



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO  
BACHARELADO EM TURISMO**

**EDUCAÇÃO CIDADÃ PELOS CAMINHOS DA  
QUALIFICAÇÃO EM TURISMO**

**MANOEL DE SOUSA PALHANO NETO**

**MARUTSCHKA MARTINI MOESCH**

**Brasília  
2021**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com dados fornecido pelo(a) autor(a)





**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Centro de Excelência em Turismo**  
**Bacharelado em Turismo**

**MANOEL DE SOUSA PALHANO NETO**

**EDUCAÇÃO CIDADÃ PELOS CAMINHOS DA  
QUALIFICAÇÃO EM TURISMO**

**Manoel de Sousa Palhano Neto**

**Marutschka Martini Moesch**

Monografia apresentada ao Centro de Excelência em Turismo – CET, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Brasília - 2021



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Centro de Excelência em Turismo**  
**Bacharelado em Turismo**

Monografia apresentada ao Centro de Excelência em Turismo – CET, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

**EDUCAÇÃO CIDADÃ PELOS CAMINHOS DA QUALIFICAÇÃO EM  
TURISMO**

**MANOEL DE SOUSA PALHANO NETO**

Aprovado por:

---

Prof(a). Dra. Marutschka Martini Moesch  
Orientadora

---

Prof(a).

---

Prof(a).

## Agradecimentos

Agradeço a vida, em toda sua imensidão, por toda sua beleza e pelas oportunidades que pude vivenciar ao longo desse caminho. Agradeço aos meus ancestrais que possibilitaram a minha caminhada nesse mundo. Agradeço aos meus amores e também aos desafetos, pois cada um foi importante no que o tinha de ser para o meu aprendizado.

Agradeço de coração a minha Orientadora, professora Marutschka Moesch, pelo aceite da orientação, por pegar em minha mão nos momentos difíceis e me auxiliar nesse desafio de expressar em palavras a complexidade da ciência do turismo, que por vezes, é tão pouco valorizada. Obrigado profa. Maru por não me deixar desistir, e por muito mais, por me inspirar a ser um ser humano melhor e por mostrar as perspectivas do pensamento complexo e da pesquisa nesse campo do saber, o turismo, que eu acredito que ainda será a mola propulsora do desenvolvimento humano e dos territórios.

Agradeço aos amigos Carlos Bugni, Jorge Fernandes, Ana Paula Zakarewicz e Álvaro Bezerra de Menezes, por me socorrerem nos momentos mais difíceis no percorrer dessa caminhada, dividindo comigo, sempre que necessário, o teto, o pão, o vinho, as alegrias, o choro. Vocês são muito especiais, amo vocês.

Agradeço aos amigos que fiz nesse interim, gente do povo, que como eu, também percorreram essa jornada enfrentando as adversidades de quem vive a vulnerabilidade de ser povo brasileiro. Gratidão queridos amigos Cassiano Bueno, Caio Silva, Amanda Garcia, Maryanna Anannias, Gean Nicolaico, Roberto e Taynara Caixeta, Felipe Silva, Rafael Eugenio, Robson Reis, Paulo Vitor Rezende, Frankie e Wellington Fachetti, Luck Moraes, Ikaró Alves, Ana Paula Macedo, Raoni Berbigier (in memoriam), e aos muitos outros companheiros de luta da CEU/UnB e do Movimento de Casas de Estudantes – SENCE/BRASIL.

Agradeço ao Ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pela coragem de baixar o Decreto Presidencial n. 7.234 de 19 de julho de 2010, que garante a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, sem o qual esse trabalho de conclusão não seria possível, pois sem ele eu não teria como me manter na universidade.

Meu agradecimento especial à Universidade de Brasília pela oportunidade de fazer parte dessa família, por me acolher e proporcionar aprendizados imensuráveis.

Eles me disseram tanta asneira, disseram só besteira feito todo mundo diz. Eles me disseram que a coleira e um prato de ração era tudo que o cão sempre quis. Eles me puseram uma ratoeira com um queijo de primeira que me pegou pelo nariz. Me deram a gaiola como casa, amarraram as minha asas e disseram pra eu ser feliz. Mas como eu posso ser feliz num poleiro? Mas como eu posso ser feliz sem pular? Mas como eu posso ser feliz num viveiro se ninguém pode ser feliz sem voar? Ah, segurei o meu pranto para transforma-lo em canto, e para o meu espanto minha voz desfez os nós que me apertavam tanto. Livre já sem a corda no pescoço, sem as grades na janela e sem o peso das algemas nas mãos, eu descobri a chave dessa cela, devorei o meu problema e engoli a solução. A se todo mundo pudesse saber como o fácil viver fora dessa prisão, e descobrisse que a tristeza pode ter fim e que a felicidade pode ser simples como um aperto de mão. Entendeu? (Djavan)

## Resumo

A presente monografia é resultado da análise documental das políticas públicas de qualificação em Turismo, propostas pelo Ministério do Turismo - MTUR, entre os anos de 2014-2020. Tem como problematização analisar os limites e as possibilidades das políticas de qualificação profissional do Ministério do Turismo - MTUR como possibilitadoras da inclusão social por uma educação cidadã. Tendo como objetivo geral o de analisar os limites e possibilidades de uma política pública em qualificação no turismo como instrumento de inclusão social pela educação cidadã. Na trilha desta investigação foi utilizada a pesquisa qualitativa descritiva, com metodologias de análise documental e uso de categorias para o desvelamento das evidências, com uso da análise documental de Cellard (2008), sendo os documentos investigados as Diretrizes para a Qualificação e Certificação no Turismo (MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2014), a Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação do Turismo que fundamentou a Política Nacional de Qualificação Em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2018). Os mesmos documentos foram interpretados pelas categorias analíticas de políticas públicas, qualificação profissional, educação cidadã, e inclusão social. Pode-se observar no conteúdo dos documentos analisados que a proposta de educação elencada em seu bojo expressa os pressupostos de uma educação cidadã, com um olhar para o trabalhador como parte integrante do processo de ensino/aprendizagem. Constituindo-se em uma ferramenta possibilitadora de inclusão social, se executada em toda sua concepção de política pública para o fim que foi criada.

Palavras-chaves: Política Nacional de Qualificação em Turismo, educação profissional em turismo, inclusão social, educação cidadã, Ministério do Turismo

## **Abstract**

This monograph is the result of a document analysis of public policies for qualification in Tourism, proposed by the Ministry of Tourism - MTUR, between 2014 and 2020. Its problematization is to analyze the limits and possibilities of the professional qualification policies of the Ministry of Tourism - MTUR as it enables social inclusion through citizen education. The general objective is to analyze the limits and possibilities of a public policy on qualification in tourism as an instrument of social inclusion through citizen education. Throughout the path of this investigation, descriptive qualitative research was used, with methodologies of document analysis and the use of categories to unveil evidence using the document analysis of Cellard (2008), and the documents investigated were the Guidelines for Qualification and Certification in Tourism (MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2014), the Evaluative Survey of Territorial Arrangements Enabling Tourism Qualification that founded the National Qualification Policy in Tourism (MTUR/UnB/CET, 2018). The same documents were interpreted by the analytical categories of public policies, professional qualification, citizen education, and social inclusion. It can be seen in the content of the analyzed documents that the education proposal listed in its core expresses the assumptions of a citizen education, with a view to the worker as an integral part of the teaching/learning process. Constituting itself in an enabling tool for social inclusion, if executed in all its conception of public policy for the purpose it was created.

**Keywords:** National Qualification Policy in Tourism, professional education in tourism, social inclusion, citizen education, Ministry of Tourism

## **Lista de Ilustrações**

### **Figuras**

- 1 – Etapa 1 – identificação dos documentos
- 2 – Tratamento analítico
- 3 – Etapas do Processo de análise
- 4 – Doc. Diretrizes Nacionais para Qualificação em Turismo
- 5 – Doc. Relatório da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação do Turismo Nacional
- 6 – Oficina de alinhamento metodológico
- 7 – Oficina Regionais
- 8 – Oficina nacional
- 9 – Seminários regionais
- 10 – Plataforma de dados colaborativa
- 11- As metas e etapas do projeto
- 12– Meta 2 Elaboração do projeto
- 13 – Seminário Nacional em Brasília
- 14 - Dimensões estratégicas de implantação PNQT
- 15 - Política Nacional de Qualificação no Turismo PNQT 1
- 16 - Nós Críticos da PNQT
- 17 – Pesquisa Aplicada
- 18 – Nós Críticos Histórico
- 19 – PNQT 2
- 20 – PNQT 3
- 21 – Círculo Virtuoso da Qualificação
- 22 – Sistema Nacional de Qualificação em Turismo

### **Quadros**

Quadro 1 – Caminho metodológico

Quadro 2 – Quadro de análise das categorias de análise

## **Lista de siglas**

CDS – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CET – CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

FE – FACULDADE DE EDUCAÇÃO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

MTUR – MINISTÉRIO DO TURISMO

PNQT – POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO TURISMO

PRONATEC TURISMO – PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO - TURISMO

UnB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - Trabalho, qualificação profissional e formação no Turismo.....	15
1.1 Trabalho e qualificação profissional.....	15
1.2 Relação entre trabalho e educação.....	22
1.3 Políticas públicas de qualificação profissional no Brasil.....	28
1.3.1 Formação Profissional em Turismo no Brasil.....	39
CAPITULO 2 - Trilha Metodológica: desvelando as políticas públicas de qualificação.....	43
2.1 Trilhando qualitativamente as políticas de qualificação em Turismo.....	43
2.2 Quadro Interpretativo: Categoria de análise.....	50
CAPITULO 3 – Análise dos achados sobre os limites e possibilidades de inclusão social e educação cidadã pelas políticas de qualificação profissional em Turismo..	52
3.1 Diretrizes Nacionais para a Qualificação em Turismo.....	59
3.2 Projeto Concepção da Política Nacional de Qualificação em Turismo....	78
3.3 Política Nacional de Qualificação no Turismo.....	101
3.4 Interpretação dos achados da análise de conteúdo.....	109
EVIDÊNCIAS FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	121

## Introdução

Conta a mitologia clássica que no princípio a humanidade vivia apenas da coleta de frutas cruas e carnes sangrentas até que tocado por tal condição miserável do homem, Prometeu, um titã gigante que vivia com os deuses no Olimpo, decide dar aos homens melhores condições de vida, ofertando aos mesmos o fogo e a arte de trabalhar os metais, ensinou a raciocinar, a construir casas e navios, ensinou aos homens a escrita, os números e remédios. Sendo esses os conhecimentos que contribuíram para a evolução e desenvolvimento da humanidade.

Sendo o conhecimento a alavanca da transformação dos indivíduos, é imperativo que digamos de início que em nosso entendimento a Educação é de extrema relevância para o desenvolvimento de uma sociedade. Já no século XVIII Adam Smith, filósofo e economista escocês, incluía a educação como parte do capital fixo de uma empresa, ou seja, parte de seus meios de produção traduzidos nas aptidões e habilitações dos seus membros. Acreditamos que apenas munidos da educação podemos ter uma sociedade inclusiva em um contexto de desenvolvimento social e econômico verdadeiro.

Segundo Pacheco (2012), a educação é o processo pelo qual o homem se constrói, derivando esta construção da relação do indivíduo com o outro, com o mundo que o cerca e com o conhecimento acumulado pela humanidade para tornar-se cidadão. Ser cidadão é agir politicamente, segundo as exigências da vida em sociedade. Sendo a educação condição necessária à constituição da cidadania. Nesse contexto a educação profissional assume posição estratégica junto às políticas públicas na construção da cidadania e do desenvolvimento cultural, social e econômico.

O Turismo enquanto fenômeno social se apresenta de forma complexa e tem o sujeito como protagonista de sua existência, tanto o sujeito que visita quanto o residente, o que recebe. Quanto aos visitantes cabe pensar as diversas experiências por estes vividas, pois estas se constituirão em parte a imagem do destino visitado

bem como parte da sua formação enquanto ser humano em consequentes trocas simbólicas que ocorreram durante a visitação. Quanto ao residente cabe pensar as formas de inclusão deste pela atividade laboral no turismo. Sendo assim cabe refletir sobre o papel da formação destes residentes para que sejam inseridos no sistema local produtivo do turismo e as reais possibilidades de inclusão destes pelo mundo do trabalho.

A criação do Ministério do Turismo em 2003 evidenciou a necessidade de planejamento do turismo bem como da implementação de políticas de fortalecimento do setor capazes de desenvolver o setor elevando a qualidade e a competitividade nos destinos turísticos. Sabe-se que a qualificação profissional é fundamental para o aumento da produtividade e competitividade nos destinos turísticos, bem como para facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho, aumentar o nível escolar de adultos, desenvolver novas habilidades, elevar o capital social e intelectual promovendo assim a inclusão e a possibilidade do exercício da cidadania embasado no conhecimento de seus direitos e deveres, bem como do saber fazer, do saber ser, além da tomada de uma consciência política que o permita agir ativamente na sociedade e no mercado.

As Políticas Públicas em Turismo têm como objetivo ordenar, estruturar, aumentar, diversificar e qualificar a oferta turística do Brasil potencializando a competitividade, a empregabilidade e a inclusão social. Por meio dos programas e projetos de qualificação profissional dos trabalhadores da cadeia produtiva do turismo o MTUR buscou aprimorar a qualidade no atendimento como forma de elevar fluxo turístico bem como fidelizar o visitante ao destino, tornando pertinente o levantamento e a verificação dos resultados de tais programas a fim de justificar a sua manutenção, corrigir eventuais falhas e ajustar assim as ações implementadas para otimizar os objetivos dos referidos programas.

A partir dos estudos de Cassiolato e Garcia (2014) quando o país crescia em postos formais de trabalho, mas deparava-se com a escassez de trabalhadores especializados o governo federal articulou políticas de fomento a Educação Profissional e Tecnológica, consideradas primordiais para o desenvolvimento do país, segundo os pesquisadores. Nesse contexto foi pensada a política que abarcasse o contexto da educação profissional no Turismo como foi o PRONATEC Turismo (MEC/MTUR). Os desafios deste modelo de qualificação profissional para

atender as demandas dos megaeventos, COPA do Mundo FIFA 2014, e Olimpíadas de 2016, identificou o vácuo de uma política de estado para transformar a qualidade da formação profissional em turismo no país, vislumbrando pela educação maior inclusão social, melhoria da qualidade de vida e a possibilidade de projeção de uma carreira profissional a muitos jovens e adultos desempregados pertencentes as comunidades que compunham as mais de 30 regiões turísticas do Brasil.

Contexto este da qualificação profissional em Turismo que suscitou o questionamento sobre os limites e as possibilidades das políticas de qualificação profissional do Ministério do Turismo - MTur como possibilitadoras da inclusão social dos atores participantes por uma uma educação cidadã. Tendo como objetivo geral o de analisar os limites e possibilidades de uma política pública em qualificação no turismo como instrumento de inclusão social pela educação cidadã. Na trilha desta investigação foi utilizada a pesquisa qualitativa descritiva, com metodologias de análise documental e uso de categorias para o desvelamento das evidências. Apresentamos os capítulos resultantes deste estudo monográfico em seus conteúdos.

A primeira etapa desta monografia consistiu na construção do referencial teórico sobre políticas públicas a partir de Beni (2008), qualificação profissional com Saul (2007) educação cidadã Freire (2001) Pacheco (2012) e Bispo (2015) e trabalho [ Marx (2002), Luckás, Antunes(2008) ], turismo por Moesch (2004) bem como, inclusão social e cidadania por Amaro (2000) e IBGE (1979).

A segunda etapa trata da trilha metodológica percorrida pela pesquisa qualitativa descritiva, com uso da análise documental de Cellard (2008), dos documentos: Diretrizes para a Qualificação e Certificação no Turismo (MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2014), e pela Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação do Turismo (MTUR/UnB/CET, 2016) que fundamentou a Política Nacional de Qualificação Em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2018). Os mesmos documentos foram interpretados pelas categorias analíticas de políticas públicas, qualificação profissional, educação cidadã, e inclusão social.

A interpretação dos achados nos documentos pela análise documental, presente na terceira etapa da monografia permitiu responder aos objetivos propostos. E por fim, nas evidencias finais apresenta-se as reflexões sobre os limites

e possibilidades de uma política pública de qualificação em turismo ser instrumento de inclusão social e cidadania.

## CAPITULO 1- Trabalho, qualificação profissional e formação no Turismo

### 1.1 Trabalho e qualificação profissional

O conceito de trabalho é amplo e pode ter diferentes concepções. Partindo de uma concepção dialética de trabalho, alguns autores marxistas adotam a concepção de contradição entre homem e natureza que possibilita um movimento de transformação contínua a fim de garantir ao homem a sua subsistência. A primeira concepção de trabalho que Marx apresenta diz:

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza (MARX, 1980, p.202).

Marx traz ainda os elementos componentes do trabalho como sendo: *“atividade adequada a um fim, isto é o próprio trabalho, a matéria que se aplica ao trabalho, o objeto de trabalho e os meios de trabalho, o instrumental de trabalho”* (MARX, 1980, p.202).

Reconhecido por Engels como fonte de toda riqueza, o trabalho “é condição básica e fundamental de toda vida humana. E em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem”. (ENGELS. 1896 apud ANTUNES. 2004, p.11)

Para a Organização das Nações Unidas trabalho é:

Qualquer atividade conducente não só a produção e ao consumo de bens e serviços, mas que também vai além da produção destinada a gerar valor econômico... o trabalho engloba atividades que podem resultar num maior bem estar humano, tanto no presente quanto no futuro (ONU, 2015, p. 34).

Para Lukács a ideia de que é decisivo o papel da ação que põe em movimento formas distinguidoras da atividade mecânica animal, ou seja, “trabalho é um ato de pôr consciente e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda

que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios” ( LUKÁCS 1978 apud ANTUNES, 2018, p.202).

Para Marx a transformação gerada está na centralidade da concepção de trabalho, onde a força empregada resulta em um objeto previamente planejado e ao seu final tem-se também a transformação do homem executor, desvelando o princípio antropológico do trabalho. *“Portanto o trabalhador é sujeito e objeto, e é a partir dessa relação que desenvolve novas competências capazes de transformar a realidade através de sua ação, isto é, das tarefas que realiza”* GATTAI (2008, p.16).

Marx considera que essa estruturação do processo de trabalho caracteriza um salto ontológico. Um salto qualitativo que define o ser humano. A essência desse salto é a ruptura. Isso significa que ele acarreta uma “mudança qualitativa e estrutural do ser, onde a fase inicial certamente contém em si determinadas condições e possibilidades das fases sucessivas, mas estas não podem se desenvolver a partir daquela numa simples e retilínea continuidade” (LUKÁCS, 2013, p.46).

É o processo de trabalho por tanto que possibilita entender a relação do ser humano com as formas de ser que o precedem (PETO E VERÍSSIMO 2018, p.8).

Gadotti (1983) nos traz de Gramsci a síntese da ideia de Marx que “O homem é um processo dos seus atos”, onde o homem não é uma coisa dada, ele se torna homem e este está em constante transformação, o que Marx por outras vezes trata como “prática social” ou “trabalho social”. No entanto estes atos não estão isolados, e nem se dão espontaneamente, eles estão intimamente relacionados e condicionados pela ação de cada homem, da natureza, da sociedade e da história. Onde o desenvolvimento do homem se dá então pela contradição com a natureza, e são as contradições que possibilitam a transformação, a mudança desse homem sendo então, pelo trabalho, que o homem se descobre como ser da práxis, ser individual e coletivo (GADOTTI. 1983, p.44).

Gadotti nos traz o entendimento de que o desenvolvimento total do homem só se dará quando o mesmo não mais estiver alienado, com a superação do antagonismo de classes, antagonismo esse que impede o desenvolvimento totalitário do homem. Será através da “práxis revolucionária” que o homem transforma a si mesmo, ou, seja “dá uma essência à sua existência”.

O homem se realiza no trabalho, e pode “perder-se” nele. Ao associar-se a outros indivíduos no processo de produção, que se torna fracionada e mecanicista, algo desse processo se perde e ao deixar escapar o entendimento completo do processo de produção esse homem alienado estará. Nesse processo em que o homem não produz para si, mas para o capital, não é mais suficiente que apenas produza, é necessário gerar a mais-valia sendo esse entendido por Marx como “trabalho produtivo”, sendo “trabalho improdutivo” tudo que estivesse fora do capitalismo, ou seja, da lógica de produção da mais-valia, devendo ser observada a finalidade da mercadoria produzida, se essa mercadoria produzida servirá para o que Marx chamaria de “produção social da existência”, pois *“na divisão social do trabalho as massas alienam sua força de trabalho pelo único direito de sobrevivência”*, não tendo o homem e as mercadorias valor em si. Para Marx sendo o homem a fonte pessoal da riqueza, indispõe esse de meios de produzi-la em seu proveito GADOTTI (1983, p.45-50).

A visão da Organização Racional do Trabalho, entendida como tentativa de substituir métodos empíricos e rudimentares pelos métodos científicos em todos os ofícios, consolida-se em 1903 pela Administração Científica, que teve como seu mais popular idealizador Taylor, que tinha como principal preocupação eliminar o desperdício, a perda e elevar os níveis de produtividade, consolidando-se a fragmentação do trabalho e especialização do trabalhador. Nesse sentido, o importante é a capacitação do trabalhador, sua especialização e preparação para o cargo, surgindo à necessidade de avaliar as pessoas em suas habilidades e aptidões através de testes e de treiná-las em suas funções, pois quanto mais especializadas melhor são em termos de produtividade (GATTAL. 2008, p. 26-30).

Em Marx o trabalho é princípio para a formação humana, preparando condições para superar a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual. Marx propõe “escolas politécnicas e agrônômicas” e “escolas profissionais”, compreendendo assim esse ensino dois níveis que não podem ser separados:

- 1) o ensino politécnico deve se realizar na síntese de estudo teórico e de um trabalho prático na produção, transmitir conhecimentos e capacidades técnicas e científicas indispensáveis à compreensão perfeita do processo de produção;
- 2) esse ensino deveria colocar em evidência o caráter social do trabalho e - dentro da perspectiva de uma sociedade sem classes - de estimular a associação

livre dos indivíduos coordenando e planejando o processo social de produção (GADOTTI, 1983, p.54).

“Marx une o ato produtivo e o ato educativo, explicando que a unidade entre a educação e a produção material deveria ser admitida como um meio decisivo para a emancipação do homem”, pois o homem que trabalha não só com a mão, mas também com o cérebro, tornando-se consciente do processo que desenvolve, dominando o instrumento que utiliza e não sendo dominado por ele (GADOTTI, 1983, p. 54-59).

De Marx a “omnilateralidade” propõe a criação de potencialidades pelo próprio homem através do trabalho, vinculando a educação à produção social total. “Sendo a educação um fenômeno social, ela é produto e produtor de várias determinações sociais” (GADOTTI, 1983, p.57).

A omnilateralidade é, pois, o chegar histórico do homem a uma totalidade de capacidades e, ao mesmo tempo, a uma totalidade de capacidade de consumo e gozo, em que se deve considerar, sobretudo o usufruir dos bens espirituais, além dos materiais de que o trabalhador tem estado excluído em consequência da divisão do trabalho. (Manacorda *apud* Gadotti, 1983, p.58).

A divisão do trabalho, prevista por Marx, a partir, do desenvolvimento tecnológico eliminaria as especializações e os especialistas. Nesse contexto o trabalhador não especializado seria indispensável à indústria automatizada, devendo este ter formação geral que possibilitasse mover-se dentro da indústria, diferente do que acontece na indústria não automatizada onde o homem alienado repete sequencialmente por anos o mesmo movimento “contribuindo para sua completa desumanização e embrutecimento físico, moral e mental” (GADOTTI, 1983, p.59).

Com o avanço da industrialização houve a exigência de um novo tipo de trabalhador que necessitava um novo tipo de saber, menos especializado, mas suficiente para garantir um pouco de mobilidade interna e externa (entre indústrias). Assim, a formação para o trabalho passou a significar formação profissional e as profissões passaram a ser classificadas de acordo com seu nível de complexidade e com o grau de escolaridade necessário ao seu exercício (VIEIRA & LUZ, 2006 *apud* GATTAI, 2008).

Na contemporaneidade as condições de trabalho vêm sofrendo profundas mutações a níveis globais. Um grande contingente de trabalhadores mundo afora vem sofrendo com a precarização do trabalho ou já se encontram às margens do desemprego. Para Antunes (2018) há um movimento pendular que caracteriza a classe trabalhadora: de um lado cada vez menos homens e mulheres trabalham muito, e de outro cada vez mais homens e mulheres encontram menos trabalho. Para este autor é desafio compreender a nova *polissemia* do trabalho, ou sua nova forma de ser, uma “morfologia que abrange o operariado industrial e rural clássicos, até os assalariados dos serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários, que se ampliam” (ANTUNES. 2018, p.124).

Se, no passado recente, só marginalmente nossa classe trabalhadora presenciava níveis de informalidade, desde a década de 1990 esses níveis se ampliaram muito, especialmente quando se concebe a informalidade em sentido amplo, isto é, desprovida de direitos e sem carteira de trabalho. Desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direitos, esse é o desenho mais frequente de nossa classe trabalhadora (ANTUNES. 2018, p. 127).

Tais precarizações para Antunes (2018) resultam de um processo de *liofilização organizacional* (Castilho, 1996), um processo em que substâncias vivas são eliminadas e substituídas por maquinário tecno informacional, surgindo a necessidade de um novo tipo de trabalhador denominado “colaborador”, devendo este ser mais “polivalente”, “multifuncional” expressando a enorme intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho (Bernardo, 2004 *apud* Antunes. 2018, p.128).

Ante tal cenário, de precarização do trabalho e da escassez da oferta de mão de obra dotado das competências necessárias à ocupação de posto de trabalho nessa era tecno informacional, fica cada vez mais evidente a necessidade da qualificação dessa farta mão de obra para ocupar os tais postos de trabalho, pautados nos novos modelos de organização e produção no mundo do trabalho. Cabe então a verificação de como os termos qualificação, educação para o trabalho, habilidades e competências têm sido utilizados nos discursos da educação para o mundo do trabalho.

Para Antunes (2020, p. 4) desde a revolução industrial e a expansão do capitalismo que as relações de trabalho vem se modificando profundamente, tanto no plano da forma de organização, quanto no plano do processo de criação de riquezas. O desenvolvimento do capitalismo consistiu em reunir uma massa de trabalhadores como engrenagens fabris dispostas a produzir para o acúmulo privado excedentes, ou mais valor, de riquezas. Apoiados na hegemonia do capital financeiro e atrelado ao desenvolvimento técnico informacional digital a indústria de moldes taylorista/fordista transformou-se em uma fábrica mais enxuta, mais flexível e mais digitalizada.

Com a evolução do setor de serviços no mundo digital, começaram a surgir plataformas on line que modificaram as formas de consumir serviços, haja vista, que as empresas mais valiosas do mercado hoje são Amazon, Google, Uber, Facebook, Airbnb, Ifood e Rappi. Entre 1968 e 1973 o capitalismo vivenciou uma crise estrutural muito profunda, explosões sociais se espalhavam pelo mundo inteiro, o que levou o capitalismo a se redesenhar, dando início a um enorme processo de corrosão dos direitos e das condições de trabalho. A classe trabalhadora que outrora era composta por operários industriais passa agora a abarcar também no seu seio o “proletariado de serviços”, os operários rurais, os novos contingentes de terceirizados, subcontratados, temporários e intermitentes.

Formas de contratação e de vínculo profissional são aplicadas por empresas que objetivam a redução de custo com pessoal, bem como a sua flexibilização, em função das necessidades variáveis de demanda turística. Com esse objetivo, muitas empresas fazem uso de formas atípicas de contratação, como o trabalho temporário, o trabalho em tempo parcial, o intermitente e a terceirização. Estas medidas incluem a redução do pessoal e a ampliação da carga horária e do uso da flexibilização para os que ficam, inclusive com implantação de “banco de horas”. Mais do que isso, muitas empresas lançam mão de práticas fraudulentas de contratação para cargos desvinculados da formação exigida ou, até mesmo, a utilização de estagiários em funções que deveriam ser ocupadas por um profissional já qualificado (ANTUNES, 2020 p. 9).

Tal precarização ocorreu em todos os setores da economia, e no turismo não foi diferente. Desde a globalização da economia o setor de serviços, e em especial o

setor de turismo, vem crescendo largamente em todo mundo. Porém nos últimos sete anos a 'uberização' do trabalho, na maioria das vezes intermediada por meio de plataformas digitais também se expande. *“O resultado é que a classe trabalhadora viveu um processo de alta inserção no mundo tecno-informacional digital e ao mesmo tempo, de alta precarização, porque a legislação social protetora do trabalho mundialmente começou a ser destruída”* (ANTUNES, 2020, p.5).

Outro fator que contribui para a precarização do trabalho é a limitação de ações coletivas em torno do sindicalismo, que com seu enfraquecimento e/ou não presença nas empresas acaba por encontrar menos resistência, o que pode acentuar a extensão e velocidade de tal precarização (CAÑADA, Ernest, SUD, Alba, 2020).

No turismo a prestação de serviços compõe o grande mote de suas atividades, e quase sempre esta é mediada por um trabalhador das atividades características do turismo (ACT's), ou seja, nos serviços de alimentação, transportes, alojamentos, agenciamento de viagens e cultura e lazer. *Apesar de reconhecido por sua importância econômica e aclamado como gerador de empregos, o turismo traz consigo a contradição entre a importância do trabalho e a desvalorização dos trabalhadores prestadores de seus serviços* (MELIANI, 2020. p. 3). Desvalorização esta que se reflete nos altos índices de informalidade disfarçados de empreendedorismo para abafar as perdas de direitos dos trabalhadores e a precarização do trabalho no setor turístico.

Segundo SIMP/IPEA em 2018 2,1 milhões de pessoas compunha a força laboral no turismo, destes metade estavam em situação de informalidade, eram homens e mulheres entre 25 e 49 anos, que recebiam até 2SMMs e no caso das mulheres os salários eram até 1/3 menor, 80% dos postos formais de emprego eram ofertados por pequenas empresas que submetiam o trabalhador a jornadas de trabalho com cerca de 40 horas semanais, bem como a exploração da polivalência do profissional conforme a conveniência do empregador a fim de garantir o máximo de produtividade enquanto o empregado estivessem no serviço.

Os avanços tecnológicos e o surgimento de grandes plataformas on line de consumo contribuíram para o desaparecimento de profissões no turismo ao passo que criou novas demandas profissionais (MELIANI, 2020. p.10), no turismo o

sistema de reservas on line é um exemplo de como fez diminuir o numero de pessoas envolvidas nesse tipo de processo.

Em março de 2020 o advento da pandemia da COVID-19 em escala mundial fez com que empresas de grande e médio porte, adotassem o trabalho remoto, o chamado home office. A proibição das viagens acarretou em queda nos empregos do setor, e muitos trabalhadores ficaram desamparados. Com intuito de verificar a percepção dos trabalhadores do turismo frente os impactos decorrentes da pandemia da COVID-19, foi realizada uma pesquisa, com abrangência nacional, entre abril e julho de 2020. Os resultados obtidos a partir das falas dos participantes ficou evidente o receio dos turistas em retomar as viagens e que as incerteza do momento afligem os trabalhador. A sensação de abandono do trabalhador por parte do poder público fica explicita, bem como o entendimento somado com esperança de que transformações precisam acontecer rumo a um turismo mais sustentável (LAMAS, SILVA e NASCIMENTO, 2020).

