

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Curso de Administração Pública

Helena Azevedo Temponi Godinho

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS NO CONTEXTO DO  
PRONATEC TURISMO EM MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2018

Helena Azevedo Temponi Godinho

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS NO CONTEXTO DO  
PRONATEC TURISMO EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Frederico Poley

Belo Horizonte

2018

G585r Godinho, Helena Azevedo Temponi.  
As relações intergovernamentais e os desafios no contexto do  
Pronatec Turismo em Minas Gerais [manuscrito] / Helena Azevedo  
Temponi Godinho. – 2018.  
[13], 67 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

Bibliografia: f. 77-80

1. Turismo – Minas Gerais. 2. Políticas públicas – Minas Gerais.  
3 Federalismo – Minas Gerais. 4. Programa Nacional de Acesso ao  
Ensino Técnico e Emprego Turismo (Pronatec Turismo). I. Ferreira,  
Frederico Poley Martins. II. Título.

CDU 379.85(815.1)

Helena Azevedo Temponi Godinho

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS NO CONTEXTO DO  
PRONATEC TURISMO EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

---

Frederico Poley (Orientador) – Fundação João Pinheiro

---

Caio César Soares Gonçalves (Avaliador), Fundação João Pinheiro

---

Denise Helena Franca Marques Maia (Avaliador), Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de Junho de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço à Deus e à minha família por estarem sempre ao meu lado e por me apoiarem em todas as difíceis decisões que tive que tomar em minha vida. Em especial, agradeço à minha irmã, Luana, por ser meu melhor exemplo de força, garra, superação e pessoa! Agradeço também aos meus amigos, tanto aqueles que me acompanham desde os tempos de colégio quanto aqueles que fiz durante os meus estudos no curso de Administração Pública e que tornaram a minha jornada mais leve e divertida. Gostaria de agradecer à equipe da Diretoria de Capacitação e Qualificação da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, da qual fiz parte durante o período de estágio e que me acolheu da melhor forma possível, me dando apoio, ótimos conselhos (tanto profissionais quanto para a vida) e se provando grandes e verdadeiros amigos! Por fim e não menos importante, agradeço aos meus professores, grandes mestres, que durante esses quatro anos me transmitiram parte do seu vasto conhecimento. Espero ser capaz de colocar em prática tudo aquilo que aprendi!

## RESUMO

O turismo é uma prática que vem se desenvolvendo cada vez mais no mundo, principalmente em um cenário de globalização, que facilita a vida do turista tanto no que diz respeito ao acesso à informação quanto no acesso à enorme gama de destinos ao redor do mundo. É possível estabelecer uma conexão entre o turismo e o desenvolvimento socioeconômico, uma vez que a partir dele observa-se a movimentação de moeda, a geração de empregos, a elevação dos níveis culturais e profissionais, o aumento do consumo de produtos locais e de investimentos nas comunidades locais, entre tantos outros efeitos. Sob a ótica da esfera pública, é interessante para os gestores criarem políticas de incentivo ao turismo como forma de gerar visibilidade local, visibilidade para o governo vigente, e impulsionar a economia ampliando a geração de capital, empregos e os investimentos em infraestrutura. É papel do Estado, então, contribuir para a institucionalização de políticas públicas que incentivem a boa prática do turismo e para que isso aconteça de maneira mais eficiente e eficaz, faz-se necessária uma maior comunicação entre os níveis de governo, uma aproximação entre as agendas dos Estados e municípios, e um maior enfoque nas relações federalistas como forma de se alcançar essa eficiência das políticas públicas. Desta forma, o presente trabalho objetiva estabelecer como se dão essas relações entre União, estados e municípios dentro do estudo de caso do Programa Pronatec Turismo, e para isso passa, principalmente, pela identificação do conceito de políticas públicas e de federalismo e como esses conceitos se relacionam com o bom funcionamento das políticas públicas.

**Palavras chave:** Federalismo, políticas públicas, institucionalização de políticas públicas, turismo.

## **ABSTRACT**

Tourism is a practice that has been developing more and more in the world, especially in a scenario of globalization, which facilitates the life of the tourist both in terms of access to information and access to the huge range of destinations around the world. It is possible to establish a connection between tourism and socioeconomic development, since from it we can observe the movement of money, the generation of jobs, the increase of cultural and professional levels, the increase of consumption of local products and investments in local communities, among other effects. From the perspective of the public sphere, it is interesting for managers to create policies to encourage tourism as a way of generating local visibility, visibility for the current government, and boosting the economy by increasing the generation of capital, jobs and investments in infrastructure. It is the role of the State, then, to contribute to the institutionalization of public policies that encourage the good practice of tourism and to make this happen in a more efficient and effective way, a greater communication between the levels of government, an approximation between the agendas of states and municipalities, and a greater focus on federalist relations as a way to achieve this efficiency of public policies. In this way, the present work aims to establish how these relations between the Union, states and municipalities in the case study of the Pronatec Tourism Program occur, and for this it mainly passes through the identification of the concept of public policies and federalism and how these concepts are related to the proper functioning of public policies.

**Key Words:** Federalism, public policies, institutionalization of public policies, tourism.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MODELO SISTÊMICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
FIGURA 2 – IMPORTÂNCIA DO TURISMO NA ECONOMIA MUNDIAL.....	35
FIGURA 3 – PROGRAMAS ABSORVIDOS PELO PRONATEC.....	43
FIGURA 4 – EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA.....	44
FIGURA 5 – MAPA DO TURISMO BRASILEIRO – REGIÃO DE MINAS GERAIS...55	
FIGURA 6 – MAPA DO TURISMO BRASILEIRO – REGIÃO DE MINAS GERAIS – MUNICÍPIOS CATEGORIZADOS.....	57
FIGURA 7 – MODELO SISTÊMICO DA ELABORAÇÃO DO PRONATEC.....	62
FIGURA 8 – FLUXO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	67

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – FASES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	20
QUADRO 2 – COMPETÊNCIAS PARTILHADAS ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO.....	28
QUADRO 3 – OBJETIVOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC).....	42
QUADRO 4 – PÚBLICO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO.....	42
QUADRO 5 – EIXOS DO GUIA PRONATEC.....	48
QUADRO 6 – FLUXO PRONATEC TURISMO EMPRESA.....	50
QUADRO 7 – FLUXO PRONATEC TURISMO CIDADÃO.....	51
QUADRO 8 – FLUXO PRONATEC TURISMO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	52
QUADRO 9 – OFERTA DE CURSOS DO PROGRAMA.....	53
QUADRO 10 – DEMANDA PARA O PROGRAMA.....	54
QUADRO 11 – FASES DE ELABORAÇÃO DO PRONATEC TURISMO.....	63
QUADRO 12 – FLUXO DE PACTUAÇÃO DE VAGAS.....	64
QUADRO 13 – FLUXO DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA.....	65

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – RELAÇÃO ENTRE TURISMO E ECONOMIA.....	32
GRÁFICO 2 – FINANCIAMENTO PARA O TURISMO, REALIZADO POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS.....	33
GRÁFICO 3 – IMPACTO NO PIB POR SETOR NO BRASIL (2016).....	34
GRÁFICO 4 – EMPREGO TOTAL NO BRASIL NO SETOR DE TURISMO EM MILHÕES (2013 - 2016).....	36
GRÁFICO 5 – EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA EM UNIDADES.....	45

## LISTA DE SIGLAS

EAD – ENSINO A DISTÂNCIA

EPT – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA

FIC – FORMAÇÃO INICIAL CONTINUADA

FIFA – FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE FUTEBOL

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

MDI – MAPA DE DEMANDA IDENTIFICADA

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MEI – MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

MTur – MINISTÉRIO DO TURISMO

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO

PNE – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PNT – PLANO NACIONAL DE TURISMO

Pronatec – PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

RLCC – RECEITA LÍQUIDA DE CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA

SAC – SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

SENAC – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL

SENAI – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL

SENAR – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL

SENAT – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE

SESI – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

SETEC – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

SETEC-MEC – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SETUR – SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO

SETUR-MG – SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS

SIPROTUR – SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO PRONATEC TURISMO

SISTEC – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO  
PROFISSIONAL TECNOLÓGICA

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

WTTC – WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>18</b>
2.1	As políticas públicas e o Brasil .....	22
2.2	Desafios da institucionalização de políticas públicas .....	23
<b>3</b>	<b>FEDERALISMO</b> .....	<b>25</b>
3.1	A Relação do Federalismo com as Políticas Públicas.....	26
3.2	Federalismo no Brasil.....	27
3.3	Federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas .....	29
<b>4</b>	<b>TURISMO</b> .....	<b>31</b>
4.1	Turismo e economia .....	32
4.2	Turismo e desenvolvimento local.....	35
<b>5</b>	<b>QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO</b> .....	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>PRONATEC</b> .....	<b>42</b>
6.1	Programas incorporados pelo Pronatec .....	44
6.1.1	Expansão da Rede Federal .....	44
6.1.2	Brasil Profissionalizado.....	46
6.1.3	Rede e-Tec.....	47
6.1.4	Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem ...	47
6.1.5	Bolsa Formação.....	47
6.2	<b>Pronatec Turismo</b> .....	<b>49</b>
6.2.1	Pronatec Turismo Empresa .....	50
6.2.2	Pronatec Turismo Cidadão .....	51
6.2.3	Pronatec Turismo Desenvolvimento Local .....	52
6.2.4	Pronatec Turismo Social.....	54
6.2.5	Pronatec Voluntário .....	55
6.2.6	MedioTec.....	57
<b>7</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>59</b>
<b>8</b>	<b>O ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA PÚBLICA PRONATEC TURISMO EM MINAS GERAIS</b> .....	<b>62</b>
8.1.	A institucionalização da política pública Pronatec Turismo .....	62

<b>8.2. A descentralização e os desafios frente à execução do Pronatec Turismon em Minas Gerais .....</b>	<b>65</b>
<b>8.3. Análise e acompanhamento do Programa.....</b>	<b>71</b>
<b>9 CONCLUSÃO .....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>78</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>82</b>
<b>Apêndice A – Roteiro de entrevista para gestores municipais .....</b>	<b>82</b>
<b>Apêndice B – Roteiro de entrevista para gestores estaduais .....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se afirmar que no Brasil, as atividades de elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas realizam-se, geralmente, a partir de instrumentos normativos, tais como Leis, Decretos, Portarias, Resoluções das Agências Reguladoras, dentre outros existentes no ordenamento jurídico (AITH, 2013). O presente trabalho visa tratar de maneira geral da institucionalização de políticas públicas, ou seja, como são criadas, planejadas, delineadas, executadas e acompanhadas ao longo do seu funcionamento focando no estudo de caso do Pronatec Turismo, além de como essas políticas públicas são influenciadas pelas relações federalistas entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios). Para Dimaggio e Powell (1983), o processo de institucionalização de políticas públicas é caracterizado pela ampliação do grau de interação entre as organizações, pelo surgimento de estruturas de dominação e por conhecimento mútuo entre os participantes envolvidos na mesma área.

