últimos 100 anos, o turismo foi o setor que mais se globalizou em proporções mundiais (PANOSSO NETTO, 2013). A globalização, nesse caso, beneficia o desenvolvimento do turismo em razão da abertura das fronteiras nacionais, do aperfeiçoamento e popularização das tecnologias de comunicação e transportes, além da valorização do consumo de bens e serviços. É importante sempre lembrarmos que, a conseqüente massificação das viagens de turismo, contudo, não contemplou, e ainda não contempla, uma grande parcela da população mundial que vive em condições de pobreza e miséria

Assim chegamos ao chamado turismo contemporâneo: marcado por sua completa internacionalização. Nesse momento do turismo, “enquanto os produtores são, até certo ponto, fixados espacialmente, em virtude de terem de proporcionar determinados serviços em determinados lugares, os consumidores são cada vez mais móveis” (URRY, 1996, p. 64). Assim como em outros setores econômicos, a globalização exige que as empresas ligadas ao turismo (hospedagem, transportes, etc.) sejam altamente competitivas, e inclusive os destinos turísticos passam a competir por “consumidores”, neste caso, turistas em potencial. Outras mazelas sociais atribuídas à globalização também podem ser verificadas no turismo, como a utilização de mão-de-obra barata nos serviços turísticos, que requerem um emprego intensivo de trabalhadores.

A partir desse relato histórico sobre as viagens de turismo, finalmente, entendemos que o turismo¹⁶, em termos abstratos, é um fenômeno social típico da sociedade capitalista, portanto, possuidor de valor de uso e de troca, que se fundamenta no deslocamento de pessoas pelo território por quaisquer motivos (de divertimento a negócios). Já em termos específicos, definimos o turismo como uma atividade do setor econômico terciário, que abrange variados setores de produção, com grande potencial de geração de divisas e emprego para a localidade que o desenvolve (país, estado ou cidade).

Conforme enumera Panosso Netto (2013, p. 33), muitas são as definições cunhadas por pesquisadores, instituições governamentais e não governamentais da área: em algumas, o viés econômico é priorizado; noutras, mais técnicas, as

¹⁶ Embora saibamos do importante movimento de Acadêmicos e Profissionais do Turismo a favor da desconstrução do conceito apresentado por nós, dito tecnicista, determinista ou mecanicista, aqui buscamos contextualizar e historicizar as viagens de turismo em nossa sociedade, a fim de que o conceito apresentado esteja coerente com esse histórico, e não reduzi-lo a ponto de torna-lo inválido para uma pesquisa acadêmica.

estatísticas são bem-vindas; noutras, ainda, consideradas “holísticas”, buscam contemplar todos os aspectos do turismo. Certo é que, em todas essas, parte-se do fundamental que é o “fenômeno de saída e retorno do ser humano do seu lugar de residência, por motivos revelados ou ocultos”, e depois se aproxima de outros aspectos, conforme o objetivo de quem a escreve, como: necessidade da hospitalidade, encontro de culturas exóticas, impactos positivos e negativos no destino turístico, etc.

Observa-se do que foi analisado até aqui, que o aumento do tempo livre, o qual significa a redução ou restrição à exploração dos trabalhadores, não reduziu a busca de lucro, que se desenvolve na direção a mercantilização e comercialização dos serviços turísticos. Assim, do ponto de vista econômico, trata-se o turismo como todo gasto de recursos realizado pelo turista para e durante a sua viagem.

Daí a definição oficial “brasileira”, inserida na Lei Geral do Turismo (Lei 11.771/2008), que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Nela, considera-se turismo:

as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.

Parágrafo único. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade (BRASIL, 2013).

Vemos que em ambas as definições oficiais (OMT e Lei Geral do Turismo), e também em outras aqui não transcritas, é lugar-comum entender que as finalidades das viagens de turismo se estendem do lazer aos negócios (como sendo os extremos possíveis). Ou seja, com o incremento do mercado internacional de negócios, justificado pela globalização, e paralelamente com a complexificação das viagens de turismo, o desenvolvimento do turismo - que, *a priori*, se restringia aos momentos de tempo livre, como durante os feriados e férias – alarga-se ao contemplar também as viagens que acontecem no “tempo de trabalho”.

Embora o “turismo de negócios” também reproduza o poderio econômico dos países – isto é, os grandes fluxos turísticos, cuja finalidade seja os negócios, concentram-se, em grande medida, nos países com economia desenvolvida - aqui, nos interessa notar que, qualquer que seja a motivação, as viagens de turismo

devem ser consideradas nas definições acadêmicas e técnicas, e também nas políticas públicas do setor. No próximo item, veremos qual vem sendo a ação das políticas públicas no tocante do desenvolvimento do turismo.

3.2 Políticas Públicas de Turismo: do descrédito à inclusão social pelo turismo

Entende-se por políticas públicas de turismo, comumente, as ações do Estado, no tocante à elaboração e execução de planos, programas e projetos relacionadas ao desenvolvimento do turismo - veremos que a geração de emprego e renda não é, normalmente, associada à política pública de turismo. Idealmente, ainda, as políticas públicas de turismo, assim como de outros setores, são vistas como resultado dos interesses coletivos e que são transformados em objetivos, os quais, por sua vez, são conduzidos à formação de ações efetivas do poder público.

Para Barretto *et al* (2003, p. 33), a política pública é o “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. E, assim, no caso do turismo, “o papel das políticas públicas deveria ser o de propiciar o desenvolvimento harmônico dessa atividade”, o qual garantiria a democratização dos serviços resultantes ou dos resultados dela, principalmente, nesse setor, a possibilidade de lazer própria do tempo livre como um direito social dos cidadãos.

Já para Cruz (2000, p. 40):

Uma política pública de turismo pode ser entendida 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.

Acrescentando o viés da sustentabilidade, Gastal; Moesch (2007) propõem que a política pública de turismo deve garantir o estímulo ao desenvolvimento sustentável da atividade, de modo a beneficiar a comunidade envolvida. Ademais, ela deveria prever o estímulo à conservação dos atrativos, o uso sustentável do patrimônio de interesse turístico, o incentivo aos desdobramentos econômicos,

ambientais e socioculturais e superestrutura jurídico-administrativa, dentre outras preposições que assegurem a sustentabilidade no turismo.

Já na visão de Beni (2006), as políticas devem ser “orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos dessa atividade”, as quais, por sua vez, se inserem num conjunto maior de políticas públicas que visam o desenvolvimento de uma localidade. Assim, Beni (2006, p. 91) complementa:

Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos.

Ainda para Beni (2006, p. 93), assumindo um viés “administrativo”, as políticas públicas de turismo poderiam impulsionar ainda mais o desenvolvimento do turismo, caso elas fossem guiadas por uma “visão sistêmica e holística e de pensamento estratégico”. Segundo o autor, a falta da visão estratégica acaba comprometendo o planejamento do setor, pois não considera a criação de cenários futuros, o posicionamento de mercado, nem outras variáveis do processo administrativo (como logística e redução de custos).

Vemos que, guardadas as singularidades, de maneira geral, uma política pública de turismo é entendida como um conjunto de ações deliberadas do governo federal, estadual ou municipal que visam o desenvolvimento do turismo. Essa visão, de caráter “funcional”, acaba encobrendo e/ou diminuindo a importância do debate sobre o papel do Estado, já apresentada no capítulo 1, em face à sua relativa autonomia, podendo contribuir para a melhora das condições do trabalhador na relação capital-trabalho. Isto é, quando consideramos o debate marxista para o conceito de políticas públicas, devemos entender que as ações do Estado (representadas pelos planos, programas ou meios no sentido do desenvolvimento do turismo), embora inclinadas aos interesses econômicos da classe hegemônica, enquanto Estado de classe, são ora menos, ora mais, favoráveis aos trabalhadores.

Portanto, assumindo que as políticas públicas de turismo possuem como objetivo geral o desenvolvimento do turismo, sem esquecer que elas estão inseridas em um contexto capitalista, temos que atentar para que certos pressupostos sejam assegurados nas políticas públicas de turismo, de maneira que esse desenvolvimento “ideal”, ocorra de maneira “harmônica” (BARRETTO *et al*, 2003), “plena” (CRUZ, 2000), “sustentável” (GASTAL; MOESCH, 2007) e “planejada”

(BENI, 2006), mas, principalmente, *includente* – embora a expressão “inclusão social” tenha se tornado lugar-comum em muitos discursos político-partidários e programas de governo, pouco, efetivamente, se vê acontecer.

Referimo-nos à “inclusão social”, especialmente no que se relaciona à inclusão por meio de um emprego. Quando dizemos que o papel do Estado é de suma importância para a gestão de força de trabalho, é porque acreditamos que devem caber às políticas públicas a mediação da pobreza através desta inserção social. E, especificamente, quando falamos em políticas públicas de turismo pautadas na inclusão social, nos referimos em especial à geração de postos de trabalho, geração e distribuição de renda, valorização das cadeias produtivas locais e capacitação dos trabalhadores do setor, de forma a melhorar a situação dos trabalhadores em geral e na relação capital-trabalho. Dada a importância do turismo como fonte de emprego e renda, as políticas públicas destinadas ao seu desenvolvimento devem considerar essa questão.

Essa proposição não é inédita, contudo. Alguns autores da área, é claro, já anunciam a importância das políticas públicas de turismo no tocante da inclusão social a partir de diferenciadas abordagens. Para Beni (2006, p. 95-97), por exemplo, a alavancagem do desenvolvimento que pressupõe a inclusão só deve ocorrer a partir de uma perspectiva do empoderamento e endogenização, “que é um processo de origem local que contempla as necessidades e aspirações da coletividade regional”. Nesse caso, o “novo modelo” das políticas públicas de turismo deve ir ao encontro do processo endógeno, favorecendo e estimulando a participação de vários segmentos envolvidos. O autor cita algumas diretrizes que não podem ser esquecidas: “injeção de capital e dinheiro na economia local; [...] elevar as condições de vida das comunidades envolvidas; [...] encorajar o uso produtivo de terras consideradas marginais”. Gastal; Moesch (2007) também consideram que esse modelo de política pública deve garantir que o processo de planejamento inclua e conte com o gerenciamento da própria comunidade.

O próprio Ministério do Turismo, instituído somente em 2003, defende a inclusão dessa questão nas políticas públicas de turismo. De maneira bastante detalhada e contundente, em um documento, publicado em 2005, sobre o projeto “Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil”, considera-se que:

as propostas mais adequadas de políticas devem ter como ponto de partida o estabelecimento de portas de saída para a pobreza tendo o turismo sustentável como vetor devem produzir um aumento dos ativos das populações pobres, favorecendo o aumento de seu capital físico – infra-estruturas públicas e privadas e ativos financeiros; potencialização de seu capital humano pela educação e pela capacitação profissional; e dinamização de seu capital social – propiciando o fortalecimento dos vínculos sociais internos a suas comunidades, de seus mecanismos de participação política na gestão de sua vida pública e de seu acesso a créditos financeiros (BRASIL, 2005, p. 17).

Todavia, a proposição de políticas públicas de turismo pautadas na inclusão também não é aceita amplamente. Em que pesem a validade e a importância do foco que apresentamos, muito se discute sobre o possível reducionismo dos efeitos (positivos e negativos) do desenvolvimento do turismo quando cerceados por uma perspectiva “economicista”. Barretto (2000, p. 34), por exemplo, chama atenção para o fato de que o planejamento do turismo “deve transcender a esfera econômica, tendo como alvo o bem-estar da sociedade como um todo”. Ainda, sabe-se também das críticas a respeito das grandes expectativas em torno do planejamento estatal - é o caso do autor Ouriques (2005, p. 77), o qual entende que, mesmo quando há planejamento, este não é a garantia para o desenvolvimento do turismo, porque, afinal, “outras atividades econômicas também foram instituídas socialmente como pressupostos para o progresso”.

Longe de quereremos “reinventar a roda” ou diminuir a diversidade dos resultados positivos oriundos do desenvolvimento do turismo, aqui nos interessa dizer que a proposição de políticas públicas de turismo com foco na inclusão social passa pelo entendimento inicial de que, se o Estado pode ser relativamente autônomo diante das classes sociais, espera-se dele, no contexto do sistema capitalista, o monitoramento e controle dos abusos desse sistema, inclusive através de restrições aos ganhos da classe hegemônica, além de soluções alternativas para aliviar outras mazelas do capitalismo relacionadas à prática do turismo – compreendendo também, por exemplo, os prejuízos ambientais, a aculturação, os subempregos, a ocupação indevida do espaço, etc.

Gastal; Moesch (2007, p. 41) lembram que, diante da aproximação e/ou dependência do desenvolvimento do turismo nacional ao capital internacional, em que se reproduz o domínio econômico das localidades turísticas, afetando, principalmente, os trabalhadores e as micro, pequenas e médias empresas nacionais, é mister reafirmar a importância que o Estado exerce, ao ser “elo

articulador entre os agentes excluídos da concentração econômica, e de construir, de forma compartilhada, o projeto democrático e cidadão desejado pela comunidade”. Nesse mesmo sentido, Barretto *et al* (2003, p. 28) citam que alguns “projetos turísticos têm expulsado os nativos de suas terras e, na atualidade, 95% do território pertencem a 74 proprietários, que representam 0,009% da população” – esses dados, conforme os mesmos autores, geram significativa pressão para a ação do Estado de monitorar e frear certos investimentos para fins turísticos que beneficiam interesses privados.

Frente a uma enorme quantidade de situações negativas resultantes da ausência do Estado no desenvolvimento do turismo, Beni (2006, p. 133) considera que é dever do mesmo corrigir as desigualdades existentes, a fim de transformar a realidade social da população beneficiária, especialmente daqueles grupos que mais sofrem com as contradições do funcionamento do mercado. Assim, os planos, os programas e os projetos - considerados os níveis de concretização das políticas públicas - aparecem como os principais instrumentos de intervenção do Estado, no sentido de “orientar, racionalizar e acelerar esse processo de mudança social”, a partir de uma combinação de objetivos, estratégias, métodos, cronogramas, atividades e recursos, guiados pela necessidade da intervenção (mudança ou melhora de alguma situação-problema).

Na prática, em razão do histórico recente das políticas públicas de turismo no Brasil, iniciado por volta do fim da década de 1960, muitas das ações ordenatórias do turismo são atribuídas à iniciativa privada. Segundo Cruz (2000, p. 9), por muitos anos, a ausência de uma política nacional repercutiu negativamente no desenvolvimento do turismo nos estados e nas cidades do país, que buscavam uma referência para uma política pública do setor – nesse caso, “o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares”. E, mesmo quando o Estado passa a assumir um papel mais ativo frente ao desenvolvimento do turismo, constantes equívocos são verificados. Dentre esses, Beni (2006) enumera alguns: centralização de planejamento e coordenação da política de turismo, ausência da definição clara de objetivos, metas e prioridades. Por conseguinte, o setor do turismo observou políticas que representavam a perspectiva somente de uma cúpula centralizada, sem qualquer intervenção da sociedade civil, além de uma intensa descontinuidade de políticas públicas desde a década de 1970.

Em nosso estudo, é significativamente válido listar como um dos grandes equívocos da gestão pública no setor do turismo, historicamente, a fraca articulação com outras políticas setoriais. Gastal e Moesch (2007) entendem que essa articulação garantiria uma prática de turismo contínua e qualificada. Já Beni (2006, p. 116) afirma que, “pela natureza do setor de turismo, o planejamento das ações assume caráter transversal nos setores tradicionais de governo”, como o econômico e o social, quando concatenados para um mesmo objetivo da gestão governamental. Convém lembrar que, a política pública de turismo que estudamos - o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – está inserida no contexto do segundo mandato do Governo Lula, cuja prioridade governamental é a inclusão social dos brasileiros. Explicitada no slogan: “Brasil: Um país de todos”, essa gestão buscou, a partir de um conjunto de ações governamentais de órgãos federais considerados prioritários¹⁷, incluir a população brasileira mais pobre nas oportunidades geradas pelo crescimento econômico nacional. De maneira lenta, também o turismo é visto como um setor econômico que pode ser indutor de inclusão social – meta de outros órgãos.

Em termos de gestão das políticas públicas de turismo, conforme Gastal; Moesch (2007), é imprescindível uma estrutura adequada e eficiente para a institucionalização da agenda pública do turismo. Segundo as mesmas autoras e Beni (2006), as políticas públicas de turismo devem se inserir numa estrutura administrativa composta de instituições, órgãos, conselhos, fundo de financiamento e agência de desenvolvimento que contribuem para o desenvolvimento dessas políticas para o setor no país. Além do desenvolvimento de políticas para o turismo, a estrutura administrativa teria como funções: determinar as prioridades, criar normas, administrar recursos e estímulos (BENI, 2006) e, de modo mais pragmático, consolidar a imagem da localidade, ampliar as parcerias com outros setores, atender aos cidadãos-turistas, dentre outras finalidades (GASTAL, MOESCH, 2007).

Os órgãos federais também deveriam responder pela formulação de diretrizes e coordenação dos planos em âmbito nacional e internacional, já os órgãos estaduais e locais, com o apoio federal, deveriam estar focados na

¹⁷ São considerados órgãos federais prioritários: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria da Comunicação e Assessorias Especiais da Presidência da República.

concepção dos programas e a execução de projetos regionais e locais, além dos equipamentos e melhoras necessárias ao uso público das áreas de interesse turístico. Após o estabelecimento de todos os programas e suas ações, em âmbitos regional, nacional e internacional, esses são unificados em um Plano Nacional de Turismo, com duração plurianual, sendo constantemente revisado e tendo como principal função a alocação de recursos e a qualificação de metas (BENI, 2006).

Sobre o Plano Nacional de Turismo, este é considerado a principal materialização do planejamento das ações do Estado em relação ao desenvolvimento do setor. Nas palavras de Beni (2006, p. 136), o Plano se define como:

um parâmetro técnico-político no qual se enquadram programas e projetos prioritários e relevantes. Além das características comuns assinaladas [objetivos, metas e tempo], nos planos definem-se, também, prioridades e estratégias. O plano é o instrumento de intervenção mais geral como escopo e, normalmente, de maior duração.

Em pesquisa realizada por Beni (2006, p. 16) sobre o desempenho do sistema nacional de turismo junto à administração pública, no fim da década e 1980, constatou-se que a razão que mais dificultava a operacionalização das ações de ordenação e promoção do turismo pelas instituições públicas do setor era a “indefinição de uma política nacional [como um Plano Nacional] que normatizasse a ordem institucional e o sistema de gestão para o setor”. Para o autor, mesmo com a defasagem de tempo desta pesquisa em relação à atualidade, o resultado se repetiria nos dias atuais, especialmente se essa pesquisa abrangesse as diversas cidades pequenas e/ou em regiões do país mais pobres, que carecem de uma capacidade institucional para a gestão do turismo, mesmo com o avanço na formulação das políticas públicas em nível nacional nas últimas décadas.

O histórico das políticas públicas de turismo do país nos mostra que a primeira Política Nacional data do ano de 1966 e, desde antes de sua efetivação, até os dias de hoje, elas foram construídas a partir de diferentes paradigmas e seguindo diversos modelos. A análise a seguir é importante para percebermos como as políticas públicas podem se revelar diferentemente conforme cada tempo, lugar, conjuntura e capacidade institucional.

O Papel do Estado no Desenvolvimento do Turismo

A análise do papel do Estado em relação à evolução do turismo internacional, nos mostra que o Estado já atuou de diferentes maneiras, em diversos momentos da história – por vezes mais, por vezes menos, favorável aos interesses privados. Ripoll (2003, p. 27) aborda de maneira sintética cinco variações de intervenções no setor do turismo, baseado na análise de Kurt Krapt e Fernández Fuster, os quais são denominados: *interajuda profissional, propaganda, protecionismo, adaptação e planejamento* – em que cada uma delas corresponde a um momento histórico.