## 1.2. Relações entre trabalho e educação

As relações entre trabalho e educação se fazem tanto na dimensão da educação no trabalho quanto na dimensão da educação para o mundo do trabalho. Quanto a esse primeiro aspecto assinala GADOTTI: O trabalho constitui valioso instrumento de formação moral e física, além de servir de motivação para a formação técnico-científica e cultural, desenvolvendo o sentido da responsabilidade social. Através do trabalho o jovem prepara-se para a vida social (GADOTTI, 1983, p. 53).

Para Marx é de suma importância o papel do educador, pois a consciência crítica ou de classe no homem é inata, devendo a mesma surgir de elementos externos podendo esse ser o próprio educador, onde educando e educador educam-se juntos na “*práxis revolucionária*” devendo essa práxis ser entendida como trabalho social, ou simplesmente como trabalho (GADOTTI. 1983, p. 43).

Para Rossi o poder hegemônico da classe dominante permeia o universo educacional, e que por não atender aos interesses dos dominadores a educação é obscurecida, deixadas em segundo plano ou mesmo esquecidas, fazendo com que

certos conhecimentos sejam silenciados ou mesmo apagados desse processo (GADOTTI, 1983, p.41).

No que tange a educação para o mundo do trabalho e para a qualificação profissional coexistem diferentes concepções. Conforme MANFREDI (2007):

As diferentes concepções de qualificação são construídas mantendo o vínculo com as noções de trabalho, produção social, desenvolvimento socioeconômico (com projetos e proposições de desenvolvimento), educação e formação profissional (MANFREDI, 2007, p.11).

O tipo de concepção de qualificação adotada em um projeto de formação profissional vai interferir diretamente no formato desse projeto. Manfredi (1998) discute as diversas concepções de qualificação desenvolvidas na economia da educação e na sociologia do trabalho e cita Dagnino (1994), segundo quem que estes sentidos diversos "expressam e respondem a um conjunto de interesses, desejos e aspirações" diferenciados dentro da sociedade e que:

as diversas formas de apropriação remetem a projetos e estratégias políticas que estariam sendo adotadas pelos diferentes sujeitos/protagonistas sociais. Há, portanto, uma disputa histórica também no campo da fixação de sentidos que nos remete à necessidade de compreendê-los, para que possamos visualizar limites, possibilidades, demarcar diferenças e peculiaridades entre diferentes projetos sociais e de educação disputados pelas diversas forças sociais (MANFREDI, 1998, p.14).

Uma primeira concepção seria a de qualificação como sinônimo de capital humano nascida associada à concepção de desenvolvimento econômico, nos anos finais da primeira metade do século XX e se disseminou no Brasil na década de 60 (MANFREDI, 2007) (PAIVA, 2001) surgiu como proposta de planejar e racionalizar os investimentos do Estado na educação escolar, a fim de garantir compatibilidade entre as demandas dos sistemas ocupacionais e sistema educacional. Para esta autora, tais concepções defendiam a importância da instrução e do progresso do conhecimento para a formação do capital humano, diante da escassez de pessoas com habilidades-chave a serem absorvidas pelos setores em processo de modernização. Naquele contexto histórico, por modernização entendia-se a eleição e adoção do modelo industrial capitalista como modelo de produção, consumo, estilo de vida e a integração em um padrão de desenvolvimento industrial adotado nos

países capitalistas do ocidente MANFREDI (2007, p. 12). A autora destaca que esta concepção impactou diversas políticas educacionais inclusive no Brasil:

No plano macrossocietário, esta concepção de qualificação gerou uma série de políticas educacionais voltadas para a criação de sistemas de formação profissional estreitamente vinculado às demandas e necessidades dos setores mais organizados do capital e de suas necessidades técnico-organizativas. A história dos sistemas de formação profissional no Brasil enquadra-se dentro desta lógica da qualificação entendida como preparação de mão de obra especializada (ou semiespecializada), para fazer frente às demandas técnico-organizativas do mercado de trabalho formal MANFREDI (2007, p. 13).

Segundo Paiva (2001, p.186) a concepção de capital humano ressurgiu na década de 1980 paralelo a retomada do planejamento e da ideia de economia da educação trazida pelo Banco Mundial num contexto que se assemelhava em parte àquele do seu surgimento nas décadas de 40 e 50, porém, com algumas mudanças. O autor aponta que por um lado, desde os anos 80 já existia a compreensão da importância da elevação dos níveis de escolaridade em vista das novas tendências capitalistas.

À proporção que se avançava nos anos 90, trata-se menos de medir a contribuição da educação para o crescimento econômico, mas de pensar como tornar a aprendizagem adequada para responder a um mundo cada vez mais complexo (PAIVA. 2001, p.187). Ainda de acordo com Paiva (2001), por outro lado a educação básica toma centralidade devida a compreensão de que dependa desta qualquer formação futura, “além de constituir um patamar mínimo necessário à vida contemporânea” Paiva (2001, p.187).

Já, do ponto de vista da qualificação para o trabalho, se por um lado passa a ser exigida uma escolaridade mais elevada, por outro, o diploma perde seu valor, estabelecendo a competição como aponta PAIVA (2001) em outras áreas e parâmetros:

Ao mesmo tempo, num mundo em que o diploma deixou de constituir um bem raro, seu valor caiu, estabelecendo-se muitas vezes a competição na área não escolar por parâmetros não educacionais, mas práticos que dizem respeito a ser capaz de desempenhar melhor tal ou qual tarefa, essa ou aquela função. O papel socializador da

escola e das próprias famílias adquiriu outro peso, uma vez que as características pessoais dos indivíduos, o lado subjetivo da qualificação, bem como as qualidades individuais tornaram-se mais clara e visivelmente decisivos ao bom andamento dos negócios. Assim, a nova economia da educação remete à antiga, mas lida com situações bastante diferentes (Paiva, 2001, p.187).

Outra concepção de qualificação surgida também no contexto macro é a qualificação formal (PAIVA, 1995) (DAGNINO, 1998). gestou-se uma outra concepção de qualificação referendada na capacidade de cada Estado Nacional expandir quantitativa e qualitativamente seus sistemas escolares. Surge, pois, uma nova conotação para o termo qualificação, designada por Paiva (1995) de "qualificação formal". Nesse sentido a qualificação está atrelada a posse de um diploma, certificado de conclusão de curso, e a educação formal empregada como índice de desenvolvimento sócio econômico.

É importante apontar também a concepção do modelo taylorista/fordista de organização para o trabalho o qual, de acordo com MANFREDI (2007) pressupõe que a qualificação está ligada ao posto de trabalho e não como habilidades intrínsecas ao trabalhador. Esta autora traz de KUENZER (1995 p.144) a definição de que educação para o trabalho seja um “treinamento básico, conhecimento ou formação escolar necessários para o exercício da função, podendo os mesmo ter sido adquiridos por instituição formal, por treinamentos preliminares ou trabalhos de menor grau, ou pela combinação desses meios” MANFREDI (2007:15-16). Neste modelo a educação passa a ser de responsabilidade do trabalhador, e assume uma noção meritocrática e hierarquizada, onde trabalho manual é separado do trabalho intelectual, denotando no discurso oficial uma valorização da educação formal, a qual é exigida para os cargos mais altos, e desvalorizando o conhecimento prático (MANFREDI, 2007:17).

Para esta autora, nos anos finais do século XX novos desafios se impuseram ao trabalhador, quando novos padrões de organização e gestão do trabalho passam a vigorar embasado no modelo de competências, e cita HIRATA (1994) que diz que tal modelo é originário do discurso empresarial na França, e que foi retomada por economistas e sociólogos, a fim de “avaliar e classificar novos conhecimentos e habilidades gestadas a partir das novas exigências de situações concretas de trabalho” (HIRATA, 1994, p. 132-133), definindo-a “menos como “estoque de

conhecimentos/habilidades”, mas, sobretudo, como capacidade de agir, intervir, decidir. em situações nem sempre previstas ou previsíveis” (MANFREDI, 2007:18). Em pesquisa realizada pela autora, percebe-se um consenso quanto à qualificação:

“A capacidade de mobilizar saberes para dominar situações concretas de trabalho e transpor experiências adquiridas de uma situação concreta a outra. A qualificação de um indivíduo é sua capacidade de resolver rápido e bem os problemas concretos mais ou menos complexos que surgem no exercício de sua atividade profissional”. O exercício dessa capacidade implicaria a mobilização de competências adquiridas ou construídas mediante aprendizagem, no decurso da vida ativa, tanto em situação de trabalho ou fora destas (LEITE 1996, p. 164-165 apud MANFREDI 2007, p. 19).

No que concerne às entrelinhas veladas deste modelo, a autora reflete que a mesma está vinculada a um pensamento de recomposição da hegemonia do capital, tomando a qualificação como um método de ressocialização e aculturação da classe trabalhadora. Alerta a autora que esse modelo traz embutido uma lógica “centrada no individualismo, no conformismo e na responsabilidade individual da formação profissional, no estranhamento de ações coletivas e a supervalorização do contrato individual” MANFREDI (2007, p. 21-22).

Na contemporaneidade a discussão acerca da qualificação do trabalho e do trabalhador rompe a esfera acadêmica e gerencial e passa a ocupar os debates entre críticos do capitalismo e defensores do trabalho. Autores marxianos de nosso tempo têm construído suas concepções de qualificação partindo da ideia do “trabalho como eixo articulador das noções de qualificação/desqualificação”. Com base na noção qualificante, concebe-se o trabalho como ação inovadora e especificamente humana, sendo o trabalho o meio pelo qual o sujeito opera sobre a natureza, modificando a ordem natural em ordem social, origina e evolui a estrutura e funções de seu intelecto, relaciona-se interpessoalmente, comunica e descobre em sua própria consciência o conhecimento para conviver em sociedade, transformar-se e transforma-la MANFREDI (2007, p. 23).

Como para toda produção de bens materiais ou simbólica o trabalhador utiliza habilidades físicas e mentais, o resultado é a produção de conhecimento, deste modo o trabalhador “não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a

lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade” (MARX, 1980, p. 202) (MANFREDI, 2007:26).

Neste contexto é plausível afirmar que na execução do trabalho, há produção de bens materiais e de saberes, evidenciando o caráter produtor/formador “em que o trabalho articula o que fazer com o pensar, cria sistemas, técnicas, busca fundamentos práticos e teóricos para dar sentido à sua atividade” MANFREDI (2007, p. 26). Ainda segundo a autora além dos conhecimentos técnicos adquiridos no trabalho, há também uma incorporação de valores, atitudes, crenças culturais que permeiam o cotidiano do trabalho, fazendo parte desta cultura também os “saberes e comportamentos sociais e políticos incorporados nos momentos e situações de luta e embates herdados e/ou elaborados nos contextos e situações de trabalho” MANFREDI (2007, p. 27). Porém, nos adverte a autora, que a formação do trabalhador não finda no campo do trabalho:

“A educação do trabalhador não se esgota no mundo da produção e do trabalho. As aprendizagens feitas, construídas em outros espaços, família, igreja, escola, partidos, associações de bairro e culturais, movimentos sociais, criam sintonia ou dessintonia com a pedagogia da fábrica e com os saberes e valores adquiridos no mundo do trabalho” MANFREDI (2007, p. 28).

Com base nessa afirmativa, ressalta a autora, “pensa-se tal competência não mais como um conjunto de “saberes e competências” observáveis e classificáveis, mas como uma construção complexa e multifacetada, que possui dimensões individuais, socioculturais e políticas” MANFREDI (2007, p. 31).

Ante o exposto fica evidenciado a concepção de educação profissional que deve orientar projetos educativos emancipadores e de construção cidadã, sendo uma concepção de “educação orientada para a conformação de trabalhadores-cidadãos, como sujeito em construção, abarcando uma pluralidade de dimensões formativas: intelectual, sociocultural, com recorte de gênero, etnia, classe, ético-política, etc.” (MANFREDI 2007, p. 32). As políticas públicas de qualificação profissional no Brasil nem sempre em sua trajetória colocaram como objetivo a formação profissional como caminho de inclusão social e ampliação da cidadania como veremos a seguir.

### 1.3 Políticas públicas de qualificação profissional no Brasil

Política é uma palavra que segundo DIAS & MATOS (2012, p. 2) vem do grego, *polis (politikós)* (Aristóteles, 2005), refere-se à cidade, urbano, civil, público, sociável e social (Bobbio et al, 1993, p.954). A política está presente em nosso cotidiano, e pode ser entendida, segundo Johannes Althusius (1603), como “a arte de unir os homens entre si para estabelecer vida social comum, cultivá-la e conservá-la” (DIAS & MATOS, 2012, p. 1).

Política tem a ver com o poder social, que segundo Dias & Matos (2012) seu conceito identifica ação empreendida pelo Estado<sup>1</sup>, a partir de suas instâncias de governo<sup>2</sup>, e é através de tais ações, ou políticas, que as nossas relações, nas mais diversas ordens - familiares, religiosas, afetivas, trabalhistas, etc.- são orientadas. sendo assim política pública “a atividade que busca, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade: é o processo de construção de uma ordem” Sousa (2007) que permite a pacífica convivência entre pessoas diferentes com interesses particulares. O que corrobora com a ideia de Schmitter (1984) que afirma que a política implica a possibilidade de resolver os conflitos de forma pacífica (Dias & Matos, 2012, p. 3). Os autores evocam de Lahera (2004) a ideia de que enquanto a palavra política se relaciona ao poder de modo geral, política pública corresponde a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos, e de Dias (2008) a distinção no inglês de *politics*, *policies*, e *polity*, sendo essa última referente à política como sistema político, estrutura onde interagem vários elementos em função do poder; *politics* é usado para o conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para

---

<sup>1</sup> Estado é um fenômeno político que surge no século XVI, consolidado pela imposição sobre outros poderes, como a nobreza, os parlamentos, as cidades livres e a igreja. Se apresenta de forma absolutista, sob a figura do rei, e nos séculos XVIII e XIX como Estado Nação tendo o povo como soberano. O Estado é responsável pela ordem, pela justiça e pelo bem comum da sociedade, entendido este como o conjunto de condições sociais que permitam e favoreçam nos seres humanos o desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade Dias & Matos (2012:4).

<sup>2</sup> Grupo de dirigentes do estado - executivo, legislativo, judiciário - (Bresser Pereira, 2010:3) sendo o mesmo legitimado pela sociedade e temporal Dias & Matos (2012:4).

melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos; e *policy* (*policies*) entendida como ação do governo, executada por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade (DIAS & MATOS, 2012, p. 2).

A política pública era considerada uma área do conhecimento contida na ciência política, e sua autonomia se deu a partir do século XX na Europa e Estados Unidos, tendo seu marco em 1951 com o lançamento de obras de David B. Truman, e Ciências Políticas de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell (Sechi, 2010) e no Brasil nos anos de 1970 e 1980 (Dias & Matos, 2012, p. 11).

A expressão política pública engloba, segundo Bucci (2008, p. 227), vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois suas descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como ciências sociais aplicadas, a ciência política, a economia, e a ciência da administração pública, tendo na centralidade dos seus estudos o processo decisório governamental Dias & Matos (2012, p. 11). Para estes autores o conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que coexiste com outros. Essa co-dimensão é denominada propriedade pública, não pertencendo essa a ninguém em particular, sendo a mesma controlada pelo governo para propósitos públicos, que para tal segue um conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que embasam e possibilitam a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais Dias & Matos (2012, p. 12). Os autores trazem definições de outros teóricos das quais destacamos como política pública:

A combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridades do governo (Gerston, 2010);

São a totalidade de ações, metas e planos que governos (nacionais, estaduais e municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (Sebrae, 2008, p. 5);

É tudo que o governo decide ou não fazer (Dye, 1987, p. 1);

É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de agentes, e que influenciam a vida dos cidadãos (Peters, 1993).

A política pública expressa a conversão de decisões privadas em decisões públicas, que afetam a todos (Pereira, 1994).

Uma outra definição para política pública é a de Souza (2006, p. 20-27) que traz a ideia de variáveis dependentes e independentes ao passo que apresenta características que relaciona a formulação, o acompanhamento e a avaliação atrelando-as às consultas públicas que legitimá-las-ão por vias democráticas de participação, como indica:

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

No Turismo as políticas públicas podem ser formuladas a partir da vocação local, desenvolvendo aptidões e potencializando oportunidades. Ante tantos modelos de planejamento público, Beni (2008, p.35) apresenta o modelo de desenvolvimento endógeno como modelo para o desenvolvimento econômico, podendo o mesmo ser definido como:

[...] uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e da competitividade de cidades e regiões. trata-se de uma interpretação voltada para a ação, associada ao momento que a sociedade civil se mostra capaz de dar, mediante uma política de desenvolvimento local, uma resposta aos desafios produzidos pelo aumento da concorrência nos mercados. O desenvolvimento de formas alternativas de gestão econômica, via organizações intermediárias, assim como a criação de associações e de redes públicas e privadas, possibilita que cidades e regiões otimizem suas vantagens competitivas e se tornem incentivadoras do desenvolvimento econômico (BENI, 2006. p. 35)

O desenvolvimento endógeno tem por objetivo “atender as necessidades e demandas da população local por meio da participação ativa da comunidade envolvida” buscando o bem-estar econômico, social e cultural de tal comunidade,

que pode ser obtido por diferentes caminhos, conforme as características e capacidades de cada economia e sociedade local (BENI, 2006. p. 36).

Os impactos econômicos do turismo na comunidade receptora podem ser percebidos tanto no crescimento econômico, podendo o mesmo ser quantificado em face de sua contribuição no PIB, quanto na expansão do mercado de trabalho. Já os impactos sócio-culturais, esses mais complexos por terem natureza qualitativa, elevam a necessidade de um planejamento global da região a fim de minimizar os custos sociais do turismo, esses atrelados a passagem da mão de obra do setor primário para outros setores da economia, que a depender da velocidade de tais mudanças, pode gerar efeitos negativos nas relações sociais e na qualidade de vida da população (BENI, 2006. p. 50). Scheyvens (1999) é trazido por Beni (2006) numa descrição de tais impactos em categorias:

- 1) Impactos econômicos que podem ser percebidos pela criação de empregos diretos e indiretos, porém muitas vezes a população local não está minimamente capacitada para ocupar tais postos, e se encaixam apenas em atividades modestas, e as ocupações que requerem mais habilidades são preenchidas por pessoas de outra região ou país. Aponta-se ainda a questão da sazonalidade que diz respeito a regularidades de ganhos.
- 2) Impactos psicológicos refere-se a autoestima elevada de uma comunidade, pelo reconhecimento de sua singularidade e o valor de sua cultura. Porém no cotidiano as relações sociais podem ser superficiais em detrimento do grande fluxo de visitantes, “uma vez que os visitantes se tornam objetos inanimados e tolerados pelo ganho econômico que proporcionam,” tais visitantes passam a olhar os anfitriões apenas com curiosidade, e também como objetos (SMITH, 1989 apud BENI, 2006. p. 54).
- 3) Impactos sociais na comunidade são referentes às mudanças no comportamento e nos relacionamentos em virtude do contato do habitante local com os visitantes. Sendo tais impactos mais complexos pois ocorrem lentamente, não permitindo correlacionar tais questões ao turismo. Tais impactos advindos da expansão urbana reverberam no cotidiano das cidades podendo os mesmos serem percebidos na mudança das estruturas de gênero na cidade ocasionada pela predominância de homens nos canteiros de obras, na prostituição

adulta e infantil, bem como DST's, aumento e proliferação do consumo de drogas.

Para Beni (2006) os efeitos positivos do desenvolvimento regional e endógeno dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, das inovações geradas pelo tecido produtivo. Para o autor muitos dos projetos de desenvolvimento sustentável sofrem resistência pela incapacidade de mobilizar a comunidade local para participar decisivamente do planejamento estratégico, “uma vez que lhes falta o processo cognitivo necessário para ordenar as atitudes e comportamentos em razão das diretrizes propostas e das mudanças sociais e econômicas de sustentabilidade previstas para o território, padrão de vida e trabalho” (BENI, 2006. p. 62-63). O mesmo autor discorre acerca das possibilidades do processo de planejamento por meio do modelo de gestão participativa:

O modelo de gestão participativa pode trabalhar não apenas em prol de integração entre diversas esferas em que atuam os agentes decisores, mas na democratização da informação e de dados para permitir a construção de uma nova forma de agir, fora dos velhos paradigmas do assistencialismo e do paternalismo, integrado e, mais importante, convergente com os anseios da população, sendo um multiplicador do conhecimento, da história e de identidades locais (BENI, 2006. p. 63).

Ainda segundo o autor as pessoas das comunidades não aprenderam a viver, a sonhar, a participar, e que por questões meramente burocráticas suas demandas são silenciadas, e ficam as mesmas a esperar pela ajuda dos governos e a murmurar insatisfações crescentes, o que denota para o autor que:

A questão principal, então, é como alicerçar, nas comunidades, ações que combatam a exclusão social, construam a história e permitam que a identidade local seja reconquistada, oferecendo às pessoas formação necessária para que percebam quanto podem contribuir para seu próprio bem-estar e o de sua comunidade (BENI, 2006. p. 63).

Para este autor o desenvolvimento das comunidades é proporcionado por intermédio de seus recursos humanos e materiais, que existem para otimizar a auto-ajuda e o apoio social no desenvolvimento de sistemas flexíveis que reafirmam a participação popular nas decisões de assuntos como saneamento básico, saúde,

educação, habitação, segurança, lazer, turismo etc. O que requer o contínuo acesso à informação, às oportunidades de aprendizado quanto às questões sociais, políticas e econômicas, bem como apoio financeiro adequado.

Nesse processo o empoderamento é entendido pelo autor, não apenas como um processo de emancipação individual, mas numa conscientização coletiva das dependências sociais e da dominação política, e que para ser eficaz ele deve abarcar componentes individuais e coletivos, bem como perpassar por quatro níveis, a saber:

- 1) cognitivo: pela conscientização sobre a realidade e as causas de diferentes manifestações de dominação;
- 2) psicológicos: ligado ao desenvolvimento de sentimentos de autoestima e autoconfiança, requisitos para a tomada de decisões;
- 3) econômicos: que relaciona a importância da execução de atividades que possam gerar uma renda que assegure certo grau de independência econômica;
- 4) político: que envolve a habilidade necessária para analisar e mobilizar o meio social com vistas a nele produzir mudanças.

Um consenso entre os gestores de turismo apontado pelo autor é o de Arranjos Produtivos Locais - APL's, estarem se transformando em objeto prioritário das políticas de desenvolvimento econômico e social, que parecem reunir características interessantes para a geração de harmonia, tão essenciais para o sucesso dessas iniciativas. Os APL's surgem de forma autônoma, baseada em construções ad hoc, por meio do aproveitamento de vantagens territoriais que permitam o segmento de estruturas razoavelmente especializadas e com um número significativo de empresas (BENI, 2006. p. 87-88).

[...] cada cadeia produtiva é o encadeamento de atividades econômicas pelas quais passam e vão sendo transformados os diversos insumos, incluindo, desde as matérias-primas, máquinas e equipamentos, produtos intermediários até os finais, sua distribuição e comercialização. Resulta e implica crescente divisão do trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes especializa-se em etapas distintas do processo produtivo. Uma cadeia produtiva pode ser de âmbito local, regional, nacional ou mundial (ALBAGLI e BRITO, 2003 apud BENI, 2006. p. 89).

As políticas públicas são entendidas como fluxos de ações específicas previstas para alcançar objetivos, estes identificados dentro das limitações de mercado e de orçamento, que objetivam maximizar os benefícios e minimizar os efeitos danosos às regiões ou países (BENI, 2006. p. 91). Para Beni (2006) a oferta no turismo caracteriza-se pelo conjunto de recursos naturais e culturais que, em seu bojo, são a matéria-prima da atividade turística, uma vez que são estes os motivadores dos fluxos turísticos, fazendo-se necessária a distinção entre recurso e produto, que segundo o autor:

recursos são os elementos disponíveis na localidade turística ou com potencial turístico passível de ser explorado de acordo com a legislação vigente. Produto turístico é o resultado dos equipamentos e serviços agregados aos recursos, capaz de satisfazer as necessidades de uma demanda específica, podendo ser adquirido ou usufruído por esta (BENI, 2006. p. 93).

Outro ponto abordado pelo autor é o baixo índice de desenvolvimento do setor no Brasil, e aponta como entraves para melhorar tal índice a falta de “visão sistêmica” e “holística”, bem como, de um pensamento estratégico que necessita urgentemente identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do turismo. Para o mesmo, “o pensamento estratégico é resultado do estímulo à visão sistêmica e global do mundo, com a necessidade de filtragem do que é adequado e viável para a sociedade, para a economia e para a cultura do país” (BENI, 2006. p.. 93).

Quanto ao planejamento estratégico pontua o autor: “*O planejamento estratégico deve apoiar-se na participação social, bem como na equidade, intersetorialidade e sustentabilidade*” (BENI, 2006. p. 94). Para este autor, todo projeto de crescimento local ou regional irrompe em um processo de reconstituição ou reapropriação territorial, “que se propõe que seja sustentável e alavancada a partir dos interesses coletivos da região”, traduzindo-se em um novo modelo de desenvolvimento, orientado a qualidade de vida das comunidades a curto, médio e longo prazo (BENI, 2006. P. 94-95). Nesta direção quanto ao desenvolvimento de base local com ênfase na cidadania Gastal e Moesch (2007, p. 47) propõem que tal desenvolvimento deve vir acompanhado de um planejamento turístico que assegure o bem viver com, no qual a própria comunidade definirá os limites espaciais de interação do visitante, garantindo trocas simbólicas. Corrobora com este pensamento Michael Hall (2001. p. 17-20) que elenca o Turismo como grande

área de interesse acadêmico, industrial e político, e que embora seja a maior área de atividade econômica, sua maior importância está no impacto que exerce na vida das pessoas e nos locais onde elas vivem, o que suscita expressivos debates sobre desenvolvimento sustentável, porém com poucas soluções para o problema do desenvolvimento turístico. Quanto à sustentabilidade relata o autor: a discussão sobre sustentabilidade, melhor forma de utilizar e conservar os recursos naturais, remetem ao século XIX, mas foi no século XX que percebemos que ambiente, economia e sociedade estão ligados, sendo assim o termo introduzido no cotidiano de todos no planeta (HALL, 2001. p. 20-21).

A proposta de operacionalização do conceito de sustentabilidade de Beni (2006. P. 98), é de “adotar uma estrutura que, depois dos princípios, indica um conjunto de diretrizes com base nas dimensões da sustentabilidade (ambiental, social, cultural, política, institucional e econômica), aplicadas especialmente às principais atividades do turismo”, envolvendo a compreensão dessas várias dimensões e cenários de sustentabilidade, “cujo alcance do conjunto possibilita o desenvolvimento racional da atividade de maneira a torná-la efetivamente sustentável” (BENI, 2006. p. 98).

Dimensão ambiental: o ambiente para o turismo pode ser compreendido primeiramente como atrativo [...] o elemento que recebe as resultantes dos usos dos atrativos, serviços, e de outras atividades relacionadas ao turismo. [...] o princípio dessa dimensão impõe o incremento da capacidade de geração de recursos naturais renováveis, limitando o uso dos recursos não renováveis ou ambientalmente prejudiciais, reduzindo o volume de poluição, autolimitando o consumo material pelas camadas sociais mais privilegiadas, intensificando a pesquisa de tecnologias limpas e definindo regras para uma adequada proteção ambiental;

Dimensão social: a contribuição do turismo para a sustentabilidade social pode ser assumida com a implementação de ações que promovam a satisfação contínua das necessidades básicas humanas como alimento, água, saúde, segurança, liberdade, emprego e recreação, fundamentada na melhoria da qualidade de vida da população pobre;

Capacitação para o turismo: a capacitação deve fazer parte das iniciativas turísticas de forma permanente, desde seu planejamento, implantação e operação. A capacidade deve alcançar os níveis desde a formação acadêmica até a preparação

de capital humano de forma includente, com políticas baseadas na pró-atividade de privilégios de excluídos e minorias e reconhecimento de mérito e desempenho. O conteúdo da capacitação deve se ajustar à visão de complementaridade das atividades e produtos turísticos, bem como ser adequado ao contexto local e de demanda do mercado;

Sustentabilidade econômica: os modelos de investimento turísticos de grandes inversões e voltados para mercados tradicionais têm demonstrado ser pouco efetivos para gerar renda e incorporar os negócios locais. As alternativas sinalizam para as possibilidades do turismo doméstico, articulado com base em pequenos negócios e especializados em atender a atividade de baixo impacto e interação com atrativos peculiares ao Brasil;

Dimensão cultural: o impacto do turismo sobre a cultura local está amplamente constatado em todos os destinos turísticos. De um lado, a cultura, no sentido amplo, é um dos componentes da oferta turística e algumas de suas opções mais específicas fazem parte do produto turístico. De outro, as dimensões do fluxo turístico e suas atividades afetam, indubitavelmente, os processos culturais da população local, podendo acarretar condições extremas, inclusive, seu desaparecimento ou substituição por uma nova cultura emergente.

Diretrizes de sustentabilidade cultural: conservação da herança cultural, preservação da cultura local no sentido amplo, evitando processos de aculturação da cultura local como resultado mimético do processo de standardização da maioria dos destinos turísticos, ou de transculturação, recriando um novo substrato cultural baseados nos usos e costumes culturais dos visitantes, num processo de transformação próprios de zonas de alta densidade turística onde se busca imitar na escala local o estilo de vida dos centros emissores;

Sustentabilidade política e institucional: a existência da sustentabilidade pressupõe cuidados com interesses coletivos e processos decisórios, e com a capacidade institucional para normatizar e implementar os caminhos democraticamente escolhidos [...] o requisito de institucionalização não pode ser percebido tão somente para a dimensão de governo, mas também se refere ao setor privado e seus agentes e trabalhadores. Sem uma razoável unidade operacional e de propósitos, dificilmente a atividade de turismo tem chance de dar certo. Essa abordagem de desenvolvimento pautado na sustentabilidade está entranhada no

planejamento estratégico das regiões turísticas e a mesma é capaz de intensificar a atratividade do destino, bem como os benefícios gerados pelas atividades do turismo nos municípios que tem na regionalização ou na clusterização a sua organização (BENI, 2006. P. 124). Para que tal planejamento atenda aos pressupostos de sustentabilidade no turismo, deve-se observar as fases que compõem este processo, a saber: diagnóstico e prognóstico, que segundo Beni (2006. P.130) são momentos onde se deve:

- Identificar e descrever a ordenação geopolítica e administrativa da região objeto de estudo;
- Inventariar os recursos ambientais naturais, culturais e artificiais;
- Traçar o perfil socioeconômico da região objeto de estudo;
- Descrever e identificar o estágio em que se encontra o turismo na região;
- Observar as tendências do tráfego turístico regional, nacional, inter-regional e internacional (BENI, 2006. P. 130).