O Brasil, é um país caracterizado pelo modelo político institucional denominado Federalismo, em que vários estados abrem mão de parte de sua autonomia e se unem em prol de um bem maior, de um objetivo em comum, tornando-se uma confederação de estados, uma nação, subordinados à união, mas ainda se mantendo, de certa forma, autônomos e independentes. Diante disso, é possível constatar que o modelo federativo se baseia em uma certa descentralização de poder o que acaba por facilitar, em teoria, a elaboração de políticas públicas que atendam da melhor forma às necessidades da população, uma vez que cada nível de governo possui competências predeterminadas constitucionalmente, ou seja, a Constituição de 1988 delimita e determina qual é o papel de cada ente federativo, União, estados e municípios, no que diz respeito ao provimento de bens e serviços para a população.

O Federalismo é uma denominação feita em relação as unidades da Federação e ao Governo Federal. Ou seja, é um sistema político em que os municípios, estados e o distrito federal, independentes um do outro, formam um todo configurando-se como um governo central e federal, que governa todos os membros acima citados (Guerrero, 2012). Assim o autor afirma que:

O princípio federativo concretiza a ideia de uma forma de descentralização do poder estatal no âmbito de sua territorialidade, buscando uma harmonia na coexistência de diversas ordens jurídicas parciais com uma ordem jurídica central (Guerrero, 2012, p.100).

Dessa maneira, para entender essa institucionalização de políticas públicas e relações entre os entes federativos, de uma maneira mais explicativa, será mostrado nesta pesquisa, um estudo de caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Ministério da Educação (MEC), mais especificamente na área do Turismo, a partir do Pronatec Turismo, que é fruto de uma parceria do Ministério da Educação com o Ministério do Turismo (Mtur).

É nesse sentido que se justifica o presente trabalho, já que irá analisar na prática, através do estudo de caso, como se dão as relações federativas entre os níveis de governo, sua comunicação, suas falhas, seus pontos positivos e negativos no que diz respeito a política em questão. Assim, o tema a ser desenvolvido nessa monografia configura-se na institucionalização de políticas públicas e das relações intergovernamentais entre União, estado e os municípios a partir do programa Pronatec Turismo. Dessa maneira, o presente estudo busca responder ao seguinte problema: Como ocorrem as relações intergovernamentais no programa Pronatec Turismo?

Para responder à questão acima, foram traçados os objetivos do trabalho. O objetivo geral do trabalho é analisar como ocorrem as relações intergovernamentais no Programa Pronatec Turismo. A partir do objetivo geral e para auxílio no desenvolvimento do trabalho, foram elaborados os objetivos específicos, que são:

- a) Identificar e analisar o conceito de políticas públicas e a forma como estas são institucionalizadas;
- b) Identificar e analisar o Federalismo Brasileiro e sua relação com o bom funcionamento das políticas públicas.
- c) Identificar e analisar o processo de institucionalização do Programa do Pronatec Turismo.

A construção deste trabalho será realizada com base no desenvolvimento de um referencial teórico que dará o embasamento necessário para responder o problema de pesquisa, os objetivos e para realizar a análise da pesquisa em questão. Além desta introdução, o trabalho é composto por mais sete capítulos. O capítulo dois abordará sobre as políticas públicas e seu processo de institucionalização; O capítulo três discorre sobre o Federalismo, abordando os tipos de Federalismo, sua relação com as políticas públicas e sobre o Federalismo no Brasil; No capítulo quatro serão discutidos os conceitos de turismo e sua influência na economia e no desenvolvimento

local; No capítulo cinco serão abordados os conceitos de qualificação e capacitação e a sua importância para o meio turístico; No capítulo seis a abordagem é voltada para o Pronatec de uma maneira geral e para o Pronatec Turismo mais especificamente; No capítulo sete será apresentado o tratamento metodológico desse trabalho; No capítulo oito será apresentada a análise e resultados do trabalho e por fim, no capítulo nove são apresentadas as conclusões finais deste estudo.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se dizer que o termo 'políticas públicas' é algo recente no âmbito do conhecimento e tem seu surgimento, seus primeiros estudos na área acadêmica, nos Estados Unidos que, inicialmente, não explora em sua análise o papel do Estado mas sim as ações dos governos propriamente ditas. Anterior a isso, as políticas públicas eram vistas e entendidas, na Europa como, nada mais nada menos, que um produto das ações do Estado (SOUZA, 2006).

Ainda segundo Souza (2006), a base das políticas públicas contou com a elaboração de alguns conceitos importantes por quatro pesquisadores da área, H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936 apud SOUZA, 2006) introduz o conceito de *policy analysis*, ou análise de políticas públicas, de forma a criar uma ponte entre o conhecimento científico e aquilo que de fato era executado pelo governo, buscando estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo, gerando um questionamento de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Simon (1957 apud SOUZA, 2006) trata dos *policy makers*, ou seja, aqueles que elaboram as políticas públicas e como estes estão limitados à sua racionalidade. Para o autor, essa limitação dos agentes públicos é fruto da falta de conhecimento racional, ou seja, de informações incompletas/imperfeitas, do tempo para a tomada de decisões e do auto-interesse desses agentes, por exemplo. A solução para esses reguladores de racionalidade proposta pelo autor, seria a elaboração de um sistema com regras, deveres e direitos visando enquadrar o comportamento dos atores e modelar esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Já Lindblom (1959; 1979 apud SOUZA, 2006) promove um outro foco à análise de políticas públicas diferente da racionalidade dos atores. Segundo o autor, devem ser incorporados ao estudo das políticas as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Desta forma, o autor insere na equação outros elementos que acabam influenciando também nas políticas públicas como as eleições, as burocracias, os partidos e os grupos de interesse, além da racionalidade dos agentes públicos já citada anteriormente pelos outros pesquisadores.

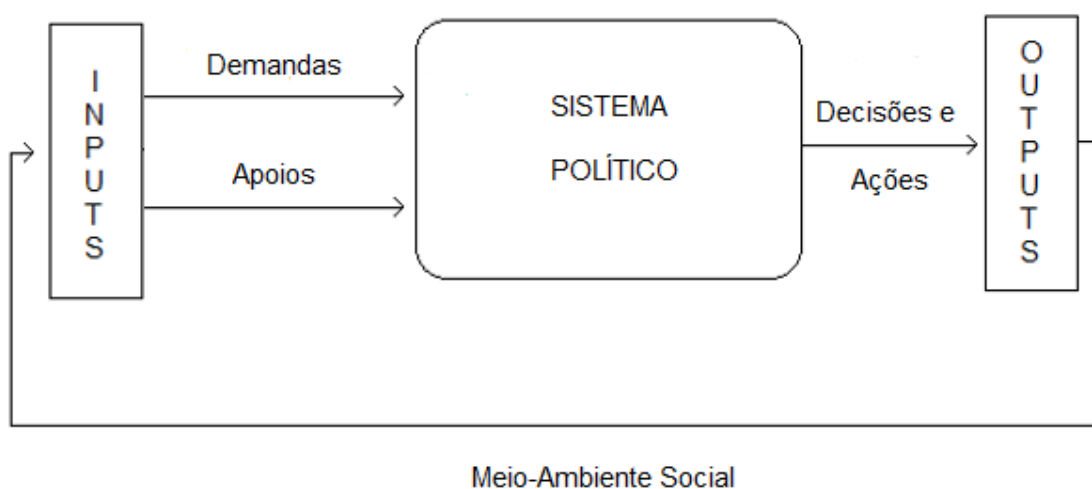
Easton (1965 apud SOUZA, 2006) por sua vez, estabelece que as políticas públicas são o produto da relação entre formulação, resultados e ambiente. Para ele,

as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Faria (2003), afirma que inicialmente:

a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. (FARIA, 2003, p. 21)

**FIGURA 1 – Modelo sistêmico das políticas públicas**



Fonte: Easton (1970)

Alguns outros autores estabelecem os aspectos que devem ser estudados acerca do assunto “análise de políticas públicas”. Segundo Melo (1999), no âmbito da análise de políticas públicas três pontos devem ser levados em consideração. São eles: I) as instituições políticas; II) as políticas setoriais, que buscam analisar o processo político em sintonia com as problemáticas internas às próprias áreas setoriais; e III) a avaliação das políticas públicas.

Já de acordo com Faria (2003) as políticas públicas devem ser estudadas parcialmente de acordo com cinco linhas de pensamento:

(1) A institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento. (FARIA, 2003, p. 22)

Desta forma, é possível ter uma noção da amplitude do conceito de políticas públicas que por sua vez não deve ser considerado como algo concreto e inflexível.

Para Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, nem melhor, definição do que seja política pública”, porém é interessante observar que de todos os conceitos apresentados anteriormente, nenhum deles exclui o sentido do outro, muito pelo contrário, todos eles se complementam e acabam formando um entendimento da essência daquilo que a política pública representa”.

O envolvimento de diversos fatores e atores nos estudos de seu conceito acaba aproximando a política pública da política social, isto porque a primeira envolve concepções e teorias do campo da sociologia, da ciência política e da economia, além de gerarem impactos diretos na sociedade.

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

Buscando aprofundar um pouco mais na análise das políticas públicas de maneira geral, é necessário conceituar alguns tópicos intrínsecos ao assunto da *policy analysis* que irão possibilitar, neste caso, um melhor entendimento das políticas públicas (FREY, 2009).

Em sua pesquisa, Frey (2009) expõe dois conceitos importantes que nos ajudam a entender melhor o cenário das políticas públicas e todo o contexto em que elas acontecem. Sendo assim o autor fala de *policy networks* e *policy cycle*, que são como os aspectos que influenciam na formulação dessas políticas.

A *policy network*, representa a interação de todas as instituições envolvidas na produção de uma política pública e sua posterior implementação. Este novo conceito apresentado se faz importante no momento de se analisar uma política pública uma vez que se relacionam com processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa (FREY, 2009).