O primeiro momento corresponde aos últimos anos do século XIX, marcado pela ausência de uma política pública para o turismo, junto do protagonismo ainda incipiente de organizações privadas. O segundo corresponde aos anos anteriores a Primeira Grande Guerra, marcado pelo Estado-propagandista de destinos turísticos - uma vez percebida a pujança econômica do turismo, sentido especialmente pela luta da concorrência das empresas privadas que já não são mais suficientes para atender a crescente demanda. O tipo seguinte, que ocorre em momento posterior ao fim da Primeira Guerra Mundial, conta com ações mais ativas do Estado, reflexo do próprio contexto político-econômico mundial de generalizada crise econômica - que fez mudar primeiramente as políticas econômicas e sociais dos países. No turismo, neste terceiro tipo, busca-se no Estado-Providência uma intervenção no sentido de se preservar os belos destinos utilizados para o turismo, juntamente da criação de organizações que incluam o turismo como pauta da agenda pública, bem como o auxílio à empresas privadas prejudicadas pela concorrência desleal. O quarto tipo corresponde aos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, quando as políticas públicas retornam para uma visão menos intervencionista, e as políticas para o setor passam a se adaptar às novas tendências e à dinamicidade que a iniciativa privada demanda. O próximo tipo, mais recente, já entende o turismo como importante para o setor produtivo dos países, e assim incluso nos planos de desenvolvimento nacionais, bem como protagonista de seu próprio plano nacional (RIPOLL, 2003).

O papel do Estado em relação ao turismo nacional também pode ser analisado de maneira semelhante. Mais uma vez, as políticas de turismo são instituídas conforme valores e ideologias referentes à época em que foram criadas – ao longo de quase 80 anos é perceptível a significativa diferenciação das intervenções estatais. Cruz (2000), baseada em Ferraz (1992), com adaptações da

autora, elenca quatro modalidades, quais sejam: *participação, indução, controle e omissão*.

Na primeira, o Estado atua como empreendedor de determinada empresa inserida no bojo das atividades do setor do turismo na economia, a exemplo de uma companhia aérea ou hotel. Na segunda modalidade, o Estado direciona os investimentos da iniciativa privada, através de incentivos, financiamentos e criação de infraestrutura atraente para o investimento de empresas turísticas. A terceira, “o Estado atua como regulador, estabelecendo todas as regras a serem seguidas pela iniciativa privada na condução de determinada atividade econômica”. Já na quarta modalidade, ocorre o distanciamento do Estado no tocante do planejamento do turismo, deixando a iniciativa privada ditar as regras sobre o desenvolvimento da atividade, que é seguido muitas vezes de privatização, especulação imobiliária, dentre outras mazelas (CRUZ, 2000, p. 41). Uma última e “atual” modalidade, acrescentada por nós para o caso brasileiro, é aquela na qual o Estado volta a atender para a importância econômica do turismo, e para a questão de como seu desenvolvimento pode contribuir para beneficiar o trabalhador.

A retrospectiva das políticas públicas de turismo no país é feita por autores como Cruz (2000) e Beni (2006). Cruz (2000), a partir de análise de diplomas legais que respaldam políticas nacionais de turismo, identifica diferentes momentos, apresentados a seguir – a esses, acrescentamos um quarto, último, referente à história mais recente.

- Pré-história (década de 1930 ao início da década de 1960): O período tem início com as ações regulatórias do governo federal sobre a venda de passagens (aéreas, marítimas, terrestres), sobre o funcionamento das agências de vendas de passagem e das agências de turismo, além da concessão de vistos consulares, conforme dispõe o Decreto-Lei 3.010/1938. Dois anos depois, novamente, é instituído um diploma legal que dispõe sobre o funcionamento e atuação dessas agências - Decreto-lei 2.440/1940 – este considerado o primeiro diploma legal exclusivo para fins turísticos (CRUZ, 2000).

O primeiro órgão federal de turismo, a “Divisão de Turismo”, vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República foi criada pelo Decreto-Lei 1.915/1939. Entretanto, daquele ano até 1966, a pasta do turismo esteve inserida em diversos setores da administração pública federal, passando pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1946) até o Ministério da Indústria e do

Comércio (1961). A indefinição e a circulação dessa pasta por diversos órgãos estão relacionadas ao fato, especialmente, de o “turismo nunca ter estado entre as prioridades das políticas federais de desenvolvimento, do que seria resultado a ‘fraqueza política’ do setor”. Em 1958, contudo, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) – que seria extinta em 1962 -, há um “marco à história das políticas de turismo no país, já que o diploma legal que aprova seu regimento traz, pela primeira vez, referências a uma política nacional de turismo”, contando com diretrizes para o desenvolvimento do setor do turismo no país, e ampliando a ideia de fiscalização das empresas do setor (CRUZ, 2000, p. 45-46).

- Da primeira política nacional às bases jurídicas para sua formulação (fim da década de 1960 à década de 1980): O ano de 1966 é significativo para o setor, pois, naquele ano, foram criadas as primeiras estruturas institucionais públicas para o turismo: a antiga Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo, ambos responsáveis pela proposição de atos normativos e gerenciamento dos recursos oriundos de incentivos fiscais e fundos para o financiamento de projetos turísticos e pela formulação de diretrizes, respectivamente (CRUZ, 2000; BENI, 2006).

Também naquele ano é definida a primeira Política Nacional do setor, a qual, apesar de alguns reducionismos, é significativa, pois coloca o turismo como parte do sistema produtivo nacional – esta passaria a ser implementada a partir do ano seguinte, em 1967, quando se deu a instituição do Sistema Nacional de Turismo, responsável pela organização do setor dentro do setor público. Embora tenha sido considerado um avanço para o setor, a instituição do Sistema Nacional não conseguiu diminuir a centralização das decisões e manteve a ausência da participação de outros segmentos da sociedade (CRUZ, 2000; BENI, 2006).

É dada especial ênfase ao aproveitamento das belezas naturais do país para fins turísticos nas políticas de turismo, estimulando o turismo de “sol e praia”. Ainda, em razão do financiamento de projetos turísticos pelos fundos criados no período (a exemplo do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, em 1971, e do Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR, Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset, em 1976), houve grandes investimentos em hotéis de luxo. Nestes, os investidores estrangeiros foram os principais favorecidos, além disso, na maior parte dos projetos, “não foram levados em consideração os estudos de localização, de viabilidade econômico-financeira, de

formação de recursos humanos e de inclusão social” (CRUZ, 2000; BENI, 2006, p. 25).

- Da reformulação da Embratur à política nacional de turismo do Governo FHC (década de 1990): O início desse período é marcado pela reformulação da EMBRATUR (então empresa pública), pela Lei 8.181/1991, que passa a ser uma autarquia especial, chamada Instituto Brasileiro de Turismo, e ter como objetivo a formulação e execução da Política Nacional de Turismo. Essa Política, criada pelo Decreto 448/1992, mas instituída em 1996, é considerada um marco do princípio da valorização do turismo no país e da preservação dos patrimônios nacionais, que se inicia nesse período em razão de, entre outros fatores, a crescente magnitude econômica do setor do turismo no mundo. Ainda assim, apresenta alguns equívocos, ou “teses insustentáveis”, colocados por Cruz (2000), a exemplo de, entre outros, o levantamento da bandeira da democratização do turismo doméstico, sem deixar claro os meios para obtê-la.

Também no início da década de 1990 é criado o Plano Nacional de Turismo (Plantur), cujo objetivo foi descrever as ações do poder público para efetivar a Política Nacional de Turismo. Como a implementação da Política se daria somente na metade do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu que o Plantur precedeu a efetivação da Política e, assim, se limitou a apontar certos objetivos e diretrizes para o desenvolvimento do turismo, junto de sua regulamentação econômica. Além dessa incoerência temporal, também o Plantur apresenta ambiguidades conceituais-ideológicas: “suas diretrizes ora se referem à proteção ora à preservação ora à valorização do meio ambiente; [...] enfatiza o papel do governo federal como cerne do ordenamento das ações, mas atribui amplo papel à iniciativa privada na execução” (CRUZ, 2000, p. 62). Houve, ainda, a implantação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), cujo objetivo foi de fortalecer a atividade turística municipal - embora tenha falhado em seu planejamento, em razão da, segundo Beni (2006), ausência de um inventário turístico nacional, além da desatenção às particularidades e vocações de cada município.

Naquele momento, em razão do forte apelo do neoliberalismo econômico dos países, também o turismo no Brasil viu a onda de privatizações e desregulamentações, a exemplo do que ocorreu com o transporte aéreo brasileiro, cuja liberalização das tarifas começou em 2002. Ainda, o Estado passou a exercer

um papel de produtor “do espaço nacional, por meio da adequação de partes eleitas do território, a um uso turístico”, através da execução de políticas que favoreciam determinadas localidades, direcionando o investimento do capital privado para essas partes “eleitas”. É o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), ainda em vigência, desenvolvido com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD), que visa o desenvolvimento do turismo a partir do investimento em infraestrutura básica e turística, sobretudo no litoral nordestino (CRUZ, 2006, p. 344; CRUZ, 2000).

- Os primeiros anos do século XXI (atualidade): O grande avanço do início da primeira década do século XXI é a criação do Ministério do Turismo, em 2003, junto do aparelhamento administrativo dessa instituição, a saber: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Conselho Nacional de Turismo (recriado), além de outros órgãos que contribuem para a implementação dos programas em níveis regionais, como o Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo. A EMBRATUR, novamente, passa por reformulação, que agora tem como principal atribuição a promoção do país no exterior (BENI, 2006).

A elaboração dos Planos Nacionais de Turismo desse período (quais sejam: 2003/2007; 2007/2010; 2013/2016), e também do principal instrumento de execução desses Planos, o Programa de Regionalização do Turismo, foi uma das, entre outras, responsabilidades da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Todos esses Planos, junto da concretização do Programa de Regionalização, são pautados na ideia de desenvolvimento regional do turismo e descentralização das ações. Segundo Beni (2006, p. 31), sobre o panorama do setor para o período, fundamentado no fortalecimento turístico regional:

O cenário é positivo, mas exige clareza da definição dos objetivos que se pretende alcançar, assim como nas ações realizadas em prol do desenvolvimento regional do turismo pelas localidades brasileiras. Somente as regiões que mostrarem mobilização para o desenvolvimento regional e clareza no processo decisório, além de entendimento das necessidades de trabalhar estratégias integradas de desenvolvimento, é que conseguirão se beneficiar com as oportunidades existentes, bem como se destacar como destinações competitivas.

Se, por um lado, o Ministério do Turismo apresenta hoje uma estrutura institucional correta e apta a planejar o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, por outro, os Estados e municípios ainda enfrentam enormes dificuldades e obstáculos para entender, aplicar, operacionalizar e dar

continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

É certo que, mesmo com a fragilidade das instituições locais de turismo, além da ausência de profissionais qualificados, levantados por Beni (2006), houve uma evidente evolução no conceito, no método e no funcionamento das políticas públicas de turismo no período – além de evoluir também na aproximação mais contundente dessas políticas aos objetivos de inclusão social. Até esse momento, o turismo não era tratado como um setor produtivo importante e, portanto, não era prioridade nas agendas das políticas públicas, nem dos órgãos públicos, que manejavam a pasta do turismo sem critérios claros.

Embora haja dúvidas e críticas em relação a um provável sistema de políticas “de cima para baixo”, no qual pouco se garante a participação de uma coletividade, lembramos que o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) vem contribuindo, lentamente, para o objetivo de descentralização das ações políticas no setor de turismo, pois, além de contar com a participação mais efetiva dos municípios do país para o desenvolvimento do turismo, também contempla diversos segmentos da sociedade local em seu colegiado.

Finalmente, apresentamos a seguir uma planilha (Planilha 3), sintética e didática, adaptada de Cruz (2006, p. 345), na qual são apresentadas as mudanças de paradigmas que orientaram e orientam as políticas públicas de turismo na atualidade.

	Passado (até final dos anos 80)	Presente
INFRAESTRUTURA	Criação de facilidades para a implementação de infraestruturas turísticas (binômio fomento-rodoviarização)	Implementação/melhoria de infraestrutura básica e de transporte (aerportos, principalmente)
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Geração de riqueza (desenvolvimento econômico a qualquer preço)	Geração de emprego e renda/desenvolvimento sustentável e foco na inclusão social
GESTÃO	Centralização	Descentralização/gestão participativa
ESCALA	Nacional ↔ Local	Nacional ↔ Regional ↔ Local
MERCADO	Estado regulador/interventor	Liberalização/Desregulamentação

**Planilha 3 – Políticas Públicas de Turismo no Brasil – velhos e novos paradigmas. FONTE:
Adaptada de CRUZ, 2006¹⁸.**

No próximo capítulo, analisaremos o PNT 2007/2010, apontando relações com as teorias de Estado e Pobreza, e também desafios no tocante da inclusão social.

¹⁸ CRUZ, R. C. A. *Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço*. In: América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006.

Parte III. QUADRO ANALÍTICO (O que se critica)

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas – se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada.

Karl Marx (Posfácio da 2ª edição de *O Capital*, 1873)



4. Relações Teóricas e Desafios Futuros

4.1 PNT 2007/2010: uma apresentação da Política Nacional de Turismo do quadriênio

O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (doravante “PNT”), assim como as políticas nacionais de turismo anteriores, está inserido em um contexto político e econômico que lhe justifica. Em razão de as últimas gestões do governo federal, nos últimos 10 anos, mostrarem-se mais atentas ao combate à pobreza, a partir da implantação de políticas públicas que buscavam a universalidade e a socialdemocracia, parece certo afirmar que o PNT 2007/2010 foi ao encontro dessa perspectiva, ao apresentar propostas para o desenvolvimento do turismo nacional arrojadas em termos de inclusão social, e também de gestão descentralizada e participativa. Ainda, o PNT 2007/2010 - lançado em 13 de junho de 2007 e elaborado por diversos setores do turismo nacional, incluindo a iniciativa privada, o terceiro setor e outras instituições que participam do Conselho Nacional de Turismo (CNT) - é fruto de uma melhor estruturação das políticas públicas de turismo, advinda da criação do Ministério do Turismo em 2003; além de ser resultado da busca pelo aperfeiçoamento do plano anterior, o PNT 2003/2007, tendo por base a análise de seus resultados, avanços e falhas (BRASIL, 2009).

O PNT 2007/2010 é configurado em um documento de 88 páginas (sua capa pode ser vista a seguir na Figura 6), e é dividido em quatro partes, que aqui definimos:

- *pré-textual e introdutória* - na qual estão dispostos os itens: Mensagem do Exmo. Senhor Presidente da República, Mensagem da Senhora Ministra de Estado do Turismo e Apresentação, em 13 páginas do documento;

- *contextual* - na qual estão dispostos os itens: O Programa de Aceleração do Crescimento e o Turismo, Diagnóstico e Gestão Descentralizada do Turismo, em 34 páginas do documento;

- *propositiva* - na qual estão dispostos os itens: Metas para o Turismo 2007/2010 e Macroprogramas e Programas, em 34 páginas;

▪ *pós-textual* - na qual estão dispostos os itens: Entidades e Instituições do Conselho Nacional de Turismo e Referências Bibliográficas, em 7 páginas.

Embora em todo o documento sejam feitas referências e relações acerca da importância de se considerar a inclusão social no desenvolvimento do turismo, aqui nos interessará especialmente a parte que intitulamos “propositiva”, pois é a partir desse conteúdo que poderemos analisar, no item seguinte, como a questão da inclusão social foi tratada pragmaticamente.

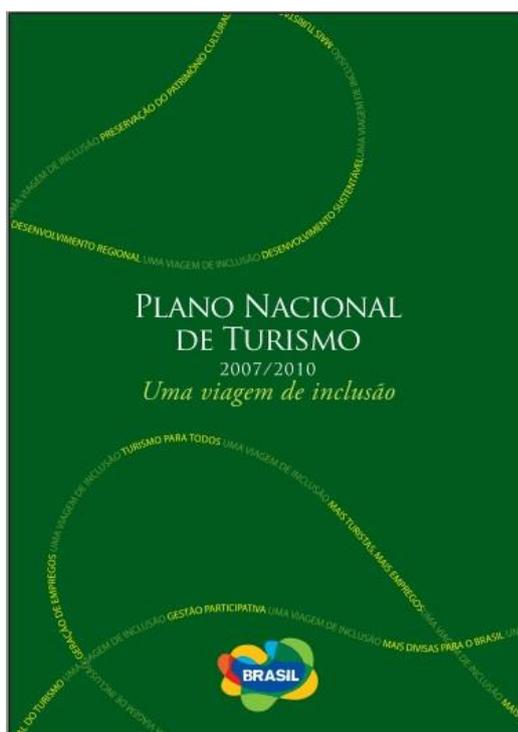


Figura 6 – Capa do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – “Uma viagem de inclusão”. FONTE: BRASIL, 2007¹⁹.

A primeira intencionalidade do documento, como vista na Figura 6, está disposta já em seu subtítulo: “*Uma viagem de inclusão*”. Embora, *a priori*, não se faça referência a qual tipo de inclusão, mais adiante, ainda na parte introdutória, são feitas duas importantes prenunciações: “O sentido profundo deste Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social” (da Mensagem do Exmo. Senhor Presidente da República – BRASIL, 2007, p. 5); “o turismo interno será estimulado e abrirá novas portas para a inclusão social” (da Mensagem da Senhora Ministra de Estado do Turismo – BRASIL, 2007, p. 7). Assim, de maneira contundente e objetiva, é

¹⁹ BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

anunciada a prioridade que o PNT buscaria, qual seja a inclusão social (que se dá pela via da produção - através da geração de emprego - e pela via do consumo - através da absorção de novos turistas), por meio do fortalecimento do mercado interno, a partir do estabelecimento de Metas e definição de Macroprogramas para o desenvolvimento inclusivo do turismo nacional no período indicado.

O PNT inicia-se, então, mostrando a que veio. Descreve-se como um “instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no País” (BRASIL, 2007, p. 11) e, enquanto principal instrumento de ação estratégica do Ministério do Turismo para o período, é apresentado como a Política Nacional do Turismo. Ainda, em razão da reconhecida elevada empregabilidade do setor, bem como da sua pujança econômica, o PNT mostra-se combinado às ações do governo federal à época, visualizando-se como uma contribuição ao **Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010 (PAC)**.

A aproximação do desenvolvimento do turismo ao PAC, a propósito, é tida como essencial no tocante dos investimentos em infraestrutura básica e turística e também no incentivo ao investimento privado. O crescimento dos fluxos turísticos domésticos e internacionais exige que a infraestrutura brasileira seja expandida em diversas localidades, mas principalmente em regiões do país historicamente negligenciadas pelos benefícios do crescimento econômico nacional. Como o PAC atua em diversas frentes necessárias ao crescimento do país, ele foi considerado uma das políticas macro daquele governo, assim:

As metas e os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devem ser entendidos, nesse sentido, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no País, quanto nos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, alinhado a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo (BRASIL, 2007, p. 13).

A partir de seis grupos de ações (a saber: infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimentos, desoneração e administração tributária, medidas fiscais de longo prazo e consistência fiscal), o PAC, que previa o investimento no período de R\$ 503,9 bilhões para o conjunto dessas ações, tem o objetivo de criar um ambiente ideal para o desenvolvimento econômico aliado à distribuição de renda. O turismo é considerado um dos setores

econômicos mais fortemente impactados pelas ações visadas no PAC, tanto em relação ao incentivo ao investimento privado, a partir principalmente da expansão do crédito e aperfeiçoamento do ambiente de negócios, como também em relação à infraestrutura, por meio da construção, adequação, duplicação e recuperação de rodovias e ferrovias, ampliação e melhoria de portos e aeroportos, e ampliação e construção de metrô nas grandes capitais, etc.

Desse contexto, e reiterando que a promoção do turismo deve ser pautada em seu papel indutor de desenvolvimento com distribuição de renda e alívio à pobreza, são apresentados **a visão e os objetivos gerais e específicos** do PNT 2007/2010, transcritas a seguir:

Visão:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.

Objetivos Gerais:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.

Objetivos Específicos:

- Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada.
- Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro.
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.
- Apoiar a recuperação e a adequação da infra-estrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo.
- Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.
- Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade.
- Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos

turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo (BRASIL, 2007, p. 16).

Basicamente, os objetivos referem-se ao desenvolvimento do turismo, baseado em um produto de qualidade, diverso e competitivo, como um fator de inclusão social. Apresenta-se como um objetivo conciso e coerente com a proposta inicial de inclusão, e também com o contexto da gestão federal do período. Ainda assim, vê-se que há um entendimento bastante otimista quando, especialmente na visão da política, atribui-se ao turismo, isoladamente, a panaceia de diversos problemas nacionais grandiosos, como a redução das desigualdades regionais, sem qualquer menção à articulação às outras políticas necessárias para a busca da resolução desses problemas. Certamente que o turismo pode contribuir para, entre outros, a geração de renda e emprego, porém, se pensado individualmente, será apenas uma iniciativa de desenvolvimento que não se sustenta e que não conseguirá extrapolar as amarras do capital e, portanto, reproduzirá a exclusão e a segregação do sistema capitalista.