Para esse autor “o objetivo de uma intervenção pública é mudar a qualidade de vida da população beneficiária, desde uma situação inicial (situação problema) até uma situação desejada (situação melhorada).” Esse processo de organização permite orientar, racionalizar e acelerar as mudanças sociais complexas, pois além das ações voltadas a solucionar o problema, faz-se necessário também mudar estruturas e modos de atuar. Sendo a participação organizada da população alvo em todas as etapas do processo de planejamento a forma ideal para que uma intervenção tenha maior probabilidade de sustentabilidade e sucesso (BENI, 2006. P. 133).

Como dito, as intervenções são ações planejadas, que objetivam por meio das instituições governamentais transformar uma dada realidade social mediante o uso de instrumentos como planos, programas e projeto, que tem como destinatário de tais ações a coletividade ou grupo-alvo, e não particulares. Para Beni (2006. P 136) a sequência dos instrumentos de intervenção é plano, programa ou projeto. Sendo o projeto a menor ação que pode ser planejada, e uma subdivisão do programa, que por sua vez, deriva do plano. Sendo comum a todos a definição de objetivos, metas e prazos de implementação, bem como estrutura organizacional e orçamento.

Do planejamento resulta-se um estudo ou documento contendo dados e informações capazes de subsidiar diversos tipos de análises, além de cálculos, gráficos, custos, benefícios, esquemas organizacionais, cronogramas e principalmente objetivos e metas. Sendo também no planejamento que se define o monitoramento e avaliação, que em função dos resultados auferidos, “pode-se tomar decisão de adequar, modificar ou reformular atividades, componentes, cronogramas e outros elementos do planejamento ou formulação inicial” sendo esse processo chamado de retroalimentação (BENI, 2006. P. 137-139).

Estudos mundo afora, bem como a experiência, demonstram que a participação das comunidades, objeto de intervenção, nas etapas de planejamento, monitoramento e avaliação ampliam a possibilidade de sucesso em projetos de intervenção pública (TENÓRIO et al, 1995 apud BENI, 2006. P. 139).

A participação significa tomar parte de, ou fazer parte de, ou seja, indica envolvimento em algo. Participar é o contrário de marginalidade ou exclusão, que significa ficar fora de algo, nesse caso, do planejamento/execução do plano, programa ou projeto (DEMO, 1999 apud BENI, 2006. P. 139).

A avaliação tem três momentos que se distinguem como: fase do planejamento, em que se define objetivos, metas, bem como recursos que serão utilizados; fase de execução, momento que se examina as atividades realizadas e seus avanços com relação às metas da fase anterior; fase de finalização do programa ou projeto, onde se verifica se as metas foram atingidas bem como se os impactos diretos ou indiretos foram satisfatórios na mudança do quadro inicial. Observando a qualidade das informações obtidas a fim de tomá-las como indicadores, ou seja, como termômetro para avaliações de problemas que necessitam ser resolvidos. Sobre os indicadores e seus usos. Beni (2006. P. 145) nos traz que “eles são estatísticos especialmente preparados e direcionados para tomada de decisões em questões relacionadas à avaliação da políticas e programas de responsabilidade pública”.

Ante tais definições para políticas públicas, em termos gerais podemos resumir que as mesmas são processos ou ações que buscam mediar conflitos de interesses de forma pacífica, estando tais políticas relacionadas com o poder social, sendo assim o que os governos decidem ou não fazer. Nesse contexto Dias & Matos (2012) trazem de Bid (2010, p. 7) aspectos-chave para caracterizá-las e eles são:

estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência. Os autores trazem ainda os tipos de políticas públicas podendo as mesmas serem:

- 1) política social: saúde, educação, assistência social;
- 2) política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial;
- 3) política administrativa: democracia, descentralização, política social;
- 4) política específica ou setorial: meio ambiente, agrária, cultural.

No que concerne os objetivos deste estudo vamos nos ater à política social na qual está ancorada a política de qualificação para o mundo do trabalho.

Por política Pública em Turismo pode-se compreender o direcionamento dado pelo governo federal, estadual, municipal ou regional para o desenvolvimento da atividade turística, após ter consultado os representantes do setor turístico e da sociedade, expresso em documento, o plano Nacional de Turismo (LOHMANN, 2008). Tal ideia corrobora com a de Gastal e Moesch (2007, p. 39) que a partir da reflexão de políticas culturais de Teixeira Coelho propõem: políticas públicas seriam as intervenções realizadas pelo poder público, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, com o objetivo de atender a população nas suas necessidades materiais e simbólicas, garantindo-lhe acesso às mesmas, para que sejam alcançadas maior e melhor qualidade de vida, não só para grupos hegemônicos, mas também - e em especial- para os excluídos por razões econômicas, sociais e culturais, etária ou de gênero, dentro do direito à diferença” (GASTAL E MOESCH, 2007, p. 39).

### 1.3.1 FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM Turismo no Brasil

Para Beni (2006) a atividade turística no Brasil vem se desenvolvendo com qualidade operacional e de planejamento nos últimos anos. Embora tardiamente, a gestão profissional do turismo pode ser percebida a partir de 1995, quando da gestão de Caio Luís de Carvalho frente a secretaria de Turismo e Serviços no governo Itamar Franco, e posteriormente com a criação do Ministério do Turismo em 2002 (BENI, 2006. P. 9). Para este autor o campo das políticas públicas necessitava

ser fortalecido, a falta de uma política Nacional de Turismo dificultava a ordenação e promoção da atividade do setor (BENI, 2006. p. 16).

A organização do setor começa nos idos dos anos 60 com a edição do Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 que criou a primeira estrutura institucional para o turismo, O sistema Nacional de Turismo, composto pela EMBRATUR e CNTUR, ambos vinculados ao Ministério da Atividade e Comércio, porém só a partir do Decreto-lei 1.991, de 27 de outubro de 1971, foram criados fundos de investimento para o setor, a exemplo do FUNGETUR. Tais investimentos foram alocados em sua maioria na construção de hotéis de luxo, o que se revelou equivocado pois tais projetos não levaram em consideração os estudos de localização, de viabilidade econômica-financeira, de formação de recursos humanos e de inclusão social, refletindo assim em baixas taxas de ocupação destes equipamentos. Já na década de 1980 em virtude da nova constituição, as questões de sustentabilidade ambiental e social são levantadas, e *“até o final dessa década, acreditava-se que a melhor forma de organizar a política de turismo no Brasil seria por meio do estabelecimento de um colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, composto pela EMBRATUR, CNTUR E Ministério da Indústria e Comércio”* (BENI, 2006. p. 25). Na década de 1990 amplia-se o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade, fazendo emergir desses debates a descentralização do planejamento da atividade turística, por meio da PNMT - Política Nacional de Municipalização do Turismo, criada com o objetivo principal de melhorar o produto turístico brasileiro, e que este se tornasse competitivo no exterior. (BENI, 2006. p. 23 - 27). Com a criação do Ministério do Turismo em 2002 o setor passa a ter estrutura política e orçamento próprios para a condução dos interesses peculiares do turismo em nível nacional. A criação do Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo assegurou a descentralização da gestão do turismo como fora proposto pelo Programa de Regionalização do Turismo, que gerou dois documentos contendo diretrizes de aplicação de processos nas três esferas de governo, a saber, Diretrizes Políticas e Diretrizes Operacionais do Programa. A partir da realidade de cada região disponibilizou-se diversas linhas de crédito e financiamentos com recursos governamentais e de instituições internacionais para programas como PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRODETUR's e Plano Nacional de Qualificação ( com recursos do FAT - Fundo de Amparo ao

Trabalhador), sendo este último identificado como empecilho para o desenvolvimento regional, refletido pela ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar os conceitos e metodologias adotados pelo Ministério do Turismo (BENI, 2006. p. 28-31).

Pensar a educação para o mundo do trabalho não era uma preocupação recente, como já vimos, a evolução deste tipo de política pública se deu de forma lenta ao longo dos anos, e vem tomando relevância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do país. No entanto pensar a qualificação profissional para turismo, já é algo mais recente. Projetos precursores, como o Trilha Jovem e o PONATEC apontaram, com seus erros e acertos, o rumo para a política pública de qualificação em turismo.

O Projeto Trilha Jovem foi proposto pela primeira vez em 2001 pela Germinal Consultorias, consultor – José Antonio Küller, a convite do Instituto de Hospitalidade (IH), de Salvador – BA, mas por falta de recursos o projeto só foi implantado em 2004, com o nome Programa Turismo e Responsabilidade Social (PTRS), sob financiamento da International Youth Fundation – Entra 21. O programa se destinava a população jovem de baixa renda, e tinha por objetivo preparação básica para o Setor, com ênfase no desenvolvimento de competências relacionadas ao uso da tecnologia da informação no turismo. A estrutura curricular do projeto partiu da identificação das competências comuns em todas as 52 ocupações do setor de turismo validado pelo Programa de Certificação da Qualidade Profissional do Setor de Turismo. E articulava em três eixos (*cluster*) o desenvolvimento de competências fundamentais: Promover a excelência em serviços; exercer a cidadania no trabalho; Construir um plano de vida e trabalho. Em 2006, com recursos do Ministério do Turismo e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), o projeto foi expandido a nível nacional, sendo o mesmo implantado em oito estados, e tendo diversas edições realizadas (GERMINAL, 2009). Já o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) teve seu início em 2011, quando foi instituído pela Lei 12.513/2011 e tinha por objetivo central o acesso da população brasileira ao ensino de qualidade por meio da oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional que poderiam ser realizados de forma integrada ao ensino médio ou de forma subsequente. Para cumprir o objetivo do projeto uma série de ações foram implementadas, e parcerias formadas segundo Araújo (2016):

Para que o programa pudesse alcançar seus objetivos e ter um melhor resultado foram implementadas: a expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica - que consistia em ampliar o número de unidades de ensino federal, construir e reformar escolas estaduais, instalar laboratórios de apoio aos cursos técnicos, capacitar docentes e gestores escolares; o Programa Brasil Profissionalizado para expandir a oferta de cursos técnicos de nível médio para que a formação profissionalizante integrada à formação básica pudesse ocorrer; a Rede e-Tec Brasil, conhecida por Escola Técnica Aberta do Brasil, que objetivava promover democraticamente o acesso à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) pela plataforma de Educação a Distância (EaD); o Acordo de Gratuidade com os serviços nacionais de aprendizagem que se destinava à aplicação de recursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social da Indústria (SESI), em cursos técnicos e em vagas gratuitas voltadas a pessoas de baixa renda, priorizando estudantes e trabalhadores; e, o Bolsa Formação que oferecia vagas de cursos de Educação Profissional para trabalhadores e estudantes do Ensino Médio oriundos de escolas públicas utilizando as Redes Públicas e o Sistema "S" gerando uma oferta de vagas para cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC). A Formação Inicial e Continuada (FIC) são cursos presenciais de qualificação para trabalhadores, estudantes e pessoas em vulnerabilidade social, realizados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e por unidades de serviços nacionais de aprendizagem como o SENAC e o SENAI (NOGUEIRA, 2013 apud ARAÚJO, 2016).

No que tange às necessidades do setor, o programa compreendeu ações que possibilitavam tanto a qualificação e a inserção de novos profissionais, bem como a especialização dos trabalhadores que já tinham sido absorvidos pelo setor. Nesse sentido o ministério do Turismo traçou três linhas de ação para a aplicação do programa: o Pronatec Copa que era ministrado nos Institutos Federais e Estaduais de Educação Profissional pelo SENAC, SENAI, SENAT e SENAR; o Pronatec Copa Social que foi fruto de uma parceria realizada entre o Ministério do Turismo e o Conselho Nacional do Sesi que tinha como alvo os egressos e familiares do programa Vira Vida realizado pelo Sesi; e o Pronatec Copa na Empresa que facilitava que os empresários ofertassem cursos de aperfeiçoamento profissional aos seus funcionários, geralmente em seus próprios espaços com frequência e horários adequados a realidade de cada empresa. Quando tais empresas eram de pequeno porte ou tinham um reduzido número de funcionários, o programa podia ser organizado por representações ou instituições como a ABIH, ABEOC, ABRASEL, que definia locais, datas e horários.

Com o objetivo de analisar os limites e possibilidades da inclusão social pela educação cidadã iremos percorrer uma trilha metodológica qualitativa, a partir da análise documental conforme capítulo 2.

## CAPITULO 2 - Trilha metodológica: desvelando as políticas públicas de qualificação profissional em Turismo do MTur

### 2.1 - Trilhando qualitativamente as políticas de qualificação em Turismo:

Esta monografia utilizou-se da estratégia metodológica qualitativa para a análise das políticas de qualificação em turismo expressas nas Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (2016) e no Plano Nacional de Qualificação no Turismo (2018) do Ministério do Turismo, em nível descritivo. Como processo de reflexão sobre a formação profissional em turismo enquanto política pública, o problema orientador da análise pretendida buscou responder se estas políticas públicas de

qualificação profissional do MTUR , entre os anos de 2016 a 2018, atuaram como um instrumento para inclusão social por uma educação cidadã.

Tendo como objetivo geral o de analisar os limites e possibilidades de uma política pública em qualificação no turismo como instrumento de inclusão social pela educação cidadã e, como objetivos específicos:

- a) Descrever as ações (programas e projetos) de qualificação profissional implantadas pelo MTUR entre os anos de 2016 a 2018;
- b) Identificar quais planos, programas e projetos de qualificação profissional implantados pelo MTUR propõem a inclusão social dos atores participantes.
- c) Analisar no Plano Nacional de Qualificação em Turismo, seus princípios, pressupostos e finalidade e se atendem a uma educação cidadã.

Quanto as questões de pesquisa, que são o farol para investigar os achados empíricos estabeleceu-se:

- Quais as ações (programas, projetos) de qualificação profissional foram implementadas pelo MTUR entre 2016 a 2018? Como foram avaliados seus impactos?
- A Política Nacional de Qualificação do MTUR (2018) propõe a inclusão social dos alunos egressos?
- Os Planos e Programas de Base territorial propostos pela PNQT contribuí para a formação cidadã dos atores envolvidos?
- Os nós-críticos na qualificação profissional em turismo apontados pelas DNQTur subsidiaram a PNQT? Quais possíveis estratégias de superação foram propostas?

A fim de responder a este caminho investigativo a correlação entre objetivos, questões de pesquisa e metodologias questões expressas no quadro 1

Quadro 1: Caminho metodológico

Objetivo Específico	Questão de Pesquisa	Caminho Metodológico
a) Descrever as políticas públicas de qualificação profissional implantadas a	Quais as políticas públicas de qualificação profissional foram	Análise documental das Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo

pelo MTUR entre 2016 a 2020.	implementadas pelo MTUR entre 2016 e 2020 ?	(MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2015) Relatório da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2016) Política Nacional de Qualificação em turismo (MTUR/UnB/CET, 2018)
b) Identificar quais programas e projetos de qualificação profissional implantados pelo MTUR propõem a inclusão social dos atores participantes.	A política de qualificação profissional do MTur propõe a inclusão social de seus participantes, caso positivo de que forma?	Análise documental Política Nacional de Qualificação em Turismo-MTUR (2018)
c) Analisar nas propostas de qualificação do MTUR se há o princípio da educação cidadã.	Os Planos e Programas de Base territorial propostos pela PNQT contribuí para a formação cidadã dos atores envolvidos?	Análise documental por Cellard(2008)

Fonte: pelo autor adaptado de Moesch

Historicamente, a pesquisa qualitativa surgiu a partir da antropologia. Pesquisadores perceberam que a vida dos povos não podia ser quantificada e precisava ser interpretada de forma mais ampla (TRIVIÑOS, 1987). Devido a isso, a abordagem qualitativa possui caráter representativo e descritivo, a interpretação dos resultados surge da especulação do objeto de estudo na sua totalidade, de forma lógica e consistente. Além disso, essa metodologia se preocupa com o processo e não apenas com os resultados e o produto:

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como sendo uma tentativa de se explicar em profundidade o significado e as características do resultado das informações obtidas através de entrevistas ou questões abertas, sem a mensuração quantitativa de características ou comportamento. (DE OLIVEIRA, 2007, PG.59)

Esse tipo de abordagem facilita analisar e descrever a complexidade dos problemas e compreender o objeto de estudo. Dessa forma, captando não só a aparência do fenômeno como, também, sua essência: *“busca, porém, as causas da existência dele, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças e se esforça por intuir as consequências que terão para a vida humana. (TRIVIÑOS, 1987, PG. 129)”*.

Para responder ao problema e objetivos da pesquisa foi construído um caminho de evidenciação pela Análise Documental.

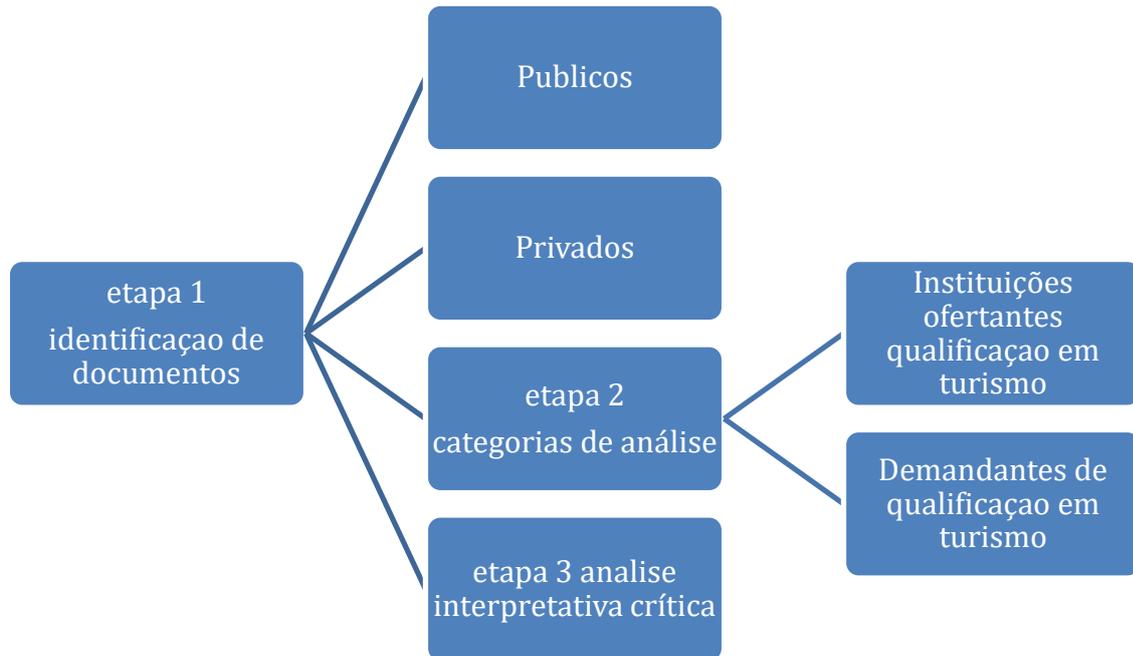
Segundo Cellar (2008) essa técnica de pesquisa permite:

O pesquisador desconstruir, triturar seu material à vontade; depois proceder, a uma reconstrução, com vista a responder ao seu questionamento. Para chegar a isso, ele deve se empenhar em descobrir as ligações entre os fatos acumulados, entre os elementos de informação, que parece imediatamente, estranhos uns aos outros, como assinala Deslauriers (1991. p. 79).

Cellard (2008), alerta à superação de obstáculos que o pesquisador deve enfrentar. Em primeiro lugar, elenca o autor, a localização de textos pertinentes, a credibilidade e representatividade dos mesmos bem como a interpretação adequada do sentido da mensagem. Para este autor uma preparação adequada se faz necessária, como a realização de um inventário exaustivo e uma seleção rigorosa das informações disponíveis. E ainda, deve-se construir um corpus satisfatório, buscando esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes.

A Análise Documental possibilita ampliar o entendimento de objetos, cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Permite acrescentar a dimensão do tempo e a compreensão do social no objeto investigado. “Trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamento pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação medida” (POUPART et al, 2008, p. 295).

Figura 1: Etapa 1 identificação de documentos



Fonte: MTUR/UnB/CET

Uma primeira etapa da análise documental é o exame e a crítica dos documentos que deve se aplicar em cinco dimensões segundo Cellard (2008):

- 1) o contexto: o exame do contexto social global, no qual foi produzido, conhecendo satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social e cultural. O pesquisador deve possuir um conhecimento íntimo da sociedade, cujos depoimentos ele interpreta;
- 2) o autor ou autores: deve-se ter previamente uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever. Fala em nome próprio, de um grupo social ou instituição? Elucidar a identidade do autor possibilita avaliar melhor a credibilidade de um texto, a interpretação que é dada de alguns fatos;
- 3) a autenticidade e confiabilidade do texto: não se deve esquecer de verificar a procedência do documento;
- 4) a natureza do texto: deve-se levar em consideração a natureza de um texto, ou seu suporte, antes de tirar conclusões. Efetivamente, a abertura do autor, os subentendidos, a estrutura de um texto podem variar enormemente conforme o contexto global no qual ele é redigido;
- 5) os conceitos-chave e a lógica interna do texto: compreender satisfatoriamente o sentido dos termos empregados pelo autor de um

texto, uma vez que termos evoluem muito ao longo do tempo [...] quanto aos documentos recente, deve-se verificar o sentido de gírias, jargões profissionais, regionalismos, linguagem popular etc.

A análise documental propriamente dita o momento do processo em que se reúne todas as partes da pesquisa, teoria, contexto, problemática, conceitos-chave, interesses, confiabilidade e interpretação coerente, fruto das indagações iniciais e das subsequentes que surgem no decorrer das pesquisas conforme indica Leduc e Le Pellec:

Em função das questões que o historiador se coloca, ele soluciona e analisa os vestígios do passado uteis para a sua pesquisa. Ele não se fecha em um esquema indutivo -do documento tira-se o fato-, mas questiona suas fontes para confirmar, invalidar, enriquecer suas hipóteses. A indução transmitida pelas ciências da natureza não é nem a primeira, nem a determinante. Ela é, doravante, inserida em um procedimento que privilegia a problemática, o questionamento (LEDUC, MARCOS-ALVAREZ; LE PELLECC, 1994, p. 42 apud CELLARD, 2008, p. 303/304).

A dinâmica do processo de análise se dá pela desconstrução e reconstrução do material pesquisado, no qual o pesquisador trabalha a fim de descrever e interpretar ações e afirmações doutro tempo. *“Então o pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade; depois, procede uma reconstrução, com vista a responder a seu questionamento”* (CELLARD, 2008, p. 304) conforme mostrou Michael Foucault em: Archeologie du savoir:

A história mudou de posição em relação ao documento: ela de atribui como tarefa primeira, não interpretar, nem determinar se ele diz ou não a verdade e qual é o seu valor expressivo, mas sim trabalhá-lo internamente e elaborá-lo; ela o organiza, recorta-o, distribui-o, ordena-o, reparte-o em níveis, estabelece séries, distingue o que é pertinente do que não o é, identifica elementos, define unidades, descreve relações. Por tanto, o documento não é mais para a história essa matéria inerte, por meio da qual ela tenta reconstruir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado, e do qual somente o rastro permanece: ela busca definir, no próprio tecido documental, unidades, totalidades, séries, relações (FOUCAULT, 1969. p. 14 apud CELLARD, 2008, p. 304).

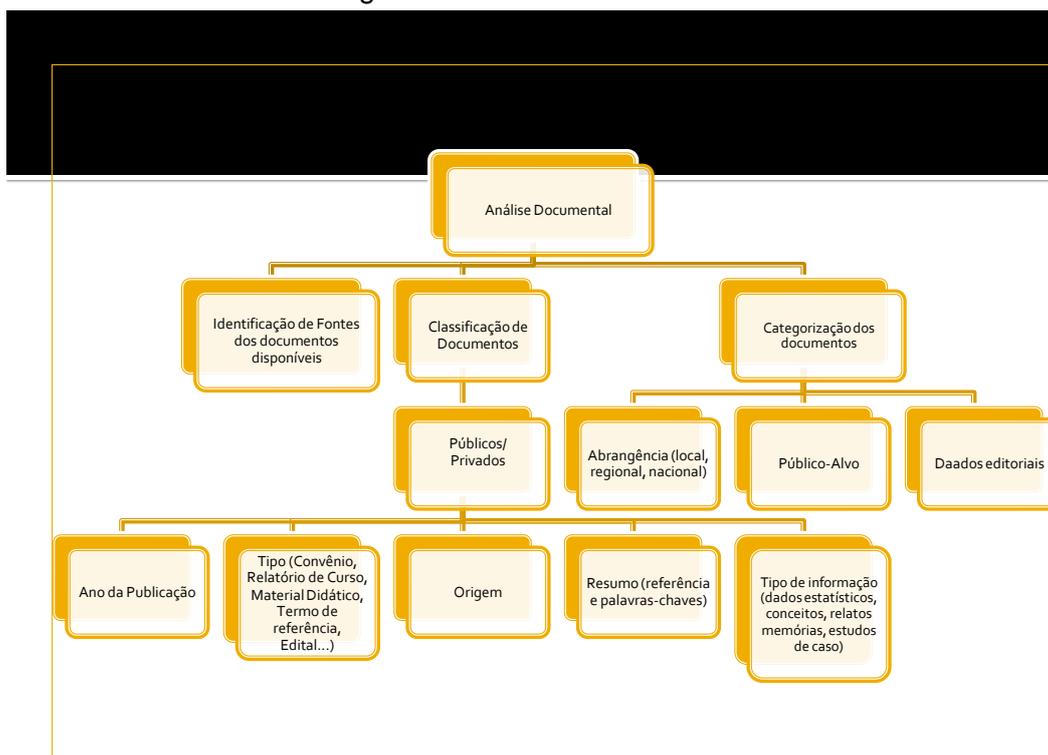
A fim de construir ligações entre a problemática e as diversas informações extraídas dos documentos se faz necessário elencar os elementos pertinentes do texto e “*compará-los com outros elementos contidos no corpus documental*” (CELLARD, 2008, p. 305). Para este autor, a qualidade de uma pesquisa é resultado dos cuidados de ordem crítica tomados pelo pesquisador, e que, de um modo geral, a qualidade das informações, a diversidade das fontes utilizadas, as corroborações e as intenções são o que dão profundidade e requinte à uma análise.

Os documentos que foram analisados são:

- a) Diretrizes para a Qualificação e Certificação no Turismo (MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2015);
- b) Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação do Turismo Nacional - Relatório da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação do Turismo Nacional (UnB/CET, 2016);
- c) Política Nacional de Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2018).

O tratamento analítico dos documentos teve como percurso as etapas do organograma da figura 2:

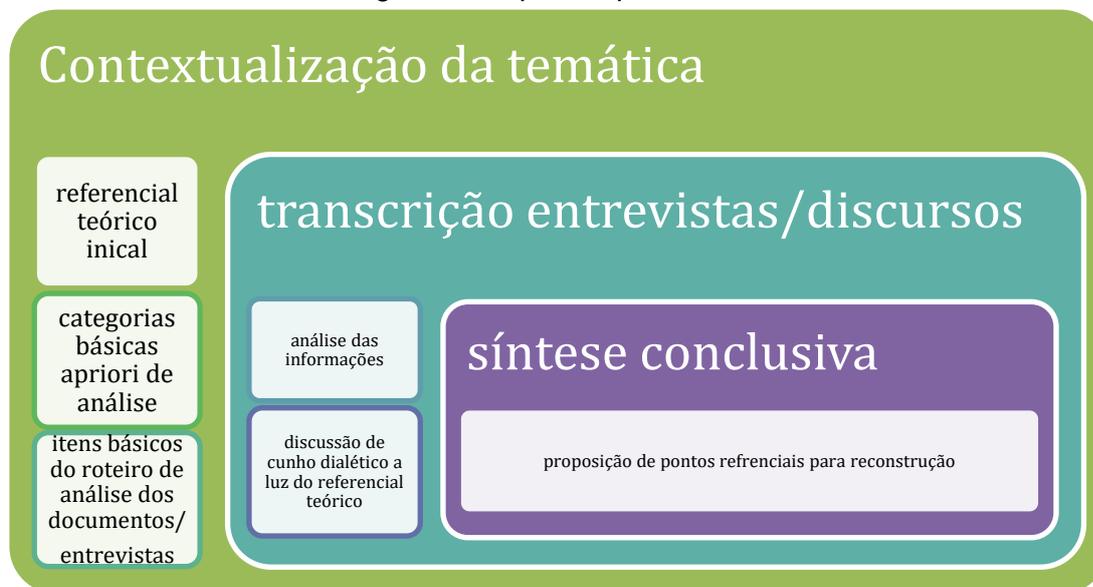
Figura 2: Tratamento Analítico



Fonte: Celard adaptado por Moesch (2013)

Para o tratamento das entrevistas estruturadas com pessoas fontes utilizaram-se da análise por categorias, conforme figura 3:

Figura 3: Etapas do processo de análise



Fonte: Moesch (2010)

Para responder as questões de pesquisa adotou-se a abordagem qualitativa, pois ela caracteriza-se pela tentativa de explicar em profundidade os significados e características dos resultados das informações obtidas por meio das questões de pesquisa sem a mensuração quantitativa das mesmas (OLIVEIRA, 2007, p.79).

A pesquisa é de nível descritivo e tem a finalidade de compreender conceitos e resultados decorrentes da política de qualificação, bem como apontar os efeitos sobre a vida dos atores envolvidos. Utiliza-se a análise documental conforme Celard (2008) expresso no quadro 2.