O que o autor quer dizer com isso é que essas instituições que compõem a *policy network* criam barreiras de acesso altas ou baixas no que tange a formulação e execução de políticas públicas, ou seja, no caso de barreiras altas, poucos agentes estão envolvidos e isso cria uma relação mais intensa de institucionalização, enquanto que no caso de barreiras baixas há um envolvimento de mais agentes o que configura uma pulverização maior quanto à intensidade das relações destes agentes.

Por fim, o outro conceito abordado por Frey em sua pesquisa é o de *policy cycle*, que nada mais é do que um apanhado de todas as 'fases' da elaboração de uma política pública. No quadro abaixo estão representadas as principais fases destacadas como imprescindíveis pelo autor:

**QUADRO 1 – Fases para a elaboração de uma Política Pública**

<i>Policy cycle</i> - Fases para a elaboração de uma Política Pública	
<b>Percepção e definição de problemas</b>	Nesta fase, o analista de políticas públicas identifica dentre inúmeros <i>issues</i> (problemas, questões) aquele que se mostra mais apropriado para um tratamento político. Essas questões podem ser percebidas e destacadas por grupos sociais isolados, por políticos, grupos de políticos, pela própria administração pública. A mídia e outras formas de comunicação política e social contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.
<b>Agenda (setting)</b>	É decidido se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema projeto de se impor na arena política.
<b>Elaboração de programas e decisão</b>	É escolhida a melhor alternativa de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes.
<b>Implementação de políticas</b>	Nesta fase o objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê. De maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados.

<p><b>Avaliação de políticas</b></p>	<p>Apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.</p>
--------------------------------------	--

**Fonte: Adaptado de FREY, 2009.**

## **2.1 As políticas públicas e o Brasil**

O estudo das políticas públicas no Brasil é algo ainda considerado recente, onde é possível perceber que existe um maior foco no que se refere à análise de estruturas e instituições e na caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais específicas (FREY, 2009).

É datado, então, que esta área de estudos tem seu surgimento marcado no período de transição entre o autoritarismo e a democracia, que se deu no país da década de 70 para a década de 80. Coincidentemente, este período também marca o processo de institucionalização das ciências sociais, ou seja, este assunto também passou a ser foco de estudos por instituições especializadas. O momento histórico a que o país estava submerso acabou por definir as agendas de pesquisas que buscavam criar uma relação entre as políticas públicas, as ciências sociais e os desafios de democratização característicos da época (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Neste período de busca de uma identidade para o Brasil, o país passou por reformas do sistema de proteção social – dando enfoque às políticas de saúde, educação, assistência social –, reformas econômicas, de distribuição de competências entre os níveis de governo, entre diversas outras que passaram a integrar o corpo da nova Constituição Federal do Brasil. A partir desse novo foco da realidade do país, mais voltado para o lado social, a ideia de se estudar as ações do governo para atender às especificações da Constiuição passou a ser ainda mais palpável, gerando uma proximidade entre o estudo das políticas públicas e a agenda política do Estado (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Melo (1999) destaca em sua pesquisa sobre as políticas públicas no Brasil que a primeira geração de trabalhos voltados para este foco buscava discussões acerca de temas como o autoritarismo, clientelismo e corporativismo, que eram realidades da época, mas que não eram realizados com o objetivo de discutir as relações do Estado com a sociedade, mas as ações do Estado em si. Porém, a partir da reforma da Constituição e da mudança de foco das ações do governo, esses estudos passaram a ter um caráter mais voltado para o *policy making*, ou o processo de formulação dessas políticas públicas, tomando sempre como variável os regimes políticos específicos: o regime burocrático autoritário; o populismo e o corporativismo autoritário do Estado Novo.

## **2.2 Desafios da institucionalização de políticas públicas**

O ato de avaliar uma política pública no Brasil é considerado algo também recente na história do país, e no caso desta pesquisa serão destacados os desafios de institucionalização das políticas públicas sociais, já que o Pronatec de maneira geral é considerado como tal. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 118), “a avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 80 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais”.

O ato de avaliar uma política pública acaba gerando resultados que nos possibilitam apontar “erros” ao longo da institucionalização e da execução dessas políticas e até mesmo barreiras e desafios que acabam dificultando a implementação da mesma e sua consequente eficiência e eficácia.

Weaver e Rockman (1993, apud ARRETICHE, 2004) apontam alguns desses desafios e os relacionam ao modelo de gestão recorrente no Estado. Segundo os autores, o alto grau de descentralização de poder, e a própria descentralização tributária, presentes no país em questão, que no caso Arretiche relaciona ao Brasil, acabam dificultando a coordenação dos objetivos das políticas implantadas, de forma a criar uma possível falha na comunicação entre os níveis de governo no que diz respeito à logística da política pública. Ainda segundo os autores, a descentralização gera uma superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo.

Alguns outros desafios à implementação de políticas públicas e que estão mais associados ao bom funcionamento das políticas, após elas serem elaboradas e colocadas em prática, são destacados por Figueiredo e Figueiredo (1986) como:

baixa participação dos beneficiários, reais ou potenciais, nas diferentes fases do programa, aí incluída a inexistência de canais institucionais através dos quais a população possa se expressar, encaminhar sugestões e demandas ou influir no processo de decisão ou implementação; centralização, tanto na formulação, implementação e na organização administrativa ou em outros aspectos relacionados ao programa, quanto no processo político com repercussões diretas sobre estes, e uso político e/ou clientelístico do programa, para fins eleitorais e/ou de apoio político (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 119).

Por fim, como apresentam Figueiredo e Figueiredo (1986) em conformidade com o que já foi discutido por Arretche (2004), há que se levar em consideração que a falta de integração entre os agentes responsáveis pela implementação de um programa também dificulta sua implantação e execução, e isso é muito observado no caso do Brasil pós Constituição de 1988, em que o grau de descentralização do país aumentou e os municípios passaram a ser unidades federativas autônomas.

### 3 FEDERALISMO

O federalismo pode ser definido de maneira simplificada como uma maneira de organizar o poder em territórios, de forma a melhor articular o próprio poder nacional, dando autonomia aos subníveis de governo regional e local (AFFONSO; SILVA, 1996).

Segundo esta linha de raciocínio, em um estudo realizado por Abrucio e Franzese (2007), os autores afirmam que:

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

Ainda segundo os autores, esta união entre os níveis de poder configura-se em uma maneira de se combinar o compartilhamento da soberania territorial com a coexistência dos diversos governos dentro de uma mesma nação, de maneira mais contratual do que hierárquica, onde objetiva-se estabelecer uma divisão de funções e poderes entre os estados dando-lhes, simultaneamente, uma certa autonomia e interdependência da nação como um todo.

A federação é considerada, portanto, uma “coluna vertebral” que sustenta as bases representadas na Constituição, que por sua vez se apoiam em complexas estruturas de subníveis de governo que se vêem ao mesmo tempo autônomos e integrados (CARNEIRO, HOFMEISTER, 2001).

Para podermos entender um pouco mais sobre os motivos que levam uma nação a se subdividir em níveis de governo, de certa forma autônomos, Abrucio e Franzese (2007) elaboram uma simples explicação de que o federalismo é geralmente adotado pelos países em duas situações. A primeira delas é no caso de grandes extensões territoriais, onde há possibilidade de uma grande diversidade física e heterogeneidades ligadas a questões culturais, linguísticas, diferenças étnicas e disparidades socioeconômicas, por exemplo. Já a segunda situação está diretamente associada à “ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território”.

É interessante enfatizar, então, o caráter descentralizador presente no modelo federalista, uma vez que este é definido por Jacobi (1983, apud TRINDADE, 2009)

como uma transferência de poder do centro da unidade central de uma organização para suas unidades subalternas, e em complemento a esta definição Trindade (2009, p. 39) acrescenta que a descentralização nada mais é do que “dotar de competências e recursos, organismos intermediários para que possam desenvolver suas administrações com mais eficiência e mais próximos dos cidadãos e grupos sociais”. Com a definição de federalismo já definida, surge o questionamento de como se dá a institucionalização deste modelo de nação. Sendo assim, ressalta-se que o pacto federativo se dá, principalmente, por vias de Constituição, sendo esta uma das várias formas de legitimação e cumprimento do pacto.

Além da Constituição, é necessário estabelecer freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre eles, objetivando evitar uma grande centralização de poder em um só ente e ao mesmo tempo evitando a fragmentação oligárquica do mesmo, ou seja, através da institucionalização do federalismo busca-se um equilíbrio de controle mútuo entre os pactuantes. Ainda, para que o sistema federalista funcione de maneira fluida e harmônica, é importante estabelecer incentivos à cooperação e regimes de decisão conjunta das esferas envolvidas. Desta forma, levando-se em consideração como se dá o funcionamento de uma Federação, é importante ressaltar que o êxito das políticas públicas de um Estado federativo “depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO, FRANZESE, 2007, p. 2).

A descentralização trazida pelo federalismo, no caso do Brasil, é reproduzida mais recentemente pela Constituição de 1988, que em seus artigos 23º e 24º estabelecem as divisões de competências entre União, estados e municípios, e essas divisões se aplicam a todos os tipos de políticas, programas e ações implementadas pelo poder público.

### **3.1 A Relação do Federalismo com as Políticas Públicas**

Pode-se dizer que o federalismo, por ser um modelo de separação de competências e que gera independência para que os subníveis de governo tomem suas próprias decisões, está diretamente relacionado com a forma como as políticas

públicas são desenvolvidas, implantadas e até mesmo na forma como elas impactam no ambiente em que atuam.

A forma como as esferas de governo que compõem a federação se relacionam, e a sintonia com que esse relacionamento acontece dizem muito sobre o grau de funcionamento das políticas públicas implantadas, e ainda o grau de participação entre cada entidade se dará através do grau de descentralização ocorrido a federação (OLIVEIRA, 2008), ou seja, uma distribuição de competências bem delineada, o envolvimento e a atuação de cada subnível de governo nas ações, programas e políticas públicas do Estado é decisivo para a boa execução – e consequentemente bons resultados – dos mesmos.

De acordo com Arretche (1998), o sucesso de uma política pública, em especial aquelas implementadas pela União, depende em grande parte deste alinhamento entre os entes federados, além da disponibilização das condições necessárias para que estes exerçam seu papel e possibilitem o bom andamento da política. Para que isso aconteça, as estratégias de indução do governo central devem ser muito bem elaboradas e colocadas em prática, de forma a garantir a adesão dos outros níveis de governo – estaduais e municipais – e o bom cumprimento do seu papel no âmbito da política pública executada.