Vale atentar-se que, o diagnóstico do turismo internacional e nacional feito, logo em seguida, busca justificar essa visão otimista do desenvolvimento do turismo. Ou seja, é mostrado como o turismo se destaca entre os setores socioeconômicos. Primeiramente, são mostrados os dados recentes da OMT sobre o **turismo no contexto internacional** - os quais indicam que, em 2006, ano anterior ao lançamento do Plano, as chegadas internacionais alcançaram o número de 842 milhões de turistas em todo o mundo, apresentando uma média de crescimento anual de 4,8%; além disso, no ano de 2004, o negócio das viagens representou aproximadamente 30% do total das trocas internacionais de serviços, fazendo possível, então, esse destaque internacional do turismo como um setor altamente produtivo.

Interessante notar também a desconcentração dos destinos dos fluxos internacionais, a princípio limitados aos países da Europa, Estados Unidos e Canadá, e mais recentemente ampliado aos outros países, como os da Ásia, Pacífico, África, Oriente Médio e também o Brasil – que se destaca por ter tido um crescimento de chegadas internacionais de 150% entre 1995 e 2006, porcentagem bastante superior a média mundial para o mesmo período, de 56,5%. Porém, embora o número de chegadas internacionais impressione por sua aparente grandiosidade, o próprio PNT alerta sobre o fato de que, segundo dados da OMT, o

turismo interno seja, na média, dez vezes maior ao volume de turismo internacional; e, no caso brasileiro, esse número seja ainda bem maior - o que parece justificar a intenção das Metas do PNT de o desenvolvimento do turismo ter foco no mercado doméstico.

Segundamente, sobre o **contexto do turismo no país**, a análise é feita a partir de temas, quais sejam: Gestão do turismo (discorre-se sobre a proposta de gestão descentralizada e da mobilização de diversos atores em todo o território nacional); Fluxos turísticos domésticos (pontua-se a necessidade do fortalecimento do mercado interno, em face aos dados positivos sobre seu potencial); Desembarques Nacionais (atenta-se para o excepcional aumento de desembarques nacionais); Novos Produtos de Qualidade (apresenta-se o “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”, cujo principal objetivo é a desconcentração da oferta turística brasileira); Entrada de Divisas (destaca-se a receita cambial turística, que favorece o enriquecimento e competitividade do país mundialmente); Entrada de Turistas Estrangeiros (descreve-se a flutuação do número de turistas que entraram no país nos últimos anos); Infraestrutura de Apoio ao Turismo (discorre-se sobre a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do turismo e a infraestrutura de apoio ao turismo).

Além desses, os assuntos: Crédito e Investimento (descrevem-se os principais bancos que concedem crédito para empreendimentos turísticos); Promoção e Marketing (apresentam-se o Plano de Marketing do Turismo para o mercado interno, “Plano Cores do Brasil”, e o Plano de Marketing do Turismo Brasileiro no exterior, “Plano Aquarela”); Orçamento (destaca-se a importância que é dada ao turismo pelo governo federal em razão da inclusão do setor nas Leis de Orçamento Anual (LOA)); Resultados Registrados pelo Setor Privado (expõem-se os resultados registrados pela iniciativa privada em termos de faturamento, preços, custos e postos de trabalho nos anos recentes); Evolução do Tráfego Aéreo Regular (apresenta-se a evolução do tráfego aéreo, voos domésticos e voos internacionais das empresas aéreas nacionais regulares).

Ainda, sobre o que mais nos interessa aqui, outros temas são analisados, como: Gestão de Emprego e Renda (discorre-se sobre a capacidade potencial do desenvolvimento do turismo em termos de geração de trabalho, ocupação e renda); e Qualificação Profissional (apresentam-se algumas ações desenvolvidas no tocante da melhoria dos serviços ofertados no turismo).

Diante desse cenário, são prognosticados e apresentados os **principais desafios para o desenvolvimento do turismo** para os anos seguintes. Esses desafios são considerados as questões essenciais a serem garantidas e abrangidas no planejamento para o desenvolvimento do turismo no país; devem, portanto, orientar os macroprogramas e programas apresentados no PNT. Em linhas gerais, os desafios mais fundamentais são:

No cenário interno, o turismo tem muito a contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do País e, no cenário externo, a atividade está longe de ocupar o lugar que merece no mercado internacional, compatível com suas potencialidades e vocações (BRASIL, 2007, p. 38).

Em seguida, é feita uma apresentação detalhada da **gestão descentralizada do turismo**, considerada um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa. O modelo de gestão busca, essencialmente, viabilizar os “canais de interlocução entre as diversas esferas da gestão pública e as diferentes escalas de representação da iniciativa privada e do terceiro setor” (BRASIL, 2007, p. 44).

O Ministério do Turismo (MTur) é o órgão da administração direta desse organograma da gestão descentralizada, cabendo a ele, assim, o papel de aglutinar e articular metas, programas, ações e atores (outros Ministérios, governos locais, poder legislativo, setor empresarial e sociedade civil organizada) para buscar o objetivo de promover o desenvolvimento do turismo planejado. Esse foi instituído:

com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, de ampliação e melhoria de sua infra-estrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior (BRASIL, 2007, p. 43).

A partir dessa missão, o MTur se orienta pelas diretrizes do Plano Nacional de Turismo, o qual idealizou o modelo de gestão descentralizada e participativa para o turismo (o quadro esquemático do modelo de gestão pode ser visto na Imagem 7 e o quadro da estrutura de coordenação da gestão descentralizada na Imagem 8). Esse modelo concebeu um Sistema Nacional de gestão do turismo, cujo núcleo estratégico é formado pelo próprio MTur, pelo Conselho Nacional de Turismo (órgão colegiado responsável por assessorar o Ministro do Turismo, a partir da divisão dos

trabalhos em Câmaras Temáticas) e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (órgão consultivo responsável por auxiliar na pontuação de problemas e soluções referentes aos seus estados e municípios de origem). O MTur, por sua vez, tem sua estrutura interna basicamente dividida em três órgãos finalísticos: a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (responsável por formular, elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional de Turismo), a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (responsável por estimular às iniciativas públicas e privadas de fomento, promoção de investimentos e comercialização de produtos associados ao turismo) e o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (autarquia responsável pela promoção, divulgação e apoio à comercialização do turismo do país no exterior).

Além do nível estratégico, também outras instâncias complementam a gestão descentralizada proposta para o setor, em outros níveis, como os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, instâncias de representação do turismo dos estados brasileiros responsáveis pela interlocução entre o governo federal e o nível local, de maneira a descentralizar e operacionalizar as políticas e recomendações. Também as Instâncias Macrorregionais do Turismo, disposta num nível intermediário da gestão, que são responsáveis pela proposição e discussão de temas e questões relacionados ao desenvolvimento da atividade numa abrangência regional. E, enfim, num nível ainda mais local, há o incentivo para que os municípios também criem seus conselhos municipais de turismo e participem das instâncias regionais.

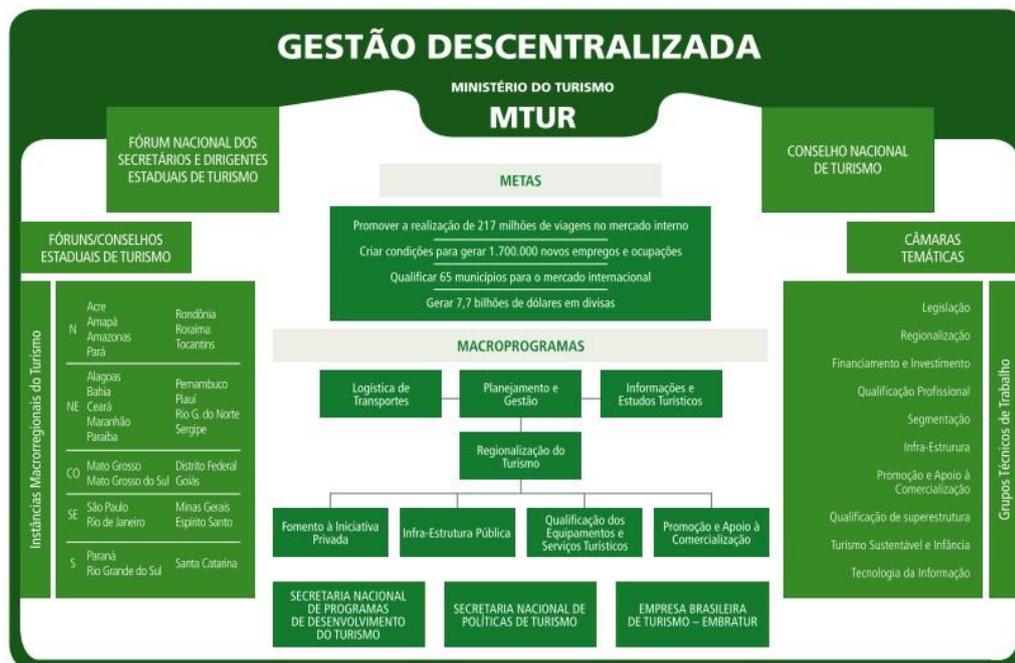


Figura 7 – Gestão Descentralizada do Turismo. FONTE: BRASIL, 2007²⁰.



Figura 8 – Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada. FONTE: BRASIL, 2007²¹.

Em seguida, adentra-se à parte “propositiva” do documento, em que são apresentadas as Metas e os Macroprogramas e Programas. A iniciar pelas **Metas para o Turismo 2007/2010**, o PNT busca pontuar, em breve introdução, as

²⁰ BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

²¹ BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

condições favoráveis do setor, como o cenário econômico nacional e internacional, as taxas de crescimento significativas no transporte aéreo doméstico, os avanços na administração pública do turismo e o crescimento do setor privado no turismo nacional, que justificariam as metas propostas, destacando que o turismo brasileiro alcançou o patamar esperado para iniciar um processo de fortalecimento interno. Assim, as metas seguem o objetivo de fortalecer o desenvolvimento do turismo nacional, contando com o envolvimento de vários segmentos para a indução desse desenvolvimento. Sobre o tema que nos interessa nesta Dissertação, o PNT enfatiza que as metas propostas colaboram amplamente para a inclusão social:

O turismo deve se um forte indutor de inclusão social e, nesse sentido, o Plano Nacional de Turismo propõe como metas o aumento das viagens domésticas, a criação de emprego e ocupação, a qualificação dos destinos turísticos e a geração de divisas (BRASIL, 2007, p. 47).

Mesmo apontando alguns indicadores indiretos e as condições necessárias para se alcançar determinada meta, pouco se descreve sobre a metodologia para a verificação da realização das metas citadas abaixo, além disso, não há qualquer menção às articulações políticas com as metas de outros setores e ministérios para a efetivação da inclusão social. É perceptível, todavia, alguns avanços em termos de propostas arrojadas para o turismo nacional. Seguem:

✓ Meta 1 – MERCADO INTERNO: Promover a realização de 217 milhões de viagens domésticas no país até 2010 – esse número indica as viagens realizadas por pessoa, excluindo as viagens rotineiras. Assim, ano a ano, a meta dos valores absolutos seriam: 2007 – 163 milhões, 2008 – 179 milhões, 2009 – 197 milhões, 2010 – 217 milhões;

✓ Meta 2 – EMPREGOS E OCUPAÇÕES: Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações – esse meta é cumulativa e propõe a criação de 1,7 milhão de empregos e ocupações diretos, formais e informais, gerados pelo turismo, em 4 anos, assim distribuídos: 2007 – 335 mil, 2008 – 400 mil, 2009 – 449 mil, 2010 – 516 mil;

✓ Meta 3 – 65 DESTINOS: Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, que estão inseridos no escopo do “Programa de Regionalização do Turismo” e apresentam condições para serem comercializados com padrão de qualidade internacional e servirem de modelos indutores para o

desenvolvimento turístico-regional. Assim, ano a ano, seriam estruturados: 2008 – 15, 2009 – 20, 2010 – 30, totalizando os 65.

✓ Meta 4 – DIVISAS: Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas pelo turismo, registrados oficialmente pelo Banco Central do Brasil. Sendo assim divididos: 2007 - 5,1 bilhões, 2008 - 5,8 bilhões, 2009 - 6,7 bilhões, 2010 - 7,7 bilhões.

Dando sequencia a parte “propositiva” do PNT, são apresentados os **Macroprogramas e Programas**, iniciando-se por uma introdução, que dispõe sobre o processo de planejamento e gestão que resultou na construção dos 8 Macroprogramas, 23 Programas, e suas respectivas ações (projetos e atividades), considerados instrumentos para guiar a ação integrada entre o poder público e a iniciativa privada, no tocante do desenvolvimento do turismo. Sobre eles:

Os macroprogramas são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas. Eles se estruturam em três grupos de atividades relacionados à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo [Macroprogramas 1, 2 e 3], ao estabelecimento das referências básicas sobre a territorialidade turística do País [Macroprograma 4] e às ações e atividades finalísticas e de suporte que possibilitam, efetivamente, a realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável [Macroprogramas 5, 6, 7 e 8] (BRASIL, 2007, p. 57) [inclusões nossas].

Como anunciado, essas proposições são organizadas por temas (o organograma dos Macroprogramas e Programas pode ser visto na Imagem 9), mas que se relacionam em razão do objetivo de realização das metas apresentadas anteriormente, portanto, o PNT considera que a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos macroprogramas e programas se dá em referência às metas propostas. Embora esse entendimento seja coerente, não há qualquer menção às metas e como essas se relacionam individualmente a cada Macroprograma e Programa e, ao contrário, por vezes, alguns objetivos dos Macroprogramas, ainda que importantes, parecem até mesmo não convergir ou se relacionar muito superficialmente com as metas do Plano. Seguem:



Figura 9 – Organograma dos Macroprogramas e Programas. FONTE: adaptado de BRASIL, 2007²².

✓ Macroprograma 1 - PLANEJAMENTO E GESTÃO: Diz respeito às interfaces do planejamento, gestão e relações internacionais, visando principalmente à articulação entre os setores públicos e privados relacionados ao turismo e à continuidade das ações descentralizadas e participativas propostas pelo PNT. Os programas: Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo, Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo e Programa de Relações Internacionais;

✓ Macroprograma 2 - INFORMAÇÃO E ESTUDOS TURÍSTICOS: Relaciona-se ao sistema de indicadores, informações, pesquisas e estudos sobre os destinos turísticos e impactos socioeconômicos, culturais e ambientais do setor, visando auxiliar a tomada de decisões gerenciais. Os programas: Programa Sistema de Informações do Turismo e Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro;

✓ Macroprograma 3 - LOGÍSTICA DE TRANSPORTES: Apresenta questões relativas à logística de transportes, como agilidade na desregulamentação da atividade, integração de modais de transportes, e ampliação da malha aérea internacional. Os programas: Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional,

²² BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

Programa de Integração da América do Sul e Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas;

✓ Macroprograma 4 - REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: Diz respeito à proposta de segmentação turística enquanto estratégia de organização do setor com o objetivo de planejamento e gestão, pautada no desenvolvimento do turismo a partir de regiões. Os programas: Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização, Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos, Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo e Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo;

✓ Macroprograma 5 - FOMENTO À INICIATIVA PRIVADA: Busca promover um ambiente favorável para os investimentos da iniciativa privada, envolvendo, por exemplo, facilitação de acesso ao crédito e financiamento e divulgação de projetos turísticos a potenciais investidores. Os programas: Programa de Atração de Investimentos e Programa de Financiamento para o Turismo;

✓ Macroprograma 6 - INFRAESTRUTURA PÚBLICA: Relaciona-se com as demandas por infraestrutura turística e de apoio ao turismo nas regiões turísticas, no sentido de expandir a atividade, melhorar os produtos e serviços ofertados e facilitar o acesso dos turistas. Os programas: Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo e Programa de Apoio à Infraestrutura Turística;

✓ Macroprograma 7 - QUALIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS TURÍSTICOS: Apresenta questões relativas à garantia da qualidade, higiene, acessibilidade e segurança dos produtos turísticos, abrangendo os vieses da qualificação profissional e certificação e normatização do turismo. Os programas: Programa de Normatização do Turismo, Programa de Certificação do Turismo e Programa de Qualificação Profissional;

✓ Macroprograma 8 - PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO: Diz respeito à consolidação da imagem do país a fim de torná-lo competitivo nacional e internacionalmente, e à diversificação dos produtos turísticos para comercialização ao mercado externo e interno. Os programas: Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro, Programa de Apoio à Comercialização Nacional, Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro e Programa de Apoio à Comercialização Internacional.

Por fim, tem-se a parte final do documento, que aqui denominamos “pós-textual”, ou seja, a listagem das **Entidades e Instituições do Conselho Nacional**

de Turismo, apresentada no Anexo 1, e a relação das **Referências Bibliográficas**, apresentada no Anexo 2.

4.2 PNT 2007/2010: uma análise dos ineditismos e dos objetivos de “uma viagem de inclusão”

O objetivo deste item é examinar o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 à luz do que foi analisado sobre Estado, Política Pública, Pobreza e Turismo, ao longo da Dissertação. Assim, essa investigação é balizada pelo entendimento primordial de que o papel ativo do Estado é obrigatório para que se faça possível a melhor inserção dos trabalhadores na relação capital-trabalho, caso se conceba o Estado como relativamente autônomo com relação às classes, como visto no Capítulo 1. Ainda, esse papel ativo do Estado é esperado em razão do contexto do modo de produção capitalista, cuja tendência à exclusão social via concentração de renda e via desemprego ou precarização do emprego, gerado pela sua própria lógica de modernização que é poupadora de mão-de-obra, como apresentado no Capítulo 2, exige tal ação explícita do Estado, especialmente para com as classes mais pobres.

É nesse sentido que este item procurará examinar o texto do PNT 2007/2010, cujo título indica o interesse nessa utilização da política, uma vez que se refere explicitamente à inclusão social. Como visto no Capítulo 3, a garantia do tempo livre como momento apropriado para a consolidação das viagens de turismo, mesmo restringindo a exploração dos trabalhadores por meio da diminuição das horas de trabalho, não faz reduzir a busca de lucro que se dá através da mercantilização e comercialização dessas viagens, o que fez incitar, progressivamente, uma grande expectativa por parte do mercado e do setor público em torno da potencialidade de geração de rendimentos, receitas e divisas desse setor econômico. Por isso, ao longo do século XX, as políticas públicas de turismo parecem reproduzir o modelo de política econômica visto no período, aquele que se limitava à busca pelo crescimento do PIB. Ou seja, no caso do turismo, viu-se que as políticas buscavam majoritariamente propiciar um ambiente favorável à geração desses rendimentos por meio do crescimento do setor, sem, contudo, levar em

consideração a distribuição de renda via turismo. Daí, então, chegamos ao principal ineditismo do PNT 2007/2010: seu foco explícito na inclusão social.

A “inclusão social”, todavia, é um termo bastante recorrente atualmente e de semântica indefinida, o que poderia gerar certa confusão no entendimento sobre o foco do Plano. Afinal, incluir quem e onde? Embora desde o início do documento seja clara qual é essa inclusão - por exemplo, na Mensagem Presencial, na qual se expõe o interesse na criação de “oportunidades de trabalho e renda” (BRASIL, 2007, p. 5) e maior estabilidade dos trabalhadores do setor de serviços -, algumas divergências na utilização do conceito também podem ser vistas no texto, quando aborda, por exemplo, a questão “antropológica” da inclusão social, também muito importante, que é pautada na inclusão das diversidades culturais, religiosas, raciais, regionais, sexuais e, de forma inédita, na inclusão de portadores de necessidades especiais, por meio da melhoria da acessibilidade aos e nos destinos turísticos. Também na Mensagem da Ministra do Turismo, é aberto o entendimento para outros sentidos do termo: “Chegou a vez do turismo de inclusão. Uma inclusão na mais ampla acepção da palavra: inclusão de novos clientes para o turismo interno, inclusão de novos destinos, inclusão de novos segmentos de turistas” (BRASIL, 2007, p. 8). Salvo essas dubiedades no sentido do termo, fica claro ao leitor que a inclusão social considerada no PNT 2007/2010 tem como principal característica o foco no fortalecimento do mercado interno – via consumo do turismo pelos trabalhadores mais pobres, e via criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda, por meio da produção de serviços turísticos.