Categoria	DNQT	R. P. A. A. T. P. Q. P	PNQT
<p><b>Qualificação Profissional:</b> não apenas como a preparação de mão-de-obra semiespecializada para o mercado de trabalho formal, mas como uma ação para capacitar o indivíduo para resolver bem e rápido a problemas concretos, mais ou menos complexos, devendo a mesma articular os diversos saberes, o saber fazer, que abrange dimensões práticas, técnicas e científicas; o saber ser, incluindo os traços de personalidade e caráter que ditam os comportamentos e relações sociais de trabalho, como capacidade de iniciativa, comunicação, disponibilidade de inovação e mudança, assimilação de novos valores de qualidade, produtividade e competitividade, e ainda do saber agir concernente à exigência de intervenção ou decisão diante de eventos.</p>	<p>A qualificação é entendida como um processo contínuo, multidisciplinar e transversal que se realiza por duas vias. A primeira é a formação profissional, que se espalha nos cursos, pesquisas, observatórios e eventos diversos. A segunda é a via da certificação, que por meio de comprovação de conhecimentos e habilidades exercidas explicita ao mercado a qualidade dos profissionais. Processo de aquisição de competência que podem ocorrer dentro ou fora do ambiente de trabalho, dentro ou fora da escola, que permitem aos trabalhadores, empreendedores, gestores públicos e privados absorver e desenvolver o domínio de conhecimentos teóricos, práticos, habilidades, atitudes e valores para o exercício de ocupações no setor do turismo. De maneira geral, este profissional deverá ter formação multidisciplinar, ser versado em diversas áreas do conhecimento, sem deixar de lado conhecimentos elementares, como o domínio das novas tecnologias que facilitam as atividades turísticas e o domínio de línguas estrangeiras (MTUR/UnB/CET, 2015, p.22).</p>	<p>As ações de educação e qualificação profissional devem abarcar de forma integrada os conteúdos de conhecimentos básicos, técnicos e de gestão para, assim, assegurar o domínio técnico, teórico e prático de uma profissão, de forma a possibilitar o desenvolvimento da autonomia intelectual, ética e estética do trabalhador em turismo e hospitalidade.</p>	<p>Uma complexa construção social, que inclui, necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico. Por outro lado, quanto mais associada estiver a uma visão educativa que a tome como um direito de cidadania, mais poderá contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.</p>
<p><b>Política Pública de Qualif. Prof.:</b> é um conjunto de políticas que se situam na fronteira do trabalho e da educação, é um direito social, devendo a mesma ser objeto de implantação de um sistema articulado de planejamento, Monitoramento e avaliação, socialmente controlada, publicamente sustentada e orientada para o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a redução das desigualdades, além da consolidação da cidadania e o</p>	<p>A Política Nacional de Qualificação em Turismo deve se desdobrar em um plano com programas, projetos e ações de formação, em conformidade com as demandas identificadas; Estimular a oferta de formação profissional por meio de entidades públicas e privadas, como Instituições de Educação Superior, Instituições de Educação Profissional, Sistema S e instituições afins com larga e comprovada</p>	<p>A política de educação profissional deve se pautar em um projeto alternativo de desenvolvimento humano para assim articular as relações sociais de produção e as relações políticas, culturais e educativas. É compreendida como uma política social, pois deve se referir a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas,</p>	<p>A Política Pública para a formação e qualificação profissional se estabeleceu nos campos do trabalho, da educação e do desenvolvimento, compreendendo ações e serviços de formação, orientação, certificação, entre outros, por meio da atuação de atores públicos e privados. Abrange a identificação e elaboração de demanda, a definição de base institucional e de financiamento e a articulação de responsabilidades, processos de planejamento, monitoramento e avaliação. A</p>

<p>fortalecimento da democracia, devendo ainda ser um fator integrante e integrador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, articulada às Políticas Públicas de Educação e de Desenvolvimento, com investimento na qualidade pedagógica e rigor na aplicação dos recursos públicos. Razão por se propor uma política de formação profissional como educativa, para a descolonização do pensamento que conduz a reflexão justamente por não separar as dimensões do técnico, do intelectual e do político devendo ter como paradigma uma pedagogia ecossistêmica.</p>	<p>experiência em educação, assim como incentivar o surgimento de novas ofertas com reconhecida competência pedagógica; 4. Proporcionar, em especial, a formação dos gestores públicos ligados ao turismo, nas diversas esferas governamentais; 5. Estabelecer parceria com o MTE na atualização da classificação Brasileira de Ocupações (CBO), relacionadas ao turismo, com a descrição das suas competências e habilidades; 6. Potencializar o diálogo com o MEC, de maneira a ampliar a participação do setor do turismo na definição da oferta de cursos e programas de formação profissional; 7. Articular com o MEC a definição e instituição de critérios mínimos obrigatórios de verificação da capacidade técnica, pedagógica e operacional das entidades executoras dos programas de formação profissional em turismo; 8. Buscar parcerias internacionais direcionadas ao desenvolvimento de estudos e bases de dados que ampliem a circulação do conhecimento produzido na área do turismo. Oferecer subsídios para repensar a qualificação no setor de turismo, com base em novas concepções, tecnologias e modernas ferramentas de gestão dos serviços turísticos. Como forma de auxiliar no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento de competências de trabalhadores, empreendedores, empresários e gestores que atuam no turismo.</p>	<p>em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. a) Elaborar diagnósticos adequados e bem fundamentados sobre as demandas de qualificação, levando em consideração características e potencialidades do desenvolvimento local e regional; b) Articular as ações formativas com as políticas de desenvolvimento sustentável das diversas esferas e órgãos do governo; c) Contemplar projetos de formação que fortaleçam a autonomia e a capacidade crítica dos trabalhadores, gestores e empreendedores em diferentes processos do mundo do trabalho; d) Fomentar e divulgar a pesquisa científica, ampliando o conhecimento na área do turismo, base para a atualização e a inovação na formação profissional e criar um sistema de monitoramento e avaliação das ações de formação profissional, com ênfase na avaliação de resultados finalísticos, fornecendo subsídios para sua constante melhoria. Para qualquer proposição que se pretenda efetiva, como uma política pública em formação/qualificação, é preciso chegar ao conhecimento concreto do objeto de estudo, com suas categorias e mediações, tendo como pressuposto básico-analítico a forma de produção material e imaterial da vida social, ou seja, o mundo vivido.</p>	<p>política de educação profissional deve se pautar em um projeto alternativo de desenvolvimento humano para assim articular as relações sociais de produção e as relações políticas, culturais e educativas.</p>
<p><b>Inclusão social</b> significa o acesso do cidadão a recursos de diferentes aspectos - ambiental,</p>		<p>O aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho</p>	<p>a melhoria da qualificação profissional do setor como meio para ampliar a inclusão social, a</p>

<p>cultural, econômico, político e social - que se exprime em até seis dimensões principais do indivíduo, segundo Amaro (2000): do SER; do ESTAR; do FAZER; do CRIAR; do SABER; do TER. Logo a inclusão social é, portanto, uma situação de realização de todas estas dimensões concretizando numa situação de acesso às oportunidades ofertadas pela sociedade aos seus membros e refletida na qualidade de vida e nos níveis de bem-estar das pessoas, famílias e grupos populacionais, na efetivação de direitos humanos e sociais, bem como o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades.</p>		<p>decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego deve ser a meta de qualquer política de formação profissional para atingir sua efetividade social. Assim, é necessário considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a educação de jovens e adultos;</li> <li>• A inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;</li> <li>• O aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;</li> <li>• A elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade do turismo nacional e das possibilidades de elevação do salário ou da renda dos trabalhadores em turismo e hospitalidade podem ser indicadores de efetividade para a política proposta.</li> </ul>	<p>qualidade de vida dos trabalhadores e a qualidade da prestação de serviços turísticos no Brasil.</p>
<p><b>Educação Cidadã</b> é entendida como uma educação libertadora, voltada à cidadania plena do sujeito, que provoque no mesmo o pensar criticamente quanto à situação de miséria e exclusão em que vive boa parte da população. Que contribua para a construção do ser humano pela educação, na relação, com o outro e com o mundo que o cerca, e</p>		<p>Considera-se que as políticas sociais são preventivas e não curativas aos problemas da sociedade, devem equalizar as oportunidades para que os sujeitos tenham chances históricas pelos menos mais aproximadas. Além disso, devem ser emancipatórias e incentivadoras de cidadania, por</p>	<p>Não se restringe à aquisição de saberes no sentido acadêmico, mas também incluir aquisição do saber-fazer, ou seja, habilidades profissionais somadas a um saber-ser ético. Na perspectiva de que essa educação proporcione a emancipação humana e uma melhor preparação técnica para o mundo do trabalho, acompanhando as revoluções</p>

<p>pelo conhecimento acumulado por sua espécie. Que permita ao cidadão participar ativamente da construção social e de adquirir capacidade de se exercitar intelectualmente e tecnicamente. É cidadã quando sensibiliza o sujeito quanto à conscientização dos seus direitos e deveres, da importância de sua história, do seu território e das práticas do seu povo, bem como saber agir em seu cotidiano por si só, permitindo assim a emancipação econômica, social e cultural do sujeito. O que torna possível o desenvolvimento de uma ação social de conteúdo coletivo e que faça contraponto a uma educação bancária, que mutila, compartimenta, disciplina e molda o conhecimento, a fim de atender unicamente aos interesses das classes dominantes.</p>		<p>serem redistributivas em termos de renda e poder, acrescentando-se que, hoje, tão importante como a posse de bens materiais, é a posse e o manejo de bens simbólicos. Não se restringir à aquisição de saberes no sentido acadêmico, mas também incluir aquisição do saber-fazer, ou seja, habilidades profissionais somadas a um saber-ser ético e de comportamentos sociais solidários, unindo a formação à informação. Para que ocorra a transposição em um ciclo virtuoso, a política de formação profissional deve ter como premissa a garantia aos jovens e adultos de uma Educação Básica (unitária, pública, gratuita e universal) de qualidade, formadora de sujeitos autônomos, protagonistas de cidadania ativa e articulada a um projeto de Estado democrático e a um projeto de desenvolvimento sustentável. Na perspectiva de que essa educação proporcione a emancipação humana e uma melhor preparação técnica para o mundo do trabalho, acompanhando as revoluções científicas e tecnológicas. Para que isso ocorra é necessário promover uma formação técnico-profissional articulada ao desenvolvimento sustentável, porém sempre articulada à educação básica, à dimensão ético-política, à formação de sujeitos autônomos e construtores de processos sociais democráticos, solidários e mais igualitários.</p>	<p>científicas e tecnológicas. Para que isso ocorra é necessário promover uma formação técnico-profissional articulada ao desenvolvimento sustentável, porém sempre articulada à educação básica, à dimensão ético-política, à formação de sujeitos autônomos e construtores de processos sociais democráticos, solidários e mais igualitários.</p>
---	--	---	---

Quadro 2: Quadro interpretativo das categorias de análise  
Elaborado pelo autor adaptado de Cellard (2008)

Para a interpretação dos achados foi utilizada a análise documental a partir das categorias de análise reconstruídas para este estudo.

A categoria de Qualificação profissional foi reconstruída a partir dos autores: SAUL, FREITAS, MANFREDI, OLIVEIRA (2007) entendemos, não apenas como a preparação de mão-de-obra especializada, ou semiespecializada, para fazer frente às demandas tecno-organizativas do mercado de trabalho formal, mas como uma ação pública que atua para capacitar o indivíduo para resolver bem e rápido problemas concretos, mais ou menos complexos, que surjam no exercício de sua atividade profissional devendo a mesma articular os diversos saberes, o saber fazer, que abrange dimensões práticas, técnicas e científicas; o saber ser, incluindo os traços de personalidade e caráter que ditam os comportamentos e relações sociais de trabalho, como capacidade de iniciativa, comunicação, disponibilidade de inovação e mudança, assimilação de novos valores de qualidade, produtividade e competitividade, e ainda do saber agir concernente à exigência de intervenção ou decisão diante de eventos.

Para o estudo em tela a categoria de Política Pública é entendida como um conjunto de políticas que se situam na fronteira do trabalho e da educação, é um direito social, devendo a mesma ser objeto de implantação de um sistema nacionalmente articulado de planejamento, monitoramento e avaliação, socialmente controlada, publicamente sustentada e orientada para o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a redução das desigualdades, além da consolidação da cidadania e o fortalecimento da democracia, devendo ainda ser um fator integrante e integrador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, articulada às Políticas Públicas de Educação e de Desenvolvimento, com investimento na qualidade pedagógica e rigor na aplicação dos recursos públicos. Razão por se propor uma política de formação profissional como educativa, para a descolonização do pensamento que conduz a reflexão justamente por não separar as dimensões do técnico, do intelectual e do político devendo ter como paradigma uma pedagogia ecossistêmica.

A Política Pública para a formação e qualificação profissional se estabeleceu nos campos do trabalho, da educação e do desenvolvimento, compreendendo ações e serviços de formação, orientação, certificação, entre outros, por meio da atuação de atores públicos e privados. Abrange a identificação e elaboração de demanda, a

definição de base institucional e de financiamento e a articulação de responsabilidades, processos de planejamento, monitoramento e avaliação.

A categoria de inclusão social que foi usada para esta análise parte de autores como Amaro (2000), IBGE (1979) e significa o acesso do cidadão a recursos de diferentes aspectos - ambiental, cultural, econômico, político e social - que se exprime em até seis dimensões principais do indivíduo, segundo Amaro (2000): do SER, ou seja da personalidade, da dignidade e da autoestima e do auto reconhecimento individual; do ESTAR, ou seja das redes de pertença social, desde a família, às redes de vizinhança, aos grupos de convívio e de interação social e à sociedade mais geral; do FAZER, ou seja das tarefas realizadas e socialmente reconhecidas, quer sob forma de emprego remunerado, quer sob a forma de trabalho voluntário não remunerado; do CRIAR, ou seja da capacidade de empreender, de assumir iniciativas, de definir e concretizar projetos, de inventar e criar ações, quaisquer que elas sejam; do SABER, ou seja do acesso à informação (escolar ou não; formal ou informal), necessária a tomada de decisões, e da capacidade crítica face à sociedade e ao ambiente envolvente; do TER, ou seja do rendimento, do poder de compra, do acesso a níveis de consumo médio da sociedade, da capacidade aquisitiva (incluindo a capacidade de estabelecer prioridade de aquisição e consumo). Logo a inclusão social é, portanto, uma situação de realização de todas estas dimensões concretizando numa situação de acesso às oportunidades oferecidas pela sociedade aos seus membros e refletida na qualidade de vida e nos níveis de bem-estar das pessoas, famílias e grupos populacionais, na efetivação de direitos humanos e sociais, bem como o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades.

A partir de Freire (2001), Pacheco (2012) e Bispo (2015) a educação cidadã é entendida como uma educação libertadora, voltada à cidadania plena do sujeito, que provoque no mesmo o pensar criticamente quanto à situação de miséria e exclusão em que vive boa parte da população. Que contribua para a construção do ser humano pela educação, na relação, com o outro e com o mundo que o cerca, e pelo conhecimento acumulado por sua espécie. Que permita ao cidadão participar ativamente da construção social e de adquirir capacidade de se exercitar intelectualmente e tecnicamente. É cidadã quando sensibiliza o sujeito quanto à conscientização dos seus direitos e deveres, da importância de sua história, do seu

território e das práticas do seu povo, bem como saber agir em seu cotidiano por si só, permitindo assim a emancipação econômica, social e cultural do sujeito. O que torna possível o desenvolvimento de uma ação social de conteúdo coletivo e que faça contraponto a uma educação bancária, que mutila, compartimenta, disciplina e molda o conhecimento, a fim de atender unicamente aos interesses das classes dominantes.

### CAPÍTULO 3 Análise dos achados sobre os limites e possibilidades da inclusão social e educação cidadã pelas políticas de qualificação profissional em Turismo

Com o objetivo de compreender as contradições entre a teoria e a prática da qualificação profissional no setor de turismo do Brasil entre 2012 a 2015, Matos (2017) identifica os programas que foram executados neste período; analisa a relação entre empregabilidade e a inclusão social de jovens e adultos egressos do PRONATEC Turismo; identifica a tipologia de cursos ofertados comparando-os as demandas por profissionais nas cidades sedes; verifica se houve a construção de carreira para egressos dos cursos e analisa se a formação ofertada pelo PRONATEC Turismo foi possibilitadora do desenvolvimento humano dos seus egressos e consequente inclusão social.

Com base nos levantamentos propostos pode-se constatar que apesar da grande oferta de cursos, os mesmos estavam em desacordo com as demandas por profissionais nas cidades sedes. Detectou-se também um alto índice de evasão nos cursos, resultado este dado pelas constantes interrupções por parte dos empregadores no processo de aprendizado dos empregados, o que acabava por desmotivar os participantes. Outro fator que contribuiu para a evasão dos cursistas foi a falta de repasse de bolsas.

Outra constatação foi a de que a formatação dos cursos de forma genérica atendia apenas a demandas pontuais do mercado do turismo e hospitalidade, apesar dos voluptuosos recursos empregados. Os cursos priorizaram conteúdos que propiciasse a aquisição de competências, habilidades e atitudes pontuais do setor, e sem articulação entre educação básica e formação profissional, o que propiciaria uma formação emancipatória e cidadã, além de elevar a escolaridade do

participante. Verificou-se ainda que os cursos ofertados ocorreram apenas no âmbito das ocupações operacionais, não contemplando assim os cargos de gerência e direção (MATOS, 2017, p.144).

Para esta autora um dos principais problemas que impedem a real análise do programa é a falta de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública por parte do MTUR, dos órgãos de turismo e das instituições de ensino. O planejamento com foco nas metas quantitativas em detrimento das qualitativas, buscando suprir apenas a demanda por mão de obra treinada ao invés do desenvolvimento humano e inclusão social.

Frente as limitações de implantação de uma política de qualificação profissional para o setor de turismo, e visando resultados efetivos para a qualificação profissional do setor foram estabelecidas em 2015 as Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo, que objetivam o empoderamento dos trabalhadores e a minimização das lacunas existentes nas relações de trabalho no setor de turismo e hospitalidade. E conseqüentemente a MATOS (2017, p. 157).

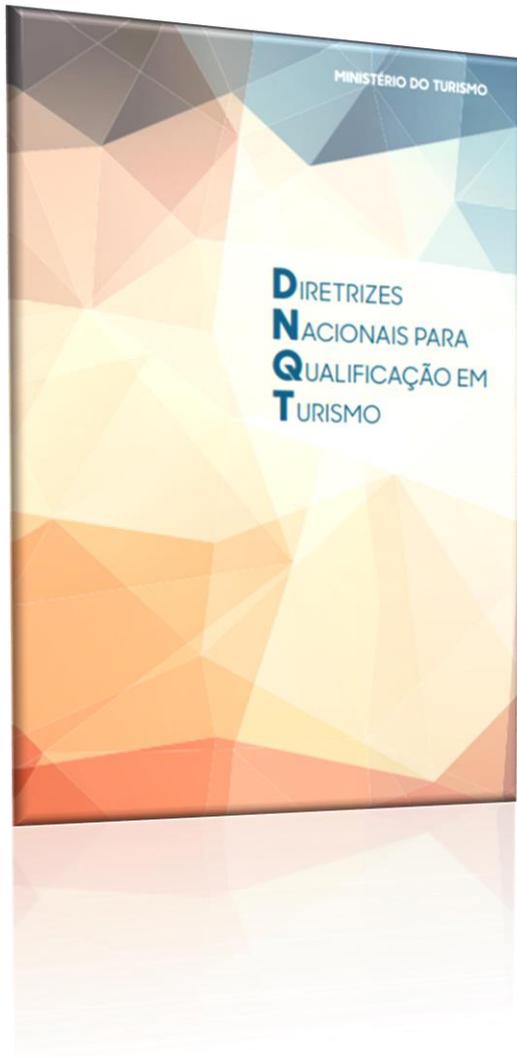
Quanto aos principais entraves para a implementação do PRONATEC Matos (2017) destaca: a falta de critérios para avaliação pedagógica em relação às habilidades e competências das ocupações no turismo; a carência de processos de gestão da qualidade e eficácia dos cursos ofertados e a relação dos mesmos com a competitividade dos destinos.

A autora aponta ainda que os cursos ofertados não atenderam as expectativas dos trabalhadores pelo seu conteúdo/forma/concepção. Não atendendo os mesmos às necessidades relacionadas ao tema, ou cargo. Ficando assim nítido que o programa não atingiu o processo da educação virtuosa, que propiciasse a integração dos conteúdos técnicos, operacionais culturais e sociais de que necessita o trabalhador do setor de turismo.

### 3.1 Diretrizes nacionais para Qualificação em Turismo.

Figura 4: Doc. 1 DNQT

Fonte: MTUR/UnB/CDS/CET/FE



- **2014-2015**
- **Participação:** *trade* turístico, academia, terceiro setor e gestores públicos
- **PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO:**
  - ✓ Resultados pontuais e descontínuos (pouca eficácia)
  - ✓ Insuficientes para ampliar a competitividade (destino Brasil)
  - ✓ **16 Diretrizes** (formação profissional) e **05 Diretrizes** (certificação)

**Finalidade:** estabelecer diretrizes e, a partir delas, oferecer subsídios para repensar a qualificação no setor de turismo, com base em novas concepções, tecnologias e modernas ferramentas de gestão dos serviços turísticos. As diretrizes são destinadas aos profissionais e aos gestores públicos e privados, como forma auxiliar no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações

voltadas ao desenvolvimento de competências<sup>3</sup> de trabalhadores, empreendedores, empresários e gestores que atuam no setor de turismo.

Lançada em 2015, no governo Dilma Rouseff, as Diretrizes Nacionais para Qualificação em Turismo - DNQT é um documento fruto de um processo participativo entre diversos atores sociais, dentre eles, o Conselho Nacional de Turismo e sua Câmara de Qualificação, parceiros público e privado, a academia, o Sistema S e especialistas no tema. A elaboração das diretrizes foi proposta pelo Ministério do Turismo em sua Agenda Estratégica 2014, e foi coordenada pela Universidade de Brasília que além de coletar e sistematizar as informações, foi também quem realizou as entrevistas e as oficinas participativas.

A formulação de tais diretrizes tem a finalidade de indicar possíveis áreas de atuação, público-alvo, ações a serem apoiadas, as principais demandas do setor e suas tendências, as expectativas dos empresários e trabalhadores e, sobre tudo, o papel deste ministério em relação a qualificação, [...] entendida esta, como processo contínuo, multidisciplinar e transversal que se realiza em duas vias, a da formação profissional e a da certificação de pessoas (BRASIL, 2015, p.8).

As DNQT têm como principal objetivo orientar ações estratégicas de formação profissional e certificação dos trabalhadores do turismo, por meio de demarcações claras para a atuação dos setores público e privado. Tais diretrizes são norteadoras do processo de construção da Política Nacional de Qualificação em Turismo, que visa com sua implantação ampliar a qualidade dos serviços turísticos ofertado no país.

Relata o documento que para a definição das diretrizes foram realizados cinco estudos preliminares norteados pelas perguntas:

1. Quais são as visões que os atores relevantes da área têm sobre a qualificação do turismo hoje, e quais as suas expectativas para amanhã?
2. Como foi a atuação do MTur na qualificação em turismo, nos últimos 10 anos?
3. O que podemos aprender a partir das experiências em qualificação em turismo de países com destaque no setor?
4. Como será o futuro do turismo e que qualificações precisamos ter para aproveitar as novas oportunidades?
5. Pode a certificação ser um instrumento eficiente na qualificação? Como?

---

<sup>3</sup> Conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores articulados, mobilizados e aplicados pelo trabalhador, empreendedor ou gestor, e que foram adquiridos de diferentes maneiras, por meio de instrução, prática ou experiência, relevantes para o exercício do trabalho e para a convivência social e profissional (DNQT, 2015, p. 27-28).

No primeiro estudo foram entrevistados atores relevantes do turismo. O objetivo era captar a percepção dos atores quanto ao turismo e sua qualificação, bem como suas expectativas para o turismo e sua qualificação no futuro.

O segundo estudo foi uma análise documental da experiência em qualificação no turismo de 2003 a 2013 expressas em 67 documentos.

O terceiro estudo comparou os quadros institucionais de qualificação na área de turismo de oito países, que foram escolhidos com base nos rankings internacionais e trabalhados a partir do benchmarking (Benchmarking é o processo de medir as principais métricas e práticas de negócios e compará-las – nas áreas de negócios ou com um concorrente, colegas do setor ou outras empresas ao redor do mundo – para entender como e onde é preciso mudar para melhorar o desempenho).

O quarto foi um estudo prospectivo, que teve por objetivo desenhar as prováveis tendências sobre o turismo e as exigências de sua qualificação pra 2030. As dimensões tecnológica, demográfica, econômica, ambiental, social e cultural foram consideradas na tentativa de definir e descrever a futura qualificação, face às mudanças do turismo no mundo e no Brasil.

O quinto estudo buscou examinar as experiências de certificação como instrumento de qualificação tanto no Brasil como no mundo.

Os resultados dos estudos foram apresentados em duas oficinas, uma chamada de Qualificação e outra de Certificação. Dos debates gerados nestas oficinas foram colhidas sugestões que compuseram o documento e outras que foram levadas a consulta com especialista, e ainda uma consulta pública via internet (MTUR/UnB/CET, 2015, P.09).

As diretrizes para a formação profissional estabelecem orientações para o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das ações direcionadas ao desenvolvimento de competências de trabalhadores, gestores, empresários e empreendedores que trabalham no setor do turismo, e são elas:

1. Basear-se em um diagnóstico sistemático, robusto e atualizado das demandas por formação profissional de trabalhadores, empreendedores e gestores, considerando as especificidades dos diversos destinos turísticos e dos distintos setores da cadeia produtiva do turismo;
2. Adotar e estimular a oferta de cursos em diversos formatos: a distância, presencial e semipresencial, fora ou no próprio ambiente de trabalho, em

conformidade com a demanda e as características de cada destino ou atrativo turístico e público-alvo respectivo; 3. Dar ênfase a programas e ações que visem elevar a escolaridade dos trabalhadores, gestores e empreendedores nos segmentos do turismo, articulando formação profissional à educação básica e superior; 4. No planejamento das ações de qualificação, observar a descrição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores requeridos por cada ocupação e pelo mercado de trabalho e, na medida do possível, definidos nas normas específicas e reconhecidas; 5. Articular as ações formativas com as políticas de desenvolvimento sustentável das diversas esferas e órgãos do governo; 6. Desenvolver projetos de formação que fortaleçam a autonomia e a capacidade crítica dos trabalhadores, gestores e empreendedores em diferentes processos de trabalho; 7. Formar instrutores e multiplicadores, com atenção aos trabalhadores que ocupam cargos de gerências intermediárias, que repliquem metodologias de ensino e aprendizagem em serviço, ampliando na prática o desempenho dos trabalhadores, gestores e empreendedores e melhorando permanentemente a qualidade dos serviços ofertados; 8. Incentivar a utilização de metodologias de ensino e instrução inovadoras, que atendam às especificidades de cada público – trabalhadores, gestores e empreendedores – e que propiciem o desenvolvimento de conhecimentos teóricos, práticos e operacionais para atuação de forma competente diante dos desafios e da dinâmica do setor do turismo; 9. Observar, nas diversas ofertas de formação, a articulação da teoria com a prática, sempre mais adequada à obtenção de resultados substantivos; 10. Estimular a qualificação de pessoas com deficiência, mulheres, idosos e grupos étnicos diversos, de modo a incentivar seu acesso ao mercado de trabalho e/ou ascensão em suas carreiras; 11. Divulgar, em todo o setor, as boas práticas de formação e de certificação em turismo realizadas no Brasil e no exterior; 12. Fomentar e divulgar a pesquisa científica, ampliando o conhecimento na área do turismo, base para a atualização e a inovação na formação profissional; 13. Monitorar e avaliar a implementação das ações de formação profissional, com ênfase na avaliação de resultados finalísticos, fornecendo subsídios para sua constante melhoria; 14. Realizar acompanhamento da inserção profissional de egressos das diferentes ações de qualificação, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e outras instituições parceiras; 15. Adotar, do ponto de vista geral, distintas formas de financiamento para ações de

qualificação no turismo, ou seja, ações de financiamento puramente privado, de financiamento puramente público ou de financiamento misto, segundo as prioridades nacionalmente definidas; 16. A operacionalização da PNQT deve se efetivar de forma descentralizada, com parcerias entre as esferas pública e privada.

As diretrizes definidas para a certificação de pessoas têm como propósito orientar e atualizar os perfis profissionais esperados, bem como definir e atualizar normas e procedimentos para o reconhecimento das competências e habilidades detidas pelos diversos tipos de profissionais do setor.

1. Desenvolver um processo gradual de construção de normas para certificação, de forma integrada, e com a participação das organizações envolvidas, readequando constantemente as normas da ABNT às demandas atuais do setor de turismo;
2. Estimular o emprego das normas de certificação como referência para as organizações que desejam elevar a qualificação de seus profissionais;
3. Estabelecer procedimentos para ampliar a adoção da certificação de pessoas do público-alvo da PNQT junto ao mercado;
4. Incentivar a certificação de lideranças para atuarem como instrutores e/ou multiplicadores na formação em serviço;
5. Estimular a criação de modalidades de premiação ou referência de desempenho, para as organizações do setor de turismo, tomando em consideração o percentual de profissionais certificados contratados.

Em entrevista realizada com trinta e nove agentes do trade turístico, gestores público e do terceiro setor, e da academia, expuseram suas principais expectativas e proposições a cerca do que deva ser contemplado na futura PNQT, são elas:

1. A importância da atuação mais intensa e articulada dos órgãos específicos do turismo, em especial o Ministério do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), a fim de que haja continuidade nas políticas e projetos para o setor de turismo e viagens, sobretudo das experiências que se mostram exitosas;
2. A crença de que o turismo brasileiro vive um momento favorável, com superior visibilidade internacional e incremento nas exigências do público consumidor, apesar da persistência da crise econômica no plano internacional;
3. A necessidade de priorização do turismo por parte dos governos em suas diversas esferas, tendo em vista a sua crescente participação no PIB;
4. As pressões por aumento salarial no setor, decorrentes das atuais dinâmicas econômicas e demográficas, o que demandará uma elevação da produtividade do trabalho e redução de custos para

que o empresariado possa responder plenamente; 5. Os avanços das tecnologias da informação e comunicação que ocasionam mudanças relevantes em determinados segmentos; 6. As novas ocupações que gerarão demandas por qualificações mais específicas.

Nas entrevistas, as questões ligadas à oferta de qualificação os respondentes apontaram a ausência de uma dimensão comportamental mais flexível e cidadã, que abarque conteúdos como civilidade, sociabilidade e ética. A falta de pro atividade e postura profissional são elencadas. Além da falta de articulação entre os setores público e privado no tocante ao incentivo no investimento na qualificação de colaboradores, também foram ressaltados.

Quanto às políticas executadas pelo Estado, citou-se a ausência de mensuração dos resultados, além do pouco alinhamento com as ações e objetivos da qualificação dos órgãos como Ministério do Turismo, Trabalho e Emprego e da Educação.

A necessidade de adequação dos cursos ofertados às peculiaridades de cada segmento do turismo. Verificou-se a ineficiência do ensino presencial quando fora do ambiente de trabalho devida as dificuldades de adesão, regularidade da frequência e deslocamento por parte do trabalhador, além da falta de incentivo por parte dos empresários. Persistem múltiplas inadequações ao modelo de qualificação, entre elas uma carga horária elevada, com informações genéricas para profissionais experientes. Fator de agravo se relaciona às dificuldades na adesão do empresariado ao modelo de qualificação no ambiente de trabalho, o que compromete a assiduidade e a conclusão dos cursos.

Como solução às questões, propõe-se o fortalecimento da modalidade de educação não presencial, o que possibilita um alcance maior de interessados, além de cursos em unidades remotas que possibilita levar qualificações a locais sem a infraestrutura necessária. O estudo aponta ainda a existência de uma bolha de inflação de credenciais e a grande inadequação dos cursos de nível superior frente as demandas do setor. Criticou-se a formação generalista do turismólogo, e a falta de contato com o mercado, o que acaba por distanciar o mesmo do bacharel.

Recomenda-se que a qualificação deva ser dirigida, além dos cargos a nível técnico-operacional, que tais ações sejam estendidas aos empreendedores,

empresários e aos colaboradores nos níveis de gerência intermediários, pela possibilidade destes na multiplicação da qualificação no ambiente laboral (p.40).

Para os entrevistados a PNQT deveria:

1. Abordar a qualificação nos mais variados níveis – operacional, gerencial, e do próprio empreendedor –, contemplando a diversidade de formatos existentes, incluindo *in company* (no local) e ensino a distância (EAD);
2. Enfatizar a formação dos já empregados, com mensuração dos resultados dos esforços da qualificação, a partir das melhorias qualitativas gerenciais e operacionais no âmbito das empresas e percebidas pelo público consumidor;
3. Avançar para as áreas rurais, visando explorar o potencial turístico e empreendedor desses locais, considerando o subaproveitamento de potenciais atrativos brasileiros.