Em completude à autora, Oliveira (2008) constata que deve haver, portanto:

um esforço das esferas governamentais em investir na cooperação vertical entre suas entidades, trabalhando em conjunto para o desenvolvimento regional. A municipalização torna-se efetiva a partir do momento em que suas ações são apoiadas e incluídas em projetos federais e estaduais (OLIVEIRA, 2008, p. 48).

### **3.2 Federalismo no Brasil**

O Brasil possui uma extensão territorial muito ampla e consequentemente uma grande diversidade política, cultural, histórica e que requer atenções especiais em determinadas regiões, algumas necessitando mais de políticas sociais do que outras, políticas desenvolvimentistas, entre tantas outras que variam de acordo com as características regionais do país. A Constituição de 1988 representa, então, um grande marco para a Federação brasileira, em que se estabelece um sistema político mais descentralizado e mais focado no desenvolvimento de políticas públicas sociais. Analisando o caso brasileiro, temos que:

duas características chamam a atenção na estrutura federativa desenhada pela Constituição Federal de 1988: uma forte diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo (FRANZESE, ABRUCIO, 2013, p. 366).

Ainda segundo Franzese e Abrucio (2013), com a Constituição de 1988 veio a sensação de democracia uma vez que houve um aumento da descentralização, a delegação de responsabilidades para os subníveis de governo, e uma conseqüente aproximação da população do cenário sociopolítico, facilitando a comunicação e fiscalização entre demandantes e dos ofertantes de bens e serviços públicos.

A federação brasileira passa a ser um sistema político constituído por três esferas de governo, uma vez que inclui os municípios na equação federativa e com isso confere a eles um certo grau de autonomia que antes não lhes era considerado.

Embora a noção triádica de federalismo tenha se estabelecido constitucionalmente, a distribuição de poder nem sempre é simétrica entre os níveis de governo. (...) a configuração socioeconômica e administrativa dos governos locais é extremamente heterogênea, e muitos deles têm pouca capacidade de exercer sua autonomia. Não obstante, a diretriz constitucional foi muito clara: preferencialmente, as principais políticas públicas deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, senão na formulação, pelo menos na implementação. Desse modo, mesmo com fragilidades institucionais e no plano material, os municípios tinham se tornado atores-chave no Estado de Bem-Estar Social brasileiro (FRANZESE, ABRUCIO, 2013, p. 367).

A divisão das competências entre as esferas de governo no Brasil estão explicitadas na Constituição de 1988 em seus artigos 23º e 24º, porém essa divisão não se faz completamente clara e explícita quanto aos papéis a serem assumidos pelos entes, ou seja, o texto constitucional não estabelece especificamente quais são as competências comuns entre as esferas de governo, não explicando o verdadeiro papel de cada esfera. Sendo assim a execução das políticas públicas desenvolvidas passa a ser compartilhada entre União, estados e municípios.

Lê-se nos artigos supracitados que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (BRASIL, 1988).

Ainda analisando os artigos descritos na Constituição e embasando o que foi dito, é possível notar a nível de “curiosidade” que a esfera municipal não é citada no artigo 24, mas que logo no artigo 30, inciso II ela é incluída novamente: “Art. 30. Compete aos Municípios: II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988).

O quadro a seguir representa, segundo Souza (2005, p. 112), que “a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis”.

### QUADRO 2 - Competências partilhadas entre os níveis de governo

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

Fonte: BRASIL (1988).

Ainda segundo Souza (2005, p. 112), a discussão que surge em torno dessa questão se resume em “qual nível é responsável por qual política ou serviço público”, e acaba caindo numa questão que será discutida mais para frente, denominada de “jogo de empurra”.

### 3.3 Federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas

A Constituição Federal brasileira associa a disponibilização de políticas públicas sociais com a fragmentação dos níveis de governo, porém não é o que acontece, uma vez que no Brasil a Constituição não cria especificações quanto à divisão de competências dos níveis de governo. Esta característica típica da

Constituição brasileira cria, desta forma, um paradoxo quanto à implementação de medidas de bem estar social e desconstrução das mesmas, isto porque os níveis de governo, apesar de descentralizados, estão ligados, todos, de maneira indeterminada à execução das políticas públicas, e como consequência disso cria-se uma situação de “jogo de empurra”, em que como as competências não são bem definidas, os entes federativos “empurram” as responsabilidades sobre as políticas públicas uns para os outros (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

É interessante ressaltar ainda que este tipo de fenômeno pode vir a acontecer, também, a nível horizontal, entre instituições que se inserem em um mesmo nível de governo. No jogo de empurra o lado mais fraco é aquele que encontra-se em desvantagem e como consequência acaba sendo sobrecarregado de obrigações. No caso do federalismo brasileiro, o papel de lado mais fraco é assumido pelos municípios, que acabam assumindo responsabilidades dos estados e às vezes até mesmo da União e não recebem insumos suficientes para fazê-lo. Além disso, por serem a esfera de governo mais próxima da população, a rede municipal é ainda pressionada e cobrada constantemente pela sociedade, que personifica nos municípios a ideia de Estado, governo provedor.

Em meio a este quadro de sobrecarga dos níveis municipais de governo, surge uma dúvida maior quanto à participação dos estados no cenário das políticas públicas sociais. A questão é que esta esfera de governo não se articula bem com as outras esferas (PEREIRA, 2012). Existe uma certa dificuldade por parte dos estados em se inserir na atuação conjunta das políticas aplicadas a seus municípios. Ainda segundo Pereira (2012, p. 9), “em muitas políticas o governo federal atua diretamente com os municípios, sem passar pelo poder estadual, que poderia ser peça importante na coordenação das políticas e também apoiar os municípios na gestão dos programas”. Diante deste cenário e de acordo com Obinger, Leibfried e Castle (2005, apud FRANZESE, ABRUCIO, 2013, p. 376) “não apenas o federalismo impacta as políticas públicas, mas as próprias políticas também fazem diferença”.

## 4 TURISMO

Dentro deste contexto de discussão do federalismo associado à descentralização e às políticas públicas, apesar de o turismo não ser uma área de atuação do governo tão visada quanto saúde e educação, o Estado ainda assim busca desenvolver o setor por meio de ações articuladas por suas instituições representantes dentro de cada esfera de governo: o Ministério do Turismo (MTur) como a União, as Secretarias de Estado de Turismo (SETUR) como os estados, e as organizações municipais responsáveis pelas questões turísticas locais como os municípios.

Essa disposição descentralizada da administração pública no âmbito do turismo nos mostra de forma prática o desenho da federação e como cada ente deve agir diante de uma política de turismo, seja ela nacional – em que cada esfera de governo é responsável por uma etapa da política – ou seja ela de caráter mais local.

O turismo é uma prática extremamente antiga e que não tem uma única definição. Segundo Barros e Silva (2008, p. 2), “a atividade turística deve ser entendida pelo deslocamento de pessoas, de uma região à outra, por tempo limitado, com o objetivo de satisfazer uma ou mais necessidades, retornando posteriormente ao seu local de origem”.

Para McIntosh (1993, apud SILVA; BRAGA FILHO, 2008, p. 1063) o turismo se caracteriza, de um ponto de vista qualitativo, “como a ciência, a arte e a atividade de atrair e transportar visitantes, alojá-los e cortesmente satisfazer suas necessidades e desejos”, definição esta que vem a ser questionada por Siviero (2006), uma vez que o turismo não pode ser considerado como uma ciência, visto que não é proveniente de uma teoria mas de uma realidade espontânea que é observada e analisada por diversas áreas de conhecimento.

De acordo com a Organização Mundial de Turismo (OMT), citada por Serra (2015), o turismo nada mais é do que a atividade do viajante que visita uma localidade fora de seu entorno habitual, por período inferior a um ano, e com propósito principal diferente do exercício de atividade remunerada por entidades do local visitado.

Diante das definições explicitadas, é interessante ressaltar que em todas elas o deslocamento de pessoas de um destino para outro é comum, e isso nos leva a crer que a atividade turística envolve, independente do ponto de vista analisado, a movimentação de pessoas – turistas – e conseqüentemente uma certa movimentação

da economia, dado que ao chegar em um lugar novo o visitante irá comer, se hospedar, gastar dinheiro.

É no intuito de receber bem essas pessoas que o governo deve intervir disponibilizando serviços e condições para a prestação dos mesmos – através de políticas públicas, programas e ações – de forma que estes forneçam todo o necessário para que o turista tenha suas necessidades supridas de maneira eficiente e acolhedora, e que possam de certa forma refletir positivamente na imagem local frente à diversidade de destinos turísticos no mundo.

O turismo age, além de uma forma de lazer e divertimento, como uma integração entre povos e culturas diferentes, o conhecimento de coisas novas e seu entendimento, de forma a unir povos de diferentes partes do mundo dado a sua expansão com a globalização e as novas facilidades de comunicação, transporte, informações, etc.

Desta forma, Costa e Reis (2008) afirma que é de extrema importância que haja um desenvolvimento de políticas e incentivos na área turística que possibilitem o desenvolvimento local e simultaneamente a qualidade e eficiência na prestação de serviços, seja através de incentivos financeiros do governo, ou em assistência – através, por exemplo, de controles de qualidade.

Sendo assim, é esperado que o governo intervenha no setor turístico de forma a explorar seu potencial socioeconômico e garantir o desenvolvimento da região afetada e da população, gerando a movimentação da economia local, geração de empregos e também de capital.