Certo é que o foco na inclusão social é uma decisão política pautada em uma intenção e em uma justificativa. Assim, entendendo que a necessidade de buscar a inclusão só existe porque, necessariamente, há exclusão, tem-se, então, um importante pressuposto do PNT: o reconhecimento que o país possui uma das maiores desigualdades sociais, econômicas e regionais do mundo. Esse reconhecimento é bastante louvável, em face do histórico de políticas públicas que negligenciavam tais mazelas da sociedade brasileira, ou as tratavam como problemas menores - o que acabou agravando ainda mais os índices de desigualdade e incidência de pobreza no país, como visto no Capítulo 2. Todavia, o entendimento de que a exclusão social é tendência no sistema capitalista não é explorado no documento. Ainda, mesmo que considerássemos que explicitar esse entendimento seria assumir uma postura ideológica, também as características

gerais da exclusão social no país, além das deficiências estruturais de cada região, até para justificar alguns objetivos de, por exemplo, captação de investidores para projetos turísticos localizados em regiões remotas e não desenvolvidas, não são exploradas. Essa ausência de dados sobre o contexto social brasileiro pode ser considerada uma falha importante do documento, que acaba por tratar superficialmente a questão da inclusão social propriamente dita, em especial nas Metas do Plano. É importante entender que só é possível incluir, quando se conhece e define quem deverá ser incluído.

Já a questão da inclusão social propiciada pelo turismo, também sobre essa é possível perceber que houve uma rasa explanação, embora seja o principal foco do PNT. Em alguns poucos trechos do documento, como no diagnóstico do turismo brasileiro, é possível verificar as justificativas de se considerar o turismo como indutor de inclusão social, quais sejam: seu potencial “multiplicador do crescimento” e ser um setor intensivo em mão-de-obra e que demanda pouco investimento para a geração de trabalho, daí o potencial para gerar e distribuir renda ao se estimular a disseminação e desconcentração do turismo para vários destinos e seu uso como ferramenta para alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente quanto à erradicação da pobreza e da fome” (BRASIL, 2007, p. 15). Por essa razão, aparecem entre os objetivos do PNT dois que se relacionam diretamente com a questão da inclusão e que vêm a melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho: o objetivo geral de “promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros”; e o objetivo específico de “ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo” (BRASIL, 2007, p.16).

Vale reconhecer que, nos últimos anos, em razão do importante entendimento de que o turismo poderia ser fator de inclusão social e alívio à pobreza, muitos municípios e estados passaram a incluir a pauta “pró-turismo” em campanhas eleitorais e outros discursos políticos. Essas referências otimistas sobre o turismo, por vezes superestimadas, também podem ser vistas no próprio PNT, quando se atribui ao turismo, por exemplo, a salvação redentorista das desigualdades brasileiras, como se segue: “a redução das desigualdades sociais e regionais [...] sinaliza o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas” (BRASIL, 2007, p. 16). Para Coriolano (2006), a ideia de que o turismo

garante desenvolvimento na localidade em que é desenvolvido tornou-se discurso coletivo entre os governos e a iniciativa privada, como resposta à crise econômica industrial global e à ampliação da acumulação capitalista no setor de serviços. Em seguida, também passou a ser recorrente entre pequenos grupos da sociedade, que passam a enxergar no turismo sua salvação econômica – Barretto *et al* (2003, p. 26) afirmam que “quanto mais crítica for a conjuntura socioeconômica da população, maior será a expectativa e maior a euforia com a possibilidade de elevar o nível de vida” mediante o desenvolvimento do turismo.

Além da pauta “pró-turismo”, também passou a ser comum privilegiar o turismo, em detrimento de outros setores econômicos, por uma razão meramente política, sem considerar a existência essencial da “vocação” turística, ou de uma potencialidade turística da localidade. Segundo Coriolano (2006), o turismo passa a ser visto como uma atividade relevante, desvalorizando outros setores produtivos tradicionais, normalmente aqueles destinados   subsistência, por, dentre outros motivos j   citados, estar inserido no bojo da lógica modernizante pela qual o país passou em meados da década de 1980, que foi apropriado nos discursos políticos com a contribui o das a o es agressivas de *marketing* e comunica o. Dessa preferência exagerada em favor ao turismo, especialmente em regiões remotas do país, segundo Kanitz *et al* (2010, p. 662):

decorre a cria o (forjada) de um senso comum de que o turismo constitui a saída econômica para regiões em vias de desenvolvimento, ou seja, uma possibilidade concreta de minimiza o das disparidades regionais existentes entre lugares menos e mais desenvolvidos.

Sabemos, porém, que nem sempre   assim. Sem atrativos, por exemplo, e sem tratamento dos atrativos para que eles de fato sejam interessantes para visitantes geralmente muito exigentes, dificilmente o turismo pode ser desenvolvido de forma sustentada. Sem cria o de infraestrutura compatível, o turismo s  gera problemas para os residentes, desgastando a infraestrutura j   prec  ria do lugar. Sem incorpora o da popula o local, na gest  o da atividade, na venda de serviços e produtos, e no fornecimento de m  o-de-obra, a renda proporcionada pelo turismo acaba vazando para localidades mais desenvolvidas após desmonte da produ o local anterior.

Nesse sentido, convém observar que, inclusive na academia, o objetivo de inclusão social pelo turismo não possui aceitação e expectativa unânime. Coriolano (2006, p. 17), por exemplo, ressalva que o turismo também reflete a tendência capitalista de exclusão social. Segundo a autora, “os fluxos turísticos [...] reproduzem as contradições das sociedades, mostrando que também os espaços do turismo são seletivos, que as relações sócio espaciais são marcadas pelo signo da dependência e da exploração econômica”. Dentre os mais céticos, como Ouriques (2005), é comum o argumento que o turismo se baseia num modelo de desenvolvimento excludente, no qual se verificam a progressiva mercantilização e a segregadora privatização de praias, belezas naturais e outros recursos naturais e culturais, dos quais somente os mais ricos podem pagar para usufruir, e os cidadãos são impedidos de compartilhar desses patrimônios públicos. Ainda, a partir da construção da matriz de contabilidade social, organizada por Arbache *et al* (2008), é possível confirmar, dentre outros indicadores importantes, que o consumo do turismo é concentrado na classe de famílias mais ricas da população, que representa 9,22% do consumo total da população de renda mais alta, seguido da população de renda média (4,20%), e depois a de renda baixa (2,73%).

Não obstante, como se trata o turismo, em termos econômicos, como todo gasto de recursos realizado pelo turista para e durante a sua viagem (especialmente os serviços turísticos de transportes, hospedagem e restaurantes), envolvendo, portanto, diversos segmentos econômicos, como visto no Capítulo 3, o efeito multiplicador do turismo é significativo. Isto é, uma vez envolvendo inúmeros segmentos, também a geração de emprego e renda e entrada de divisas se darão, direta e indiretamente, em todos esses segmentos em função do turismo, e isso pode, se bem conduzido, ou seja, dentro de uma ótica de política maior de desenvolvimento social, beneficiar as localidades e servir como força motora cujos benefícios se espalham pela população e pela economia de forma sustentada. Barretto *et al* (2003, p. 24) entendem que o turismo como atividade econômica deve ter por objetivo dinamizar outros setores de produção envolvidos com a atividade, no núcleo emissor e receptivo, confirmando a teoria do efeito multiplicador do turismo, que prevê que o “dinheiro trazido de fora pelos turistas circulará na economia local, provocando seu crescimento, haja vista a quantidade de setores de produção que estão ligados, direta e indiretamente, ao turismo”.

Na prática, significa dizer que 12 subsetores ou atividades de produção formam o turismo no PIB nacional, de um total de 54 listados pelo IBGE no ano de 2002. A seguir (Figura 10), é possível observar quais são as atividades formadoras do turismo, e também a participação de cada uma delas na formação do PIB, a partir de organização feita pelas autoras Mollo; Takasago (2008).

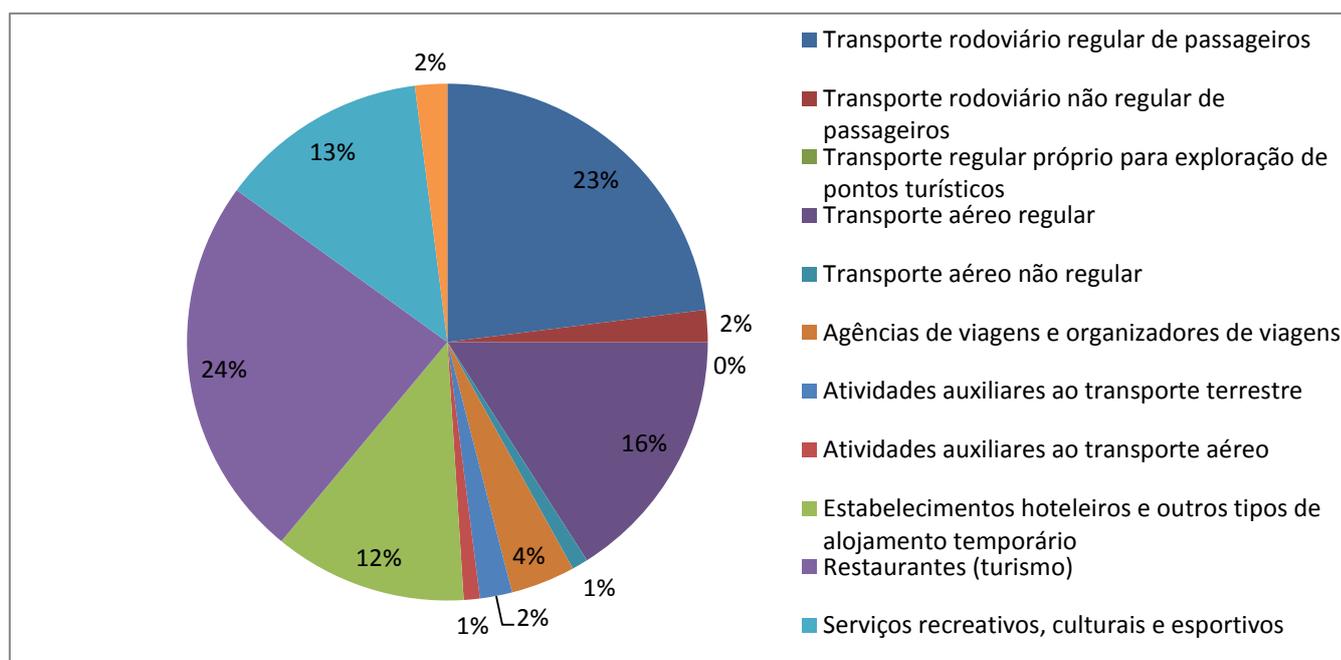


Figura 10 – Participação dos setores formadores da atividade turística no PIB – 2002. FONTE: MOLLO; TAKASAGO, 2008²³. ORGANIZAÇÃO: PAULA, A. T.

Além disso, a partir da análise das matrizes de insumo-produto e de contabilidade social estimadas para o turismo, é possível verificar que o setor é voltado, sobretudo, para o atendimento da demanda final, contra uma produção de valor agregado bastante inferior. Isso confirma a ideia do efeito multiplicador do turismo, pois mostra que o crescimento do turismo no país estimula os vários setores da economia, já que demanda mais insumo desses setores para produzir seu produto final - a maior parte do consumo do turismo é de produtos industriais, seguido dos serviços, depois do próprio setor turístico e finalmente dos produtos agrícolas. Ainda pela relação do turismo com o conjunto da economia brasileira no processo de formação do PIB, pela ótica da despesa, é possível verificar que a contribuição do turismo para o PIB do país é de 2,8% - inferior, portanto, à participação do turismo na demanda final brasileira, que é de 3,7%, como já indicado

²³ MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. O turismo na contabilidade social brasileira e o combate à pobreza no Brasil. In: ANDRADE, J. P.; DIVINO, J. A.; MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. (orgs.). *A economia do turismo no Brasil*. Brasília: SENAC/DF, 2008.

acima. Não obstante, quando se observa o processo de formação do PIB, pela ótica da renda, vemos que o detalhamento do trabalho ligado ao turismo sugere que a empregabilidade do setor é extensiva e intensiva. Intensiva, porque a participação dos trabalhos envolvidos no turismo em relação aos mesmos trabalhos empregados no total dos demais setores da economia brasileira é significativamente alta, superando a contribuição do turismo para o PIB; e extensiva, porque abarca diversos tipos de subsetores e atividades da economia, bem como envolve igualmente todos os tipos de remuneração (MOLLO; TAKASAGO, 2008).

Segundo dados da World Travel & Tourism Council – WTTC (2013), cerca de 2,68 milhões de empregos diretos foram gerados pelo turismo no Brasil no ano de 2011, o que representa 2,7% do número total de empregos. Para a instituição, são considerados empregos diretos aqueles relacionados a Hotéis, Agências de Viagens, Companhias Aéreas, Serviços de Transporte de Passageiros, Restaurantes e Atividades de Lazer. Já quando são incluídos os empregos diretos, indiretos e induzidos, o número de postos de trabalho salta para 7,65 milhões no ano de 2011, o que representa 7,8% do número total de empregos no país. Ainda, quando se analisa o *ranking* dos países segundo a contribuição absoluta do turismo para a geração de empregos, vê-se que a média mundial foi de 782 mil postos de trabalho no ano de 2011, e o Brasil aparece na 6ª colocação com seus 2,68 milhões de postos de trabalho gerados.

No país, as principais informações sobre o mercado de trabalho no setor do turismo são organizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁴, que adota as recomendações da OMT para obter o conjunto de Atividades Características do Turismo (ACTs), que são: Alojamento, Alimentação, Agências de Viagem, Transporte Aéreo, Transporte Terrestre, Transporte Aquaviário, Aluguel de Transporte e Cultura e Lazer - diferentemente das autoras Mollo; Takasago (2008), que consideram 12 atividades de produção listadas pelo IBGE para formação do setor turístico. No ano de 2010, segundo dados do IPEA, mais de 2 milhões de ocupações no turismo foram registradas; dessas, 890 mil (43%) são formalizadas, e 1,19 milhão (57%) são informalizadas. A formalidade das ocupações varia

²⁴ Para as publicações sobre o mercado de trabalho no setor do turismo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) utiliza metodologia própria, e conta com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego, para dimensionar as ocupações formais no turismo; e os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para estimar o número de ocupações informais no turismo.

consideravelmente quando se analisa individualmente cada uma das ACTs, sendo a atividade de Transporte Aéreo a mais formalizada (92%), e a atividade de Cultura e Lazer a menos formalizada (25%) (BRASIL, 2013).

Ainda sobre a caracterização da mão-de-obra no setor do turismo, Mollo e Takasago (2008, p. 92) mostram que é considerável a participação dos trabalhadores por conta própria no turismo, de 11,35%, dos trabalhadores semiqualeificados, de 5,99%, e dos trabalhadores não qualificados, de 3,23%, se comparados aos mesmos tipos de trabalhadores empregados no total dos demais setores da economia brasileira. Vale notar dos dados que, quando são somados esses tipos de rendimentos e comparados aos tipos relacionados ao capital (empregador, empresas e lucros), confrontando com os rendimentos gerados em toda a economia, confirma-se o argumento que o turismo é mais intensivo em trabalho do que o restante da economia brasileira, como já mencionado. “De fato, a participação do trabalho no turismo é de 51,5% do valor agregado, contra apenas 25,9% na economia brasileira como um todo”. Além de ser intensivo em trabalho, é possível verificar que a participação do capital é baixa, de 0,49% do total do capital envolvido nas produções do país, evidenciando a relação capital/trabalho baixa do setor e sugerindo a relativa facilidade e rapidez na inserção empreendedora.

Assim:

Essa é, então, a primeira indicação do potencial que existe no setor de turismo para geração de emprego e conseqüente redução da pobreza, em particular porque a atividade pode ser tocada por pequenos empresários e trabalhadores autônomos ou por conta própria e não exige grandes qualificações. Isso não quer dizer que o turismo não possa e não deva sofisticar-se como prestação de serviços, qualificando melhor seus trabalhadores e utilizando mais capital. Significa que, com certa facilidade e de forma relativamente rápida, nas condições atuais de formação dos trabalhadores, é possível envolver economicamente parcelas da população menos qualificadas que se encontram desempregadas quando o turismo se desenvolve (MOLLO; TAKASAGO, 2008, p. 93).

Ainda:

Uma segunda indicação do potencial redutor de pobreza do turismo é o nível de investimento relativamente ao investimento brasileiro total. Essa participação é de 0,71%, baixa quando comparada à contribuição do turismo para o PIB brasileiro (2,8%), mostrando certa facilidade para iniciar a prestação de serviços turísticos (MOLLO; TAKASAGO, 2008, p. 93).

E, finalmente, a terceira indicação do potencial para redução da pobreza pelo turismo é explicada pelo detalhamento da distribuição da remuneração no turismo. A participação relativa do grupo de renda muito baixa é a mais significativa, 6,88%, depois o grupo de renda baixa, 6,08%, seguido do de renda média, 5,15%, se comparados aos mesmos grupos empregados no total da economia brasileira. Isso mostra que o turismo, além de envolver relativamente muitos trabalhadores, engloba uma proporção importante de trabalhadores de baixa renda (12,96%), se comparados ao total de trabalhadores desses dois grupos existentes no país (MOLLO; TAKASAGO, 2008).

O turismo, assim, mostra-se como uma oportunidade para o desenvolvimento local, tanto por proporcionar abertura para pequenos empreendimentos e iniciativas associativas locais, quanto por ser uma atividade com alta ocupação de mão-de-obra, especialmente no setor informal, para um exército crescente de desempregados que o mercado formal se mostra incapaz de absorver. A operacionalização local do turismo continua ainda, em muitos casos, sendo a lógica mais sustentável e inclusiva, à medida que se ancora em iniciativas surgidas no próprio destino turístico, com participação de pequenos negócios e de empreendedores locais; sem eliminar, contudo, o suporte do Estado.

Todos esses dados evidenciam que a inclusão social propiciada pelo desenvolvimento do turismo se dá efetivamente pela geração de emprego – quer seja pelo trabalho formal, ou informal; quer seja pelo trabalho qualificado, ou sem qualificação; quer seja pelo posto de trabalho, ou pelo trabalho autônomo. O alto potencial em geração de empregos do turismo, que está relacionado às “pequenas exigências de qualificação da mão de obra empregada nas atividades relacionadas ao turismo e ao baixo coeficiente de capital utilizado” (TAKASAGO; MOLLO, 2008, p. 307), explicaria, portanto, o argumento para considerar o turismo como indutor de inclusão social no Plano Nacional de Turismo – lembramos que, embora a inclusão social propiciada pelo turismo seja o principal foco do Plano, sua argumentação não foi feita, ou feita muito superficialmente.

Embora entendendo que o turismo é interessante para retirar num primeiro momento as pessoas que se encontram na pobreza por falta de emprego ou oportunidade de inserção no processo produtivo, é preciso destacar que essa rápida inserção é responsável por uma situação de precariedade no processo de trabalho que é uma característica do setor de serviços, e especificamente do turismo. Essa

precariedade dos empregos no setor do turismo também é citada muito superficialmente no PNT, que a reconhece em apenas duas únicas passagens, quais sejam: “a mão-de-obra empregada no turismo apresenta baixa escolaridade, baixa remuneração e alta rotatividade” (BRASIL, 2007, p. 40), no sentido de apontar um dos Desafios para o Desenvolvimento da atividade; e, depois, “O grande número de empregos que gera o turismo, a sazonalidade e a alta rotatividade nos postos de trabalho [...]” (BRASIL, 2007, p. 74), no sentido de descrever o “Macroprograma 7 - Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos”. Além de a precariedade ser apenas citada no Plano, também se observa que a caracterização da mão-de-obra no setor do turismo, como um todo, é feita muito superficialmente no item do Diagnóstico do Turismo nacional, deixando uma lacuna significativa no contexto da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”, já que não se define exatamente o perfil e as características dos empregos e ocupações que seriam buscados no tocante a essa Meta – dispõe-se apenas que o número almejado refere-se genericamente aos “empregos e ocupações diretos, formais e informais, gerados pelo turismo” (BRASIL, 2007, p. 50).

Vale lembrar que, como vimos no Capítulo 2, o contexto do assalariamento passou por modificações, especialmente a partir da década de 1980, de maneira que as relações de trabalho são reestruturadas no sentido de sua profunda flexibilização - estimulada pela pressão da concorrência tecnológica internacional, junto da ampliação das atividades financeiras na organização do trabalho. Além disso, vimos que, embora os empregos no setor dos serviços tenham aumentado, já que não enfrentam a concorrência internacional exacerbada com a liberação econômica na década de 90, diferentemente do primeiro e segundo setor, indústria e agricultura, também os empregos dos serviços sentem a reestruturação produtiva, especialmente no que se relaciona à terceirização, informalização e alta rotatividade (SALAMA, 2002).