Quanto às ações de apoio à Política Nacional de Qualificação em Turismo, o documento propõe:

1. Reformatar os cursos superiores de turismo e hotelaria, buscando o desenvolvimento das competências exigidas para atuar no setor e o debate junto às universidades e demais instituições de ensino sobre a formação dos profissionais;
2. Avançar com a certificação de pessoas, como um processo que amplie a qualificação dos trabalhadores do setor.
3. Contemplar experiências de sucesso que possam ser replicadas e lancem mão de profissionais experientes e comprometidos com melhorias para o setor turístico.
4. Priorizar a formação de multiplicadores, ou seja, investir na qualificação de agentes que apresentam habilidades para formar outros profissionais no seu lócus de trabalho;
5. Adequar a oferta de qualificação às demandas do mercado, realizando diagnósticos que propiciem a identificação das reais necessidades mercadológicas;
6. Assegurar a articulação do MTur, MEC, MTE e MCTI, além de instituições de ensino, Sistema S e empresas de turismo, incluindo as unidades subnacionais (estados e municípios).

Ao analisar as ações de qualificação profissional dirigidas aos trabalhadores do turismo no período de 2003 – 2013, o documento denuncia o baixo índice de resultados, criticando mesmo os obtidos, por serem esses pontuais e abarcarem apenas alguns setores específicos da cadeia produtiva do turismo. Ressalta ainda que as contribuições do programa eram limitadas, quanto à diminuição *“das assimetrias existentes nas relações de trabalho do setor, atuando apenas de forma compensatória diante das diferenças sociais e educacionais existentes entre os trabalhadores”* (p. 17).

O documento aponta como saldo positivo do período de 2003 – 2013 experiências bem sucedidas como: Bem Receber, Aventura Segura, Caminhos do Sabor e Trilha Jovem, que foram implantadas e que contribuíram para a organização

setorial e o fortalecimento da governança territorial. Destaca a inserção de jovens e adultos nas ações de formação profissional dos diversos setores do turismo, bem como a articulação dos programas com as instituições de ensino.

Quanto ao uso persistente de métodos de ensino inadequados, a esses o documento atribui o baixo nível de aprendizagem, e o distanciamento do sujeito da possibilidade de uma apropriação mais criativa e construtiva, que impede esses sujeitos coletivos de construir uma carreira mais sólida, que seria fruto de uma apropriação reflexiva de um saber fazer. Critica ainda a ausência de políticas afirmativas, de etnias e de gênero, que necessitam de atendimento tanto no campo pedagógico quanto no metodológico.

Em face dos resultados obtidos na pesquisa documental, para a construção de uma Política Nacional de Qualificação em Turismo, o documento recomenda:

1. Formular diagnósticos adequados e bem fundamentados sobre as demandas de qualificação, levando em consideração características e potencialidades dos desenvolvimentos local e regional;
2. Construir um sistema de indicadores de qualidade social e pedagógica para PNQT. Esse sistema deve servir como instrumento de informações confiáveis para os diversos atores sociais e governamentais envolvidos em sua construção, acompanhamento e reformulação;
3. Fortalecer o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e as Câmaras Setoriais, incluindo a de Qualificação, bem como ampliar a participação de entidades de ensino e pesquisa do turismo como espaço de participação e controle social das políticas públicas de qualificação, na medida em que esses gestores são capazes de mobilizar meios de suporte;
4. Integrar as ações de qualificação com as políticas de intermediação de mão de obra, os programas de geração de trabalho e renda, o seguro desemprego e certificação e orientação profissional para a construção de um sistema público de qualificação tendo como parceiros MTur, MTE, MEC, sindicatos, confederações e terceiro setor;
5. Articular as ações de qualificação com as políticas de desenvolvimento sustentável dos diversos governos;
6. Adotar transparência na escolha das entidades que atuarão como executoras dos programas de qualificação, respeitando a representatividade regional;
7. Estimular programas de qualificação que elevem a escolaridade dos trabalhadores;
8. Implantar ações educativas que articulem aspectos da vida social e do mundo do trabalho com o desenvolvimento dos aspectos de autonomia e capacidade crítica;
9. Prever um programa de formação permanente de educadores e gestores públicos na área de turismo e hospitalidade;
10. Adotar metodologias de qualificação que dialoguem com o mercado de trabalho;
11. Implantar programas que favoreçam o empreendedorismo, tanto individual quanto coletivo e comunitário.

O documento conclui suas recomendações para a construção de uma PNQT enfatizando dois aspectos: o do desenvolvimento de pessoas para o mundo do trabalho se fazer pela educação, e o da importância da investigação científica ser realizada sistematicamente, a fim de que o objetivo de qualquer política de qualificação em turismo seja alcançado.

A fim de conhecer as experiências internacionais bem sucedidas, e identificar quais práticas teriam potencial para serem replicadas no Brasil, utilizou-se a ferramenta benchmarking no intuito de comparar arranjos organizacionais com foco em Política Pública de Qualificação em Turismo. Os destinos foram elencados a partir do estudo de ranking internacional específico, os mais bem colocados no quesito recursos humanos, e são eles: Canadá, Estados Unidos, México, Reino Unido, Portugal, Suíça, Singapura e Nova Zelândia.

O documento apresenta os principais resultados da pesquisa comparativa, a saber: as Políticas Nacionais de Educação na maior parte dos países analisados são centralizadas, com exceção do Canadá, EUA e Suíça. Já as políticas de qualificação em turismo são centralizadas no governo federal em países como Canadá, EUA, México e Suíça; No Canadá, Singapura, México, e Portugal existem governança diretamente ligada ao turismo, nos demais países a prática é tratada em ministérios ligados ao trabalho e à educação. Tal como no Brasil, apenas na Nova Zelândia, o turismo possui uma pasta com nível de ministério; Dos oito países, seis possuem entidades nacionais responsáveis pela regulamentação e qualificação em turismo de caráter público-privado, em Portugal e reino Unido, são exclusivamente públicas.

Quanto ao financiamento para os programas de qualificação em seis deles o financiamento é público privado e em dois é apenas público; dos oito países seis deles possuem órgãos oficiais responsáveis pela acreditação das instituições de qualificação; Em sete países foram identificados catálogos nacionais de ocupações em turismo; Em todos os países analisados, constatou-se o sistema escola-empresa, articulação da teoria e da prática, em parcerias público-privadas.

O documento apresenta práticas de qualificação recorrente nos países estudados e referências para a prática brasileira, tais como:

1. Educação a distância, com incorporação de um maior contingente profissional na qualificação;
2. Participação da iniciativa privada no planejamento e na implementação das ações de qualificação;
3. Financiamento público-privado para operações da oferta de

qualificação privada; 4. Certificação de competências para fortalecer a empregabilidade entre as mulheres, os jovens e os afrodescendentes (p.20).

Observadas as melhores práticas na qualificação em turismo da pesquisa, o documento faz algumas recomendações quanto ao processo de elaboração das diretrizes que compõem a Política Nacional de Qualificação em Turismo no Brasil:

1. Considerar as políticas públicas alinhadas entre diferentes pastas e setores públicos para a qualificação no turismo;
2. Acreditar agências responsáveis pela regulamentação e qualificação em turismo (de natureza público-privada) por parte do poder público;
3. Construir mecanismos de financiamento para os programas de qualificação em turismo, com natureza público-privada;
4. Ressaltar a importância da adoção do sistema escola-empresa na formação (ensino e prática) e a elaboração de um Catálogo Nacional de Ocupações em Turismo, com a descrição de competências;
5. Adotar a divisão por qualificação específica, diferenciando a formação daqueles ingressantes no mercado de trabalho daqueles que já atuam no setor.

Meticuloso, o documento apresenta Tendências e Demandas de Qualificação do Turismo para o futuro, e observa que para compreender como direcionar as ações de qualificação deve-se atentar às demandas que surgirão em novos contextos e considerando as novas tecnologias que impactarão a forma de viajar. O documento segue com previsões para 2030 quanto à população mundial e nacional e seus respectivos perfis, configurações familiares diversas do tradicional, fluxos e perfil do viajante.

A tendência de valorização de práticas que resguardem o meio ambiente, juntamente com aspectos da cultura local, levará os países, em particular o Brasil, a resguardarem seus ativos ambientais e culturais para aproveitar as oportunidades negociais que advirão desta tendência (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 22).

Assinala que a intensificação no uso de novas tecnologias que irão impactar as práticas turísticas, a oferta de serviço, a automação de ambientes e o autosserviço serão realidade para os viajantes. Nesse sentido importa pensar nos trabalhadores que deverão reciclar seus conhecimentos a fim de se tornarem hábeis em ofertar soluções às demandas do turista.

De maneira geral, este profissional deverá ter formação multidisciplinar, ser versado em diversas áreas do conhecimento, sem deixar de lado conhecimentos elementares, como o domínio das novas tecnologias que facilitam as atividades turísticas e o domínio de línguas estrangeiras (MTUR/UnB/CET, 2015, p.22).

Ante o desafio de desenvolver esse território de dimensões continentais, o documento indica que se deva lançar mão de tecnologias já disponíveis para melhorar a estrutura negocial do setor, e elenca prováveis demandas de competências para 2030, e que vão requerer formações específicas:

1. Dirigentes, gerentes, planejadores e assessores de alto nível, que conheçam profundamente o mercado, com compreensão sistêmica do turismo, visão estratégica dos negócios e entendimento das dimensões e articulações da sustentabilidade, com capacidade de antecipação das tendências do mercado e da introdução de novas tecnologias atendo-se, assim, às externalidades econômicas, sociais e políticas existentes, que proporcionam alterações substanciais nas demandas de mercado;
2. Gerência média com conhecimento do mercado (estrutura e logística de funcionamento) e do viajante (suas características, suas demandas e desejos), que saiba realizar o gerenciamento de rotina de trabalho, de equipes e de conflitos, e que tenha excelente relacionamento interpessoal, com domínio claro das novas tecnologias;
3. Trabalhadores de nível operacional que, ademais de seus conhecimentos técnicos específicos, com forte presença tecnológica, tenham conhecimento do local, do viajante e de seus idiomas, com formações que contemplem aspectos comportamentais. Afinal, o bom atendimento ao turista do futuro precisa estar alinhado às suas idiossincrasias, com comportamentos de respeito socioambiental, conhecimento da cultura local e também da cultura do viajante, além de habilidade no trato das diferenças;
4. Aos gestores públicos, além do que já foi apontado anteriormente, é imprescindível o conhecimento profundo de políticas públicas e dos seus mecanismos, e de como as políticas podem impulsionar o setor. Conhecimento das regiões de maior potencial turístico e capacidade de negociação com as administrações locais e a iniciativa privada para criação da sinergia necessária ao desenvolvimento do setor;
5. Empreendedores, de maneira geral, precisam ter informações completas acerca das potencialidades locais e de alavancagem de recursos. Em particular, os médios e pequenos precisam ser preparados para a gestão do negócio de forma global, ou seja, gestão de pessoal, mercadológica, financeira e organizacional, além de avaliação de riscos inerentes aos negócios e, evidentemente, a estruturação de negócios (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 23).

Quanto ao profissional de turismo do futuro, o documento prevê que o mesmo deva ter formação multie e interdisciplinar, e que será o domínio das habilidades inerentes a ocupação, a capacidade de compreensão sistêmica e a criatividade que constituirão o conjunto das características do trabalhador do turismo. E que para isso o mesmo precisará:

1. Conhecer profundamente a realidade as localidades, as dinâmicas socioambientais dos destinos turísticos e o perfil e desejos dos turistas; 2. Conhecer as novas tecnologias que facilitam as viagens e dispor de conhecimentos atualizados e versados em diversas áreas do conhecimento; 3. Ser multidisciplinar e respeitar as pluralidades culturais, fazendo a interlocução das diferenças entre turistas e autóctones; 4. Relacionar-se bem com os outros componentes do trade turístico, lançando mão da visão sistêmica do setor, que envolve trabalhos em rede e cooperativos; 5. Saber incorporar, em seu trabalho, as rápidas mudanças de um mundo dinâmico (MTUR/UnB/CET, 2015,p. 24).

Quanto aos profissionais, o documento prevê ainda, que as demandas futuras irão requerer cada vez mais profissionais intelectualmente hábeis. O que requer investimentos, acima de tudo, em educação básica. Priorizando os componentes da qualificação, que passam pela aquisição de conhecimento, desenvolvimento de habilidades e mudança de atitudes.

O documento aborda então o tema da Certificação de Pessoas no Brasil e no mundo como um instrumento em favor da qualificação em turismo. Sendo a certificação *“um processo em que uma organização independente, após uma auditoria, emite um certificado, demonstrando que uma organização, pessoa ou serviço está em conformidade com o padrão estabelecido”* (MTUR/UnB/CET, 2015, p.24).

A fim de analisar comparativamente as práticas de certificações de qualificação existentes em turismo no Brasil e no mundo. Com base nos rankings da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do World Economic Forum (WEF), além da representatividade dos países por continente, o documento apresenta resultados da pesquisa realizada por meio da ferramenta benchmarking dos principais pontos comuns, bem como as principais diferenças encontradas na prática de certificação de pessoas entre Canadá, Estados Unidos, México, Portugal, Reino Unido, Suíça, Singapura, Nova Zelândia e Brasil. Principais pontos comuns: 1. Há certa homogeneidade na governança da certificação individual nos modelos

analisados; 2. Em geral, o acreditador é centralizado, exceto nos EUA; 3. Organismos certificadores são setorizados, de acordo com o ramo do turismo, o caso mais emblemático são os Estados Unidos. As principais diferenças encontradas nos países analisados foram: 1. Mecanismos de progressão dos candidatos, ou seja, formação, hierarquia e experiência prévia para acesso a cada um dos níveis educacionais, e sistema de créditos; 2. Pluralidade de certificações disponíveis, muito variadas e específicas, como EUA e Canadá, ou pouco diversas e com formação mais sólida, como Nova Zelândia; 3. Ênfase dos cursos, ora mais mercadológicos (Canadá), ora com mais ênfase na formação do indivíduo (Portugal).

Com base no exposto o documento afirma que a certificação é uma garantia, para as duas partes, da qualidade do profissional. Observa ainda semelhanças entre o modelo brasileiro de certificação e o modelo internacional e recomenda o aumento da demanda por parte do governo brasileiro por este tipo de instrumento (MTUR/UnB/CET, 2015, p.25).

Segundo o documento no Brasil o sistema de certificação de pessoas se configura tradicionalmente por um organismo creditor, o INMETRO, que centraliza sob seu crivo organizações certificadora, a saber: SENAI, ABNT e IFBQ. No que tange ao sistema do turismo, as atividades certificadas são: alimentos e bebidas; meios de hospedagem; agências de viagens; hospitalidade; turismo de aventura e meios de transportes.

O documento apresenta o processo de certificação no Brasil, que segue etapas rigorosas e que os mesmos são submetidos à análises quanto sua exequibilidade, verificabilidade e rastreabilidade, e suas normas analisadas quanto à sua efetividade, validade e vigência. Faz ainda uma série de recomendações para a implantação de um amplo sistema de certificação:

1. A utilização da certificação como mecanismo complementar à qualificação na medida em que permite reconhecer competências adquiridas, por meio da educação formal ou da prática de trabalho no turismo;
2. Sem exclusão de outros segmentos, concentrar a certificação em atividades e profissionais-chave que atuarão como multiplicadores;
3. Desenvolver políticas de incentivos à certificação, pois a pouca demanda, em função de sua não valorização no mercado, é seu principal problema;
4. Definir a estrutura de certificação com regras claras e comunicadas amplamente ao cliente e continuamente atualizadas em processo participativo;
5. Prover informações atualizadas sobre pessoas certificadas disponíveis e acessíveis, principalmente aos contratantes e aos usuários dos serviços;
- 6.

Criar selo de desempenho para as organizações do setor de turismo, de acordo com o percentual de profissionais certificados que a organização possui (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 26).

O documento encerra o tópico denunciando os baixos números de pessoas certificadas no Brasil, mesmo sendo este considerado instrumento estratégico usado pelo Mtur para qualificar a mão de obra do país, dispensando grandes investimentos por parte dos trabalhadores ou dos empresários.

Quanto as Diretrizes Nacionais para a Qualificação em Turismo, o documento traz como passo inicial para a formulação das mesmas, a definição preliminar dos termos que dão fundamento e sustentação conceitual às etapas de definição, implementação, monitoramento e avaliação das ações traçadas. Na sequência o documento apresenta a complexa discussão do conceito de qualificação, seus atributos e requisitos. Além de parâmetros mensuráveis às prioridades do mercado de trabalho, bem como seus determinantes sócio históricos.

Tal complexidade imprimiu ao termo qualificação uma compreensão mais ampla, que abarca as dimensões técnica, política, ambiental, cultural e social. Mais recentemente, em especial após as reformas educacionais empreendidas nos anos 1990, o termo qualificação vem sendo superado pelo termo competências. Entretanto, permanecem importantes distinções: enquanto o primeiro mantém sua amplitude de interpretação, o segundo trata mais diretamente dos atributos individuais para a prática profissional (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 27).

No âmbito deste documento ficam definidos os conceitos:

**Qualificação** como o processo de aquisição de competência que podem ocorrer dentro ou fora do ambiente de trabalho, dentro ou fora da escola, que permitem aos trabalhadores, empreendedores, gestores públicos e privados absorver e desenvolver o domínio de conhecimentos teóricos, práticos, habilidades, atitudes e valores para o exercício de ocupações no setor do turismo. Tais conhecimentos integram as competências detidas para o exercício do trabalho.

Por **competências** compreende-se o conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores articulados, mobilizados e aplicados pelo trabalhador, empreendedor ou gestor, e definições preliminares que foram adquiridos de diferentes maneiras, por meio de instrução, prática ou experiência, relevantes para o exercício do trabalho e para a convivência social e profissional (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 27).

O documento chama atenção para a dimensão da aprendizagem para o trabalho e seus distintos níveis de formalidade, ficando no mesmo entendimento a

aprendizagem formal como a formação profissional, que pode se realizar de várias formas: no ambiente do trabalho ou da escola, de forma teórica e prática, à distância ou presencial.

Dos estudos realizados, resultados relevantes foram obtidos. Para além das perspectivas econômicas (previsão de crescimento para os próximos 15 anos) e do lazer, pode-se constatar que o turismo é uma experiência que possibilita aos sujeitos envolvidos, turista e autóctone, “*trocas de saberes e de conhecimento, que contribui para uma melhor compreensão do mundo e da natureza*” (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 28). Os resultados foram tratados e aprimorados em oficinas participativas, o extrato destas impactou diretamente na elaboração das premissas que justificam a importância da PNQT.

Por sua vez, mudanças culturais e sociais em curso – e outras esperadas – se consolidarão, modificando estilos de vidas e relacionamentos. Assim, conhecimentos, habilidades, atitudes e valores atuais serão reforçados, enquanto novos serão requisitados. Torna-se necessário mais conhecimento técnico, inclusive de tecnologia da informação e comunicação; novas e melhores habilidades no acolhimento dos turistas, além de atitudes mais flexíveis diante das diferenças culturais e dos novos valores em formação, que se traduzem, por exemplo, em mais informação e respeito do meio ambiente e sobre as diferenças geracional, étnica, de gênero e sexual (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 29).

No que tange a perspectiva econômica o documento reconhece a expressividade da mesma, e de suas potencialidades de contribuição da atividade no PIB do Brasil e do mundo, mas alerta que estas potencialidades se confirmarão ou não, a partir de sua competitividade, que depende, ao menos em parte, da qualidade dos serviços prestados aos turistas.

O documento expressa a necessidade de se seguir alguns princípios norteadores na elaboração da Política Nacional de Qualificação em Turismo tais como:

1. **Transparência:** todos os procedimentos e resultados relativos à PNQT devem estar acessíveis, não apenas aos atores do setor, mas a toda sociedade brasileira, para permitir a todos os cidadãos e cidadãs acompanhar a implantação dos programas e projetos;
2. **Participação:** tanto a construção quanto a execução da PNQT devem se processar com ampla participação dos atores do setor de turismo, dos empresários e empreendedores, dos representantes de classe e organizações do terceiro setor, da academia, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, em se tratando de qualificação, do MEC, MTE e MCTI;
3. **Efetividade:** o monitoramento e a avaliação da PNQT devem estar voltados para a

análise dos seus resultados finalísticos de melhoria das competências dos trabalhadores, gestores e empreendedores e, sobretudo, da melhoria da qualidade dos serviços ofertados; 4. Transversalidade: o turismo perpassa diferentes áreas e dimensões teóricas, práticas e cognitivas que não podem ser olvidadas nas ações formativas. Assim, devem-se privilegiar ações de formação que aliem atividades teóricas e práticas, voltadas para a solução de problemas; 5. Inovação: o turismo é um campo privilegiado e estimulante para a criatividade, emergência de novas práticas e adoção de tecnologias emergentes, por isso, todas as ações formativas devem estar atentas à incorporação e valorização da inovação de processos e produtos, inclusive as inovações sociais (MTUR/UnB/CET, 2015, p. 30).

Considerados princípios e premissas, as bases que a PNQT deve estar assentada são: objetivo; público-alvo; ações formativas e resultados esperados.

Objetivo: O principal objetivo da PNQT consiste em estabelecer orientações para elevar a qualificação de trabalhadores, gestores públicos e privados, empresários e empreendedores, no intuito de fortalecer a qualidade da prestação de serviços turísticos no Brasil, contemplando as melhores práticas de formação e certificação de pessoas adotadas no mundo e as novas exigências prospectadas pela trajetória futura do turismo; Público-

alvo: A PNQT destina-se a diferentes públicos, que, em seu conjunto, atuam no setor de turismo, a saber: Trabalhadores de nível técnico-operacional e gerencial; Técnicos e tecnólogos; Estudantes, professores e pesquisadores; Graduados e pós-graduados em turismo e disciplinas afins; Empresários e empreendedores; Gestores públicos;

Ações formativas: Como mencionado anteriormente, a aprendizagem para o trabalho é uma importante dimensão da qualificação. No escopo da PNQT, as ações formativas envolvem diferentes possibilidades. É importante que a aprendizagem formal, materializada nos cursos ofertados por instituições de ensino reconhecidas, seja considerada em sua diversidade metodológica, observando a transversalidade do turismo, as temáticas que emergem em cada contexto e as demandas específicas de cada atividade, segundo a dinâmica do mercado. Não se pode olvidar que os diversos cursos atentem para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades técnicas, assim como atitudes e valores adequados, segundo as normas existentes, mas também estimulem percepções sistêmicas e criativas.

Merecem atenção, também, outras possibilidades formativas que estimulem o diálogo com a cadeia produtiva do setor, nas dimensões nacional e internacional, e que incentivem: 1. O desenvolvimento e a aplicação de estudos e pesquisas estatísticas e qualitativas. 2. A realização de oficinas, seminários e eventos em geral que envolvam o ensino conjugado com a prática. 3. A implantação e consolidação de uma rede nacional de

observatórios de turismo. 4. A promoção de inovação e renovação tecnológica. 5. A implementação de ações de certificação.

Resultados esperados: [...] os futuros profissionais qualificados, independentemente de sua inserção no mercado, devem ser capazes de: 1. Desenvolver o potencial econômico, com proteção do patrimônio cultural, preservação da diversidade ambiental e respeito ao conhecimento local, buscando a equidade no acesso às riquezas geradas. 2. Apresentar bom desempenho em suas atividades específicas na prestação de serviços em turismo, com o intuito de aperfeiçoamento contínuo. 3. Por isso, deve demonstrar capacidade de observar o ambiente e propor continuamente melhorias em processos e/ou produtos. 4. Saber utilizar, em permanente atualização, modernas ferramentas de gestão e tecnologias da informação e comunicação. 5. Acolher com maestria os visitantes para lhes proporcionar uma experiência turística agradável e segura, além de positivamente memorável. 6. Manter bom relacionamento com outros componentes do trade turístico, com visão sistêmica e cooperativa do setor. (MTUR/UnB/CET, 2015, p.31-32).

Na pagina 32 o documento apresenta e define que as *“Diretrizes explicam e direcionam um caminho a seguir; apresentam instruções ou indicações para se estabelecer uma política”*, estando estas classificadas em: formação profissional e certificação de pessoas. Estas podem ser desenvolvidas de maneira articulada ou independente de acordo com sua respectiva diretriz:

Diretrizes de formação profissional: As diretrizes de formação profissional têm por finalidade estabelecer orientações para o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das ações direcionadas ao desenvolvimento de competências de trabalhadores, gestores, empresários e empreendedores que atuam no setor do turismo.

Para isso, devem, primordialmente, basear o trabalho de formação profissional em um diagnóstico de demandas. Entende-se que o setor do turismo guarda uma diversidade intrínseca de ocupações e de profissionais que lhe é característica; por isso, a PNQT necessita contemplar diferentes ações de formação profissional, tanto para aqueles que já trabalham quanto para aqueles que desejam ingressar no mercado de trabalho do turismo.

1. Basear-se em um diagnóstico sistemático, robusto e atualizado das demandas por formação profissional de trabalhadores, empreendedores e gestores, considerando as especificidades dos diversos destinos turísticos e dos distintos setores da cadeia produtiva do turismo;
2. Adotar e estimular a oferta de cursos em diversos formatos: a distância, presencial e semipresencial, fora ou no próprio ambiente de trabalho, em conformidade com a demanda e as características de cada destino ou atrativo turístico e público-alvo respectivo;
3. Dar ênfase a programas e ações que visem elevar a escolaridade dos trabalhadores, gestores e empreendedores nos diversos segmentos do turismo, articulando

formação profissional com educação básica e superior; 4. No planejamento das ações de qualificação, observar a descrição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores requeridos por cada ocupação e pelo mercado de trabalho e, na medida do possível, definidos pelas normas específicas e reconhecidas; 5. Articular as ações formativas com as políticas de desenvolvimento sustentável das diversas esferas e órgãos do governo; 6. Desenvolver projetos de formação que fortaleçam a autonomia e a capacidade crítica dos trabalhadores, gestores e empreendedores em diferentes processos de trabalho; 7. Formar instrutores e multiplicadores, com atenção aos trabalhadores que ocupam cargos de gerências intermediárias, que repliquem metodologias de ensino e aprendizagem em serviço, ampliando, na prática, o desempenho dos trabalhadores, gestores e empreendedores e melhorando permanentemente a qualidade dos serviços ofertados; 8. Incentivar a utilização de metodologias inovadoras de ensino e instrução inovadoras, que atendam às especificidades de cada público – trabalhadores, gestores e empreendedores – e que propiciem o desenvolvimento de conhecimentos teóricos, práticos e operacionais para atuação de forma competente diante dos desafios e da dinâmica do setor do turismo; 9. Observar, nos processos pedagógicos e nas diversas ofertas de formação, a articulação da teoria com a prática, sempre mais adequados à obtenção de resultados substantivos; 10. Estimular a qualificação de pessoas com deficiência, mulheres, idosos e grupos étnicos diversos, de modo a incentivar seu acesso ao mercado de trabalho e/ou a ascensão em suas carreiras; 11. Divulgar, em todo o setor, as boas práticas de formação e de certificação em turismo realizadas no Brasil e no exterior; 12. Fomentar e divulgar a pesquisa científica, ampliando o conhecimento na área do turismo, base para a atualização e a inovação na formação profissional; 13. Monitorar e avaliar a implementação das ações de formação profissional, com ênfase na avaliação de resultados finalísticos, fornecendo subsídios para sua constante melhoria; 14. Realizar acompanhamento da inserção profissional de egressos das diferentes ações de qualificação, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e outras instituições parceiras; 15. Adotar, do ponto de vista geral, distintas formas de financiamento para ações de qualificação no turismo, ou seja, ações de financiamento puramente privado, de financiamento puramente público ou de financiamento misto, segundo as prioridades nacionalmente definidas; 16. A operacionalização da PNQT deve se efetivar de forma descentralizada, com parceiros públicos e privados (MTUR/UnB/CET, 2015, p.33-34).

Diretrizes de certificação de pessoas: As diretrizes definidas para a certificação de pessoas têm como propósito orientar e atualizar os perfis profissionais esperados, bem como definir e atualizar normas e procedimentos para o reconhecimento das competências e habilidades detidas por aqueles que compõem o público-alvo da PNQT. Para isso, será necessário

estimular o uso da certificação como instrumento para reconhecer e elevar sua qualificação. Com essa perspectiva, a PNQT obedecerá às seguintes diretrizes para a certificação de pessoas: 1. Construir gradualmente normas para certificação, de forma integrada, e com a participação das organizações envolvidas, readequando constantemente as normas da ABNT às demandas atuais do setor de turismo; 2. Estimular o emprego das normas de certificação como referência para as organizações que desejam elevar a qualificação de seus profissionais; 3. Estabelecer procedimentos para ampliar a adoção da certificação de pessoas do público-alvo da PNQT junto ao mercado; 4. Incentivar a certificação de lideranças para atuarem como instrutores e/ou multiplicadores na formação em serviço; 5. Estimular a criação de modalidades de premiação ou referência de desempenho para as organizações do setor de turismo, tomando em consideração o percentual de profissionais certificados contratados.

Na sequência o documento aponta uma série de ações estratégicas a fim de definir o modo de formulação e de operacionalização da Política Nacional de Qualificação em Turismo. Orienta que o processo de formulação da PNQT deva ser empreendido pelo Ministério do Turismo, em diálogo com os atores do setor, em consulta à sociedade e em parceria com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

1. Elaborar a Política Nacional de Qualificação em Turismo, inspirada nessas diretrizes e em consonância com o Plano Nacional de Turismo, a partir de um diagnóstico das demandas de qualificação em todo o território nacional;
2. A Política Nacional de Qualificação em Turismo deve se desdobrar em um plano com programas, projetos e ações de formação, em conformidade com as demandas identificadas;
3. Estimular a oferta de formação profissional por meio de entidades públicas e privadas, como Instituições de Educação Superior, Instituições de Educação Profissional, Sistema S e instituições afins com larga e comprovada experiência em educação, assim como incentivar o surgimento de novas ofertas com reconhecida competência pedagógica;
4. Proporcionar, em especial, a formação dos gestores públicos ligados ao turismo, nas diversas esferas governamentais (federal, estadual e municipal);
5. Estabelecer parceria com o MTE na atualização da classificação Brasileira de Ocupações (CBO), relacionadas ao turismo, com a descrição das suas competências e habilidades;
6. Potencializar o diálogo com o MEC, de maneira a ampliar a participação do setor do turismo na definição da oferta de cursos e programas de formação profissional;
7. Articular com o MEC a definição e instituição de critérios mínimos obrigatórios de verificação da capacidade técnica, pedagógica e operacional das entidades executoras dos programas de formação profissional em turismo;
8. Buscar parcerias internacionais direcionadas ao desenvolvimento de estudos e bases de dados que ampliem

a circulação do conhecimento produzido na área do turismo. Considerando, ainda, as diretrizes apresentadas para a certificação de pessoas, cabe ao Ministério do Turismo buscar estimular a adoção da certificação profissional, abrangendo: 1. Sistema informatizado de informações atualizadas de pessoas certificadas para o mercado de trabalho; 2. Instrumentos de monitoramento contínuo e avaliação em processo, com identificação geográfica dos certificados, evolução numérica e análise de custo-benefício; 3. Mecanismos de comunicação clara sobre os benefícios da certificação para o empresário, o empregado e o cliente.