#### **4.1 Turismo e economia**

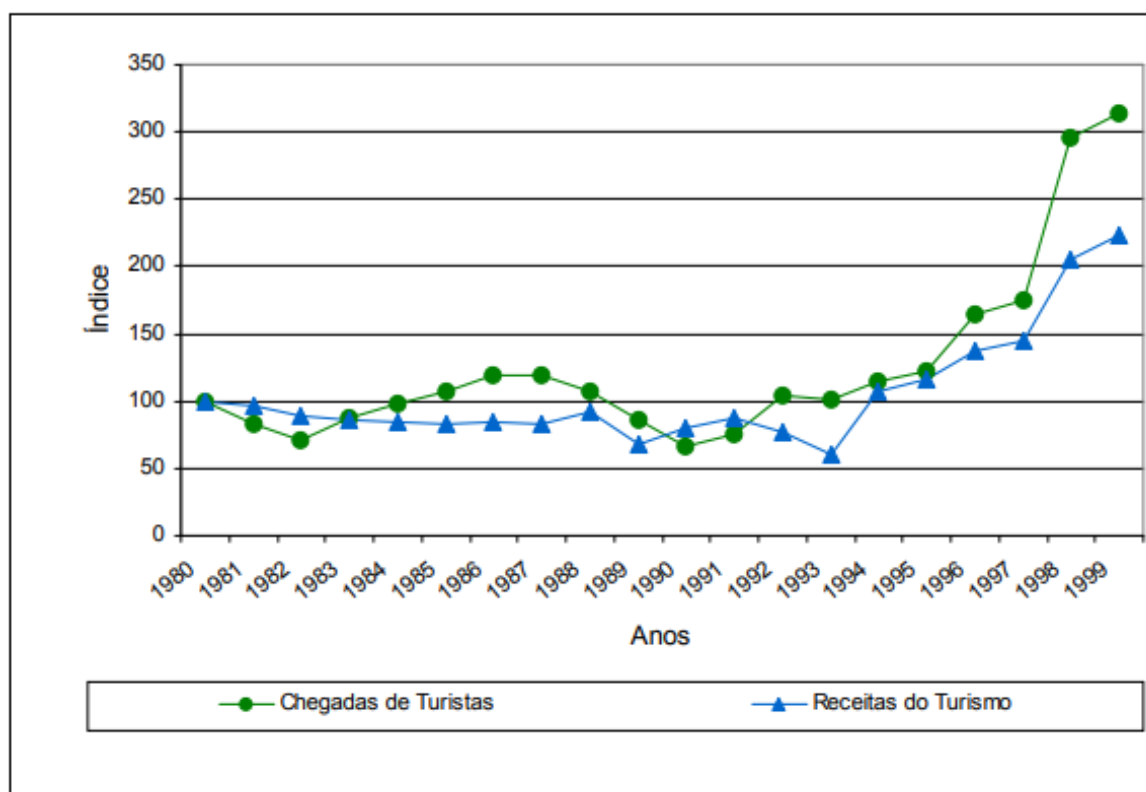
Dada a definição de turismo e a movimentação – tanto de recursos quanto de pessoas – que esta traz consigo, é possível estabelecer uma grande relação entre o turismo e o desenvolvimento da economia. A movimentação no fluxo de turistas envolve muito mais do que apenas um passeio em uma nova localidade. Uma vez que o turista se desloca de um lugar para outro ele interfere diretamente na economia local, dado que precisa pagar para se hospedar, para se alimentar em restaurantes, para se locomover, e por trás de todas essas atividades estão pessoas trabalhando e

gerando renda. De acordo com Gorldner et al. (2002, apud SILVA; BRAGA FILHO, 2008, p. 1071), o turismo acontece como:

uma força econômica poderosa que proporciona emprego, divisas, renda e receitas de impostos. Os geradores de impacto econômico para uma cidade, um estado, uma província, um país ou destino, são os visitantes, seus gastos e o efeito multiplicador (BRAGA FILHO, 2008, p. 1071).

O Gráfico 1, apesar de fazer referência ao período que vai de 1980 a 1999, nos mostra claramente como as receitas geradas pelas atividades turísticas acompanham a chegada e a movimentação dos turistas, comprovando a relação entre esses dois indicadores.

**GRÁFICO 1 – Relação entre turismo e economia**

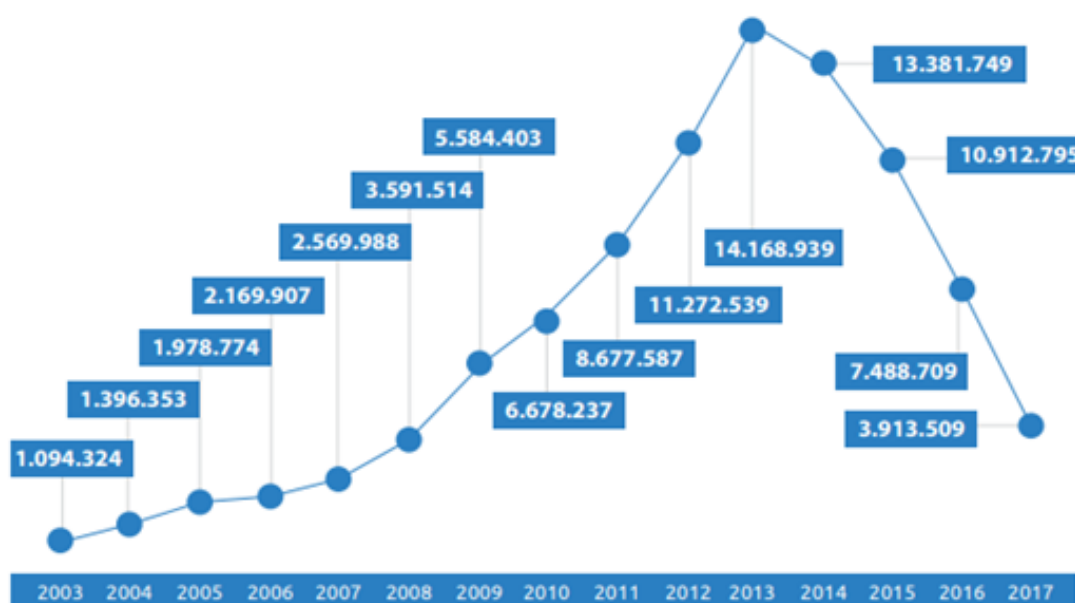


Fonte: Casimiro Filho (2002, p. 17).

Diante deste cenário do potencial turístico e sua influência na economia, o setor vem sendo cada vez mais trabalhado pelo governo e tem se consolidado como atividade econômica relevante para as cidades brasileiras (D'AGOSTINI; ABASCAL, 2016). Ainda segundo as autoras, o governo vem tentando “estimular o setor por meio de financiamentos, obras de infraestrutura e campanhas publicitárias como forma de fortalecimento do mercado interno, sendo esta uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico” (D'AGOSTINI; ABASCAL, 2016, p. 1).

No Gráfico 2, estão representados os gastos com financiamento das instituições federais no setor turístico no Brasil, no período de 2003 a 2017. É interessante observar que existe um crescimento dos investimentos em turismo ao longo dos anos, crescimento este que se nota mais alto nos anos de 2013 e 2014 devido ao período de Copa do Mundo, sediada pelo Brasil, em que realmente os gastos com o setor se fizeram mais necessários.

**GRÁFICO 2 – Financiamento para o turismo, realizado por Instituições Financeiras Federais**

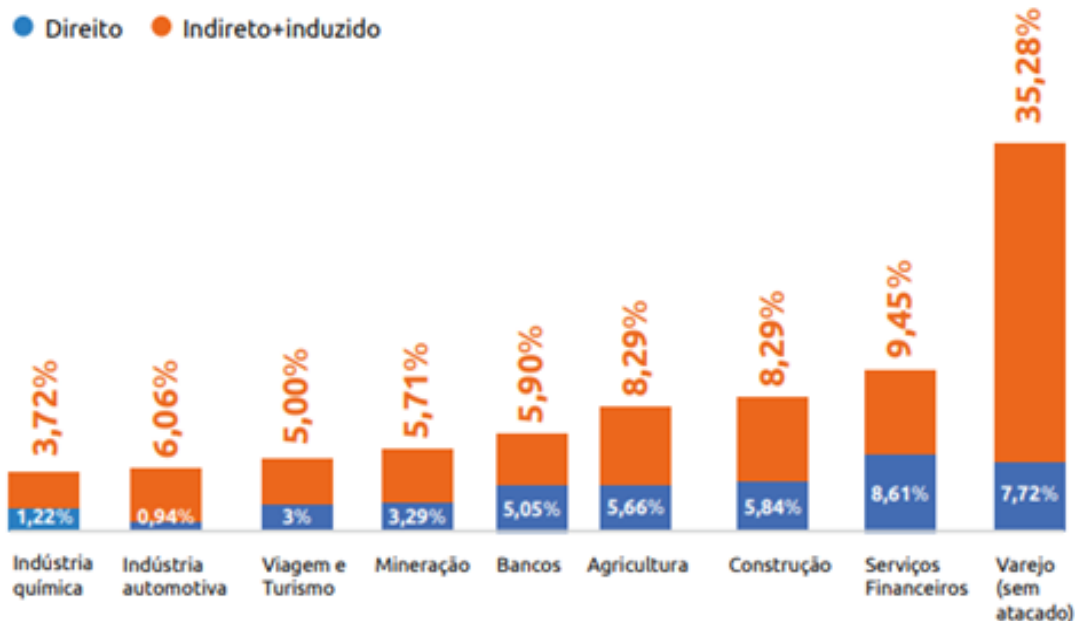


Fonte: PNT (2018, p. 38)

Segundo a Organização Mundial de Turismo (2017, apud PNT, 2018), no ano de 2016 a participação direta do turismo na economia do país correspondeu a 3,2% do PIB, o que corresponde a aproximadamente US\$ 56,8 bilhões, e olhando da perspectiva das contribuições totais do setor esses valores aumentam para US\$ 152,2 bilhões que equivalem a 8,5% do PIB nacional. A previsão disposta no Plano Nacional de Turismo de 2018 é que no ano de 2027 a contribuição total do turismo na economia aumente para 9,1% do PIB, ou US\$ 212,1 bilhões.

A partir do Gráfico 3, é possível notar ainda a participação do turismo, direto ou indireto, por setor, no PIB do país, sendo o setor de varejo o mais influente entre os demais setores.

**GRÁFICO 3 – Impacto no PIB por setor no Brasil (2016)**



Fonte: PNT (2018, p. 27).

## 4.2 Turismo e desenvolvimento local

Uma vez traçada a relação entre o turismo e a economia, surge a ideia de uma nova correlação que se baseia no turismo como agente de desenvolvimento socioeconômico e local.

a atividade turística pode impulsionar o desenvolvimento de investimentos locais e/ou regionais em serviços públicos de transporte e infra-estrutura, incluindo estradas, aeroportos, portos, eletricidade, esgotos, água potável e comunicações (MOSER, 2016).