Harvey (1993, p. 140) dá a esse fenômeno o conceito de *acumulação flexível*, ao historicizar a transição industrial, econômica e social do período rígido do fordismo, para o período que o substituiria. Para o autor, este período “se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”, além de pressupor mudanças rápidas nos padrões do desenvolvimento desigual. Os focos de *acumulação flexível* são espalhados de maneira agressiva, solapando o trabalho organizado, flexibilizando o regime e

contrato de trabalho, sob a justificativa de satisfazer as necessidades específicas de cada empresa, e também dando condições para a criação de um número grande de empregos no chamado “setor de serviços”, setor que é conhecido por sua razoável adaptabilidade em termos de flexibilização (talvez por pressupor um tempo de giro de produção e consumo bastante inferior, quase instantâneo, ao da produção de bens materiais, o que explicaria a sua alta lucratividade), em particular nas regiões onde não há tradição industrial, muito menos poder sindical.

No turismo, a precarização do trabalho é representada principalmente pelos indicadores: baixa remuneração comparativamente a outros setores da economia, baixa remuneração feminina, alta rotatividade da mão-de-obra, alta informalização, grau de sindicalização inferior a outros setores, elevado número de trabalhadores em meio período e temporários, dentre outros (SANCHO, 2001; ARBACHE, 2001). A remuneração média dos empregos formais no turismo é, em todas as regiões, com exceção do centro-oeste, inferior à remuneração média paga pela economia como um todo, como pode ser verificado na Figura 11. Não obstante, quando o rendimento é analisado comparativamente aos outros anos, vê-se que os rendimentos do turismo apresentam crescimento uniforme ao longo do tempo, especialmente a partir da década de 1990 (BRASIL, 2013).

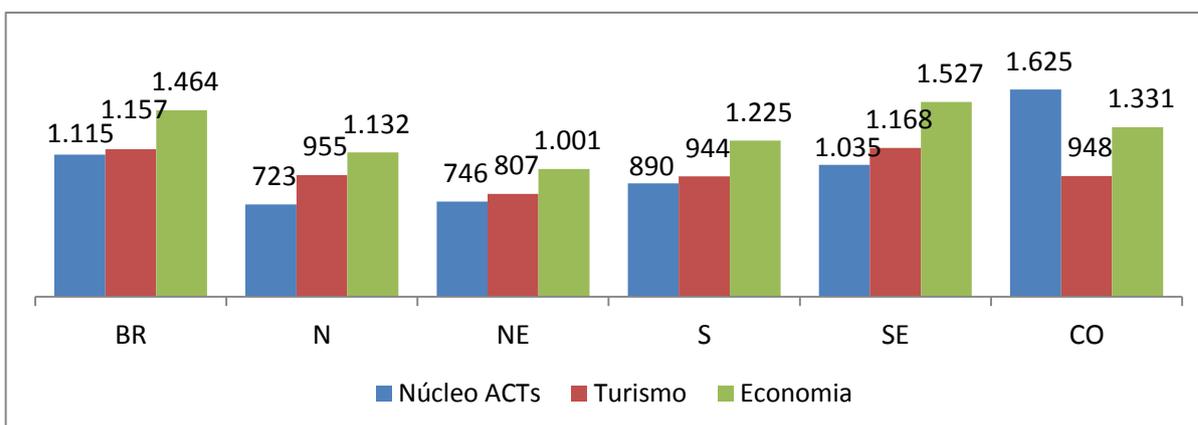


Figura 11 – Remuneração média dos ocupados formais por regiões – 2010. FONTE: BRASIL, 2013²⁵.

Ainda, a participação feminina se dá majoritariamente em postos inferiores de trabalho, sendo que os homens ainda permanecem com os cargos de maiores

²⁵ BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Informações Integrado do Mercado de Trabalho no Setor Turismo*. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/outros_estudos/IPEA/>. Acesso em: 15/06/2013.

responsabilidades. Essa constatação é refletida na relação das remunerações por gênero, ou seja, os rendimentos médios das mulheres são inferiores quando comparados com os dos homens, com exceção do Aluguel de Transportes, como pode ser verificado na Figura 12 (BRASIL, 2013). Para Arbache (2001, p. 48), o diferencial de rendimentos por gênero é explicado em razão de uma profunda discriminação no mercado de trabalho, implicando que “o grupo discriminado deve ter menores rendimentos médios”.

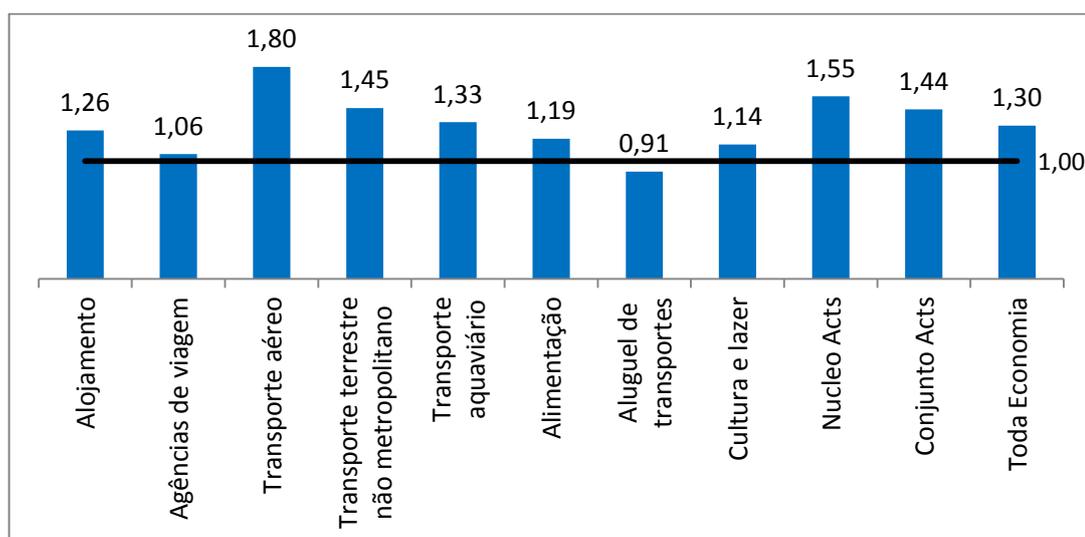


Figura 12 – Remuneração homem/remuneração mulher - 2010 FONTE: BRASIL, 2013²⁶.

Também o tempo de emprego é uma variável que mostra a precarização do setor, no sentido de apontar a alta rotatividade da mão-de-obra. O tempo médio dos trabalhadores no emprego no turismo – em torno de cinco anos – é bastante inferior ao tempo de praticamente todos os outros setores da economia, o que indica que a rotatividade da mão-de-obra no turismo é relativamente elevada (fato que está associado à sazonalidade, característica típica do turismo) (ARBACHE, 2001). Conforme dados do IPEA, no ano de 2006, a proporção de empregos no turismo com duração inferior a um ano alcançou 33,2%, valor superior ao do ano de 2002, que foi de 30,5% (BRASIL, 2008).

Observamos que, para os indicadores apresentados, senão a solução, mas a atenuação dos efeitos da flexibilização, notoriamente, só pode ser o atrelamento da criação de empregos no turismo à qualificação profissional na área. Ou seja,

²⁶ BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Informações Integrado do Mercado de Trabalho no Setor Turismo*. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/outros_estudos/IPEA/>. Acesso em: 15/06/2013.

entende-se que a qualificação dos trabalhadores contribui para garantir uma melhor inserção do trabalhador no processo de trabalho do turismo, minorando a instabilidade dos empregados, e gerando maior segurança aos novos pequenos empreendimentos, além de fornecer alternativa de maiores renda para muitos trabalhadores. Conforme visto no capítulo 2, a educação explica 48% da desigualdade de salários e 24% da desigualdade de renda. Além do aumento dos salários, também a qualificação favoreceria a redução da informalização e flexibilidade do trabalho (ARBACHE, 2003). Nesse sentido, não se pode negligenciar a importância de um Estado proativo, que provê qualificadas políticas sociais, de trabalho e de educação, atentas não somente à inclusão social, mas também à oferta de orientação profissional e cursos de qualificação profissional. Beni (2006, p. 106) entende que “a capacitação deve fazer parte das iniciativas turísticas de forma permanente, desde seu planejamento, implantação e operação”, abrangendo desde qualificações de nível básico até formação acadêmica.

Alguns exemplos de ações apresentadas no PNT, no sentido de melhora da qualidade do serviço turístico, são: o “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial”, que investiu no ano de 2006 R\$ 15,3 milhões para qualificar 46 mil profissionais, o “Programa de Alimento Seguro no Turismo”, que qualificou 5.632 manipuladores de alimentos e atendeu 662 empresas, além de ações de certificação de profissionais de turismo de aventura e de sustentabilidade de meios de hospedagem, garantindo no ano de 2006 o desenvolvimento de 19 normas brasileiras (BRASIL, 2007, p. 32).

Vemos, porém, que no texto do PNT a qualificação aparece mais incisivamente buscando atender melhor aos turistas, sem que se perceba a importância da qualificação para melhorar as condições de renda e trabalho do trabalhador, melhorando sua inserção na relação capital-trabalho. Ou seja, tanto no diagnóstico, quanto depois ao tratar dos programas, a qualificação profissional, além da regulamentação do turismo, são tidas como importantes somente para a melhoria da qualidade dos serviços turísticos para o consumidor e conseqüente incremento da competitividade do turismo, e não como necessária para a atenuação da precarização do trabalho desses profissionais, resolvendo um problema típico do turismo que é a precariedade das condições de trabalho. A ideia de competitividade do turismo, ainda, aparece com destaque, como nas atividades mercantis em geral,

ficando de fora ações do governo para garantir o desenvolvimento de projetos e ações cooperativas.

Embora o PNT (BRASIL, 2007, p. 74) reconheça que os empregos do turismo sejam marcados pela “sazonalidade e a alta rotatividade nos postos de trabalho”, o que demanda “um esforço adicional” em termos de qualificação, é clara a priorização dada à qualificação profissional a fim de se garantir a qualidade dos serviços turísticos. Para se ter um exemplo, o próprio “Programa de Qualificação Profissional” encontra-se vinculado ao “Macroprograma 7 - Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos”, cuja descrição dispõe que:

A qualidade dos produtos turísticos está intrinsecamente associada à qualificação dos serviços prestados. O padrão de qualidade desejado deve estar referenciado na satisfação dos consumidores e nos pressupostos do turismo sustentável, o que implica estabelecer uma política que estimule a melhoria contínua da qualidade e segurança dos serviços prestados (BRASIL, 2007, p. 74).

Além disso, o argumento de que a qualificação está mais diretamente ligada à garantia da qualidade dos serviços turísticos ganha mais força quando se analisa as Metas para o turismo no período. A qualificação dos trabalhadores do setor aparece como uma das condições necessárias para a concretização da “Meta 3 – Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”, a qual pretendia que esses destinos estivessem estruturados e tivessem alcançado padrão modelar de qualidade dentro do período definido. Assim, só seria possível alcançar tal meta se, até o ano de 2010, 68.334 pessoas fossem qualificadas, além de outras condições necessárias, como a certificação de empreendimentos e profissionais. De maneira oposta, no escopo da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações” – meta que está explicitamente ligada à inclusão social pelo trabalho no turismo -, não há nada que se relacione à qualificação profissional desses trabalhadores, assim como não há nada sobre a caracterização da mão-de-obra, como já mencionado. Isto é, vemos que essa lacuna compromete substancialmente o propósito de inclusão social da meta, ao deixá-la sem condicionalidades importantes para a melhoria das condições de trabalho e renda do trabalhador no turismo (BRASIL, 2007, p. 52; 50).

O atrelamento da criação de empregos no turismo à qualificação profissional na área é entendido pelo documento “Turismo sustentável e alívio da pobreza no

Brasil” como investimentos no “capital humano”, os quais aparecem como fundamentais para a constituição da base das políticas públicas de desenvolvimento includente pela atividade do turismo – essas políticas includentes funcionariam como vetor para produção dos ativos das populações pobres. No documento, considera-se que os investimentos em “capital humano” devem ter como objetivos: oferecer capacitação profissional adequada à população de menor nível de escolaridade; estabelecer unidades educativas nos destinos, tanto para educação formal, como para capacitação específica; propiciar inclusão digital da população; e conscientizar a população, o governo e os turistas sobre o objetivo de desenvolvimento includente no setor (BRASIL, 2005).

Embora os efeitos da flexibilização do trabalho no turismo sejam, em grande parte, atenuados com a qualificação profissional, vale ponderar que a dinâmica do mercado de trabalho no turismo sofre com uma variável bastante específica do setor, que não é suprimida pela qualificação. A qualificação certamente é importante para melhorar a condição do trabalhador e de sua inserção no mercado de trabalho, com maiores oportunidades e rendimento superior, mas não suprime a sazonalidade turística, que é a maior responsável pela alta rotatividade da mão-de-obra no turismo, como mostrado. Assim, em razão de os fluxos turísticos serem concentrados em determinados períodos do ano, e a qualificação não poder evitar a demanda sazonal pelos empregos, restrita a períodos específicos, é necessário discutir outras ações que minorem os efeitos drásticos da sazonalidade, além de buscar condições para a manutenção e estabilidade de um mínimo de empregos permanentes mesmo em períodos de baixo fluxo turístico. Para Beni (1006, p. 105), esses efeitos precisam ser atacados “com criatividade de todas as formas possíveis, por meio da medição constante dos níveis de ociosidade dos meios mobilizados”. No PNT, duas rápidas passagens traduzem a necessidade de minorar os efeitos da sazonalidade turística, mas não dão detalhes de como isso seria trabalhado no período, quais sejam: na Mensagem Presencial, na qual se expõe que “a alegria de conhecer ao vivo lugares [...] contribuirá também para elevar as taxas de ocupação da rede hoteleira nacional, além de garantir maior estabilidade aos trabalhadores do setor de serviços, mesmo fora da alta temporada” (BRASIL, 2007, p. 5); e, em seguida, na Mensagem da Ministra do Turismo, a qual sugere que “o lançamento de pacotes diferenciados com preços promocionais para que aposentados, trabalhadores de baixa renda e estudantes possam comprar pacotes

turísticos é uma medida, entre tantas outras, que tem profundo impacto no aquecimento do mercado turístico na baixa estação” (BRASIL, 2007, p. 7).

Além das propostas apresentadas a fim de melhorar a condição do trabalhador no setor do turismo, é importante também reconhecer a necessidade da produção dos ativos relacionados ao “capital físico”, no que tange o incremento e melhoria da infraestrutura pública e privada. É evidente que as obras de infraestrutura pública precisam ser inclusivas para a população residente, e não estarem à mercê dos interesses dos grandes complexos turísticos, nem se voltarem apenas às regiões de veraneio e às áreas específicas de atrativos turísticos. Cruz (2000, p. 150), ao discutir as políticas de megaprojetos turísticos na região nordestina, especificamente sobre as obras do PRODETUR, admite que também os projetos de empreendimentos turísticos privados, viabilizados por políticas de incentivo à iniciativa privada, além de gerar empregos, “de algum modo, beneficiam comunidades locais, como a infraestrutura básica e a ampliação e melhoria de vias de acesso que estão sendo levadas a cabo”. É claro que, para isso acontecer, os projetos precisam ser bem conduzidos e vinculados a condições predeterminadas.

Assim passamos para outro assunto tratado no PNT, que também se relaciona com a ideia de inclusão social. O Plano dedica um item inteiro para apresentar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, destacando os benefícios da infraestrutura social urbana (saneamento, eletrificação, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica) para residentes e turistas, em particular nas localidades mais pobres, onde o déficit da mesma é maior. A infraestrutura básica, embora sem fazer parte do PNT propriamente dito, é política geral da gestão federal do período. O Plano destaca que o PAC “considera os investimentos em obras de infra-estrutura instrumentos de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País” (BRASIL, 2007, p. 13), desse modo, entendemos que o Programa é bastante significativo do ponto de vista da democratização das obras de infraestrutura logística, energética e social urbana, pois as leva para regiões historicamente negligenciadas do processo de industrialização e urbanização, concentrado na faixa litorânea e, especificamente, nas grandes capitais e isso pode, de fato, beneficiar turistas e residentes.

Contudo, o entendimento, relativamente novo no escopo das políticas públicas de turismo, de que a infraestrutura deve ter como público prioritário os próprios residentes dessas regiões, especialmente no que se refere à mobilidade e

acessibilidade, o que acabaria a beneficiar também os turistas, não é citado no Plano. As ações costumam ocorrer, historicamente, de forma inversa: em razão de determinado evento, ou de determinada oferta turística, as cidades “embelezam-se” ou recebem grandes investimentos em infraestruturas pontuais, particularmente no que tange o percurso de deslocamento dos turistas de suas hospedagens ao atrativo turístico, ou especificamente no que se relaciona ao próprio atrativo. As comunidades locais, nesse sentido, acabam por se beneficiar muito pouco da infraestrutura que foi criada para, e tão-somente, os turistas. Alguns objetivos do “Macroprograma 6 – Infra-Estrutura Pública”, por exemplo, evidenciam a intencionalidade de prover um ambiente físico ideal para o desenvolvimento do turismo e do acesso dos turistas, como se seguem: “Garantir a qualidade e a Sustentabilidade dos destinos turísticos”, “Facilitar o acesso de turistas [...]” e “Garantir as condições adequadas para o desenvolvimento do turismo [...]” (BRASIL, 2007, p. 72-73).

Sobre a infraestrutura, tanto no que se relaciona à infraestrutura turística e de apoio ao turismo, como o que tange à logística de transportes, há que se reconhecer que esse é o único tema das frentes do PNT que deixa explícita a proposta de ações interministeriais, diferentemente da meta de geração de empregos, por exemplo, a qual não explicita essa necessidade. Esclarece-se que a infraestrutura demanda uma articulação intersetorial da gestão federal, e também de outras esferas do governo – isso se evidencia particularmente no “Programa de Articulação Interministerial para Infra-Estrutura de Apoio ao Turismo”, vinculado ao “Macroprograma 6 – Infra-Estrutura Pública”. Especificamente, tratam-se dos Ministérios: Cidades (saneamento ambiental), Transportes (sistema viário), Cultura, Meio Ambiente, Integração Nacional e Defesa, dentre outros. Mesmo valorizando a importância da intenção das ações intersetoriais, no sentido de “potencializar a ação do governo federal no que se refere à qualificação de base das regiões turísticas” (BRASIL, 2007, p. 73), vemos que não se descreve como os Ministérios e outras esferas da administração pública devem se articular com as demandas do setor do turismo; se por uma união de agendas, ou simplesmente por uma “troca de favores institucionais” entre esses agentes - isto é, as demandas setoriais se particionariam entre os agentes, que se responsabilizariam por aquilo que mais lhes cabe nas divisões institucionais.

De maneira bastante superficial, na descrição do “Macroprograma 1 – Planejamento e Gestão” é colocado que as ações de planejamento do Ministério do Turismo também deverão estar articuladas com o Ministério dos Transportes, das Cidades, da Integração Nacional, da Defesa, do Meio Ambiente, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e da Indústria e Comércio. No contexto do “Macroprograma 1 – Planejamento e Gestão”, observamos que a articulação interministerial é dada de forma bastante protocolar, de maneira que a apresentação dos Ministérios na descrição desse Macroprograma busca somente referendar a proposta de gestão descentralizada e participativa do PNT, como visto no item anterior. Tanto isso é verdadeiro que, nos objetivos do Macroprograma e no escopo de seus Programas, a ideia das ações interministeriais não é retomada, de forma a deixar claro que a gestão descentralizada e participativa proposta pelo PNT não extrapola os limites do próprio setor do turismo, quer seja nos ambientes interno ou externo ao Ministério do Turismo (BRASIL, 2007).

A questão da gestão descentralizada e participativa do turismo, embora não seja especialmente nosso foco, é interessante de ser destacada, pois dá margem ao planejamento e gestão do mesmo, atendendo aos interesses locais dos residentes, o que é um aspecto interessante para os municípios mais pobres, com necessidades específicas. No diagnóstico do turismo brasileiro nos últimos anos, ressalta-se “a dimensão do universo de atores mobilizados em todas as regiões brasileiras, por meio das instituições representativas do turismo” (BRASIL, 2007, p. 22). Apontamos, assim, como importante resultado alcançado o da criação e funcionamento dos Fóruns e Conselhos nacionais e estaduais que podem e devem ser multiplicados e estendidos para os municípios e localidades buscando dar voz aos excluídos, ou aos pior posicionados na esfera produtiva.