O documento define então os próximos passos para implantação eficiente de uma Política Nacional de Qualificação em Turismo e elenca algumas condições básicas:

1. Atualizar, pelas entidades competentes, e no mais breve tempo possível, os conhecimentos, habilidades, atitudes e valores esperados para cada tipo de ocupação, conforme as ACTs;
2. Desdobrar, prontamente, as presentes diretrizes em uma política e um plano de qualificação, com programas, projetos, objetivos, metas e indicadores de monitoramento claros e exequíveis, em consonância com o Plano Nacional de Turismo;
3. Divulgar amplamente essas diretrizes, com o intuito de mobilizar os atores do trade turístico e do terceiro setor, academia inclusive, para a participação em seus desdobramentos em Política e Plano de Qualificação em Turismo;
4. Construir um sistema de indicadores de qualidade, social e pedagógica, para a PNQT que deve servir como fonte confiável de informações para os diversos atores públicos e privados envolvidos em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação;
5. Definir as orientações para os diversos cursos de qualificação na área de turismo, em acordo com o Ministério da Educação;
6. Integrar as ações de qualificação com as políticas de intermediação de mão de obra, programas de geração de trabalho e renda e seguro desemprego, em parceria com o MTE, sindicatos, confederações e terceiro setor;
7. Colocar essas diretrizes, imediatamente, à disposição de estados e municípios, para que possam adotá-las na definição de programas em âmbito estadual e municipal de qualificação;

### 3.2 Projeto Concepção da Política Nacional de Qualificação em Turismo



- **Etapa 02: Análise Qualitativa**
- ✓ Análise de processos sócio-históricos (74 municípios)
- ✓ Por que não avançou? Como avançou diante do problema?
- ✓ Observação Participante + Entrevistas + Análise de Conteúdo
- ✓ 500 sujeitos entrevistados

Figura 6: Oficina de Alinhamento Metodológico



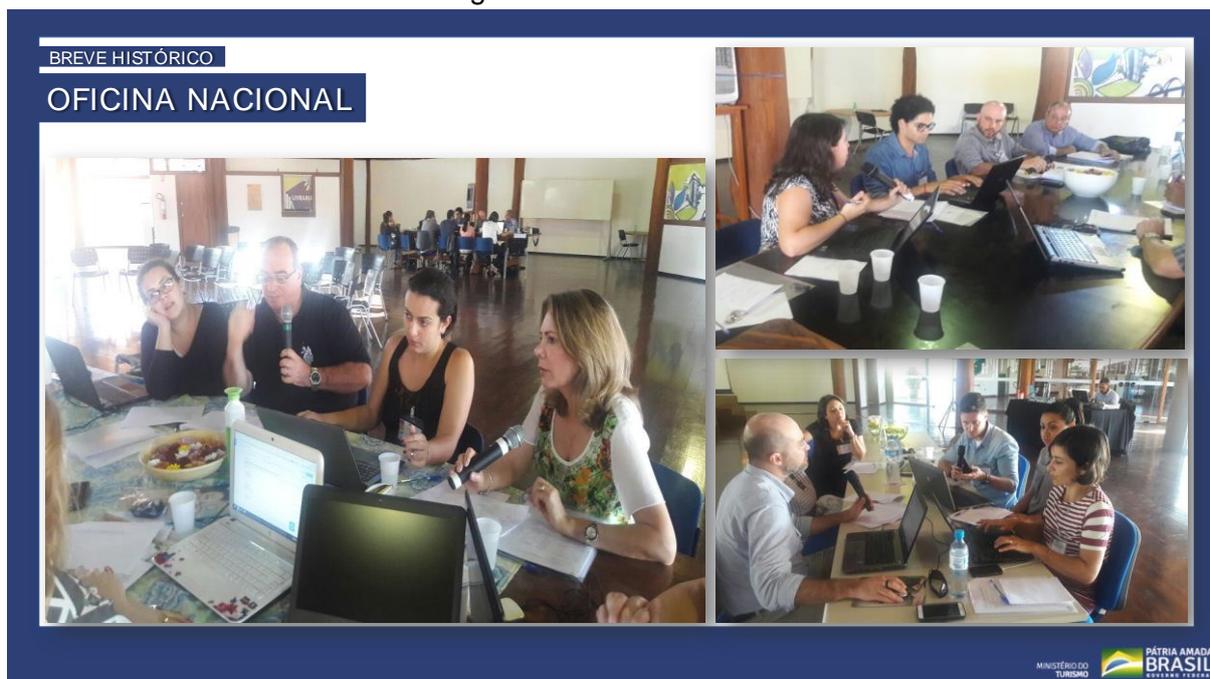
Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

Figura 7: Oficinas Regionais



Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

Figura 8: Oficina Nacional



Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

Figura 9: Seminários Regionais



Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

O Projeto de Concepção da Política Nacional de Qualificação em Turismo surgiu dos resultados do Projeto Diretrizes Nacionais para Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2015) que identificou as seguintes limitações em relação aos Programas de Qualificação em Turismo:

Pouca definição entre finalidade/conteúdo (qualidade formal x política);

Resultados pontuais e descontínuos;

Insuficientes para ampliar competitividade destino turístico Brasil;

Não atenderam ao ciclo virtuoso da qualificação segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-DS) / redistribuição benefícios sociais;

Identificação de nós críticos para o processo de qualificação.

O projeto de pesquisa: Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016) foi construída de acordo com as orientações do Plano Nacional de Turismo do Governo Federal que definiu as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. As diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro são: a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento, e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento (PNTur, 2013-2016). As ações de educação e qualificação profissional devem abarcar de forma integrada os conteúdos de conhecimentos básicos, técnicos e de gestão para, assim, assegurar o domínio técnico, teórico e prático de uma profissão, de forma a possibilitar o desenvolvimento da autonomia intelectual, ética e estética do trabalhador em turismo e hospitalidade.

Por outro lado, a articulação entre a educação básica e a profissional, dentro das políticas de educação profissional no Brasil, não extrapolou o nível do discurso e a qualificação social ficou reduzida, em muitas de suas propostas, à reprodução de conhecimentos tradicionais, à aprendizagem de alguns fragmentos do trabalho, com o domínio de algumas ferramentas de informática e das linguagens e a discussão sobre algumas dimensões da cidadania como capacidade de intervenção social, configurando a “educação para a inclusão social”. Restrita ao campo do discurso a integração entre a educação básica e a profissional, com conteúdos trabalhados de forma superficial e aligeirada, esta foi a trajetória da formação e qualificação

profissional em turismo diagnosticada pelo estudo expresso nas Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2015).

Diante deste processo histórico de descontinuidade e pouca valorização da qualificação profissional apontado tanto por diferentes especialistas no campo da educação profissional, como pelos diagnósticos realizados, se faz necessária uma política de Estado, envolvendo empresários, representantes dos trabalhadores, comunidades, gestores públicos, pois os interesses do capital e do trabalho não são coincidentes quando se trata da formação para uma profissionalização.

Segundo as Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2015), dois aspectos devem ser enfatizados na formulação de uma política de qualificação em turismo. O primeiro é o desenvolvimento de pessoas para o mundo do trabalho, o que é obtido por meio da educação, o que as torna agentes de transformação e desenvolvimento. O segundo é a importância da investigação científica realizada sistematicamente, pois as pesquisas aplicadas são essenciais para a efetividade de qualquer política de formação profissional e qualificação na área de turismo. As diretrizes propõem que a política nacional de qualificação seja baseada em:

- a) Elaborar diagnósticos adequados e bem fundamentados sobre as demandas de qualificação, levando em consideração características e potencialidades do desenvolvimento local e regional;
- b) Articular as ações formativas com as políticas de desenvolvimento sustentável das diversas esferas e órgãos do governo;
- c) Contemplar projetos de formação que fortaleçam a autonomia e a capacidade crítica dos trabalhadores, gestores e empreendedores em diferentes processos do mundo do trabalho;
- d) Fomentar e divulgar a pesquisa científica, ampliando o conhecimento na área do turismo, base para a atualização e a inovação na formação profissional e criar um sistema de monitoramento e avaliação das ações de formação profissional, com ênfase na avaliação de resultados finalísticos, fornecendo subsídios para sua constante melhoria.

Para qualquer proposição que se pretenda efetiva, como uma política pública em formação/qualificação, é preciso chegar ao conhecimento concreto do objeto de

estudo, com suas categorias e mediações, tendo como pressuposto básico-analítico a forma de produção material e imaterial da vida social, ou seja, o mundo vivido.

Este foi o pressuposto teórico-metodológico da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016) que ao investigar a persistência dos nós críticos, apontados pelas diretrizes, reconstruiu a trajetória das práticas de qualificação em Turismo e Hospitalidade, entre os anos de 2004 a 2014 com base nas experiências de gestores, professores e egressos em 74 municípios selecionados como amostra representativa distribuídos nas 5 (cinco) Regiões do Território Nacional. No total foram mais de 500 entrevistas, aproximadamente 30 oficinas regionais, 3 oficinas Nacionais e um Seminário nacional.

Diante deste processo histórico de descontinuidade e pouca valorização da qualificação profissional apontado tanto por diferentes especialistas no campo da educação profissional, como pelos diagnósticos realizados, se faz necessária uma política de Estado, envolvendo empresários, representantes dos trabalhadores, comunidades, gestores públicos, pois os interesses do capital e do trabalho não são coincidentes quando se trata da formação para uma profissionalização.

Segundo as Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET, 2015), dois aspectos devem ser enfatizados na formulação de uma política de qualificação em turismo. O primeiro é o desenvolvimento de pessoas para o mundo do trabalho, o que é obtido por meio da educação, o que as torna agentes de transformação e desenvolvimento. O segundo é a importância da investigação científica realizada sistematicamente, pois as pesquisas aplicadas são essenciais para a efetividade de qualquer política de formação profissional e qualificação na área de turismo. As diretrizes propõem que a política nacional de qualificação seja baseada em:

- a) Elaborar diagnósticos adequados e bem fundamentados sobre as demandas de qualificação, levando em consideração características e potencialidades do desenvolvimento local e regional;
- b) Articular as ações formativas com as políticas de desenvolvimento sustentável das diversas esferas e órgãos do governo;

c) Contemplar projetos de formação que fortaleçam a autonomia e a capacidade crítica dos trabalhadores, gestores e empreendedores em diferentes processos do mundo do trabalho;

d) Fomentar e divulgar a pesquisa científica, ampliando o conhecimento na área do turismo, base para a atualização e a inovação na formação profissional e criar um sistema de monitoramento e avaliação das ações de formação profissional, com ênfase na avaliação de resultados finalísticos, fornecendo subsídios para sua constante melhoria.

Para qualquer proposição que se pretenda efetiva, como uma política pública em formação/qualificação, é preciso chegar ao conhecimento concreto do objeto de estudo, com suas categorias e mediações, tendo como pressuposto básico-analítico a forma de produção material e imaterial da vida social, ou seja, o mundo vivido.

A metodologia de investigação foi de uma pesquisa Avaliativa que partiu do seguinte questionamento: *Porque um mesmo projeto/programa pode ter resultados satisfatórios em determinadas localidades / regiões e insatisfatórios em outras?*

Envolveu uma Pesquisa qualitativa onde a partir do objeto de pesquisa se efetivou:

- Construir caminhos autodiagnóstico;
- Análises dialógicas entre pesquisadores e diferentes sujeitos.

Como postura epistemológica estabeleceu uma rede pesquisadores com base territorial a partir da escolha das instituições federais de ensino parceiras, partindo dos seguintes princípios:

- Construção partilhada do conhecimento;
- Foco amplo/aberto nas investigações;
- Troca de informações e intercâmbio.

A Primeira Etapa do estudo qualitativo-quantitativo identificou a oferta e a demanda da qualificação entre 2004-2015, verificando processo e qualidade, a partir de 67 projetos de qualificação de convênios do MTUR (investimentos ensino formal público e privado). Foi utilizada a técnica da pesquisa Análise documental e também levantados dados em publicações do: MTUR, IPEA; Relatórios executivos – DIEESE; Extrator IPEA, IBGE; SISTEC – E-Mec; Relatório diretivo MTUR/Sistema S – PRONATEC.

O estudo qualitativo-quantitativo abordou o Eixo Tecnológico: Turismo, Hospitalidade e Lazer, em 24 cursos ofertados / 210 instituições e recorte privilegiado para o PRONATEC Turismo (ACTs). O quadro abaixo apresenta resultados numéricos do público alvo envolvido

A Segunda Etapa envolveu a análise qualitativa, com a análise de processos sócio históricos inscritos no território (74 municípios), almejando verificar porque não avançou ou como avançou o processo diante do problema da pesquisa. As técnicas de pesquisa envolveram a observação participante; entrevistas realizadas entre dez/2015 e maio/2016, com os agentes de formação (professores/instrutores), os gestores públicos / privados (instituições de ensino e/ou fomento) e envolveu sua análise de conteúdo.

Foram 500 sujeitos da pesquisa entrevistados e todas as informações foram organizadas em dados sistematizados e inseridos em uma plataforma colaborativa, conforme figura a seguir.

Figura 10: Plataforma de dados colaborativa

The screenshot shows a web interface for a collaborative data platform. At the top, there is a navigation bar with the UnB/CET logo and buttons for 'Ver Instruções', 'Sair do Wiki', and 'Administrativo'. Below this, there are tabs for 'EGRESSOS', 'PROFESSORES', and 'GESTORES'. Under 'GESTORES', there are sub-tabs for 'G-QN 1 e 10', 'G-QN 2', 'G-QN 3', 'G-QN 6', 'G-QN 9', 'G-QN 12, 13 e 14', and 'G-QN 15'. The main content area displays the text for G-QN 1: 'Qual a avaliação da qualidade e da eficácia dos cursos de qualificação em turismo ofertados pelo governo ao longo destes 10 anos, diante das necessidades de melhora dos serviços de turismo e hospitalidade? G-QN 10 - Os egressos do Pronatec-Turismo estão empregados na área do turismo e hospitalidade? Se sim, em postos de trabalho relacionados com os cursos que fizeram? Há uma relação entre qualificação e empregabilidade?'. Below this, there are more sub-tabs for 'G-1.1' and 'G-1.2'. The selected sub-tab 'G-1.1' shows the title '1.1 Relações entre formação/qualificação e desenvolvimento do turismo local (impactos na competitividade)'. Underneath, there are further sub-tabs for 'G-1.1.1', 'G-1.1.2', 'G-1.1.3', 'G-1.1.4', and 'G-1.1.5'. The selected sub-tab 'G-1.1.1' displays the title '1.1.1 Qualificação e melhoria na prestação dos serviços no turismo'. Below the title is a table with columns: REGIÃO, ESTADO, CIDADE, GESTORES PUBLICOS, GESTORES DOS PROGRAMAS, and CIDADES. The table has two rows of data. The first row is for 'CENTRO OESTE', 'DF', 'Brasilia'. The second row is for 'CENTRO OESTE', 'GO', 'Pirenópolis'. Each row has a blue 'Integra' button. Below the table, there are links for 'Adicionar Resposta' and 'Comentar' for each column. There are also 'Resposta spiller' sections with text and 'Leia mais...' links.

REGIÃO	ESTADO	CIDADE	GESTORES PUBLICOS	GESTORES DOS PROGRAMAS	CIDADES
CENTRO OESTE	DF	Brasilia			
CENTRO OESTE	GO	Pirenópolis	Resposta spiller: Para o gestor houve melhora e a qualificação contribuiu para aqueles que concluir <a href="#">Leia mais...</a>	Resposta spiller: A qualificação contribuiu para a profissionalização do setor, tirando a ideia de <a href="#">Leia mais...</a>	

Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

**Figura 11:** As metas e etapas do Projeto são aqui visualizadas.

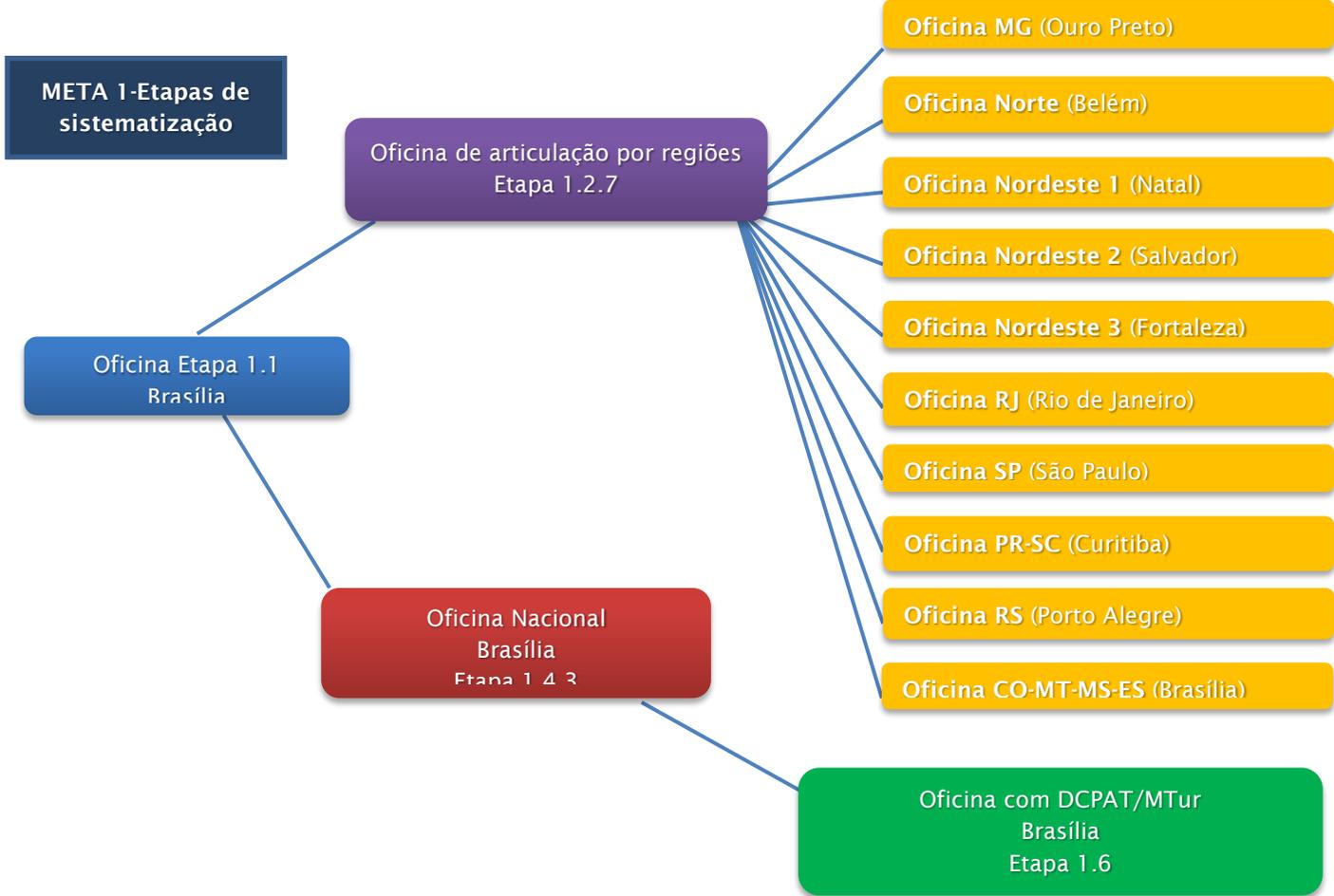
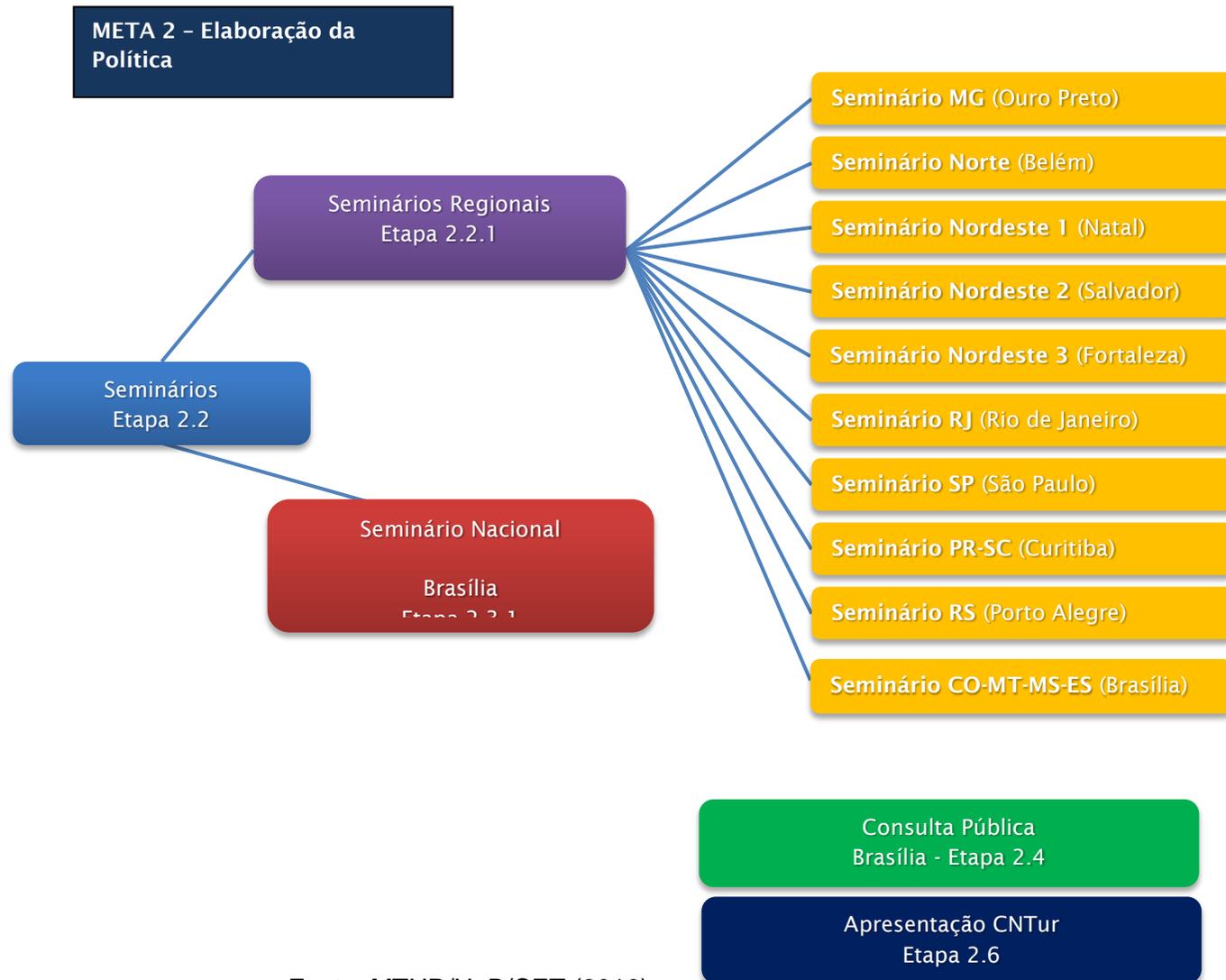


Figura 12: Meta 2 Elaboração da Política



Fonte: MTUR/UnB/CET (2016)

A ênfase foi nos principais elementos constituídos preliminarmente como orientação no Documento Final da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade.

Nesses termos, a qualificação profissional, como uma complexa construção social, inclui, necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico.

Por outro lado, quanto mais associada estiver a uma visão educativa que a tome como um direito de cidadania, mais poderá contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.

Figura 13: Seminário Nacional em Brasília



Fonte: MTUR/UnB/CET

### Educação profissional como construção social

O Estado tem um papel nesse processo, acenando para a possibilidade de políticas públicas de formação e qualificação profissional. E a política pública é ambígua, híbrida, pois, ao mesmo tempo, é uma política de trabalho e renda e é uma política educacional. Ela tem um espaço intermediário que a localiza numa ponte entre Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação e Ministério do Turismo, ou seja, entre o campo da Educação e o campo do trabalho e do capital.

Razão por se propor uma política de formação profissional como educativa, para a descolonização do pensamento que conduz a reflexão justamente por não separar as dimensões do técnico, do intelectual e do político devendo ter como paradigma uma pedagogia ecossistêmica.

A Política Pública para a formação e qualificação profissional se estabeleceu nos campos do trabalho, da educação e do desenvolvimento, compreendendo ações e serviços de formação, orientação, certificação, entre outros, por meio da atuação de atores públicos e privados. Abrange a identificação e elaboração de demanda, a definição de base institucional e de financiamento e a articulação de responsabilidades, processos de planejamento, monitoramento e avaliação.

Educação profissional como Direito e como Política Pública para desenvolvimento dos territórios

Por seu conteúdo e impactos a Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade é compreendida como uma política social, pois deve se referir a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Considera-se que as políticas sociais são preventivas e não curativas aos problemas da sociedade, devem equalizar as oportunidades para que os sujeitos tenham chances históricas pelos menos mais aproximadas. Além disso, devem ser emancipatórias e incentivadoras de cidadania, por serem redistributivas em termos de renda e poder, acrescentando-se que, hoje, tão importante como a posse de bens materiais, é a posse e o manejo de bens simbólicos.

Finalidade (Objetivo)

A qualificação social e profissional dos jovens e adultos do setor do turismo e hospitalidade, acima de 16 anos, tendo como premissa a articulação entre a educação, o trabalho e o desenvolvimento territorial, considerando a formação profissional como um direito ao cidadão, instrumento indispensável à sua inclusão e

aumento de sua permanência no mundo do trabalho, por sua autonomia como sujeito, e sua integração e participação cidadã efetiva na sociedade.

## Concepção

Sob a perspectiva conceitual, a educação profissional e a qualificação são concebidas como uma relação social, como espaço de conflito e a centralidade da categoria trabalho.

A educação e formação profissional em Turismo e Hospitalidade devem ser possibilitadoras do desenvolvimento territorial. Para que ocorra a transposição em um ciclo virtuoso, a política de formação profissional deve ter como premissa a garantia aos jovens e adultos de uma Educação Básica (unitária, pública, gratuita e universal) de qualidade, formadora de sujeitos autônomos, protagonistas de cidadania ativa e articulada a um projeto de Estado democrático e a um projeto de desenvolvimento sustentável.

Na perspectiva de que essa educação proporcione a emancipação humana e uma melhor preparação técnica para o mundo do trabalho, acompanhando as revoluções científicas e tecnológicas. Para que isso ocorra é necessário promover uma formação técnico-profissional articulada ao desenvolvimento sustentável, porém sempre articulada à educação básica, à dimensão ético-política, à formação de sujeitos autônomos e construtores de processos sociais democráticos, solidários e mais igualitários.

Para que a política pública de educação e formação profissional em Turismo e Hospitalidade possa ser estruturante de carreiras profissionais, deve ter como objetivo a elevação da escolaridade, a diminuição da informalidade das ofertas de emprego e a ampliação do associativismo, conseqüentemente propiciar o círculo virtuoso (meta PNUD) para as regiões que ainda convivem com a pobreza econômica e política.

A Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade deverá ser estruturada por princípios que serão seus eixos estruturantes, que são:

- O princípio do trabalho que para a qualificação deve ser entendido como processo humano, intrínseco ao sujeito e seu percurso histórico. Não é “algo como

dado”, mas uma trilha singular, marcadamente humana, construída por isso, de forma por vezes duvidosa, conflitiva, mas infinitamente possibilitadora;

- Qualquer trabalho humano exige um determinado grau de reflexão. Dominar uma operação manual requer ação, às vezes, decisão, exigindo certa reflexão sobre o que fazer, como fazer, como resolver os imprevistos e prosseguir. Durante o trabalho, além da produção de bens materiais, ocorre a construção de representações e saberes, ou seja, de habilidades técnicas, saberes sobre o ofício e sobre as relações produtivas os quais devem fazer parte do itinerário formativo do estudante;
- O trabalho possibilita a incorporação de valores, crenças culturais, atitudes que perpassam o cotidiano e são fonte de aprendizagem de um grupo/categoria de trabalhadores, criando sua trajetória histórica, suas lutas e seus embates. Razão pela qual o ato do trabalho articula o que fazer com o pensar, cria sistemas, técnicas, busca fundamentos práticos e teóricos para dar sentido a sua atividade e assim permitir vivenciar o conhecido;
- O princípio da educação continuada: a educação deveria ser um processo amplo e ininterrupto, tanto para a formação como para a atuação nas tarefas necessárias ao atendimento das carências e necessidades humanas;
- A perspectiva de uma educação continuada ao longo da vida deve sair do papel para ser efetivada. Somente desse modo, será possível vislumbrar-se uma maior profissionalização do trabalho no País;
- Cabe à educação continuada oferecer condições variadas para a reorganização e sobrevivência do trabalhador quando entendido como sujeito aprendente;
- O princípio de educação emancipadora: se faz necessária construir propostas de formação profissional que privilegiem o trabalho com princípio educativo e a melhor compreensão acerca de onde e como ocorre a educação para o trabalho;
- Uma educação emancipadora que possibilite a inclusão socioprodutiva dos profissionais do turismo e da hospitalidade, que propicie um diálogo ativo voltado para a responsabilidade social e política e permita ao educando aprofundar na interpretação e resolução dos problemas a enfrentar no mundo do trabalho.

## Desenvolvimento Político-Conceitual

A política de formação profissional, antes de tudo, deve se pautar em um projeto alternativo de desenvolvimento humano. Para isso deve-se:

- Articular as relações sociais de produção e as relações político-culturais e educativas nos planos a serem elaborados;
- Disponibilizar maiores recursos a programas de educação de adultos para a aprendizagem ao longo da vida, para estágios de aprendizagem e programas de formação vocacionados para setores específicos, conjuntamente com programas de formação em contexto real de trabalho, de modo a preparar os jovens para a vida ativa e permitir futuras mudanças de carreira e deve-se dar especial atenção à formação e as oportunidades de trabalhos para as mulheres;
- Incentivar a realização de ações de formação pelos empregadores, tais como créditos fiscais ou acesso preferencial a contratos públicos (PNUD, 2015, p. 191);
- Garantir os direitos dos trabalhadores para proporcionar proteção e segurança, pois esta garantia é crucial para reforçar as relações propositivas entre o trabalho e o desenvolvimento humano e reduzir o emprego informal;
- Não basta elaborar uma política de qualificação, é preciso desenvolver uma inteligência coletiva capaz de responder aos desafios das crises econômicas conjunturais e estruturais que afetam os empregos e colaborar para o encontro de soluções que beneficiem o maior número de trabalhadores e conseqüentemente suas comunidades, ou seja uma formação profissional abrangente;
- Pautar a política de formação sob os fundamentos de um paradigma educacional ecossistêmico propiciará ensinar a identidade terrena – conhecer a realidade do mundo (processos ambientais, econômicos, ideológicos, sociais), problemas e ameaças ao planeta, buscando um entendimento comum da condição humana (MORIN, 2000).

## Concepção pedagogia problematizadora

Não se restringir à aquisição de saberes no sentido acadêmico, mas também incluir aquisição do saber-fazer, ou seja, habilidades profissionais somadas a um

saber-ser ético e de comportamentos sociais solidários, unindo a formação à informação.

### Concepção dos saberes ecossistêmicos

Formas de viver no mundo, refletidas num sentido de cidadania global e local, numa visão em relação à vida e à progressão na carreira e num compromisso com a responsabilidade pessoal e social inclui uma dimensão ecológica e sistêmica nas novas maneiras de pensar/viver/conviver.