De uma forma mais geral, olhando do ponto de vista mundial, a Organização Mundial de Turismo, OMT (2017, apud PNT, 2018) destaca ainda, na Figura 2, a importância do turismo na economia e dispõe que:

esses dados confirmam a capacidade do setor, que, mesmo em meio a desafios econômicos e políticos, movimentou US\$ 7,6 trilhões em 2017, representando 10% de toda a riqueza gerada na economia mundial, conforme dados da World Travel & Tourism Council (WTTC). Além disso, o setor de turismo é responsável por 292 milhões de empregos, o equivalente a 1 em cada 10 na economia global (PNT, 2018, p. 23).

**FIGURA 2 – Importância do turismo na economia mundial**



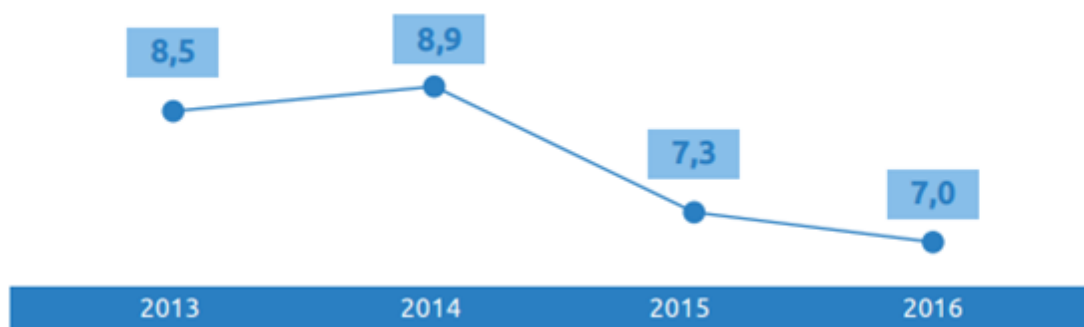
Fonte: PNT (2018, p. 23).

O desenvolvimento da atividade turística proporciona a geração de empregos, que conseqüentemente acarreta em uma melhor distribuição de renda (SILVA; BRAGA FILHO, 2008) e atrai maiores investimentos tanto do governo – em infraestrutura e segurança pública, por exemplo – quanto de iniciativas privadas, que vêm o potencial de crescimento do mercado local. Este cenário gera benefícios tanto para a população local quanto para o desenvolvimento e equilíbrio econômico local, além de gerar uma maior visibilidade física e política sob uma perspectiva mais ampla e atrair ainda mais turistas e investimentos.

No âmbito municipal, a atividade turística pode atrair receitas externas e contribuir com o desenvolvimento local, segundo a Teoria de Base Econômica que conceitua as atividades básicas como aquelas que produzem e fornecem bens e serviços para fora do limite administrativo, sendo as consumidas internamente classificadas como não básicas. Desta forma, as atividades básicas correspondem ao impulso e expansão da economia urbana, propiciando o crescimento da economia como um todo por meio das atividades não básicas (D'AGOSTINI; ABASCAL, 2016, p. 5).

O Gráfico 4, a seguir, ilustra a linha de geração total de emprego no setor de turismo entre os anos de 2013 e 2016, sendo possível notar uma queda a partir de 2014 devido à crise econômica e período de recessão enfrentados pelo país.

**GRÁFICO 4 – Emprego total no Brasil no setor de turismo em milhões (2013-2016)**



Fonte: PNT (2018, p. 27).

Os maiores setores de geração de emprego direto dentro do meio turístico são aqueles relacionados às atividades hoteleiras, agências de turismo, companhias aéreas e demais tipos de transporte, além de restaurantes e empresas de lazer (PNT, 2018).

O turismo associado, então, ao desenvolvimento local se mostrou muito ligado às questões de investimentos do governo e investimentos privados, ao aumento da circulação de dinheiro e da renda e especialmente à geração de emprego para a população. Dentro deste contexto, é importante agora tomar como foco a forma como a prestação de serviços turísticos é feita pelos trabalhadores da área, e para isso serão discutidas as questões ligadas à qualificação e capacitação desses trabalhadores, e como elas também influenciam no desenvolvimento do setor de turismo.

## 5 QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Como observado no capítulo anterior, o setor de turismo é uma área de extrema importância para o desenvolvimento local, uma vez que acarreta na geração de empregos, atração de capital externo às atividades locais e consequente movimentação da economia, tanto local quanto nacional, sem contar com o reconhecimento que essas atividades podem gerar para as regiões em que o turismo é mais trabalhado.

É importante ressaltar que tratar deste assunto pode parecer algo simples e até mesmo divertido, uma vez que o turismo é associado a atividades mais interativas, viagens, o descobrimento do desconhecido, visitas a lugares históricos, culturais, conhecimento de novos sabores e culinárias típicas, festas e feiras regionais, enfim, uma imensidão de possibilidades no que diz respeito à percepção de novas, e diferentes, realidades.

Para que isso tudo aconteça da melhor maneira possível e para que o turista tenha uma experiência positiva e saudável, uma série de fatores devem ser trabalhados nos “bastidores” das atividades turísticas. Um desses fatores e talvez o mais importante deles é a forma como os profissionais de turismo exercem suas funções dentro do cenário turístico e, para que isso aconteça, é necessário que estes profissionais tenham um grau de conhecimento prévio que é geralmente adquirido através de sua qualificação e capacitação sobre o assunto.

De acordo Ansarah (2002, apud CATRAMBY; COSTA, 2004, p. 28), “para o desenvolvimento do turismo, no sentido de se caracterizar como uma oferta de qualidade, faz-se necessária uma formação profissional também de qualidade”.

O Brasil está inserido em um cenário mundial de modernização e globalização, e a fim de acompanhar todo o desenvolvimento decorrente deste meio, faz-se necessária a qualificação de trabalhadores de forma que estes se tornem aptos a corresponder às expectativas e às demandas de mercado, e ainda garantindo melhores condições de emprego e uma maior qualidade no que diz respeito à prestação de serviços para a população (ALVES; VIEIRA, 2009). Porém, ainda segundo os autores, o país apresenta questões históricas que interferem na cultura de habilitação do trabalhador para o mercado de trabalho, questões estas que se baseiam na desvalorização da escolaridade no país e na desatualização e ineficiência do sistema de formação profissional para atender à dinâmica demanda de mercado,

que está constantemente mudando e exigindo novos conhecimentos dos prestadores de serviços.

Durante muito tempo, a qualificação de trabalhadores não foi muito bem o foco principal do governo brasileiro, gerando um certo paradoxo no que diz respeito à grande necessidade de mão de obra qualificada no mercado de trabalho e ao baixo investimento e esforço do poder público para que isso acontecesse. Alves e Vieira (2009) apontam que durante mais de 50 anos o Senai e Senac atuaram na qualificação de trabalhadores e serviram inclusive de modelo para os demais países latino-americanos sem nenhum tipo de associação com políticas públicas, sem intervenção do governo.

Porém, com o constante desenvolvimento da economia – não só no setor turístico, mas numa percepção mais geral – o governo começou a notar a necessidade de se obter mão de obra qualificada para o suprimento das demandas de mercado por trabalhadores.

A retomada do crescimento econômico, a partir de 2004, provocou, em relativamente pouco tempo, um bom problema: em 2006-2007 começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. No entanto, o governo federal, vinha tomando medidas nesse sentido antes mesmo de este fenômeno se manifestar. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 10).

Diante desse cenário, o Estado passou a dar mais atenção para o que antes não era tão priorizado no país: a educação e consequente profissionalização da população. As políticas de qualificação e capacitação começaram a ser mais visadas pelo setor público com o objetivo de atender às necessidades do mercado que estava carente de mão de obra qualificada. Além disso, buscavam atender também às necessidades da população, gerando uma maior possibilidade de sanar o então despreparo da mesma para enfrentar o mercado de trabalho.

Em 28 de maio de 2003 foi criado, a partir da lei nº 10.683, o Ministério do Turismo (MTur) que seria o responsável da União pelas questões relacionadas ao turismo nacional, inclusive aquelas ligadas ao provimento de políticas profissionalizantes para a população. Anteriormente à criação deste Ministério, as questões turísticas eram tratadas pelo Ministério do Esporte e Turismo, e o próprio fato de ter havido uma separação entre esses dois setores, criando assim ministérios independentes, nos mostra a importância do turismo no cenário nacional (CATRAMBY; COSTA, 2004).

O MTur é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT), que acontece de quatro em quatro anos e cujo objetivo principal é “ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo” (PNT, 2018, p. 15).

No primeiro Plano Nacional de Turismo elaborado, que tem referência aos anos de 2003 a 2007, lê-se a importância da qualificação e capacitação da mão de obra inserida neste setor

O governo federal, os governos estaduais e municipais, instituições e associações de classe, universidades, empresários, trabalhadores, organizações não governamentais e todos os demais que compõem o setor devem realizar um esforço para incrementar a qualidade e a competitividade do turismo brasileiro, neste momento em que muitos outros países estão competindo para conquistar mercados turísticos (PNT, 2003, p. 8).

E ainda, no PNT relativo aos anos de 2013 a 2016 reitera-se que:

A organização do Plano Nacional de Turismo segue uma estrutura lógica que interliga as diretrizes estratégicas, os objetivos e resultados esperados e a proposição e o desenvolvimento de programas, projetos e ações. O Plano agrega, ainda, um amplo conjunto de informações e dados que norteiam as ações compartilhadas pelo Ministério do Turismo e a cadeia produtiva do setor em favor do turismo brasileiro (PNT, 2013, p. 9).

A fim de alcançar as metas do plano de 2003 associadas às metas do plano de 2013, é importante que o governo estabeleça medidas que busquem uma melhoria da prestação dos serviços turísticos e conseqüentemente gere um crescimento do setor de forma clara e alinhada com os demais agentes da rede de turismo. Para isto, a qualificação para fins turísticos é “um dos fatores chave da competitividade do setor, e a qualidade da capacitação deve ser prioridade para entidades públicas e privadas ligadas diretamente a este setor” (CATRAMBY; COSTA, 2004, p. 26).

No que diz respeito à qualificação de mão de obra, o Ministério do Turismo tem seu foco voltado para o cumprimento da oferta de cursos de qualificação e capacitação profissional em diferentes áreas da cadeia de turismo, e para dar conta de explorar todo o potencial turístico do país, gerando crescimento econômico e mais possibilidades de emprego, foi desenvolvido em parceria com o Ministério da Educação uma nova vertente do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Pronatec Turismo (PNT, 2018).

O Plano Nacional de Turismo (2018) enuncia que:

a qualificação profissional é o diferencial desse setor, uma vez que seus resultados são decisivos para a caracterização da excelência no atendimento ao turista. Capacitar, qualificar e formar, não só para atender, mas para

encantar os turistas são alguns dos desafios propostos pelo Plano (PNT, 2018, p. 115).