Destaca-se a consciência de que a descentralização e a gestão participativa podem ter papel transformador ao longo do desenvolvimento do turismo, que é explicitada no item destinado a analisar a Gestão Descentralizada do Turismo. Segundo o documento, o incentivo à criação de conselhos municipais de turismo e à organização em instâncias de representação regional possibilita “a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas escalas territoriais, complementando, assim, o sistema nacional de gestão do turismo” (BRASIL, 2007, p. 44). Ou seja, a gestão descentralizada do turismo exige que a instituição de

colegiados de turismo alcance, progressivamente, todas as regiões brasileiras, em diversas escalas, e todos os setores representativos do setor.

Vemos que, embora a criação desses fóruns e conselhos seja um resultado importante e necessário para a descentralização da tomada de decisões no sentido da promoção do turismo nacional, efetivamente, as comunidades locais parecem ser esquecidas em todo o documento. Apenas há uma única menção a essas, na descrição do “Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo”, que tem como um dos objetivos: “Potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais” (BRASIL, 2007, p. 68). Todavia, ainda estipulando como objetivo a potencialização dos impactos positivos do desenvolvimento do turismo para a própria comunidade, não se descreve como se daria a participação dessas comunidades no processo de gestão da atividade, nem como essas compartilhariam dos benefícios advindos do turismo. A ausência de ações que favorecem a inclusão das comunidades locais, tais como: capacitação em cooperativismo, assistência técnica em turismo e outras produções associadas, ou a concessão de microcréditos, também pode ser considerada uma falha significativa do PNT, o qual, embora assegure certos pressupostos de inclusão social, acaba negligenciando por completo as bases do turismo local e repetindo o que Coriolano (2006, p. 47) já alertou: “a população residente do núcleo receptor é negada nas políticas, sequer considerada no planejamento, nas decisões, embora sendo elemento-chave do sistema turístico”.

As comunidades locais são excluídas inclusive da lista das entidades e instituições que possuem assento no Conselho Nacional de Turismo (Anexo 1) – o qual, conforme visto no item anterior, é um órgão colegiado que tem o objetivo de assessorar o Ministro do Turismo e é “formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo” (BRASIL, 2007, p. 44). O CNT, a propósito, também não conta com representação do Turismo de Base Comunitária e do Turismo Solidário, das associações de populações tradicionais, como quilombolas, caiçaras e ribeirinhos, e das associações de artesãos e pequenos agricultores. Vemos que, das 71 entidades e instituições (número atualizado) que formam o CNT, 37% são públicas e 63% são privadas. Das privadas, a grande maioria é entidades que representam o empresariado do setor (agências e operadores de viagens, hotéis, transportes, organizadores de eventos, etc.) e, das restantes, as mais representativas são: 3 entidades de municípios ou estados, 2 serviços do Sistema S, 1 associação de Turismo Social e, finalmente, 5 entidades de

profissionais, trabalhadores, bacharéis em Turismo ou de cursos superiores em Turismo e Hotelaria.

A discussão sobre a inclusão social proposta pelo PNT, além de suscitar o debate sobre a inserção das comunidades locais, se encaminha, naturalmente, para a análise das metas do Plano. Sobre essas, convém frisar que há uma relação de interdependência entre as mesmas, não destacada no texto do Plano. Isto é, uma meta estimula outra, que influencia uma terceira, e assim por diante. Por exemplo, a estruturação de destinos turísticos de qualidade beneficiará o país não somente frente à competitividade internacional, mas também contribuirá para o aumento de viagens domésticas no país, as quais, por sua vez, demandarão novos empregos e ocupações para os serviços turísticos e favorecerão a geração de rendas e divisas pelo turismo para o país. Esse processo também se dá de forma inversa, de maneira que, caso uma das metas não se efetive, toda a rede articulada das metas poderá se comprometer.

Dentro dessa relação de interdependência, conseguimos visualizar que duas das metas encontram-se como ponto central da proposta de inclusão social considerada no PNT. O foco no fortalecimento do mercado interno se dá via consumo das viagens turísticas, que remete à “Meta 1 – Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno”, e via produção de serviços turísticos, que remete à “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”. As demais, “Meta 3 – Estrutura 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” e “Meta 4 – Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas”, relacionam-se, respectivamente, antes e depois dessas centrais – ou seja, a estruturação dos destinos contribui para o aumento de viagens no país, que demanda novos empregos e ocupações no turismo, favorecendo, finalmente, a geração de divisas (BRASIL, 2007).

Em relação ao que mais nos interessa neste trabalho, nos dedicamos à meta considerada fundamental para o objetivo de inclusão social pelo trabalho no turismo. Referimo-nos à “Meta 2 - Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”, que possui como indicadores indiretos: número de estabelecimentos hoteleiros, pernoites gerados em hotéis, pousadas e resorts, investimentos privados em meios de hospedagem programados e financiamento concedido para o setor privado; e como condições necessárias, a promoção de um ambiente macroeconômico positivo para

os investimentos privados: taxa de crescimento do PIB, taxa de juros SELIC nominal e inflação IPCA (BRASIL, 2007).

O indicador principal da “Meta 2”, 1,7 milhão de novos empregos e ocupações, apresenta-se emblemático no sentido de representar a intenção primeira do PNT e, evidentemente, estipular a criação de um número x de empregos e ocupações apresenta-se adequado para avaliar a contribuição do setor à ideia de inclusão social e também avaliar a contribuição efetiva do PNT para o fomento da criação desses empregos e ocupações. A geração de empregos no setor, como vimos, é facilitada em razão das poucas exigências de qualificação, bem como dos baixos investimentos necessários. Assim, de maneira abstrata, o indicador cumpre o papel de congregar os segmentos do setor e articular os esforços necessários para alcançá-lo, além de traduzir as “expectativas dos impactos positivos no desenvolvimento do setor, resultantes da implementação do PNT” (BRASIL, 2009, p. 306).

No entanto, segundo o documento “Análise de Consistência das Metas do PNT”, que apresenta uma proposta de adequação dos indicadores utilizados para descrição das metas do Plano, feita pelo IPEA, há certo equívoco do ponto de vista quantitativo, pois o número apresentado no indicador é oriundo de instrumento inadequado para essa definição. Em primeiro lugar, com a metodologia utilizada, o número acaba englobando pessoas ocupadas nas ACTs, sem distinguir as que efetivamente prestam serviços aos turistas, das que prestam serviços aos residentes. Em segundo lugar, o número é superestimado, pois se aplicou a relação 1:3 para se definir o número de empregos informais, e daí o total de empregos do setor, elevando a importância socioeconômica do turismo; e distorcido, pois não pondera a evolução da demanda turística das ACTs para avaliar o crescimento recente do setor, afetando o número de empregos gerados pelo turismo. Nesse sentido, vale destacar que o IPEA, em parceria com o Ministério do Turismo, já desenvolve metodologia que dá conta desses equívocos e avança no sentido de caracterização da mão-de-obra do setor, inserida no âmbito do “Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo – SIMT” (BRASIL, 2009).

Observamos, ainda, que os empregos e ocupações que seriam buscados, no escopo da “Meta 2 - Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”, além de não estarem atrelados à condicionalidade de qualificação profissional, como já

discutido, também não estão vinculados à condicionalidade do aproveitamento da população local, de maneira a evitar transferências de emprego, contratando nas regiões turísticas pessoas oriundas de regiões mais desenvolvidas. Em particular no que tange ao desenvolvimento regional, é necessário que se garanta que os empregos não venham de fora, o que é comum em grandes projetos, especialmente em cargos de alta qualificação. Igualmente, a interiorização do turismo e a desconcentração dos destinos são apresentadas como importantes e, de fato o são para a inclusão social e a melhor inserção dos trabalhadores, sobretudo os mais pobres e menos qualificados no processo de produção e na relação capital-trabalho, em face de um contexto nacional que privilegia principalmente o litoral do país e poucos produtos do interior já consagrados; não obstante, os empregos e ocupações que seriam buscados, no escopo da “Meta 2”, não estão atrelados, novamente, à condicionalidade da criação de empregos nas regiões remotas, de maneira que a interiorização do turismo e a desconcentração dos destinos são apresentadas apenas superficialmente no Plano, não dando detalhes de como isso seria realizado.

Todos os indicadores indiretos da “Meta 2” referem-se à ideia de que a construção e ampliação dos empreendimentos turísticos privados propiciam necessariamente a geração de empregos, particularmente nos meios de hospedagem, assim como o aumento de pernoites gerados nesses locais também propiciaria. Segundo dados do Ministério do Turismo (BRASIL, 2013), a participação dos restaurantes nos empregos no setor do turismo é de 56%, seguido dos transportes terrestres, que é de 18%, e, finalmente, os de hospedagem, que é de 14%. Assim, embora os meios de hospedagem apareçam em terceiro lugar no *ranking* das atividades de turismo que mais empregam relativamente, os indicadores indiretos parecem adequados, pois indicam que essas atividades, particularmente os estabelecimentos hoteleiros, contribuem para a geração de empregos e ocupações no setor; todavia, apontamos que os indicadores indiretos deveriam também envolver outras atividades, especialmente essas que demonstram ter maior participação na geração dos empregos do setor, quais sejam: restaurantes e transportes terrestres.

Já entre os Macroprogramas, podemos verificar que apenas um se procura explicitamente em acomodar ou inserir excluídos nos processos de produção turística, referimo-nos ao “Macroprograma 4 - Regionalização do Turismo”, que foi

considerado macroprograma central para o processo de implantação da proposta de desenvolvimento do turismo baseado na regionalização do território. Essa preocupação aparece especificamente nos objetivos: “Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística”; “Fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos”; “Potencializar os benefícios do turismo para as comunidades locais”; “Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo”; e “Dinamizar as economias regionais” (BRASIL, 2007, p. 68).

Além disso, em todos os quatro programas vinculados ao “Macroprograma 4” pode-se observar a preocupação com os interesses locais dos residentes, o que se mostra interessante para a ideia de inclusão social. O “Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização”, por exemplo, dispõe que sua efetiva atuação se dá por meio da institucionalização de instâncias de governança regionais, junto da formação de redes, as quais costumam ser iniciativas importantes para a inserção da população nos processos decisórios do turismo. Inseridas no escopo do “Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos”, também, estão as ações de roteirização turística, as quais propõem a construção de roteiros baseados na promoção da integração, cooperação e comprometimentos entre os atores locais. Já o “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo” tem como objetivo explícito a identificação de produtos associados ao turismo como forma de agregação de valor e “inclusão social por meio da geração de trabalho e renda”. E, por fim, o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo”, o qual, também em seu objetivo, dispõe sobre a necessidade de promover e financiar projetos turísticos que busquem melhorar a qualidade de vida da população local (BRASIL, 2007, p. 68-69).

Embora a proposta de inclusão social tenha sido promissora no tocante do “Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo”, é importante se atentar que, pragmaticamente, o PNT não explicita certas ações que garantiriam a “guinada” inicial das classes mais pobres no sentido de buscar o turismo como meio de sobrevivência. Vê-se que, por exemplo, não há qualquer menção ao microcrédito e ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no turismo, ou aos programas de redução de pobreza maiores empreendidos no país, apresentados no Capítulo 2. As políticas de desenvolvimento do turismo com foco na inclusão social deveriam articular-se estreitamente com os demais programas de desenvolvimento

social para potencializar as oportunidades de desenvolvimento local e regional em áreas pouco desenvolvidas.

De fato, o sucesso inicial do turismo em localidades pouco desenvolvidas costuma ficar muito vulnerável aos movimentos sazonais de visitantes, e isso desestimula e inviabiliza a produção em outros setores da localidade, seja por falta de recursos iniciais, seja por ausência de demanda dos serviços turísticos em baixa temporada. Nesse sentido, os programas de transferência de renda, aliados aos programas de microcrédito e de qualificação dos empreendimentos turísticos, podem favorecer o desenvolvimento articulado da economia local (produtos agrícolas e artesanais vendidos para pousadas, bares e restaurantes; manifestações culturais que são utilizadas como atrativos, etc.) e estimular a formação de novos pequenos empresários e trabalhadores no setor do turismo.

A esse respeito, as simulações realizadas com o modelo de equilíbrio geral computável para estimar efeitos de choques positivos sobre a demanda interna de turismo, feitas por Takasago; Mollo (2008), apresentam resultados interessantes. A partir da análise do cruzamento das simulações sobre o aumento da demanda de turismo com três diferentes cenários – quais sejam: transferências governamentais via bens públicos consumidos por todos; transferências governamentais distribuídas entre as famílias na proporção da distribuição anterior das rendas; e transferências governamentais apenas para a faixa de renda mais baixa -, foi possível inferir que o simples aumento da demanda de turismo não gera necessariamente impactos positivos sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Diferentemente, quando houve choque positivo sobre a demanda interna, aliado ao aumento das transferências de renda do governo para as famílias mais pobres, portanto, com ação mais discricionária do Estado, houve mais significativa redução da concentração de renda e pobreza. Assim, conclui-se que, para que haja desenvolvimento do turismo de maneira inclusiva, esse não pode ficar à mercê das regras do mercado, “ao contrário, esses ganhos dependem sempre mais de um papel ativo e discricionário do Estado no setor, tendo em vista a dificuldade das classes mais pobres se integrarem aos mercados e se beneficiarem da sua lógica de funcionamento” (TAKASAGO; MOLLO, 2008, p. 326).

Há, portanto, uma grave e injustificável falha no PNT: a abordagem do turismo como setor político e econômico isolado e autossuficiente. O turismo se apresenta como um setor desarticulado em relação aos demais setores políticos e

econômicos, de maneira que a bandeira da inclusão faz-se insuficientemente relacionada aos outros setores como deveria ser. No que se relaciona às políticas de redistribuição de renda, consideradas o carro-chefe da gestão federal do período, nem mesmo na descrição do contexto nacional elas são contempladas, que dirá nas Metas e Macroprogramas para o turismo do PNT no quadriênio. Ainda que “as metas e os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devam ser entendidos [...] como parte do Programa de Aceleração do Crescimento” (BRASIL, 2007, p. 13), já que o turismo é considerado “um multiplicador do crescimento, sempre acima dos índices médios de crescimento econômico” (BRASIL, 2007, p. 15), especificamente em termos de inclusão social, não se descreve como se daria a intersetorialidade na aplicação da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações” com o Ministério do Emprego e/ou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo.

Inclusive, se pensarmos na prioridade governamental do período, que explicitamente está ligada à ideia de inclusão social, a criação de empregos deveria ser justamente o desafio que une todos os Ministérios e segmentos do governo federal - além dos estados e municípios, que também deveriam contribuir na oferta de créditos, na qualificação profissional e na infraestrutura básica. Assim, apresentar o turismo em um plano isolado, que não impacta e nem é impactado por outros setores políticos e econômicos, de duas, uma: ou pretendeu-se superestimá-lo, no sentido de que ele sozinho daria conta da criação de empregos e do alívio à pobreza de milhões de brasileiros; ou subestimá-lo, no sentido de que as contribuições advindas de seu desenvolvimento, a exemplo da criação dos empregos, são irrisórias para considerá-las nos resultados do objetivo geral da gestão governamental do período. É importante frisar que as políticas públicas de turismo enquadram-se no âmbito setorial e, por isso, embora possuam objetivos específicos do setor, outros objetivos maiores, como o da inclusão social, deveriam transcender os limites funcionais dessa setorização. Além disso, também para cumprir seus objetivos setoriais, a política pública de turismo deve estar “articulada com outras políticas setoriais e [deve ser] entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações” (CRUZ, 2000, p. 61).

O entendimento sobre o “isolamento político” do turismo passa por outra discussão já feita por Sansolo; Cruz (2003, p. 2), para quem a implantação do Ministério do Turismo, no ano de 2003, é “paradoxal no que tange ao sentido e à

importância que tem o turismo para este governo”. Isso é, a implantação se apresentou como uma “faca de dois gumes”: se, por um lado, o turismo é ineditamente elevado a uma categoria específica, apontando a valorização do turismo por aquela gestão governamental; por outro, o setor acabou se distanciando da oportunidade de atuar transversalmente em diversos ministérios, a fim de, entre outras coisas, favorecer a própria prioridade governamental do período, mas, principalmente, ser considerado atividade econômica relevante por outras políticas públicas, como as sociais, de transportes e de trabalho, e que não é passível de tratamento por apenas um organismo governamental.

Já sobre a questão do “isolamento econômico” do turismo, essa é entendida por Krippendorf (2009, p. 162) como sendo o mal da “monocultura turística”, que é “igualmente perigosa” como qualquer monocultura. Para o autor, é fundamental que não se promova e intensifique o turismo como um fim em si mesmo ou uma tábua de salvação e que, portanto, é preciso estimular uma estrutura econômica diversificada nas regiões turísticas, com perspectivas perenes e não prejudiciais à região, ou, ao menos, a promoção de atividades combinadas com o turismo. Ainda, “deve-se fazer todo o possível para preservar os empregos não turísticos que ainda existem”, de maneira a contrabalancear o “desenvolvimento galopante” do turismo em algumas regiões, onde não houve um planejamento adequado do desenvolvimento da atividade, nem o estímulo de outros setores econômicos, como a agricultura, silvicultura e pequena indústria, com a mesma importância que é dada ao turismo. Nesse ponto, vale destacar a existência do “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo”, vinculado ao “Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo”, que tem por objetivo identificar os produtos com potencial de associação ao turismo, como artesanais, industriais, comerciais e de serviços, de maneira a ampliar e diversificar a oferta turística, mostrando-se importante para a “dinamização econômica das comunidades locais, com a geração de renda e trabalho e com a distribuição dos benefícios” (BRASIL, 2007, p. 69, 27).

A abordagem do turismo como setor político e econômico isolado e autossuficiente ocasiona, no limite, sua redenção setorial, marcada pela ausência de “parentescos” com outros setores, e de “paternidade” que assuma determinadas responsabilidades e sua tutela. Quando são levantados os principais desafios para o desenvolvimento do turismo no PNT, por exemplo, é possível notar que não são estipulados qual ou quais agentes são responsáveis pelo enfiamento desses

desafios para o turismo, deixando apenas “no ar” os desafios que o “ente turismo” deve superar. O que se pode inferir é que os desafios em relação à inclusão social e ao desenvolvimento socioeconômico no país parecem se encontrar, equivocadamente, num plano mais utópico, o que poderia justificar essa ausência de atores. Evidentemente que a própria descrição dos desafios mais práticos e pontuais – como: ampliar a descentralização e interiorização dos roteiros turísticos, adequar a capacidade dos agentes de fomento em atender micro e pequenos empreendimentos e garantir a integração, articulação e normatização das ações de qualificação profissional para o turismo (BRASIL, 2007, p. 39-40) – aponta, quase que didaticamente, para a definição de responsáveis por encabeçar a resolução desses desafios. Todavia, como vimos no capítulo 1, a ação do Estado deve ser explícita, coerente e discricionária, de maneira a compensar a tendência do sistema capitalista de exclusão social e, assim, as ações no sentido de propiciar inclusão social deveriam aparecer mais detalhadamente ao longo no Plano.

A ausência da estipulação de responsáveis para os desafios do turismo nacional revela outro fenômeno, qual seja a estreita relação entre políticas públicas e iniciativa privada, ou a antiga relação entre desenvolvimento do turismo e iniciativa privada. O próprio PNT, em algumas passagens, declara que: “A atividade turística é executada, fundamentalmente, pela iniciativa privada e envolve um amplo leque de oportunidades para o desenvolvimento da oferta de serviços” (BRASIL, 2007, p. 70), no sentido de justificar a existência do “Macroprograma 5 – Fomento à Iniciativa Privada”, cujo principal objetivo é o de propiciar um ambiente favorável para a atração de investimentos privados e o financiamento de projetos turísticos. Também na descrição do Programa de Estruturação de Segmentos Turísticos, vinculado ao “Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo”, dispõe-se que a elaboração e estruturação de roteiros turísticos, inseridas no bojo da regionalização do turismo e da segmentação da oferta turística, são “de responsabilidade da iniciativa privada e o programa tem o papel de indutor desse processo” (BRASIL, 2007, p. 68).