### Articulação Institucional

A articulação institucional busca a integração com as Políticas Públicas de Educação, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento com os entes federativos que participam da política pública a ser proposta de acordo com o inciso XIX, da Lei Nacional do Turismo (11.771/2008), cabe ao MTur “promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho”. Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Novo Aurélio promover é dar impulso a determinada ação, trabalhar a favor, favorecer, fazer avançar, fomentar, promover o desenvolvimento, estimular ou facilitar.

As questões sobre a falta de definição dos papéis de levantamento de demandas efetivas, de fiscalização, de avaliação e de acompanhamento / monitoramento, associadas diretamente e estrategicamente ao uso de recursos públicos deve ter como fundamento a análise do Estado, uma vez que consideramos o fato de que não é o Estado quem formata a sociedade civil, mas o contrário é verdadeiro.

A importância da “memória” sobre a política na localidade propiciando continuidade das ações, somado à existência de gestores com formação na área do turismo apresentaram melhor compreensão sobre os impactos da qualificação/formação para o desenvolvimento do turismo na localidade.

O Estado em termos gerais, e, em termos conjunturais, atuou como emissário de demandas de qualificação a partir da lógica da política econômica dos megaeventos esportivos sediados no Brasil para melhoria da competitividade turística do destino. Conseqüentemente, atuou pontualmente, perdendo a oportunidade de construir uma política de formação propiciadora de um desenvolvimento nos territórios.

### Efetividade Social e Política

A efetividade social se constitui num índice de avaliação qualitativa do desenvolvimento do Plano Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade, que vai além dos critérios de eficiência (cumprimento de metas) e da eficácia (cumprimento de metas financeiras), devendo avaliar a inter-relação entre os objetivos a curto prazo alcançados e as referências e proposições da política, nos campos social, institucional e econômico.

Esse índice deve indicar o grau de integração entre as políticas de formação profissional, inclusão social e desenvolvimento.

O aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego deve ser a meta de qualquer política de formação profissional para atingir sua efetividade social. Assim, é necessário considerar:

- A elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a educação de jovens e adultos;
- A inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- O aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- A elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade do turismo nacional e das possibilidades de elevação do salário ou

da renda dos trabalhadores em turismo e hospitalidade podem ser indicadores de efetividade para a política proposta.

Mas, para que sua efetividade social e política de fato contribua a longo prazo para o desenvolvimento do país, a postura ética de transparência na distribuição e uso dos recursos públicos é condicionante de sua execução.

Um esforço no processo de gestão do Plano Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade para atingir uma maior integração com as demais políticas públicas, sobretudo de trabalho e de inclusão social, evidenciando seu caráter de política pública focalizada e de caráter compensatório. Incluindo em sua base territorial comunidades em situação de risco, jovens com baixa perspectiva de futuro e vulnerabilidade socioeconômica.

### Qualidade Pedagógica

A qualidade pedagógica em relação à aprendizagem e ao conhecimento é um dos aspectos mais inovadores que possa contemplar uma política pública de formação profissional.

Um dos aspectos fundamentais da educação atual é aprender a religar e não apenas separar em análises disciplinares. Ao mesmo tempo é fundamental aprender a problematizar.

Essa proposição visa uma melhoria na qualidade dos cursos, somada a elevação da carga horária que deve ser no mínimo de 200 horas em articulação com a elevação da escolaridade.

O apontamento de processos de políticas afirmativas de gênero etnia e geracional ao reconhecer a diversidade do trabalho e demonstrar as múltiplas capacidades individuais e coletivas, visto que “a escolaridade, a flexibilidade, a adaptabilidade e as competências relacionadas com o trabalho são requisitos vitais para a garantia da subsistência dos trabalhadores” (PNUD, 2015 p. 188).

Possibilitar a integração entre os itinerários formativos (conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, permitindo o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos do sujeito) e o reconhecimento de saberes dos trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, o que trará maior flexibilidade para o estudante e aumentará a atratividade da educação

profissional, possibilitando ao jovem e trabalhador iniciar a sua formação em um curso de qualificação profissional e avançar até a conclusão em um curso profissional de nível subsequente (AVENA, 2006).

O processo formativo e construtivo de uma profissão deve ocorrer, preferencialmente, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, presentes em todos os estados da federação em uma rede capilar, por serem estes os lócus das educações profissionais de excelências somados à educação formal necessária para a elevação da escolaridade dos trabalhadores da área do turismo e da hospitalidade.

Cabendo às associações de classe patrimoniais e dos empresários a manutenção de um sistema de acreditação para que os valores dos serviços prestados possam ser constantemente apensos com eventuais processos de certificação e normatização.

Enfatiza-se na realização da pesquisa de demanda e nas ações propositivas, o acompanhamento pedagógico dos estudantes e dos concluintes, a garantia de educadores comprometidos e portadores de conhecimentos de Turismo e Hospitalidade nos processos ensino-aprendizagem, bem como a supervisão da execução, pois estas são tarefas inexecutáveis sem a efetiva participação dos sujeitos sociais e, principalmente, daqueles que representam o trabalho.

### Planos Territoriais de Formação em Turismo e Hospitalidade

Deve-se implantar a Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade por meio da construção de Planos Territoriais. A política de educação profissional deve se pautar em um projeto alternativo de desenvolvimento humano para assim articular as relações sociais de produção e as relações políticas, culturais e educativas.

A elaboração dos Planos territoriais precisa considerar a demanda por formação profissional, a partir das realidades evidenciadas na dinâmica encontrada em cada território alicerçado pela cultura da comunidade (necessidade de se adequar com a realidade local) e a capacidade instalada do sistema educacional, a exemplo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que possuem

quadros profissionais e sistemas pedagógicos, instalações físicas e de gestão para a finalidade de formação profissional técnica e tecnológica no país.

Instrumentos para uma progressiva articulação e alinhamento da oferta e da demanda no território, se constituindo em um espaço de integração das Políticas Públicas de trabalho, emprego e renda, de elevação da escolaridade formalização de empregos gerando desenvolvimento econômico e social, mas para que isso ocorra deve estar fundamentado em diagnóstico participativo e em processos de governança territoriais.

Demandas identificadas a partir das necessidades do território com a participação da sociedade civil organizada, dos conselhos municipais, regionais e estaduais de turismo, a partir da articulação do poder público. A execução das ações do Plano deverá, necessariamente, ser elaborada e coordenada por instituições públicas de ensino reconhecidamente idôneas e de qualidade que tenham experiência comprovadas nas temáticas tratadas sobre o turismo e a hospitalidade.

#### Projetos Especiais de Qualificação e Certificação em Turismo e Hospitalidade

O Ministério do Turismo, o Conselho Nacional do Turismo e a sociedade civil organizada poderão ser responsáveis por identificar as demandas para os Projetos Especiais de Qualificação, os quais deverão, necessariamente, ser elaborados e executados por instituições públicas de ensino reconhecidamente idôneas e de qualidade e que tenham experiência comprovada nas temáticas tratadas sobre o Turismo e a Hospitalidade.

#### PRONATEC Turismo

A Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016) evidenciou, pela primeira vez, que as ações de qualificação profissional, compuseram-se de articulação entre o Ministério do Turismo, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, o que foi percebido como um avanço institucional. Diferentemente do que foi diagnosticado pelas Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (2015), nos projetos conveniados desenvolvidos anteriormente a sua implantação. Esses projetos empreendidos,

anteriormente ao PRONATEC, demonstraram desarticulação entre os agentes públicos responsáveis pela educação profissional.

O Programa foi uma oportunidade para jovens e adultos em condições de risco, vulnerabilidade social, desempregados, ou que ainda sofriam maus tratos em casa para um despertar de novas possibilidades em suas vidas relacionadas ao setor de Turismo e Hospitalidade, o que não foi possível ser atingido por esse público no sistema tradicional de ensino.

Verificou-se que nas realidades territoriais onde houve articulação entre os gestores públicos, as instituições ofertantes e a sociedade civil organizada, o diagnóstico das necessidades de qualificação foram apropriados, atendendo às expectativas, bem como o número de evasões foi bem menor, apontando assim caminhos possíveis para sua melhor estruturação.

A estrutura de gestão da política nacional de formação profissional em turismo e hospitalidade ,a partir das evidências da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016) verificou-se a necessidade da criação de Comitê Gestor Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade, composto pelo Ministério do Turismo, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Turismo, Conselhos Estaduais de Turismo, Universidades e as entidades executoras, como os Institutos Federais, a fim de identificar demanda e oferta e contribuir no monitoramento e qualidade dos cursos ofertados pelos Planos e Projetos implementados pela Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade.

Cabe ao Ministério do Turismo, por meio da Coordenação Geral de Qualificação Turística, da Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo, o papel de gestor, articulador, co-elaborador, co-identificador de demandas, co-supervisor, co-avaliador, co-financiador da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo.

Considera-se co-financiador, pois as políticas educacionais de formação profissionais (também) deverão ser financiadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação, cabendo ao MTur articular os recursos de acordo com as necessidades identificadas no território para a formação/qualificação profissional na área de turismo e hospitalidade.

Cabe aos Estados através das Secretarias de Turismo, ou afins, e aos Municípios (Secretarias de Turismo, ou afins) e/ou arranjos jurídicos envolvendo vários municípios, do tipo consórcios municipais, ou instâncias de governança, o papel de gestores locais e co-financiadores dos respectivos Planos Territoriais de Formação, sob a aprovação e controle do Comitê Gestor Territorial de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade.

Cabe as entidades conveniadas a elaboração e execução dos Projetos Especiais da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade, os quais deverão ser executados, necessariamente, por instituições públicas e /ou comunitárias de ensino, reconhecidamente idôneas e de qualidade, que tenham experiência comprovadas nas temáticas tratadas sobre o Turismo e a Hospitalidade. As entidades executoras deverão compor a dinâmica territorial, e preferencialmente participarem dos Comitês Gestores de Formação Profissionais.

As evidências da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016) afirmaram a necessidade de articulação entre a gestão pública, o setor empresarial do turismo e hospitalidade, universidades, e o sistema de ensino de acordo com a dinâmica territorial, a fim de tornar os processos de formação profissional em turismo e hospitalidade em possibilidades para aumento da competitividade dos destinos na perspectiva de desenvolvimento do território.

Para que essa articulação se torne efetiva foi proposta a criação do Comitê Gestor Nacional e os Comitês Gestores Territoriais de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade.

Construir um Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das ações de formação e qualificação profissional realizadas no âmbito da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade assume importância emergente, contribuindo para aumentar a efetividade social dessas ações e sua integração às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento Econômico e Social do país.

A construção e implementação do sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e do Programa Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade serão realizadas por meio de um processo participativo, baseado no diálogo com os agentes envolvidos.

O Observatório sobre formação e qualificação Profissional em Turismo e Hospitalidade deve ter a preocupação com a transposição da produção científica a ser construída para as políticas públicas, na busca da sustentabilidade do turismo das diferentes regiões. Assim, com o objetivo de promover a análise, divulgação e o acompanhamento da evolução do turismo nacional, de forma independente e responsável, garantindo a objetividade da sua produção técnico-científica, de modo a contribuir para o desenvolvimento de um Turismo integrado as estratégias globais de desenvolvimento regional.

As evidências da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (2016), bem como do Projeto como um todo, afirmaram a necessidade de uma articulação mais abrangente. Nesse sentido, como parte das próximas etapas, após a constituição do Documento de Referência passar-se-á à consulta pública e ao Conselho Nacional de Turismo, para então firmar a proposta final da Política Nacional de Formação Profissional em Turismo e Hospitalidade.

### 3.3 Política Nacional de Qualificação no Turismo (2018)

A Política Nacional de Qualificação no Turismo tem como finalidade: contribuir para o processo de desenvolvimento do turismo no Brasil, por meio da concepção de um documento orientador no campo da qualificação. São apresentados no documento: premissas, princípios, proposições e estratégias de implementação de ações voltadas à melhoria da qualificação no turismo.

A Política Nacional de Qualificação no Turismo tem como finalidade: tem como premissas:

- educação profissional como construção social;
- educação profissional como direito dos cidadãos (jovens e adultos);
- educação profissional como política pública para o desenvolvimento dos territórios;
- ter como finalidade a qualificação social e profissional, com a premissa de articulação entre educação, trabalho e desenvolvimento territorial;

- garantia de um ciclo virtuoso de elevação da escolaridade, da diminuição da informalidade das ofertas de emprego, e da ampliação do associativismo;
- proporcionar a emancipação humana, uma melhor preparação técnica para o mundo do trabalho, a formação de sujeitos autônomos, protagonistas de cidadania ativa, e um projeto de Estado democrático e de desenvolvimento sustentável.
- Princípios: princípio do trabalho; princípio da educação continuada; e princípio da educação emancipadora;
- Proposições: desenvolvimento político-conceitual; articulação institucional; efetividade social e política; qualidade pedagógica.

A estratégia de implantação da PNQT, seguindo as suas premissas, princípios e proposições, organiza-se estrategicamente por quatro dimensões, conforme expresso na figura 14

- **Planos Territoriais**
- **Programas de Qualificação**
- **Projetos de Qualificação**
- **Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA)**

Figura 14: As dimensões da estratégia de implantação da PNQT



- Estrutura de Gestão: União; Territórios; Parcerias;
- Execução: alinhamento da PNQT com as demais Políticas Públicas (Educação, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento); articulação entre os entes federativos; elaboração do Programa Nacional de Qualificação no Turismo; articulação de fundos para a qualificação no turismo; realização de diagnóstico e gestão das ações e compartilhamento das informações com o MTur;
- Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA);
- Criação do Comitê Gestor Nacional de Qualificação no Turismo; concepção e implementação do SPMA; Elaboração do Plano Nacional de Qualificação no Turismo; Elaboração do Programa Nacional de Qualificação no Turismo.

O Plano Nacional de Qualificação em Turismo expressa os princípios do entendimento da educação profissional como construção social e um direito dos cidadãos, os quais se materializam em uma política pública que deve contribuir para o desenvolvimento dos territórios.

Para operacionalizar a política sugere-se a metodologia da pesquisa-ação, pois seu eixo condutor está na problematização da realidade vivida. A pesquisa-ação está comprometida com a alteração da realidade investigada e com o envolvimento de atores sociais pertencentes aos territórios analisados.

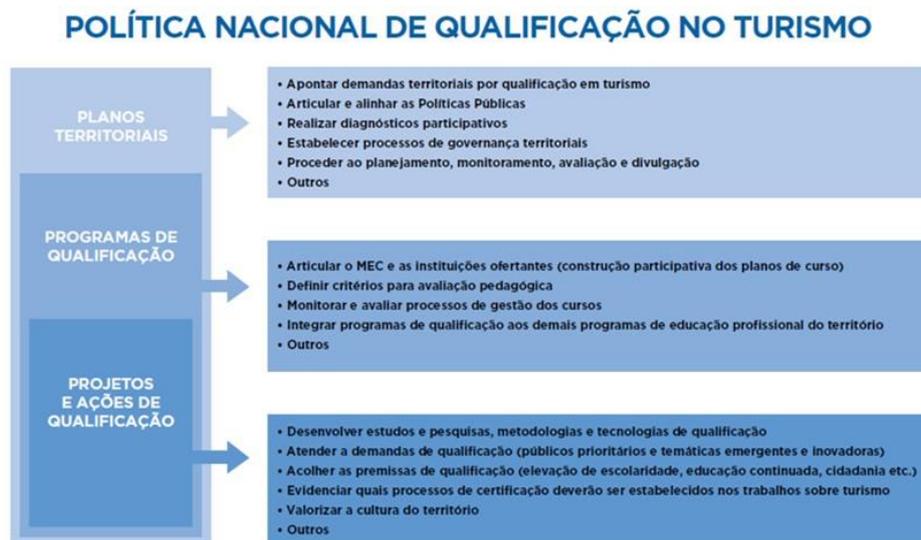
Os resultados alcançados tornam-se conhecimentos emancipadores, a partir da experiência histórico-social dos territórios, incidindo sobre a construção de novos conhecimentos de planejamento-ação-reflexão, participação, redes de cooperação, governança territorial, respeito ao ecossistema turístico, e educação e qualificação profissional em Turismo visando a relação da qualidade de vida da população.

Os Planos Territoriais de Qualificação Profissional devem ser o instrumento para o desenvolvimento gradual de articulação e alinhamento de oferta e demanda de qualificação no território, constituindo dessa forma, um espaço de integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, fundamentados por um diagnóstico crítico participativo e no processo de governança territorial de acordo com a Política Nacional de Qualificação no Turismo (2018) conforme a figura 15 logo a baixo.

No caminho da construção desse instrumento, entende-se por plano o principal produto do planejamento. Configura-se como um documento no qual se reúnem a filosofia e as orientações básicas para o crescimento e desenvolvimento do objeto planejado, aqui trata-se de garantir as premissas, princípios e proposições do PNQT.

Plano termo de caráter mais global entre todos, que expressam às linhas políticas básicas, fundamentais como premissas, princípios, fins, as prioridades derivadas dessas formulações, a indicação dos recursos consoantes a essas atividades, as estratégias de ação e o conjunto de meios e instrumentos que vão ser utilizados para alcançar as metas e objetivos propostos.

Figura 15: Política Nacional de Qualificação no Turismo



Fonte: Política Nacional de Qualificação em Turismo/MTR/Brasil (2018)

Do ponto de vista da PNQT, o PLANO tem por finalidade traçar o curso desejado e provável de sua implantação.

Um PLANO engloba programas e projetos, porém não se expressa somente por eles, isso se explica por uma razão fundamental: sua formulação deriva-se de propósitos e objetivos mais amplos que a mera soma de programas e projetos, neste caso os princípios, objetivos, da política de estado de qualificação profissional em turismo.

Os Planos de Bases Territoriais de Qualificação deverão ser desenvolvidos, a partir das características de cada região a partir da identificação de suas prioridades, com articulação entre os municípios das rotas turísticas existentes.

O entendimento de território potencializa as noções de patrimônio ambiental, cultural, econômico e social, além de promover ações para o desenvolvimento, como o caso do ecossistema turístico, que pode ser fator de ativação socioeconômica. Santos (2006, p. 14 e 2007, p. 13) facilita o entendimento do conceito quando diz que “o território usado é o chão mais a identidade”. Explica ainda que o “território

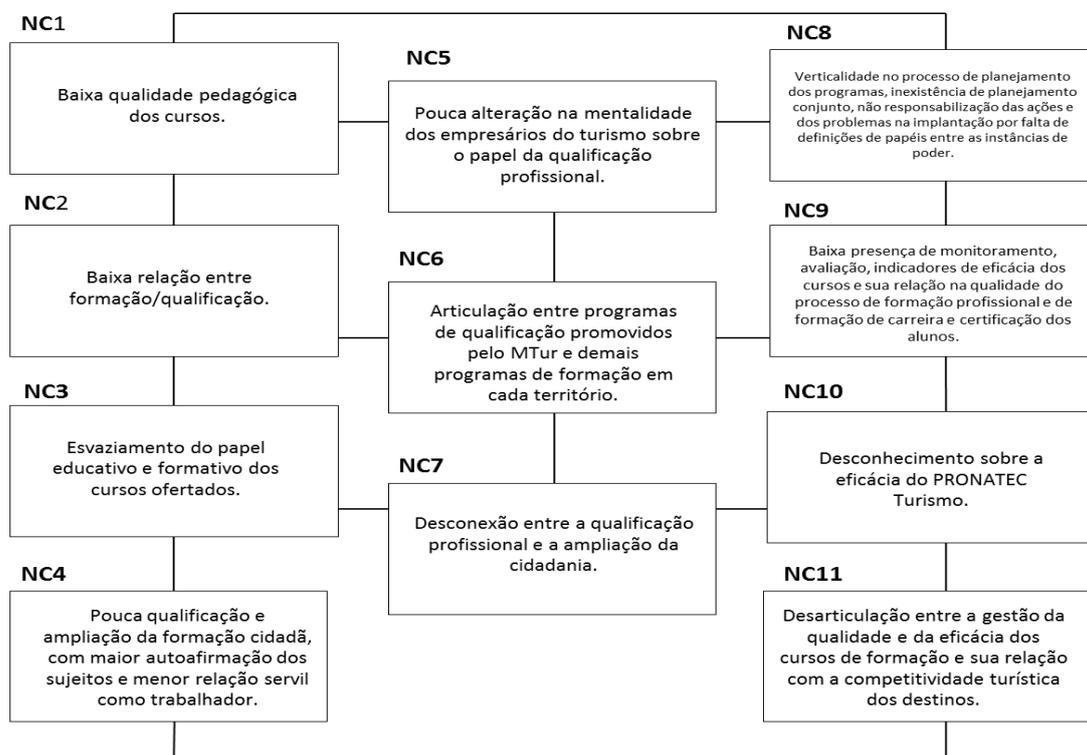
não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si” Para a proposta em tela pode ser articulados municípios turísticos, regiões turísticas, rotas turísticas, pólos turísticos, conforme as melhores formas de articulação no território com interesse turístico.

Nos territórios deve ocorrer uma ação propositiva de articulação entre gestores públicos, instituições ofertantes e demandantes de ensino e qualificação e a sociedade civil organizada, entendida como comunidade local, constituindo-se como o grupo de Atores da base territorial. Este grupo de Atores deverá organizar um diagnóstico crítico participativo para a identificação dos nós-críticos (nós críticos entendidos como causa principal do problema a ser atacado) da qualificação e ações para a sua superação visando atender, de fato, às necessidades dos estudantes e trabalhadores, demonstrando caminhos possíveis para melhor estruturação de programas de qualificação.

O foco inicial para a busca do planejamento territorial como alternativa eficiente para o processo educativo/formativo deve retomar os nós críticos mapeados pela Política Nacional de Qualificação em Turismo, apresentados na Figura 16:

Figura 16: Nós Críticos da Política Nacional de Qualificação em Turismo

**O Planejamento Como Estratégia Pedagógica Para Construção Da Participação**



Tendo essa “ideia força”, um ou mais nós-críticos da PNQT, os moderadores poderão dar início as oficinas do diagnóstico.

Sob esta perspectiva a busca por novas metodologias de planejamento faz-se necessária, pois, constata-se a ineficiência de propostas baseadas em modelos pré-estabelecidos, nos quais a comunidade turística, e o poder público, não são capazes de uma eficaz interação que garanta a equidade no processo de definição de objetivos comuns ao desenvolvimento do turismo no território.

O planejamento participativo propõe trabalhar com o conceito de problemas. A realidade é composta de problemas, oportunidades e ameaças. Essa categoria permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (interdisciplinaridade) com a noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir as causas de sintomas e consequências. O que permite o diálogo com a comunidade que sofre com problemas concretos, e não são “setores” do planejamento, como os modelos burocráticos o tratam.

A seleção de causas fundamentais- chamados nós críticos - serão os centros práticos de ação que permitirão a construção da árvore de resultados a partir de uma situação-objetivo definida pelo grupo.

Para Molina (2005) o diagnóstico corresponde a etapa descritiva e de sistematização dos dados levando à análise quali-quantitativa das variáveis, representa um pilar fundamental no processo de planejamento. A partir desta construção torna-se viável o delineamento da política do plano, assim como dos objetivos e metas a serem alcançados.

O diagnóstico crítico participativo permitirá identificar os nós-críticos que vem impedindo a realização efetiva da qualificação profissional na base territorial subsidiando o Programa de Qualificação. Em sentido amplo, o Programa faz referência a um conjunto organizado, coerente e integrado de atividades, serviços e processos expressos num conjunto de projetos relacionados ou coordenados entre si, e que são de natureza similar, no caso da qualificação profissional.

Os projetos e ações de qualificação, que farão parte dos programas, de base territorial, devem atender às temáticas emergentes e de inovação para o turismo, orientando ações para públicos considerados prioritários, podendo propôs o

desenvolvimento de estudos, pesquisas, metodologias e tecnologias de formação e qualificação profissional para ampliar a escolaridade dos trabalhadores.

Para que a Política Nacional de Qualificação em Turismo seja uma ação contínua são propostos instrumentos metodológicos para serem utilizados como caminhos na gestão do planejamento territorial, garantindo os princípios e proposições expressos na política de qualificação. O primeiro deles é o de como elaborar um Diagnóstico Crítico Participativo de Base Territorial, seguido dos passos para o Programa de Qualificação e da proposta pós-construtivistas para os cursos de qualificação.

Figura 17: Pesquisa Aplicada

**PESQUISA APLICADA**

**OBJETO DA PESQUISA**

**POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO TURISMO**

Para efeitos de Implantação pelo Ministério do Turismo e pelos demais integrantes do Sistema Nacional do Turismo

- **PROPOSIÇÃO:** referenciais metodológicos
- **IMPLANTACÃO:** Plano Nacional de Qualificação em Turismo (na base territorial)
- **EFETIVACÃO:** PNQT – premissas, princípios e proposições + SPMA

MINISTÉRIO DO TURISMO  
PÁTRIA AMADA  
BRASIL

Fonte: MTUR/UnB/CET (2018)

Figura 18: Nós Críticos

**BREVE HISTÓRICO**

## NÓS CRÍTICOS

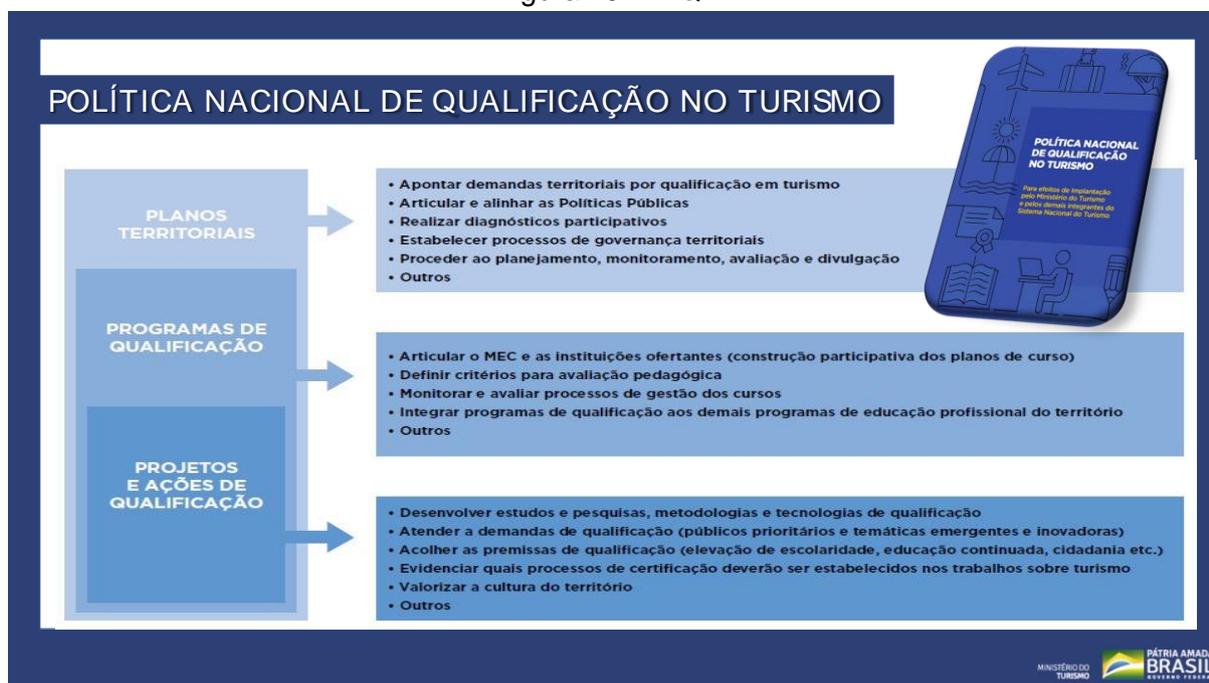
- **CURSOS**
  - ✓ Métodos abstrato-formais
  - ✓ Baixa qualidade pedagógica (conteúdo, carga horária, etc.)
  - ✓ Inexistência de critérios de avaliação pedagógica
  - ✓ Inexistência de diagnósticos prévios
- **ENTIDADES EXECUTORAS:**
  - ✓ Incapacidade técnica e/ou pedagógica
  - ✓ Falta de instrumentos de avaliação e monitoramento de processos
- **OUTROS:**
  - ✓ Falta de definição de papéis (atores sociais e MTur)
  - ✓ Baixa integração dos programas (MTur, MEC, Sistema S, ...)
  - ✓ Pouca ênfase da elevação da escolaridade



MINISTÉRIO DO TURISMO  PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

Fonte: MTUR/UnB/CET (2018)

Figura 19: PNQT2



Fonte: MTUR/UnB/CET (2018)

Figura:20 – PNQT3

## PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO EM TURISMO

- Deverá expressar a Educação Profissional como:
  - ✓ uma construção social
  - ✓ um direito dos cidadãos
  - ✓ uma política pública de desenvolvimento dos territórios
  - ✓ uma qualificação de jovens (+16 anos) e adultos



Fonte: MTUR/UnB/CET

### 3.4 - Interpretação dos achados da análise de conteúdo do documento.

O turismo é um fenômeno social tendo o mesmo se expandido mundialmente como atividade de lazer a partir de 1960, tornando-se assim, também, um fenômeno econômico (MOESCH, 2000). Com o crescimento do fenômeno estudos passam a ser realizados em todo mundo a fim de compreender suas dinâmicas, seus fluxos e motivações. Frente o grande número de publicações aclamando o turismo com fonte de riquezas e desenvolvimento evidencia-se um reducionismo, de um complexo sistema de relações, trocas e simbolismos, apenas como uma atividade econômica, recheada de contradições e externalidades<sup>4</sup>. O que nos impele à busca de outras interpretações possíveis, que priorize análise qualitativa das proposições do Estado no que concerne a política pública de qualificação profissional no turismo.

No âmbito desse estudo, nos propomos analisar os limites e possibilidades da Política Pública de Educação Profissional no Turismo empregadas pelo MTUR entre os anos de 2016 a 2018. A análise documental de Cellard (2008) foi aplicada em três documentos oficiais, a saber: Diretrizes Nacionais de Qualificação em Turismo (MTUR/UnB/CET/CDS/FE, 2015); Relatório da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos

<sup>4</sup> Situação resultante da tomada de decisões por organizações econômicas que acarreta custos ou benefícios para outras pessoas ou organizações que não estavam envolvidas nem foram consultadas (Dicionário on line de portugues).

Territoriais Possibilitadores da Qualificação em Turismo (MTUR/UNB/CET, 2016), e a Política Nacional de Qualificação no Turismo (MTUR/UnB/CET, 2018) que nos permitiram, pelas categorias de políticas públicas, qualificação profissional, educação cidadã e inclusão social: a) descrever as ações (programas e projetos) de qualificação profissional implantadas pelo MTUR no período de 2016 a 2018; b) identificar quais planos, programas e projetos de qualificação profissional implantados pelo MTUR propõe a inclusão social dos atores participantes; c) analisar no Plano Nacional de Qualificação em Turismo, seus princípios pressupostos e finalidade, e se as mesmas atendem a uma educação cidadã.

A categoria Qualificação Profissional quando aproximada dos documentos em epígrafe, se mostram equivalentes no entendimento de que a educação profissional é um processo contínuo, multidisciplinar e transversal. Que deve abarcar conteúdos de conhecimentos básicos, técnicos e de gestão, a fim de possibilitar o desenvolvimento da autonomia intelectual, ética e estética do trabalhador em turismo e hospitalidade. É decisivo o papel da ação que põe em movimento formas de distinguir a atividade mecânica animal, ou seja, “trabalho é um ato de pôr consciente e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios” ( LUKÁCS 1978 apud ANTUNES, 2018, p.202).