Ainda sobre o Plano Nacional de Turismo, “a qualificação profissional em turismo deverá ser priorizada como política pública educacional que integra o conjunto das políticas públicas sociais” (PNT, 2018, p. 115).

O turismo pode ser considerado, então, uma das áreas de serviços que mais necessita de mão de obra capacitada para ter êxito e resultar em bons retornos para a economia e sociedade, e por isso, um dos maiores desafios enfrentados pelas políticas públicas de qualificação é a meticulosidade do mercado que está sempre evoluindo e exigindo um grau de qualificação cada vez maior dos trabalhadores (PNT, 2018).

Sendo assim, é possível perceber que realmente a questão da qualificação dentro do setor de turismo é algo de extrema importância, e o Pronatec Turismo vem como uma forma de tentar suprir o mercado turístico com a oferta de trabalhadores capacitados pelos cursos profissionalizantes disponibilizados pelo governo dentro do programa.

## 6 PRONATEC

Este capítulo trata das diretrizes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e conta, principalmente, com informações retiradas do site oficial do Ministério da Educação (MEC), mais especificamente na sessão que trata do Programa Pronatec, do site oficial do Pronatec Turismo, de uma pesquisa realizada no ano de 2014 por Maria Martha M. C. Cassiolato e Ronaldo Coutinho Garcia, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de documentos e informações coletados na Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG), que lida diretamente com o Pronatec Turismo.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa de cunho social e que oferta cursos profissionalizantes que objetivam expandir os métodos de Educação Profissional e Tecnológica<sup>1</sup> (EPT), através de ações de assistência técnica, financeira, programas e projetos, a fim de ampliar a oferta de cursos a distância, expandir as redes federais e estaduais de EPT, viabilizar o acesso gratuito de cursos de EPT em instituições públicas e privadas e conseqüentemente gerar a oportunidade de capacitação e melhoria de vida de trabalhadores em potencial (MEC, 2016).

Surgiu em meio a um cenário de crescimento industrial brasileiro, que conseqüentemente demandava uma maior quantidade de trabalhadores aptos e qualificados ao mercado de trabalho. Diante desta necessidade de mão de obra qualificada e da constatação da deficiência no âmbito da oferta da mesma, surgiu a ideia do programa, que buscava de maneira rápida e eficiente suprir as necessidades da máquina industrial e ao mesmo tempo capacitar a população acarretando em uma possibilidade de redução das taxas de desemprego, uma vez que a capacitação leva a uma maior chance de um trabalhador ser empregado.

O Pronatec foi então criado no ano de 2011 e legitimado pela Lei 12.513/2011, que tem como seu artigo primeiro a instituição do programa e determina que sua execução seja de responsabilidade da “União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2011).

---

<sup>1</sup> De acordo com a Lei 12.513/2011 são considerados cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) os cursos de Formação Inicial Continuada (FIC) ou qualificação profissional; os cursos de educação profissional técnica de nível médio; e os cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal.

Dentre os objetivos do programa estão:

### **QUADRO 3 – Objetivos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**

<b>Objetivos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)</b>
<b>I</b> - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
<b>II</b> - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
<b>III</b> - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
<b>IV</b> - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
<b>V</b> - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
<b>VI</b> - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

**Fonte: Adaptado da Lei 12.513/2011**

Já com relação ao público beneficiado pelo programa a Lei 12.513/2011 prevê que serão atendidos prioritariamente:

### **QUADRO 4 – Público do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego**

<b>Público do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego</b>
<b>I</b> - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
<b>II</b> - trabalhadores;
<b>III</b> - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
<b>IV</b> - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

**Fonte: Adaptado da Lei 12.513/2011**

No que diz respeito ao Quadro 4, a Lei do Pronatec ainda especifica:

- § 1º Entre os trabalhadores a que se refere o inciso II, incluem-se os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.  
 § 2º Será estimulada a participação das pessoas com deficiência nas ações de educação profissional e tecnológica desenvolvidas no âmbito do Pronatec, observadas as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente

educacional, tais como adequação de equipamentos, de materiais pedagógicos, de currículos e de estrutura física.

§ 3º As ações desenvolvidas no âmbito do Pronatec contemplarão a participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 4º Será estimulada a participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação (BRASIL, 2011).

Ao ser criado, o Pronatec acabou por absorver algumas ações de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) que já vinham sendo realizadas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação<sup>2</sup> (Setec/MEC). São cinco as políticas públicas incorporadas pelo programa:

**FIGURA 3 – Programas absorvidos pelo Pronatec**

Expansão da Rede Federal	Bolsa-Formação	Brasil Profissionalizado	Rede e-Tec	Acordo de Gratuidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação e consolidação de unidades dos Institutos Federais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento de matrículas em cursos técnicos e FIC, em unidades de ensino existentes – redes públicas e privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação e consolidação de unidades de escolas técnicas estaduais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de cursos na modalidade a distância</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de vagas gratuitas nos SNA, com recursos recebidos da contribuição compulsória</li> </ul>

Fonte: Cassiolato e Garcia (2014).

## 6.1 Programas incorporados pelo Pronatec

Em uma breve explicação de cada um dos programas incorporados pelo Pronatec tem-se:

### 6.1.1 Expansão da Rede Federal

A expansão da rede federal de educação profissional está diretamente associada ao crescimento do número de unidades de ensino por todo o território nacional. De acordo com informações atualizadas no ano de 2018 e retiradas do sítio oficial do Ministério da Educação, entre os anos de 2003 e 2016 foram construídas mais de 500 unidades de educação profissional, totalizando 644 campi em

<sup>2</sup> A SETEC tem como competência planejar, orientar, coordenar e avaliar o processo de formulação e implementação da política de educação profissional e tecnológica em consonância com o Plano Nacional de Educação – PNE (RELATÓRIO DE GESTÃO CONSOLIDADO MEC, 2014).

funcionamento. Destes, 38 são Institutos Federais que ofertam cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas.

Além dos Institutos Federais, a Rede é formada por Cefets, escolas vinculadas a Universidades, Colégio Pedro II e Universidades Tecnológicas.

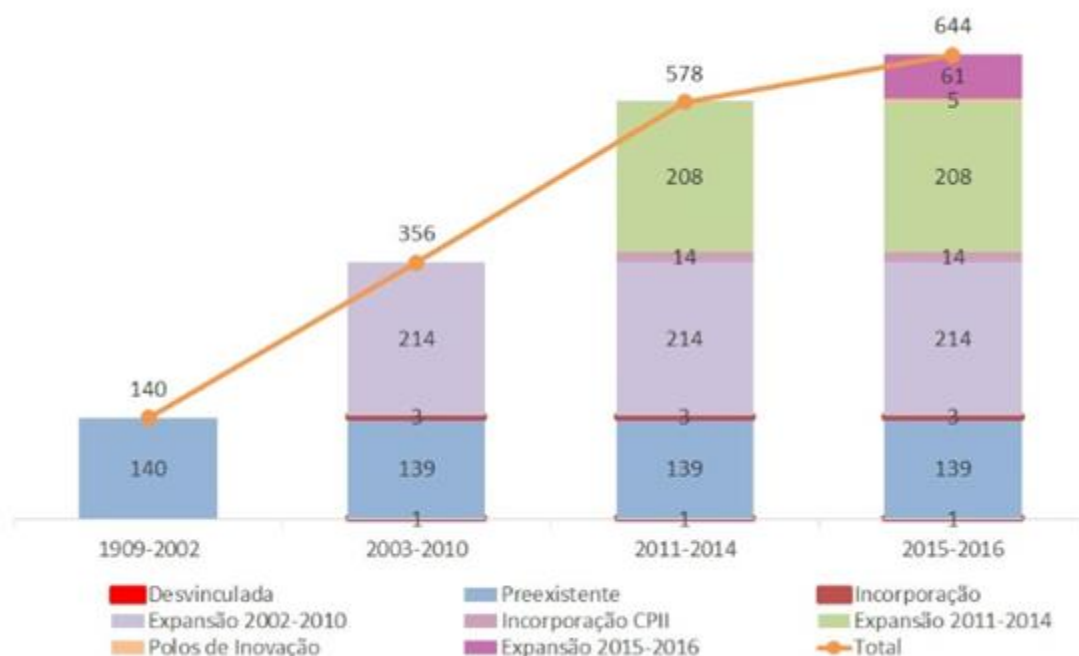
A Figura 4 ilustra como se deu essa expansão da rede federal de educação profissional e tecnologia no período de 1909 a 2014 de maneira geográfica ao longo do território nacional, enquanto gráfico 5 nos mostra como se deu essa expansão do ano de 1909 até o ano de 2016.

**FIGURA 4 – Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**



Fonte: Cassiolato e Garcia (2014).

**GRÁFICO 5 – Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica em unidades**



Fonte: MEC (2016)

### 6.1.2 Brasil Profissionalizado

O programa visa criar uma conexão entre o ensino médio e a educação profissional, de forma a, desde cedo, incentivar, articular e de certa forma criar uma ponte entre esses dois tipos de educação. Desta forma, ele foi desenvolvido com um foco especial em alunos de ensino médio público, estadual e distrital, integrado à educação profissionalizante e tecnológica<sup>3</sup>.

[...] o Programa presta assistência financeira às ações de expansão e fortalecimento das redes estaduais e distrital ofertantes do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica, viabilizando a construção, reforma e modernização de unidades escolares, a aquisição de equipamentos, mobiliários e laboratórios, além do financiamento de recursos pedagógicos e de formação e qualificação dos profissionais da educação (MEC, 2018).

<sup>3</sup> Disponível no site oficial do Ministério da Educação < <http://portal.mec.gov.br/pronatec/programa-brasil-profissionalizado>>

É viável então dizer que o programa busca, em sua primazia, consolidar a educação profissional às redes de ensino estaduais disponibilizando, para isso, a estrutura básica necessária.

### 6.1.3 Rede e-Tec

A Rede e-Tec, segundo o relatório de levantamento do Pronatec do TCU de 2015,

objetiva oferecer gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. São responsáveis pela oferta de cursos da Rede e - Tec: a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e as redes de educação profissional estaduais (TCU, 2015).

A expansão do programa é embasada pelo decreto nº 7.589/2011 e promove a disponibilização de cursos técnicos à distância por intermédio de polos educacionais<sup>4</sup> espalhados por todo o país.