Historicamente, como visto no capítulo 3, coube ao empresariado não somente a execução da atividade turística, como também a responsabilidade por estar à frente do desenvolvimento do turismo no país, fazendo as vezes das políticas públicas. Ainda, em termos de execução, poucas e breves foram as iniciativas de promover o turismo por meio de empresas estatais (os casos mais significativos foram as Companhias Aéreas, como a antiga Varig), e também não houve casos

conhecidos de estatização de alguma empresa do setor, o que nos faz reconhecer que a iniciativa privada foi e é a principal responsável por executar a atividade turística no país, desde o princípio de sua mercantilização, até o momento presente. Observamos, não obstante, que essa execução deve ser regulada pelo Estado, visando se opor à tendência concentradora de benefícios que é inerente à lógica competitiva dos mercados.

Entendemos, assim, que a corrente ideológica que se fundamenta o PNT é reflexo do que ocorre com as demais políticas públicas do período, ou seja, assim como aponta Sallum Jr. (2003), a gestão federal do quadriênio mostrou-se sintonizada às ideias liberal-desenvolvimentistas, sem haver uma ruptura drástica com as políticas sociais e econômicas do período anterior. Então, aplicando a esta análise, significa dizer que: se de um lado, o Plano visa propiciar igualdade social, por meio da inclusão de brasileiros no mercado de trabalho do turismo e no consumo de serviços turísticos; de outro, o PNT busca estimular o desenvolvimento privado, a partir do fomento à iniciativa privada do setor turístico, permanecendo a tônica da gestão federal anterior.

Vemos que a íntima relação do desenvolvimento do turismo com a iniciativa privada também revela outra questão pertinente: a ausência ou a baixa representatividade da academia na elaboração das políticas públicas do setor. Como vimos acima, em relação à composição do Conselho Nacional de Turismo, a maioria maciça das entidades que formam o CNT está ligada aos segmentos do empresariado do turismo – confirmando e reproduzindo a histórica protagonização do mercado da condução do desenvolvimento do setor. Urge a necessidade de uma mais profunda e perene relação entre as pesquisas acadêmicas e o processo de implantação das políticas públicas, que se inicia na elaboração das políticas públicas e se estende até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas políticas, à medida que a academia já dispõe de tecnologias, mecanismos e instrumentos que dão conta dessas etapas de implantação.

Na contramão do poderio econômico de uma iniciativa privada pujante do turismo, que envolve desde grandes companhias aéreas a megaempreendimentos hoteleiros, junto de uma realidade na qual a prática do turismo ainda é restrita a uma população de alto poder aquisitivo, é possível verificar que determinadas formas alternativas da atividade, como o *Turismo Social*, vêm ganhando certo reconhecimento na academia e no mercado do turismo nos últimos anos. Essa

forma alternativa é voltada à população pobre e de classe média baixa, e busca romper com as amarras restritivas e exclusivas da mercantilização das viagens turísticas, ao incluir socialmente os trabalhadores e suas famílias via consumo do turismo. A abordagem clássica do *Turismo Social* refere-se àquela das colônias de férias e clubes aquáticos de associações, de entidades de classe, ou de empresas, que buscam promover lazer, esportes e turismo, a preços baixos, ou até gratuitos, para os trabalhadores associados dos setores da indústria e comércio – é o caso do “Programa de Turismo Social” promovido pelo Serviço Social do Comércio – SESC, desde 1948 -, por isso, em algumas leituras da área, utilizam-se as nomenclaturas: turismo operário, turismo socializado, turismo dos assalariados, dentre outros citados por Almeida (2005).

Mais recentemente, contudo, passou-se atribuir à prática do *Turismo Social* um Direito fundamental dos cidadãos - o Código Mundial de Ética do Turismo dispõe que o “turismo social, sobretudo o turismo associativo, que permite o acesso da maioria dos cidadãos ao lazer, às viagens e às férias, deverá ser desenvolvido com o apoio das autoridades públicas” (OMT, 1999, p. 7) – e, além disso, passou-se a entender o *Turismo Social*, genericamente, como a “modalidade” do turismo propícia para a promoção de inclusão social, à medida que poderia ser praticada por todas as classes sociais, a preços módicos, sem estar atrelada necessariamente a entidades da sociedade civil. É o que passou a ser defendido pela principal entidade internacional do setor, a *Bureau International de Tourisme Social* - BITS, como sendo o “turismo para todos”, ou “turismo do bem-estar social”.

Embora possam ser verificadas diversas visões sobre o conceito e prática do *Turismo Social*, parece unânime a questão da necessidade de uma função social, econômica e política para sua prática. Almeida (2005, p. 347) propõe que ele seja assim definido:

turismo social é aquele fomentado sociopoliticamente pelo Estado e organizado por entidades da sociedade civil (assistenciais, profissionais ou outras) com objetivos claramente definidos de recuperação psicofísica e de ascensão sociocultural dos indivíduos, de acordo com os preceitos de sustentabilidade, que devem estender-se às localidades visitadas.

A definição do autor conduz o debate para a análise do papel do Estado enquanto principal agente de fomento do setor - alguns autores defendem, inclusive, a necessidade da garantia de subsídios e subvenções públicas para a implantação

do *Turismo Social*. Para Almeida (2005), mais do que explicitar financiamentos públicos para esse fim, é necessário criar mecanismos que favoreçam a inclusão do maior número possível de pessoas nas viagens turísticas, quer seja por parte da iniciativa privada, especialmente das pequenas organizações, ou por parte do setor público. As propostas de ações que atenuem os efeitos da sazonalidade turística podem, além de aliviar a precariedade do trabalho no setor, como já mencionado, favorecer o processo de inclusão social da classe trabalhadora nas viagens turísticas em períodos de baixa temporada, por exemplo. O melhor aproveitamento desses espaços e equipamentos turísticos, durante todo o ano, pode resultar em benefícios para esses novos consumidores do turismo, até então excluídos desse tipo de consumo, que utilizarão da oferta turística a preços acessíveis.

Não obstante, mesmo considerando a importância dessa forma alternativa, o *Turismo Social* é citado somente em três passagens do PNT, quais sejam: No “Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos”, inserido no “Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo”, que descreve que o *Turismo Social* deve se inserir transversalmente no processo de segmentação da oferta turística, “como uma forma inclusiva de conduzir e praticar a atividade turística com vistas à melhor distribuição de benefícios” (BRASIL, 2007, p. 68). Depois, no rodapé, citando o documento “Segmentação do Turismo - Marcos Conceituais”²⁷, quando apresenta o conceito dessa forma de turismo: “Turismo Social é a forma de conduzir e praticar a atividade turística promovendo a igualdade de oportunidades, a equidade, a solidariedade e o exercício da cidadania na perspectiva da inclusão” (BRASIL, 2007, p. 68). Por fim, no “Programa de Apoio à Comercialização Nacional”, inserido no “Macroprograma 8 – Promoção e Apoio à Comercialização”, que tem como um dos focos:

o incentivo ao desenvolvimento e à implementação de projetos e soluções criativas que busquem a redução de preços de produtos turísticos de qualidade para o público final, aumentando o número de viajantes e a ocupação hoteleira e dos demais serviços turísticos, com projetos como o Vai Brasil, propiciando a inclusão de novos grupos de consumidores de turismo, particularmente os jovens, trabalhadores e idosos, fortalecendo o *turismo social* no Brasil (BRASIL, 2007, p. 78).

Ora, se o *Turismo Social* é reconhecido como importante para a democratização das viagens turísticas, e inclusão social dos trabalhadores via

²⁷ O documento dos “Marcos Conceituais dos Segmentos Turísticos” foi produzido pelo Ministério do Turismo com o objetivo de definir determinados conceitos-chaves na segmentação da oferta turística.

consumo das viagens turísticas, porque ele merece tão pouco destaque no PNT? Vale dizer que, quando o turismo é pensado como porta de saída da pobreza, não apenas deve se focar o lado de geração de renda e de emprego, já discutido anteriormente, mas também a ideia de que o turismo feito por pessoas de renda mais baixa empregadas no turismo permite, via educação e efeito demonstração, melhora qualitativa nos serviços a serem prestados nos seus próprios pequenos negócios. Assim, há ganho pessoal, com a experiência como turistas de lazer, e profissional, com o aprendizado do que viram a ser aplicado na atividade produtiva na volta. O chamado efeito demonstração é comumente trabalhado nas discussões sobre desenvolvimento endógeno, pois é considerado fundamental não somente para qualificação, mas também para auto reconhecimento dos que trabalham na atividade e de sua valorização, tanto cultural como socialmente – no turismo, esse efeito pode funcionar em forma de redes de colaboração regional, no qual turistas de regiões próximas preenchem como visitantes os períodos de baixa estação, fazendo com que os próprios trabalhadores dos serviços turísticos possam se beneficiar como visitantes de outras localidades próximas.

De fato, em diversas passagens, o PNT reitera a prioridade da inclusão social via produção e via consumo, porém, em ambos os casos, o Plano não explicita como isso se faria possível efetivamente. Faz-se necessário, nesse sentido, ponderar o discurso de inclusão social fundamentado no PNT, à medida que o mesmo se demonstra falacioso em diversos e relevantes aspectos, que buscamos demonstrar nessa análise. Lembramos que a inclusão social pautada na geração de empregos pelo turismo, ainda que esses carreguem características de precarização, deve oportunizar a saída da pobreza de muitos trabalhadores, valendo-se da facilidade do setor na geração de empregos, em função das poucas exigências de qualificação, bem como dos baixos investimentos em capital e da alta necessidade de mão-de-obra.

Certamente que uma política pública de turismo não deverá fazer as vezes de uma política econômica, social, ou de educação, no sentido de buscar erradicar a extrema pobreza, mas precisa estar articulada a essas, como também convergindo para a prioridade governamental do período. Assim, enquanto uma política setorial, entendemos que a política pública de turismo deveria ser guiada pela intenção de desenvolvimento do turismo, mas atentando-se aos objetivos maiores de inclusão social e alívio à pobreza. Finalmente, observamos que, embora tenhamos

apresentado certas inconsistências no PNT, é necessário reconhecer que muitos foram os avanços do Plano, especialmente por dar início a um novo ciclo de políticas públicas de turismo, cujo entendimento fundamental é de que o fortalecimento do turismo nacional passa, necessariamente, pela inclusão social pautada na geração de empregos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desse trabalho foi estudar o papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio da pobreza por meio da geração de emprego, a partir da análise crítica do Plano Nacional de Turismo 2007/2010. O principal interesse dessa pesquisa se deu, portanto, em investigar qual vem sendo o papel do Estado no tocante ao alívio à pobreza, quando se trata do conteúdo da principal Política Nacional de Turismo do período analisado, cujo foco é explicitamente ligado à ideia de inclusão social pelo turismo.

Vimos, primeiramente, a respeito do papel do Estado, que é possível pensar em políticas públicas atentas à mediação da gestão da força de trabalho nas relações produtivas do capitalismo, pressupondo melhoras na situação do trabalhador na relação capital-trabalho, especialmente no que se referem à atenuação dos processos de exploração tendentes no âmbito do capitalismo, apresentados em particular na forma de desemprego e precarização do emprego. Ainda que o Estado possua uma natureza classista, cuja explicação está nos próprios fundamentos do capitalismo, ele tem importante função de coesão da sociedade, à medida que é relativamente autônomo diante da classe hegemônica, além de manifestamente não exercer relações de exploração, explicando, portanto, a possibilidade de se pensar políticas públicas atentas à classe dominada. Com esse entendimento, as políticas públicas funcionam como importantes instrumentos para a resolução de questões sociais, no sentido de transformação social da classe trabalhadora.

Vimos, em seguida, que a pobreza é gerada e potencializada pela desigualdade econômica e pela variável desemprego, que são inerentes à lógica capitalista. Isso porque, a busca pelo aumento da mais-valia relativa, que se dá pelo desenvolvimento tecnológico e pela organização flexível do trabalho, no sentido de garantir o aumento da produtividade do trabalho, é poupadora de mão-de-obra, produzindo um desemprego do tipo estrutural. No país, a pobreza se agrava ainda mais em razão da altíssima desigualdade de renda, que é explicada em grande parte pela educação e pela inserção ocupacional, seguidos dos fatores gênero, posse de ativos, raça, região, entre outros, mas também explicada pela profunda

rigidez da mobilidade social brasileira, a qual pressupõe que a origem social e o meio social mantêm a situação socioeconômica possuída pelas gerações anteriores.

Vimos, ainda, que o simples crescimento da economia do país não garante a erradicação da pobreza, de maneira que é preciso garantir que os benefícios trazidos com esse crescimento sejam acessados por todos, inclusive pelos mais pobres; infere-se daí a necessidade de políticas redistributivas, focadas na transferência de renda, já que dificilmente seria possível erradicar a pobreza dentro de um prazo tolerável sem a utilização de programas desse tipo. Assim, a queda recente da desigualdade de renda no país, que se inicia em 1993, mas tem seu destaque do ano de 2001 a 2009, é atribuída à redução da desigualdade de renda entre grupos educacionais distintos; à aproximação da renda das famílias localizadas em áreas rurais e urbanas; e principalmente à melhora da cobertura e da eficiência dos programas de transferência de renda e ao aumento do salário mínimo, que impactam positiva e imediatamente sobre a redução da pobreza no país. Além disso, lembramos que o Programa Bolsa Família, carro-chefe do governo federal do período estudado, além de favorecer o alívio à pobreza em curto prazo, também prevê ações complementares no sentido de inclusão produtiva, o que se mostrou interessante para nosso estudo, já que se aproxima da ideia de inclusão social pela geração de emprego.

Em relação ao nosso objeto, vimos que o turismo é uma atividade econômica, vinculada ao setor terciário da economia, que abrange variados setores de produção, e possui grande potencial de geração de divisas e rendas e emprego para a localidade que o desenvolve. A apresentação de sua história social, fundamentada no entendimento de que a profunda e progressiva mercantilização da sociedade capitalista também captou o deslocamento organizado de pessoas pelo território, mostrou-se importante para a justificativa de tratar, do ponto de vista econômico, o turismo como todo gasto de recursos realizado pelo turista para e durante a sua viagem, uma vez que o aumento do tempo livre, o qual significa a redução ou restrição à exploração dos trabalhadores, não reduziu a busca de lucro, que se desenvolve na direção a mercantilização e comercialização dos serviços turísticos. Todavia, historicamente, esse entendimento pouco esteve associado à política pública de turismo, a qual, de maneira generalizada, sempre foi limitada à descrição de como se daria o aconselhável “ordenamento da atividade”. Nesse sentido, apresentamos uma nova perspectiva para a política pública de turismo, a

qual, embora setorial, também pode favorecer o processo de mediação da pobreza através da inserção social, especialmente no que se relaciona à inclusão por meio de um emprego. No turismo, a inclusão social proposta pelas políticas públicas se daria em especial através da geração de postos de trabalho, valendo-se da importância estratégica do setor em requerer muita mão-de-obra, de forma a melhorar a situação dos trabalhadores no capitalismo ao incluí-los no sistema produtivo.

Com o último objetivo de investigar os aspectos abrangidos e priorizados pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010, no tocante da temática de inclusão social, vimos que o PNT se apresenta como instrumento de inclusão, pela via da produção - através da criação de novos empregos e ocupações - e pela via do consumo - através do aumento e da criação de novos consumidores das viagens turísticas domésticas, especialmente os trabalhadores de renda mais baixa, no sentido do fortalecimento do mercado interno e a ampliação do lazer dos mesmos. O PNT, principal política pública de turismo do período, é fruto de um processo participativo, elaborado por diversos setores do turismo nacional, e congrega diversas questões e demandas do setor turístico relacionadas à proposta de inclusão social, desde a democratização do acesso aos serviços turísticos até a redução das desigualdades sociais do país, que podem ser verificadas nos objetivos, metas e macroprogramas, esses utilizados como instrumentos para guiar a ação do Ministério no quadriênio.

Logo, ao apresentar explicitamente o objetivo de inclusão social, o PNT reconhece a importância do turismo para a geração de empregos e consequente alívio à pobreza, sendo ferramenta relevante, até mesmo, para alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Os principais avanços do PNT, além da consideração e proposição do turismo como indutor de inclusão social, estão relacionados particularmente à proposta de gestão descentralizada do setor, que tem como importante resultado a instituição de espaços participativos como os fóruns e conselhos em diversas instâncias e esferas de poder, além da instituição do Ministério do Turismo, a partir dos quais foi possível a própria construção do Plano Nacional de Turismo analisado. Igualmente, a proposta de gestão descentralizada possibilitou também a construção de um programa pautado no desenvolvimento do turismo baseado na regionalização do território, é o caso do Macroprograma da

Regionalização do Turismo, cujos Programas estão explicitamente ligados à inclusão social possibilitada nas “bases” do desenvolvimento turístico.

Embora o Plano defenda que a inclusão social se obtém principalmente pela geração de empregos, de acordo com o que advogamos neste trabalho, o PNT peca por não argumentar a esse respeito, bem como por não detalhar como a criação de novos empregos e ocupações seria realizada; ou seja, tanto nas metas, mas principalmente nos macroprogramas, há a ausência de um plano de implantação adequado e sistemático dos objetivos almejados. Especificamente nos macroprogramas, isso fica mais evidente, pois, com exceção ao Macroprograma de Regionalização do Turismo, todos parecem não ter incorporado a prioridade de inclusão social proposta no Plano. Somado a isso, vimos que não se define exatamente o perfil e as características dos empregos que seriam mirados no tocante da meta de criação de novos empregos, além disso, apontamos que diversas lacunas estão associadas a essa meta, como: não há atrelamento à condicionalidade de qualificação profissional, que favoreceria o alívio à precariedade dos trabalhadores do setor; não há atrelamento à condicionalidade do aproveitamento da população local, que impediria as transferências de emprego e consequente vazamento de renda; e, finalmente, não há atrelamento à condicionalidade da criação de empregos nas regiões remotas, o que garantiria que esses empregos estivessem relacionados à proposta de interiorização do turismo e desconcentração dos destinos. Ainda, mostramos que o indicador principal da meta de criação de novos empregos está superestimado, conforme análise do IPEA, e também o mesmo mostra não considerar fatores macroeconômicos, os quais estão fora da alçada de controle do setor do turismo.

Também mostramos que a mais grave falha do PNT é a de desconsiderar a necessidade da intersetorialidade política e econômica do setor para que se alcance os objetivos comuns de inclusão social e combate à pobreza. É evidente que a proposta de inclusão social demanda a articulação de diversos setores, que se complementam a fim de maximizar os retornos esperados de redistribuição de renda. Além de se mostrar ineficaz do ponto de vista do planejamento e orçamento, uma política pública setorial que não reconhece a importância dessas inter-relações está fadada a nunca alcançar completamente suas metas, pois acaba esbarrando em seus próprios limites de poder, de conhecimento e de influência. Além disso, tendo em vista a prioridade governamental de inclusão social, a criação de novos

empregos e ocupações deveria ser justamente o desafio que une todos os Ministérios e segmentos do governo federal, portanto, a bandeira da inclusão social proposta pelo PNT faz-se insuficientemente relacionada aos outros setores como deveria ser.

Vale dizer que as análises trazidas nessa última parte da Dissertação se voltam, invariavelmente, para as discussões teóricas deste trabalho sobre o papel do Estado e o alívio à pobreza. Então, é possível traçar novas conclusões para nossas análises, a partir da retomada do marco teórico apresentado, e do debate suscitado pelo PNT 2007/2010, particularmente ao que se refere à inclusão social por meio de emprego. Assim, numa abordagem dialética, as análises não findam em si mesmas, à medida que são engendradas, fortalecidas e se encaminham novamente para a teoria. Nesse sentido, a seguir, faremos breves conclusões guiadas por dois questionamentos, cujos conceitos-chave sustentam a viga mestra desta Dissertação, quais sejam: Estado e Pobreza.

Em face do que foi discutido sobre o Papel do Estado, como pode se analisar o Estado apresentado no PNT?

Tendo em vista do que foi analisado, podemos dizer que o Estado parece respeitar de forma limitada a característica de autonomia diante das classes, o que condiz com o termo autonomia relativa usado por Poulantzas, uma vez que certos entendimentos e posicionamentos do PNT favorecem a manutenção da classe hegemônica, ao priorizar a fomento à iniciativa privada, por meio da atração de investimentos e financiamento de empresas do turismo, e, em determinados casos, até se omitir em relação à protagonização do empresariado do setor no desenvolvimento do turismo - isso se verifica nas ausências da estipulação de responsáveis para determinados desafios, demandas e necessidades para o desenvolvimento do setor no país, o que levou a gerar, por exemplo, as atuais concessões dos aeroportos ao mercado e as privatizações dos estádios de futebol a serem utilizados na Copa do Mundo de 2014. Logo, o Estado cumpre um papel importante na reprodução do capital no setor do turismo. Determinados investimentos que são fundamentais para o êxito das atividades do turismo, mas constituem custos e riscos para a iniciativa privada, são assumidos pelo Estado, o que faz com que grupos capitalistas extraiam maiores lucros e ampliem seu mercado em projetos mais interessantes do ponto de vista do capital.