Assim como na saída do homem da caverna de Platão, e na exposição das vendas da alienação postas à classe trabalhadora verificadas por Marx (1980), o MTUR propõe que as ações de qualificação profissional em turismo tenha como foco a integração de conhecimentos multidisciplinares e transversais, como os possíveis para a melhoria da qualidade do produto turístico brasileiro, bem como para a emancipação do pensamento do sujeito nos processos decisórios do cotidiano no mundo do trabalho e na vida, despertando nesses o pensar de forma crítica. Uma vez que o processo de construção do conhecimento está inserido numa realidade hipercomplexa (MORIN), que tem o sujeito como parte desse processo.

Quanto ao estímulo de processos de acreditação de produtos e serviços no turismo, a certificação e os selos de qualidade extrapolam dos expressos na categoria de análise proposta, bem como extrapola quando reconhece que a qualificação pode se dar tanto dentro, como fora da escola, tanto dentro como fora do ambiente de trabalho.

Ao analisarmos a categoria Política Pública de Qualificação Profissional pudemos observar o alinhamento entre os documentos analisados, quanto ao entendimento de que as políticas públicas de qualificação profissional constituem-se em um direito social, que se desenvolve entre os campos da educação e do trabalho, devendo esses serem priorizados, se quisermos efetivamente alcançar o ciclo virtuoso do trabalho (PNUD, 2015), possibilitando assim um desenvolvimento sustentável, com inclusão social e redução das desigualdades. Alinha-se também quanto a necessidade de se articular políticas, instituições e investimentos, na busca de melhoria no bem estar comum, tanto dos visitantes quanto dos residentes de um destino, que para sua consolidação deverá diagnosticar, planejar e agir sobre as demandas de qualificação profissional em consonância com as necessidades locais, e ofertando, por meio de instituições com larga e comprovada experiência em educação, conteúdos de qualidade pedagógica, que contemple um projeto de desenvolvimento humano e propiciador do exercício da cidadania, elencando suas próprias demandas por qualificação por intermédio da participação política, e conseqüentemente do fortalecimento da democracia e a descolonização do pensamento.

Os documentos superam a categoria de análise quanto ao entendimento de um projeto alternativo de desenvolvimento com foco no sujeito humano, não com mais do mesmo. Sem informações genérica que em nada acrescenta aos que já estão no labor do turismo ou à vida social dos mesmos. Pelo contrario, o documento aponta para um conhecimento voltado para a construção participativa dos homens, por meio de suas própria vivências, que em contradição com a natureza desvela-se como ser da práxis, individual e coletivo. Supera também com a proposição da educação ao longo da vida e de forma contínua, com a possibilidade de avançar a níveis escalonados sua educação formal e certificada, uma vez que a proposta é que a oferta seja feita em parceria entre instituições públicas e privadas de educação superior, institutos de formação profissional - IF`s, o sistema S e entidades a fins, sem esquecer a comprovação de um *know how* e expertise nos temas.

Ainda se destaca positivamente, frente à categoria analítica a proposta de viabilizar fomento ao desenvolvimento de pesquisas científicas, que é o combustível para a atualização e modernização dos processos de trabalho, possibilitando assim a ampliação dos conhecimentos na área do turismo e alavancar a inovação na

formação profissional, além da implantação de um sistema de monitoramento e avaliação de tais políticas, com vistas à chegar ao conhecimento concreto do objeto de estudo.

Segundo Pacheco (2012), a educação é o processo pelo qual o homem se constrói, derivando esta construção da relação do indivíduo com o outro, com o mundo que o cerca e com o conhecimento acumulado pela humanidade para tornar-se cidadão. Ser cidadão é agir politicamente, segundo as exigências da vida em sociedade. Sendo a educação condição necessária à constituição da cidadania. Nesse contexto a educação profissional assume posição estratégica junto às políticas públicas na construção da cidadania e do desenvolvimento cultural, social e econômico.

A categoria Inclusão Social é, sem sombra de dúvida, a que o nó na garganta mais aperta. Isso porque falar de inclusão é falar da exclusão de muitos, centenas de milhões. Exclusão social, ambiental, econômica, política. Dimensões que interagem na construção da cidadania, *“sendo essa elemento constituinte atrelado às possibilidades emancipatórias para o desenvolvimento social humano, cujo o elo determinante abarca a condição do sujeito – ator social”* (TOMAZIN, 2016). Nessa perspectiva a PNQT condiz com o expresso pela categoria quando objetiva contribuir para a consolidação da inclusão social por meio do trabalho no turismo, com o acesso real a oportunidades de melhor qualidade de vida, bem estar comum, bem como a efetivação dos direitos humanos e sociais refletindo no acesso aos diferentes serviços, bens e oportunidades.

A PNQT supera a categoria de inclusão social ao considerar no bojo de suas práticas o conceito de trabalho descente (PNUD, 2015) e a busca pela redução dos níveis de desemprego e subemprego. Supera ainda na possibilidade de elevação da escolaridade dos trabalhadores por meio da articulação com políticas públicas de educação. Pensando a relação do sujeito local, que por meio do seu trabalho no turismo interage com o visitante.

Diversas foram as experiências nas busca da melhoria na qualidade dos serviços prestados, bem como o da inclusão social. Uma delas o PRONATEC Turismo (MEC/MTUR, 2012), onde os desafios deste modelo de qualificação profissional para atender as demandas dos megaeventos, COPA do Mundo FIFA 2014, e Olimpíadas de 2016, identificou o vácuo de uma política de estado para

transformar a qualidade da formação profissional em turismo no país, vislumbrando pela educação maior inclusão social, melhoria da qualidade de vida e a possibilidade de projeção de uma carreira profissional a muitos jovens e adultos desempregados pertencentes as comunidades que compunham as mais de 30 regiões turísticas do Brasil. A questão principal, então, é como alicerçar, nas comunidades, ações que combatam a exclusão social, construam a história e permitam que a identidade local seja reconquistada, oferecendo às pessoas formação necessária para que percebam quanto podem contribuir para seu próprio bem-estar e o de sua comunidade (BENI, 2006. p. 63).

A última categoria que analisamos foi a de Educação Cidadã. Nessa análise pudemos observar equivalência quanto ao conceito central e que o mesmo gira em torno da emancipação do sujeito. Uma possibilidade dos indivíduos se libertarem da condição de alienação, possibilitando o pensar criticamente quantos as questões sociais que envolvem a relação com o outro, com o mundo que o cerca e pelo conhecimento acumulado pela sua espécie. Para Rossi o poder hegemônico da classe dominante permeia o universo educacional, e que por não atender aos interesses dos dominadores a educação é obscurecida, deixadas em segundo plano ou mesmo esquecidas, fazendo com que certos conhecimentos sejam silenciados ou mesmo apagados desse processo (GADOTTI, 1983, p.41).

Coaduna também com a categoria a ideia de que para a efetividade da emancipação do sujeito e a equalização das oportunidades, se faz necessária, bem como a concretização da redistribuição de renda e e poder, e ainda no entendimento de que tão importante quanto as posse de bens materiais, é a posse e manejo de bens simbólicos, o que evidencia a superação da política sobre a categoria quando não se restringir à aquisição de saberes no sentido acadêmico, mas também incluir aquisição do saber-fazer, ou seja, habilidades profissionais somadas a um saber-ser ético e de comportamentos sociais solidários, unindo a formação à informação. Para que ocorra a transposição em um ciclo virtuoso, a política de formação profissional deve ter como premissa a garantia aos jovens e adultos de uma Educação Básica (unitária, pública, gratuita e universal) de qualidade, formadora de sujeitos autônomos, protagonistas de cidadania ativa e articulada a um projeto de Estado democrático e a um projeto de desenvolvimento sustentável MTUR/ UnB/CET, 2018).

## Evidências Finais

Nesse breve estudo monográfico pudemos revisitar o processo trilhado, os percursos, percalços e possibilidades para a construção de uma política pública possibilitadora de inclusão social dos seus assistidos por meio da qualificação profissional no turismo. Refizemos o caminho por meio do materialismo histórico dialético, método que nos possibilitou revisitar o processo e de captar nuances que não se expressão em números, mas que se revela na subjetividade dos encontros e suas infinitas possibilidades. O plano possui como pressuposto o desenvolvimento endógeno do território, pautado nas potencialidades, demandas e possibilidades. Uma rede de relações de trocas, que faz o turismo se revelar como um fenômeno complexo e que deve ser planejado, monitorado e avaliado participativamente, a fim de mitigar impactos negativos às comunidades, bem como de viabilizar as potencialidades locais, na busca de um bem comum.

A política pública de qualificação profissional em turismo foi descrita e analisada a partir de documentos oficiais publicados no período correspondente entre 2016 a 2018, que em seu corpus tratasse da qualificação profissional em turismo, a saber: as Diretrizes Nacionais de Qualificação no Turismo; do Relatório da Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais Produtivos Locais Possibilitadores da Qualificação do Turismo e da Política Nacional de Qualificação no Turismo. Sendo essa fruto de uma longa pesquisa que subsidia e pavimenta o acesso dos trabalhadores do turismo a uma educação profissional de qualidade pedagógica e libertadora, que p'ralém dos saberes técnico pedagógicos também são abordados saberes tradicionais, culturais, político, etc.

Nesse contexto pudemos observar que a Política de Qualificação tem por finalidade a qualificação social e profissional de jovens e adultos que exercem suas atividades de trabalho no turismo. Articulando educação, trabalho e desenvolvimento territorial. Que propõe instigar no trabalhador o pensar criticamente, de forma autônoma, apto a tomar decisões por si. Um proposta de aprendizado ao longo da vida, com possibilidade de elevar a escolaridade gradualmente de seus participantes conforme avance no programa de qualificação.

O plano Nacional de qualificação em Turismo carrega o princípio do trabalho, entendido como processo humano de construção contínua e cumulativa, que se realiza na práxis social, na troca diária lapidando os conhecimentos necessários pra exercer o labor no turismo e assim contribuir pro desenvolvimento do território. Uma proposta de educação a fim de garantir não só a empregabilidade, mas também um pensar criticamente, capaz de um diálogo ativo e ético.

Por seu conteúdo e impactos, a Política de Qualificação no Turismo é compreendida como uma política social, pois deve se referir a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico agudizadas pela crise causada durante o curso da pandemia COVID-19 que acomete a toda a sociedade, e, conseqüentemente aos destinos turísticos nacionais.

A Política Nacional de Qualificação no Turismo tem como princípios o trabalho, este entendido como processo humano que exige reflexão-ação-decisão e deve permitir ao sujeito lidar com imprevistos, assim como exige habilidades técnicas: saberes sobre o ofício e relações produtivas compondo um itinerário formativo (incorporação de valores, crenças culturais e atitudes que perpassam o cotidiano). Também explora o princípio da educação continuada como um processo amplo e ininterrupto que oferece condições variadas para a reorganização e sobrevivência do trabalhador diante das crises do mercado de trabalho. E, o princípio da educação emancipadora, que possibilita a inclusão socioprodutiva, a responsabilidade social e política, e, a interpretação e resolução de problemas.

Desta forma, a política de qualificação profissional é pensada como estratégia de integração, articulação das relações sociais de produção com as questões político-culturais, e, para tanto pautada por um projeto alternativo de desenvolvimento humano considerando recursos como: aprendizagem ao longo da vida; formação em contexto real de trabalho; permissão para futuras mudanças de carreira; atenção às mulheres (formação e oportunidades de trabalho); incentivo: ações de formação pelos empregadores; garantia: direito dos trabalhadores (redução da informalidade); desenvolvimento de uma “inteligência coletiva” (responder aos desafios das crises econômicas e de saúde como a causada pela pandemia COVID-19); favorecer o entendimento da condição humana diante das ameaças ao planeta (processos ambientais, econômicos, ideológicos, sociais); e,

pedagogia problematizadora: saberes acadêmicos X “saber-fazer” (ética e solidariedade).

Como ferramenta integradora, a articulação institucional busca unir as Políticas Públicas de Educação, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento com os entes federativos que participam da política pública, de acordo com o inciso XIX, da Lei Nacional do Turismo (11.771/08), que estipula “promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho”. Também se torna relevante esta articulação para resgate da memória política da localidade, tentando trazer uma continuidade das ações com gestores com formação na área do Turismo, evitando, desta maneira, a atuação pontual pela lógica das políticas que atendam demandas como ocorreu no período dos megaeventos no Brasil.

A compreensão do panorama da qualificação profissional no turismo, assim como outros processos que pressupõe o mapeamento das necessidades das localidades, exige a delimitação do estado da arte, assim como a leitura crítica dos instrumentos levantados para otimizar a interação e superação das limitações existentes. De acordo com Ander-Egg (1995) este tipo de processo apresenta a necessidade de planejamento, para estabelecer linhas de ação com o propósito de alcançar determinados objetivos, mediante o uso eficiente dos meios.

O processo contemporâneo da globalização exige cada vez mais, a governabilidade, comprometida com a garantia dos espaços da dignidade humana, para a ênfase nas práticas sociais da sustentabilidade, encontrando seu campo de ação na complexidade dos arranjos socioculturais e ambientais, processo que inclui necessariamente parceiros da esfera pública e privada, como no caso da implantação da Política Nacional de Turismo (MTur/2018-2022).

Desta forma, os projetos e ações de qualificação devem atender às temáticas emergentes e de inovação para o turismo, orientando ações para públicos considerados prioritários, desenvolvendo estudos, pesquisas, metodologias e tecnologias de formação e qualificação profissional para certificar e/ou normatizar atividades exercidas pelos trabalhadores. A Figura 21 aponta essa síntese metodológica do planejamento da política:

Figura 21: Circulo Virtuoso da Qualificação - Síntese Metodológica



Fonte: MTUR/UnB/CET (2018)

Com uma postura ética de transparência na distribuição e uso dos recursos públicos, esse índice deve indicar o grau de integração entre as políticas de formação profissional, inclusão social e desenvolvimento no território turístico. No intuito de atingir a sua efetividade social, qualquer política de qualificação profissional deve ter como meta gerar oportunidades dignas de trabalho, emprego e renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego, promovendo a inclusão social, a elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação e, a elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade do turismo nacional e das possibilidades de elevação do salário ou da renda dos trabalhadores em turismo.

Avena (2006, p. 213) ressaltava e continua enfatizando que este programa deve, da mesma forma, estimular, motivar estes sujeitos no sentido da sua inserção (reinserção) na Educação formal para iniciarem e/ou retomarem a sua Educação Básica e, assim, construírem-se como pessoas cientes e conscientes dos seus direitos e dos seus deveres. Este pesquisador salienta que, além disso, deve-se pensar em uma Política Pública que inclua um programa permanente de qualificação e requalificação (reconversão) profissional, para proceder à melhoria contínua do nível de qualidade na prestação de serviços nos equipamentos e serviços turísticos. Que a inclusão social, redução da pobreza, o combate à discriminação e diminuição

da vulnerabilidade das populações originárias, seja princípio das ações de qualificação; O aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade, ou o aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo seja expandido, por processos de monitoria e avaliação; A implantação da Política Nacional de Qualificação no Turismo é primordial, pois indicará de modo estruturante o rumo a ser trilhado para a qualificação do setor de turismo no país, a partir da construção de caminhos metodológicos com aplicabilidade real nas diferentes realidades nacionais.

Assim, indica-se a criação de um Sistema Nacional de Qualificação em Turismo conforme Figura 22:

Figura 22: Sistema Nacional de Qualificação em Turismo



Fonte: MTUR/UnB/CET (2018)

Esse trabalho não pretende suprir e nem esgotar as possíveis leituras desses documentos, isso por se tratar de uma política pública de tamanha magnitude. O percorrer desse caminho nos possibilitou reviver o exercício prático da construção de uma política pública de qualificação do turismo, que pela primeira vez teve o sujeito priorizado em detrimento do cientificismo. Um projeto alternativo a agenda neoliberal, voltado para as práticas solidárias, do associativismo, do cooperativismo, do sindicalismo e da economia de base local.

Aqui iniciamos um processo de investigação das possibilidades de inclusão social dos trabalhadores do turismo por meio de uma educação cidadã, e o alcance desse tipo de política pública na construção da cidadania dos atores envolvidos. Constatamos que a PNQT oferece as bases metodológicas e os pressupostos para

a implantação da referida política. Cabe pensar agora em maneiras de pressionar o poder público a fim de garantir a execução da mesma na forma que foi pensada. Que possamos a luz das evidências refletir em novas possibilidades de construção do conhecimento em nossas bases locais. Propondo projetos participativos e qualificados para a qualificação inclusiva e possibilitadora do exercício pleno da cidadania, o desenvolvimento do território e o fortalecimento da democracia, bem como a pesquisa acadêmica na busca do conhecimento concreto por meio da reflexão crítica do mundo do trabalho no turismo e suas relações, a serem desdobrados em novos estudos em um futuro próximo.

## Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo (Org). A Dialética do Trabalho: Escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

ANTUNES, Ricardo. ADEUS AO TRABALHO; ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16 edição. São Paulo: CORTEZ EDITORA, 2018.

ARAÚJO, Mylena R. M de. O ENSINO TÉCNICO DO PROFISSIONAL DE TURISMO NO ÂMBITO DO PRONATEC. IN Seminário Latino Americano de políticas públicas e Turismo. 2016. Disponível em: <https://seminariolatino.turismo.files.wordpress.com/2016/11/grupo-de-discussc3a3o-2-formac3a7c3a3o-pesquisa-e-gestc3a3o-em-turismo.pdf> acessado em 11/02/2021.

BABBIE, E. The practice of social research. 5.ed. California: Wadsworth, ,1989.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENI, Mário Carlos. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Editora Aleph, 2006.

BISPO, F. C. S. Formação Profissional e cidadania: a Contribuição do PRONATEC. Rio de Janeiro: 2015, Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: [24622371.pdf \(aedb.br\)](#) acessado em: 26/10/2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Diretrizes Nacionais de Qualificação em turismo. Brasília: MTur, 2015. Disponível em [mtur\\_book\\_diretrizes\\_para\\_publicacao.PDF \(turismo.gov.br\)](#) acessada em 26/10/2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Política Nacional de Qualificação no Turismo. Brasília: MTur, 2018. Disponível em: [pnqt-pdf \(www.gov.br\)](#) acessada em 26/10/2021.

CAÑADA, Ernest, SUD, Alba, TRABALHO TURÍSTICO E PRECARIDADE. Seminário Virtual Perspectivas Críticas Sobre o Trabalho no Turismo. Dossiê Temático 2, pp. 1-21, 2020.

CARVALHO, Gisélia Lima, PERSPECTIVA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO NO BRASIL (1934-2014) mercator, Fortaleza, V.15, n.1 p.87 - 99, Jan/Mar., 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v15n1/1984-2201-mercator-15-01-0087.pdf> Acessado em 07/04/2020.

CELLARD, André. Análise Documental in POUPART, Jean (org). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3d. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008 p. 295-316.

DESLAURIERS, J. P. (1991). Recherche Qualitative - Guide pratique. Montreal: McGraw-Hill.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EMBRATUR , Instituto Brasileiro de Turismo. Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos, EMBRATUR, Brasília, 2002.

FREIRE, Paulo, A importância do ato de ler: em três artigos que completam. São Paulo: ed. Cortez, 1989.

FREIRE, Paulo, Política e Educação: Ensaio. 5ª. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. Concepção Dialética da Educação. um estudo introdutório. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1983.

GALLOPÍN, G. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. A systems approach. Environmental Modeling and Assessment, v. 1, n. 3, p. 101-117, 1996.

GATTAI, Maria C.P. A Fragilidade da Classificação das Competências e a Eficácia do Perfil Como Instrumento de sua Gestão. São Paulo: USP, 2008.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka Martini. Turismo, Políticas Públicas e Cidadania. São Paulo: Editora Aleph, 2007.

GERMINAL, EDUCAÇÃO E TRABALHO. Sobre o Trilha Jovem – Para uma Publicação Futura. Em <https://germinai.wordpress.com/2009/12/26/sobre-o-trilha-jovem-para-uma-publicacao-futura/> acessado em 11/02/2021.

GUIMARÃES, R. P. Aterrizando una Cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. Santiago do Chile: CEPAL/ILPES, 1998. (Serie Investigación, Documento 18/98, LC/IP/G.120).

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FEICHAS, Susana Arcangela Quacchia. Desafios na Construção de Indicadores de Sustentabilidade. Ambiente & Sociedade. Campinas

v. XII, n. 2. p. 307-323. jul.-dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a07v12n2.pdf> Acessado em 02/04/2020.

HALL, Michael C. Planejamento Turístico: Políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e> acessado em 01/04/2020.

International Recommendations for Tourism Statistics – 2008. Studies in Methods - Series M No. 83/Rev.1. Department of Economic and Social Affairs - Statistics Division United Nations New York: United Nations Publication.

International Tourism Highlights, 2019 Edition. Madrid: UNWTO. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284421152> UNWTO. World Tourism Organization. (2019b).

LAMAS, S.A, SILVA, C.B. da, NASCIMENTO, E. D, IMPACTOS DA COVID-19 NO TRABALHO DO TURISMO NO BRASIL: PERSPECTIVA DOS/AS TRABALHADORES/AS. Seminário Virtual Perspectivas Críticas sobre o Trabalho no Turismo. Dossiê Temático 2. pp. 1 – 16, 2020.

MANFREDI, S.M. Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. Educ. Soc. v.19 n.64 Campinas set. 1998 p. 13-49

MANZINI COVRE, M. L. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2002. 10ª reimpr. da 3ª ed. de 1995.

MARCONI, M A & LAKATOS, Eva M. Técnica de Pesquisa Ed. Atlas, São Paulo, 2002.

MANFREDI, S.M. Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. In SAUL, A.N & FREITAS, J.C (orgs) **Políticas de Qualificação: Desafios atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

MARX, KARL. O CAPITAL. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MELIANI, Paulo Fernando. O PERFIL DA FORÇA DE TRABALHO DO TURISMO DO BRASIL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO DE FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO. Simposio Virtual Perspectivas críticas sobre o Trabalho no turismo. Dossiê temático 2, v.9 pp 0-1-12, 2020.

MOESCH, Marutschka. A produção do Saber Turístico. São Paulo: Contexto, 2000.

MTUR/UnB/CET. Pesquisa Avaliativa dos Arranjos Territoriais possibilitadores da Qualificação do Turismo Nacional. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/qualificacao/politica-nacional-de-qualificacao-no-turismo/pesquisa-avaliativa-pnqt.pdf> acessado em 03/11/2021.

MTUR/UnB/CET. POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO EM TURISMO. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnqt-pdf> acessado em 03/11/2021.

MTUR/UnB\CET/CDS/FE. DIRETRIZES NACIONAIS PARA A QUALIFICAÇÃO EM TURISMO. 2014. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/publicacoes/item/654-diretrizes-nacionais-para-qualificacao-em-turismo.html> acessado em 03/11/2021.

OMT. Organização Mundial do Turismo. (01 de outubro de 1999). Código Mundial de Ética do Turismo. Santiago, Chile: Assembleia Geral da Organização Mundial do Turismo.

PAIVA, V. Sobre o Conceito de “Capital Humano”. **Cadernos de Pesquisa**. n.113. p. 185-191 Rio de Janeiro. Julho/2001.

PACHECO, E. et al. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: limites e possibilidades. In: PACHECO, Eliezer; MORIGUI, Valter (org.). Ensino Técnico, formação profissional e cidadania: a revolução da educação profissional e tecnológica no Brasil. Porto Alegre: Tekne, 2012.

PETO, Lucas Carvalho and VERISSIMO, Danilo Saretta. NATUREZA E PROCESSO DE TRABALHO EM MARX. *Psicol. Soc.* [online]. 2018, vol.30 [cited 2019-08-31], e181276. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822018000100248&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822018000100248&lng=en&nrm=iso)>. Epub Dec 13, 2018. ISSN 0102-7182. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30181276>. acessado em 31/08/2019.

PROENÇA, Luiz Henrique. Educação e Inclusão social. Youtube. São Paulo: UNIVESP, 2015 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BWHMd8FsfIA&list=PLxl8Can9yAHddIplvgdlgfRONBEMDpH2g> acessado em 27/03/2020.

QUIROGA, R. Indicadores de sustentabilidad y desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001.

SANCHO, altair; IRVING, Marta de Azevedo. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. Caderno virtual de Turismo. Vol. 10, nº 3 (2010). Disponível em: [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=27c538b315&attid=0.2&permmsgid=msg-f:1647747013825479479&th=16ddf92dcec74337&view=att&disp=inline&saddbat=ANGjdJ-GIUqSJKQ489tYnpE8uk4djap\\_0y69opp4bxA\\_bU\\_Njl698G\\_sgIDk9cvtbs1UJuO3TD617yxD38ae6vwTH1O0GYs3Sq9aOMfMPDpvaLy-Mj5tsQGrt19caxDOHHLQiNfjG3GBGo0\\_6IBIUgmDtmBR1K1J0i0i492I2Kv\\_hLwdw8sM1o78pUe3ygXkeXnC9jh6PgacuhTrRxbOc\\_EeayD6Q6iQjyepRZF9aCG4EnzOBGzMxsvLKsa-q0XYxjG0P6VhaSYWjv2PRtovF61CT9SMUoGybhWY6q\\_3jNI01mlc6S5L8yeKWvGLX3DkyTUtn7njTK8o63Z-a4b8yvG0yUaC1S2947RaiSn-7-Txj\\_E85w\\_zNLuCCExSiLFHhi\\_tjhmB7Dw2Nd6NpiEAabQE6dDE\\_hKU6jGG0pGHQfzUFIFIPtdyk\\_wKC2XOzJ8znoQGFXOv7y2j\\_MI2SH-N0xO\\_fKXP-cnQdfNKEgHzEzL9G7wudB62jivVKzp\\_s1jvsY1mVbbxx\\_Zaj6n1qUaM-w7RijQ8BsKITJiA46a1QOFzEQ\\_yqvj71Rw1GHQWyFf0sSivMlmsGUM0hdYO25CyQVZmz7qm9G3UkCW8sfDouml5HSvxL6WjLrVHAsyKB-BNvmEZTmcZKUzUW1sBirCpLN3LMYIMUshshqK3Fw9jlfQv6wMhZ2XkWMjr9SE4](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=27c538b315&attid=0.2&permmsgid=msg-f:1647747013825479479&th=16ddf92dcec74337&view=att&disp=inline&saddbat=ANGjdJ-GIUqSJKQ489tYnpE8uk4djap_0y69opp4bxA_bU_Njl698G_sgIDk9cvtbs1UJuO3TD617yxD38ae6vwTH1O0GYs3Sq9aOMfMPDpvaLy-Mj5tsQGrt19caxDOHHLQiNfjG3GBGo0_6IBIUgmDtmBR1K1J0i0i492I2Kv_hLwdw8sM1o78pUe3ygXkeXnC9jh6PgacuhTrRxbOc_EeayD6Q6iQjyepRZF9aCG4EnzOBGzMxsvLKsa-q0XYxjG0P6VhaSYWjv2PRtovF61CT9SMUoGybhWY6q_3jNI01mlc6S5L8yeKWvGLX3DkyTUtn7njTK8o63Z-a4b8yvG0yUaC1S2947RaiSn-7-Txj_E85w_zNLuCCExSiLFHhi_tjhmB7Dw2Nd6NpiEAabQE6dDE_hKU6jGG0pGHQfzUFIFIPtdyk_wKC2XOzJ8znoQGFXOv7y2j_MI2SH-N0xO_fKXP-cnQdfNKEgHzEzL9G7wudB62jivVKzp_s1jvsY1mVbbxx_Zaj6n1qUaM-w7RijQ8BsKITJiA46a1QOFzEQ_yqvj71Rw1GHQWyFf0sSivMlmsGUM0hdYO25CyQVZmz7qm9G3UkCW8sfDouml5HSvxL6WjLrVHAsyKB-BNvmEZTmcZKUzUW1sBirCpLN3LMYIMUshshqK3Fw9jlfQv6wMhZ2XkWMjr9SE4) acessado em 06/04/2020.

SAVIANI, D, Escola e democracia, 33ª. Ed. Campinas, Autores Associados, 2000.

SIMT/IPEA. Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor do Turismo. <https://www.ipea.gov.br/extrator/simt.html> UNWTO. World Tourism Organization. (2019a).

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre: Sociologias, Ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20-27.

SOUZA, H.. Democracia e cidadania. In: RODRIGUES, C. (Org.). Democracia: Cinco princípios e um fim. São Paulo: Moderna, 1996.

TAYRA, Flávio; RIBEIRO, Helena. Modelos de Indicadores de Sustentabilidade: síntese e avaliação crítica das principais experiências. in Saúde e Sociedade v.15, n.1, p.84-95, jan-abr 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/250053948\\_Modelos\\_de\\_indicadores\\_de\\_sustentabilidade\\_Sintese\\_e\\_avaliacao\\_critica\\_das\\_principais\\_experiencias?enrichId=rgreq-7b8eb3c42ae028ec19a673392bc9f576-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI1MDA1Mzk0ODtBUzoxNTAzNjQ5NzYzMjQ2MTdAMTQxMjg2MTIxMjUyMg%3D%3D&el=1\\_x\\_3&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/250053948_Modelos_de_indicadores_de_sustentabilidade_Sintese_e_avaliacao_critica_das_principais_experiencias?enrichId=rgreq-7b8eb3c42ae028ec19a673392bc9f576-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI1MDA1Mzk0ODtBUzoxNTAzNjQ5NzYzMjQ2MTdAMTQxMjg2MTIxMjUyMg%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf) acessado em: 01/04/2020.

TOMAZIN, Mariana. INCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: distanciamento entre teoria e prática do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Estudo de Caso: Aracati e Jijoca de Jericoacoara (CE). Brasília, 2016.

TRENTIN, Fábica; FRATUCCI, Aguinaldo César. POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO NO BRASIL: DA MUNICIPALIZAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO. in BOOK OF PROCEEDINGS VOL. I – INTERNATIONAL CONFERENCE ON TOURISM & MANAGEMENT STUDIES – ALGARVE 2011  
Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1990063/mod\\_resource/content/1/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Turismo%20no%20Brasil%20da%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20regionaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1990063/mod_resource/content/1/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Turismo%20no%20Brasil%20da%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20regionaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf) acessado em 07/04/2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação, São Paulo /SP, Ed Atlas, 1987.

TUNSTALL, D. Developing and using indicators of sustainable development in Africa: an overview, doc mimeo. In: The Network for Environment and Sustainable Development in Africa (NESDA), Thematic Workshop On Indicators Of Sustainable Development. Banjul, Gambia: NESDA, 1994.

Turismo – Importância do ensino superior e da qualificação do turismo no Brasil – 10/04/2019 às 16:00 em <https://www.youtube.com/watch?v=d9nTcYgZm9w> acessado em 09/02/2021.

UNESCO. RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2015: O trabalho como motor do desenvolvimento humano. disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200014.html> acessado em 04/09/2019.

World Tourism Day 2019 (Theme: "Tourism and Jobs — A better future for all"). Madrid: UNWTO. UNWTO. World Tourism Organization. (2010).