Por outro lado, como relativa ou limitada, a autonomia do Estado em relação às classes admite pensar na implantação de políticas públicas atentas à classe trabalhadora, outros entendimentos e posicionamentos do PNT podem confirmar essa atenção, à medida que constrói um marco governamental de atenção do Estado ao desenvolvimento do setor, que se comprova, a princípio, pela própria construção e condução do Plano que dita as metas e diretrizes para o turismo no período; mas, principalmente, pela priorização do Plano Nacional à questão da inclusão social, ainda que com as limitações analisadas no capítulo final. Para além das intencionalidades do discurso, a meta arrojada de criação de 1,7 milhão de empregos e ocupações confirma a preocupação primeira com a inserção produtiva dos trabalhadores no setor.

Finalmente, disso constatamos que o papel do Estado em relação ao turismo nacional, com base no instrumental que o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 oferece, é, reconhecidamente, “misto”. Ou seja, o Estado congrega os papéis de: *induzir* e *controlar* o fomento à iniciativa privada do turismo, direcionando os investimentos ao mercado, e normatizando e/ou regulando os processos que permitem o mercado conduzir o desenvolvimento do setor; *divulgar* e *promover* destinos turísticos, que advêm de uma superestima das potencialidades e vocações turísticas do país, conjugada à busca incessante pelo aumento da demanda doméstica e internacional (como se só a questão do aumento dos fluxos turísticos fosse suficiente para a distribuição de renda); e também *planejar* e *intervir*, ao reconhecer a importância do setor produtivo do turismo na agenda pública federal, no sentido que ele pode contribuir para o alívio das mazelas do país, especialmente a pobreza.

Em face do que foi discutido sobre o alívio à pobreza, é adequado afirmar que o PNT favorece esse processo?

A partir do que analisamos, podemos afirmar que a proposta de inclusão social, fortalecida pelo discurso expressivo do enfoque no mercado interno, coincide com o nosso entendimento de que a inclusão social se demonstra em particular pela geração de empregos. Uma vez serem o desemprego e a precarização do emprego as principais explicações para a existência da pobreza no contexto capitalista, junto da altíssima concentração de renda brasileira, então a proposta de inclusão social do Plano Nacional de Turismo vai ao encontro do objetivo de aliviar a pobreza no

país. Todavia, embora o discurso político coincida com o nosso entendimento, pragmaticamente, as metas e ações no sentido de melhorar a condição do trabalhador na relação capital-trabalho favorecem parcialmente o alívio à pobreza por meio do turismo.

A meta de fomentar a criação de novos empregos e ocupações é consideravelmente importante para o alívio à pobreza, pois, como vimos, com a diminuição do desemprego, há uma elevação de renda, sobretudo daqueles que possuem maior dificuldade de se inserir e permanecer no mercado de trabalho. No entanto, nossas análises mostraram que o PNT apresenta poucas e limitadas ações práticas relacionadas à meta de gerar empregos. Não se deixa claro como esses empregos seriam gerados, não se definem o perfil e as características dos empregos que seriam visados, além de não apontar condicionalidades importantes, sem as quais se faz possível a manutenção da precarização dos empregos no setor, que já é muito grande.

Com base no exposto, consideramos finalizado o presente trabalho, que consideramos uma singela contribuição para a temática, particularmente no que diz respeito aos apontamentos e discussões teóricas sobre a principal política pública de turismo do quadriênio 2007/2010. Evidentemente, este trabalho não encerra as preocupações sobre o assunto, as quais se manterão vivas diante das políticas de turismo que hão de vir e conduzir o desenvolvimento do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, T. Tempo livre. In: _____. *Indústria Cultural e Sociedade*. Seleção de textos: Jorge Mattos Brito de Almeida; Tradução: Julia Elisabeth Levy [et al]. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 103-117.

ALMEIDA, M. V. Turismo Social. In: TRIGO, L. G. G. (editor); PANOSSO NETTO, A.; CARVALHO, M. A.; PIRES, P. S. (co-editores) *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.

AMADO, A. E MOLLO, M. L. R. *Noções de Macroeconomia: razões teóricas para as divergências entre economistas*. Barueri: Manole, 2003.

ARBACHE, J. S. *O Mercado de Trabalho na Atividade Econômica do Turismo no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. (Gastronomia, Hotelaria e Turismo; 1).

ARBACHE, J. S. *Pobreza e Mercados no Brasil*, CEPAL, LC/BRS/R.135, Março de 2003.

ARBACHE, J. S.; TAKASAGO, M.; SILVA, N.; CURY, S.; TELES, V. K. A matriz de contabilidade social do Brasil e o setor de turismo. In: ANDRADE, J. P.; DIVINO, J. A.; MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. (orgs.). *A economia do turismo no Brasil*. Brasília: SENAC/DF, 2008.

BACHELARD, G. *Essai sur la Connaissance Approchée*. Paris, 1968.

BARRETTO, M. As ciências sociais aplicadas ao turismo. In: SERRANO, C.; BRUNHS, H.; LUCHIARI, M. T. (orgs.). *Olhares contemporâneos sobre o turismo*. Campinas: Papirus, 2000. P. 17-36.

BARRETTO, M.; BURGOS, R.; FRENKEL, D. *Turismo, Políticas Públicas e relações internacionais*. Campinas, SP: Papirus, 2003. (Coleção Turismo).

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (editores). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de serviço social; v. 2).

BENI, M. C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Análise de Consistência e Sugestões para as Metas do Plano Nacional de Turismo. In: _____. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo: Caracterização da ocupação formal no Turismo, com base nos dados da RAIS de 2002 e 2006, e da ocupação informal no Turismo, com base nos dados da PNAD de 2002 e 2006*. Brasília: IPEA, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Benefício de Prestação Continuada*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 09/04/2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros*. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família – Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação*. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Informações Integrado do Mercado de Trabalho no Setor Turismo*. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/outros_estudos/IPEA/>. Acesso em: 15/06/2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 23/04/2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. *Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo: formação de gestores das políticas públicas do turismo / autoria do conteúdo técnico-científico: Alexandre Panosso Netto, Francisco José Pereira da Silva, Luiz Gonzaga Godoi Trigo*. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil: reflexões e perspectivas*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

BRUNHOFF, S. de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Tradução: Denise Cabral e Carlos de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAMARGO, H. L. *Patrimônio histórico e cultural*. São Paulo: Aleph, 2002. (Coleção ABC do Turismo).

CAMARGO, L. O. L. *O que é lazer*. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos; 172).

CARNEIRO, F. G. *Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil*. In: CEPAL. Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

CARTA MAIOR. *Para acelerar inclusão produtiva, governo tenta 'quebrar culturas'*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19630&bol_etim_id=1131&componente_id=18042>. Acesso em: 15/04/2013.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução: Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Sociologia).

CHEPTULIN, A. *A Dialética Materialista: Categorias e Leis da Dialética*. Tradução: Leda Rita Cintra Ferraz. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

CORIOLOANO, L. N. M. T. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo: Annablume, 2006.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, R. C. A. *Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço*. In: América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006.

CRUZ, R. C. A. *Política de turismo e território*. São Paulo: Roca, 2000.

DEDECCA, C. S. "Os ricos no Brasil" de Marcelo Medeiros: Comentários. In: *Econômica*, v. 7, n. 1, junho, 2005.

DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1980.

DEMO, P. *Metodologia do conhecimento científico*. 1ª ed. 9ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

DESLAURIERS, J.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução: Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Sociologia).

DIAS, R. *Ciência Política*. 1ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

DUMAZEDIER, J. *Lazer e Cultura Popular*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

ENGELS, F. *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Tradução: Leandro Konder. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FERNANDES, A. T. *Poder local e turismo social*. *In*: Revista da Faculdade de Letras: Sociologia, 12, 2002, p. 9-26. Porto: Universidade do Porto, 2002.

FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G.; LITCHFIELD, J. J.; ULYSSEA, G. *Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil*. *In*: *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 147-169, junho 2006.

FIGUEIRÓ, A. L. *Entre o Assistencialismo e a emancipação: Uma análise da relação entre Estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal*. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2010.

FREUND, J. A sociologia política. *In*: _____. *Sociologia de Max Weber*. Tradução: Luís Claudio de Castro e Costa; Revisão de Paulo Guimarães do Couto. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GASTAL, S.; MOESCH, M. M. *Turismo, Políticas Públicas e Cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007. (Coleção ABC do Turismo).

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª ed. 8ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GOUVERNEUR, J. *Políticas Económicas Alternativas frente a crisis y desempleo* [Mimeo]. Bélgica, 2006.

HAGUETTE, A. A Dialética Hoje: ciência, consciência de classe ou crítica social? *In*: HAGUETTE, T. M. F. (org.). *Dialética Hoje*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. Tradução: Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 2ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HARVEY, D. A teoria marxista de Estado. In: _____. *A produção capitalista do espaço*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006. (Coleção Geografia e Adjacências).

HOBBSAWM, E. J. *A Era do Capital 1848-1875*. Tradução: Luciano Costa Neto. 10ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

IAMAMOTO, M. *A questão social no capitalismo*. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

IANNI, O. A Questão Social. In: _____. *A ideia do Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JESSOP, B. *Recent Theories of the Capitalist State*. In: Cambridge Journal of Economics, v. 1, n. 4, p. 353-373, dec. 1977.

KANITZ, H. G.; TRIGUEIRO, R. P. C.; ARAÚJO, M. A. D. *Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?* In: Turismo em Análise, v. 21, n. 3, dez/2010.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Tradução: Contexto traduções. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Aleph, 2009. (Série Turismo).

KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Tradução: Contexto traduções. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Aleph, 2009. (Série Turismo).

LAFARGUE, P. *O Direito à Preguiça*. Tradução: J. Teixeira Coelho Netto. 3ª ed. ampl. São Paulo: Kairós, 1983.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAUTIER, B.; SALAMA, P. *De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le Tiers Monde*. In: Tiers Monde, Tome 36, n. 142, IEDES, Paris, França, 1995, pp. 245-255.

LAVILLE, C.; DIONE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LENIN, V. I. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. Tradução revista por Aristides Lobo. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. (Temas básicos de educação e ensino).

LUKÁCS, G. *História e consciência de classe*. Porto: Escorpião, 1974.

MARX, K. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991.

MARX, K. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Tradução: Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. Introdução à crítica da economia política. In: _____. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MARX, K. *La guerra civil em Francia*. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escogidas*, v. II. Moscou: Progresso, 1986.

MARX, K. *O Capital: Crítica da Economia Política: livro I*. Tradução: Reginaldo Sant'Anna. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 2v.

MARX, K. *Prefácio. Para a crítica da economia política*. In: Marx. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K.; ENGELS, F. *Cultura, Arte e literatura*. Textos escolhidos. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. *O Manifesto do Partido Comunista*. 7ª ed. São Paulo: Global, 1988.

MARX, K.; ENGELS, F. *Obras escolhidas em três volumes*. Rio de Janeiro: Vitória, 1963, v. 3.

MARX, K.; ENGELS, F. *The German Ideology*. New York, 1970.

MEDEIROS, M. *O estudo dos ricos no Brasil*. In: *Econômica*, v. 7 n. 1, p. 99-128, junho, 2005.

MILLIBAND, R. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MILLIBAND, R. *Poulantzas and the Capitalist State*. In: *New Left Review*, vol. 82, nov/dec., 1973.

MOLLO, M. L. R. M. *A concepção marxista de Estado: Considerações sobre antigos debates com novas perspectivas*. In: *Economia*, vol. 2, n. 2, jul/dez/2001.

MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. *O turismo na contabilidade social brasileira e o combate à pobreza no Brasil*. In: ANDRADE, J. P.; DIVINO, J. A.; MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. (orgs.). *A economia do turismo no Brasil*. Brasília: SENAC/DF, 2008.

OLIVEIRA, M. M. *Como fazer pesquisa qualitativa*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Código Mundial de Ética do Turismo*. Disponível em: <http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/brazil_0.pdf>. Acesso em: 10/05/2013.

OSÓRIO, R. B. *Berço de Ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros*. In: *Econômica*, v. 7 n. 1, junho, 2005.

OURIQUES, H. R. *A produção do turismo: Fetichismo e Dependência*. Campinas: Editora Alínea, 2005.

PANOSSO NETTO, A. *O que é turismo*. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos; 341).

PAULO NETTO, J. *Cinco notas a propósito da "questão social"*. In: *Temporalis* 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

PAULO NETTO, J. *Introdução ao estudo do método de Marx*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, P. A. P. *Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social*. In: *Temporalis* 7. Ano IV. Porto Alegre: ABEPSS, Jan/jun/2004.

PEREIRA, P. A. P. *Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania*. In: *Temporalis* 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

POULANTZAS, N. As Transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: _____. *Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*, II. Porto: Portucalense Editora, 1971 b.

POULANTZAS, N. *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, I, Paris: Maspero, 1971 a.

RIPOLL, G. *Turismo popular*. Investimentos Rentáveis. Tradução: Cláudia Bruno Galvão. São Paulo: Roca, 2003.

RODRIGUES, D. S.; SIERRA, V. M. *Democracia, Direitos Humanos e Cidadania*: as "novas políticas de reconhecimento" e os impasses na judicialização da questão social. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 16. Janeiro de 2011, p. 30-38. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11172/6470>>.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SADER, E. *Estado e política em Marx*: para uma crítica da filosofia política. São Paulo: Cortez, 1993.

SALAMA, P. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. Tradução: Emir Sader. São Paulo: Boitempo, 2002.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Uma introdução à Economia política*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. (Perspectivas do homem, v. 101).

SALLUM JR., B. *Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX*. In: RBCS, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

SANCHO, A. *Introdução ao Turismo*: Organização Mundial do Turismo. Tradução: Dolores Martin Rodriguez Corner. São Paulo: Roca, 2001.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. A. *Plano Nacional do Turismo*: uma análise crítica. In: *Caderno Virtual de Turismo*, v. 3, n. 4, 2003.

SCOTT, J. *A cidadã paradoxal*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2002.

SIQUEIRA, D. *História Social do Turismo*. Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: Ed. Vieira, 2005.

SOARES, F. V.; SOARES, S., MEDEIROS, M. E OSÓRIO, R. G. *Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty*, UNDP: International Poverty Centre Working Paper number 21, June, 2006, www.undp.org/povertycentre

SOARES, S. S. D. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Texto para discussão n. 1166. Brasília: IPEA, 2006.

SPRANDEL, M. A. *Nossos pobres ou nosso povo?* Contribuição para o debate sobre políticas sociais no Brasil. *In: Inclusão Social*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 83-87, abr/set. 2006.

TAKASAGO, M.; MOLLO, M. L. R. *Economia do Turismo e Combate à Pobreza no Brasil: o papel do Estado*. *In: Turismo em Análise*, v. 19, n. 2, agosto 2008.

URRY, J. *O Olhar do Turista: Lazer e Viagens nas Sociedades Contemporâneas*. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996. (Coleção Megalópolis).

VALOR ECONÔMICO. *Desistência do Bolsa Família por iniciativa própria chega a 40%*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/1053614/desistencia-do-bolsa-familia-por-iniciativa-propria-chega-40>>. Acesso em: 15/04/2013.

WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução: Jean Melville. 2ª ed. 3ª reimpr. São Paulo: Editora Martin Claret, 2009. (Coleção a obra-prima de cada autor).

WEBER, M. *Economia e sociedade*. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1991.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. *Travel & Tourism - Economic Impact 2012 Brazil*. Disponível em: <http://wttc.org/site_media/uploads/downloads/brazil2012.pdf>. Acesso em: 15/05/2013.

ANEXO 1 – Entidades e Instituições do Conselho Nacional de Turismo*Entidades Privadas*

ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens.
ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo.
ABCFMI NACIONAL – Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade.
ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos.
ABETA – Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura.
ABETAR – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional.
ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira.
ABLA – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis.
ABOTTC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais.
ABR – Associação Brasileira de Resorts.
ABRACAMPING – Associação Brasileira de Campismo.
ABRACCEF – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras.
ABRAJET – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo.
ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes.
ABRASTUR – Associação Brasileira de Cooperativas e Clubes de Turismo Social.
ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural.
ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas.
ABRESI – Associação Brasileira de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo.
ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios.
BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo.
BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.
CNC – Confederação Nacional do Comércio.
CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade.
FAVECC – Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais.
FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude.
FBC&VB – Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux.
FENACTUR – Federação Nacional de Turismo.
FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo.
FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares.
FOHB – Fórum dos Operadores Hoteleiros do Brasil.
Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria.
Indicação da Presidência da República – Guilherme Paulus.
Indicação da Presidência da República – Mário Carlos Beni.
Indicação da Presidência da República – Sergio Foguel.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
 SENAC – Serviço Nacional do Comércio.
 SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas.
 SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.
 UBRAFE – União Brasileira dos Promotores de Feiras

Entidades Públicas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.
 Banco da Amazônia S.A.
 BB – Banco do Brasil S.A.
 BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.
 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
 Casa Civil da Presidência da República.
 CAIXA – Caixa Econômica Federal.
 CNM – Confederação Nacional dos Municípios.
 EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo.
 FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.
 INFRAERO – Empresa Brasileira de InfraEstrutura Aeroportuária.
 MD – Ministério da Defesa.
 MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.
 MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
 MF – Ministério da Fazenda.
 MI – Ministério da Integração Nacional.
 MINC – Ministério da Cultura.
 MJ – Ministério da Justiça.
 MMA – Ministério do Meio Ambiente.
 MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
 MRE – Ministério das Relações Exteriores.
 MT – Ministério dos Transportes.
 MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego.
 MTur – Ministério do Turismo.
 SECOM – Secretaria de Comunicação da Presidência da República.
 SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus.

ANEXO 2 – Referências Bibliográficas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010

Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010. Brasília, Secom, 2007.
 Coordenação Geral de Estatística do Ministério do Trabalho e Emprego. Dados sobre o número de trabalhadores nas atividades características do turismo. Brasília, MTE, 2007.

- EBAPE / Neath – FGV e MTur. Boletim de Desempenho Econômico do Turismo. Rio de Janeiro, FGV, ano IV, nº 13, 2007.
- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIFE. Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil. São Paulo, FIFE, 2006.
- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIFE. Meios de Hospedagem – Estrutura de Consumo e Impactos na Economia. Brasília, FIFE, 2006.
- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIFE. Estudo da Demanda Turística Internacional. Brasília, FIFE, 2006.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Análise das Atividades Características do Turismo 2003. Rio de Janeiro, MTur, 2007.
- Ministério dos Transportes / ANTT. Anuário Estatístico. Brasília, 2006.
- Ministério do Turismo / CGEE – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, Instituto Ascende, UERJ e Unicamp. Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo / Chias Marketing. Plano de Marketing Turístico Internacional do Brasil – Plano Aquarela. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo / Chias Marketing. Plano de Marketing Turístico Nacional – Plano Cores do Brasil. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo / Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo. Estrutura, Organização e Funcionamento. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo. Inventário da Oferta Turística – Estratégia de Gestão. Brasília, MTur, 2004.
- Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2003/2007 – Diretrizes, Metas e Programas. Brasília, MTur, 2003.
- Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Diretrizes Operacionais. Brasília, MTur, 2004.
- Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Diretrizes Políticas. Brasília, MTur, 2004.
- Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Roteirização Turística – Módulo Operacional 7. Brasília, MTur, 2005.
- Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Sistema de Monitoria e Avaliação – Módulo Operacional 9. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Promoção e Apoio à Comercialização – Módulo Operacional 8. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo. Projeto do Inventário da Oferta Turística. Brasília, MTur, 2006.
- Ministério do Turismo / Conselho Nacional de Turismo. Turismo no Brasil 2007–2010. Brasília, MTur, 2006.
- Organización Mundial del Turismo – OMT. Barômetro OMT del Turismo Mundial, Vol. 5, 2007.
- Organización Mundial del Turismo – OMT. Proyecto de Libro Blanco – Una mirada al futuro del turismo de la mano de la Organización Mundial del Turismo. OMT, 2004.