### 6.1.4 Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem

O acordo vem com o objetivo de garantir a oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada, e em educação profissional técnica de nível médio, às pessoas de baixa renda, por meio do comprometimento de parte da receita líquida de contribuição compulsória (RLCC) dessas entidades (TCU, 2017).

Este acordo foi criado no ano de 2008 e consiste, como o próprio nome já diz, em um acordo de gratuidade entre o governo federal e o Sistema S de ensino (inicialmente composto pelo Senai e SENAC).

### 6.1.5 Bolsa Formação

O Bolsa Formação é a iniciativa regulamentada pela Lei nº 12.513/2011 que disponibiliza, a partir da SETEC/MEC, vagas gratuitas de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) ou de Formação Inicial Continuada (FIC) para alunos

---

<sup>4</sup> “Polo de educação a distância, ou polo de apoio presencial, é o local devidamente credenciado pelo MEC, no país ou no exterior, próprio para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância. É no polo que o estudante terá as atividades de tutoria presencial, biblioteca, laboratórios, teleaulas, avaliação (provas, exames, etc.) e poderá utilizar toda a infraestrutura tecnológica para contatos com a instituição ofertante e/ou participantes do respectivo processo de formação” (MEC, 2018).

do ensino médio público, beneficiários dos programas de transferência de renda como o Bolsa Família, por exemplo, aos trabalhadores, e aos estudantes de escolas privadas que tenham bolsa integral (MEC, 2018).

Dos programas incorporados pelo Pronatec, o Bolsa Formação pode ser considerado um dos mais importantes pelo simples fato ele ser o meio pelo qual as vagas gratuitas de EPT são distribuídas (FNDE, 2017).

A Lei diz em seu artigo 6º que

Art. 6º-A. A execução do Pronatec poderá ser realizada por meio da concessão das bolsas-formação de que trata a alínea a do inciso IV do caput do art. 4º aos estudantes matriculados em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, nas formas e modalidades definidas em ato do Ministro de Estado da Educação.

Art. 6º-B. O valor da bolsa-formação concedida na forma do art. 6º-A será definido pelo Poder Executivo e seu pagamento será realizado, por matrícula efetivada, diretamente às mantenedoras das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, mediante autorização do estudante e comprovação de sua matrícula e frequência em sistema eletrônico de informações da educação profissional<sup>5</sup> mantido pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

Devido à grande abrangência de pessoas a quem o programa é destinado, este se divide em dois grandes “blocos”, o Bolsa Formação Estudante e o Bolsa Formação Trabalhador.

Na Bolsa-Formação Estudante, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a Bolsa-Formação Trabalhador oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 36).

O programa, de maneira geral, cria condições para que os beneficiados tenham a possibilidade de acesso a cursos presenciais disponibilizados pelas escolas estaduais e instituições do Sistema S que estejam aptos ao ensino da modalidade de EPT.

O Pronatec Nacional é então composto por esses cinco programas brevemente descritos acima e é subdividido ainda em 13 eixos de atuação cujas modalidades são descritas a seguir

---

<sup>5</sup> SISTEC.

## QUADRO 5 – Eixos do Guia Pronatec

1. Ambiente e saúde
2. Controle e processos industriais
3. Desenvolvimento educacional e social
4. Gestão e negócios
5. Turismo, hospitalidade e lazer
6. Informação e comunicação
7. Infraestrutura
8. Militar
9. Produção alimentícia
10. Produção cultural e design
11. Produção industrial
12. Recursos naturais
13. Segurança

Fonte: Cassiolato e Garcia (2014).

Para fins de realizar o estudo de caso proposto por este trabalho serão descritos a seguir os moldes do eixo Pronatec Turismo.

### 6.2 Pronatec Turismo

O Pronatec Turismo é uma das vertentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e que provém de uma parceria entre o Ministério do Turismo (MTur) e o Ministério da Educação (MEC). De acordo com o site oficial do programa, “qualificar nossos trabalhadores para atender com qualidade e competência os turistas é o que fortalecerá a imagem do país como destino turístico ideal para todos os públicos” (Mtur; MEC, 2018).

O Pronatec Turismo segue os moldes do Ponatec de uma maneira geral, porém tem seus objetivos voltados para o segmento do turismo, de forma a beneficiar aqueles que já estão inseridos no mercado turístico ou aqueles que pretendem se especializar na área.

O Pronatec Turismo é considerado então um programa de qualificação do governo federal em parceria entre os Ministérios do Turismo e Educação. O Programa tem por objetivo qualificar os trabalhadores para atender com qualidade e competência os turistas e fortalecer a imagem do país como destino turístico ideal para todos os públicos. O Programa prevê qualificar quem já trabalha com turismo e também quem pretende se profissionalizar no setor (SETUR-MG, 2013).

O Pronatec Turismo é subdividido em três segmentos. O primeiro deles engloba quatro ações do programa que foram as primeiras a serem criadas. Foram

desenvolvidas no período que antecedeu a Copa do Mundo de 2014<sup>6</sup> e objetivavam justamente a qualificação e capacitação da mão de obra para atender às demandas turísticas provenientes do evento; o segundo e denominado de Pronatec Voluntário e o terceiro seria o MedioTec.

### 6.2.1 Pronatec Turismo Empresa

O Pronatec Turismo Empresa visa à “qualificação de profissionais do setor de turismo, por demanda do empregador” (MTur; MEC, 2018).

A partir deste segmento do programa, as empresas e empresários do ramo de turismo passam a ter uma maior cobertura no que diz respeito ao aperfeiçoamento da prestação de seus serviços, uma vez que os cursos disponibilizados vêm com o intuito de qualificar ou até mesmo capacitar profissionais a realizarem seu trabalho de uma maneira mais especializada e eficiente.

As adesões ao programa são voluntárias e poderão ser solicitadas por todas as empresas do setor: de hospedagem, de alimentação fora do lar, de agenciamento de viagens, de organização de eventos. Serão aceitas também as solicitações de corporações de segurança pública de cursos para qualificação em idiomas, aplicados à aqueles que efetivamente terão contato com o fluxo turístico, de funcionários dos aeroportos, portos e terminais rodoviários interestaduais e internacionais. Desta forma, as solicitações de demanda deverão ser analisadas sob este ponto de vista: melhoria dos serviços turísticos (MTur, 2014).

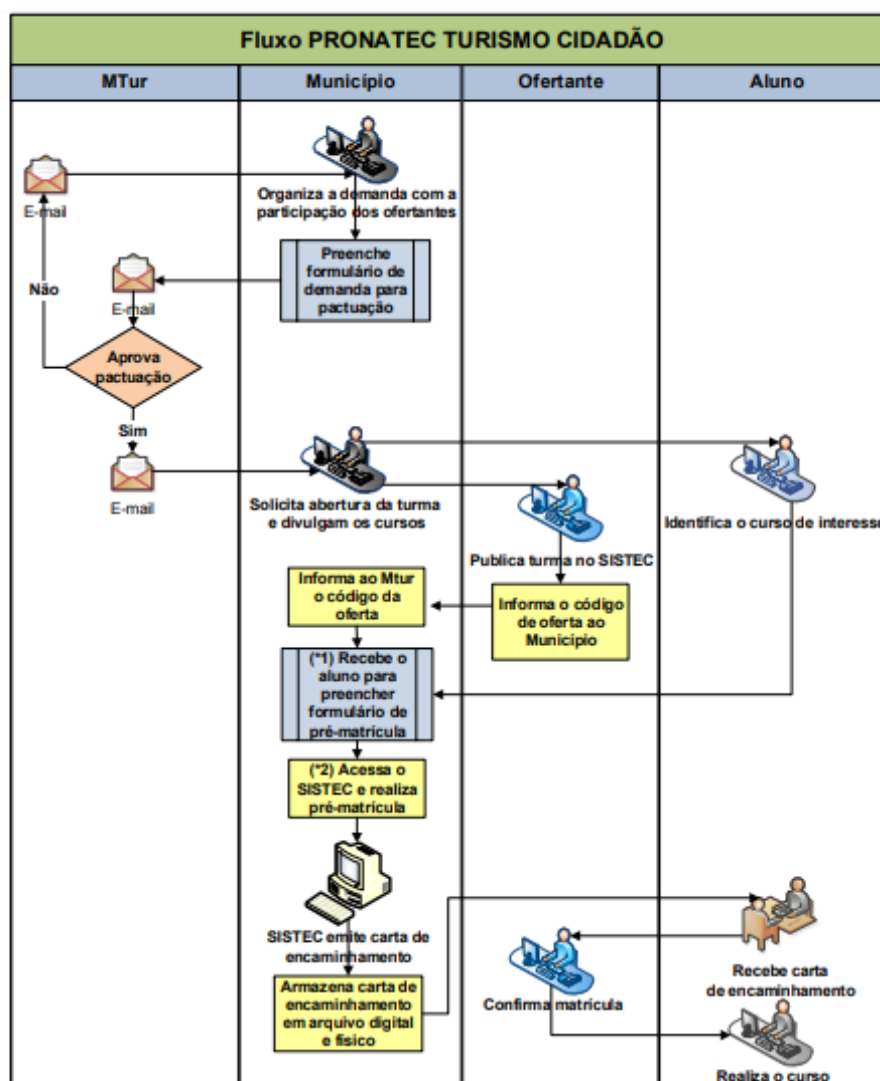
O Quadro 6 abaixo representa o fluxograma de como ocorre o processo de matrícula especificamente no programa empresarial:

---

<sup>6</sup> O PRONATEC Turismo visa à preparação do Brasil para Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 nas cidades sede, centros de treinamento, respectivos entornos e demais cidades consideradas destinos turísticos consolidados nacional e internacionalmente. (Redação dada pela Portaria nº 27, de 31.01.2013).



**QUADRO 7 – Fluxo Pronatec Turismo Cidadão**



(\*1) - Se no momento da pré-matricula não tiver no SISTEC vaga do curso ou o turno desejado, informar ao interessado que ele não foi contemplado, mas que o formulário de pré-matricula será utilizado quando da próxima abertura de vagas de maneira a buscar atender a demanda.

(\*2) - Preferencialmente realizar a pré-matricula no SISTEC junto com o aluno e já entregar a Carta de Encaminhamento ao mesmo, ressaltando a necessidade de guardá-la em arquivo eletrônico ou físico.

Fonte: MTur (2014), disponível em: <<http://pronatec.turismo.gov.br/copa.html>>

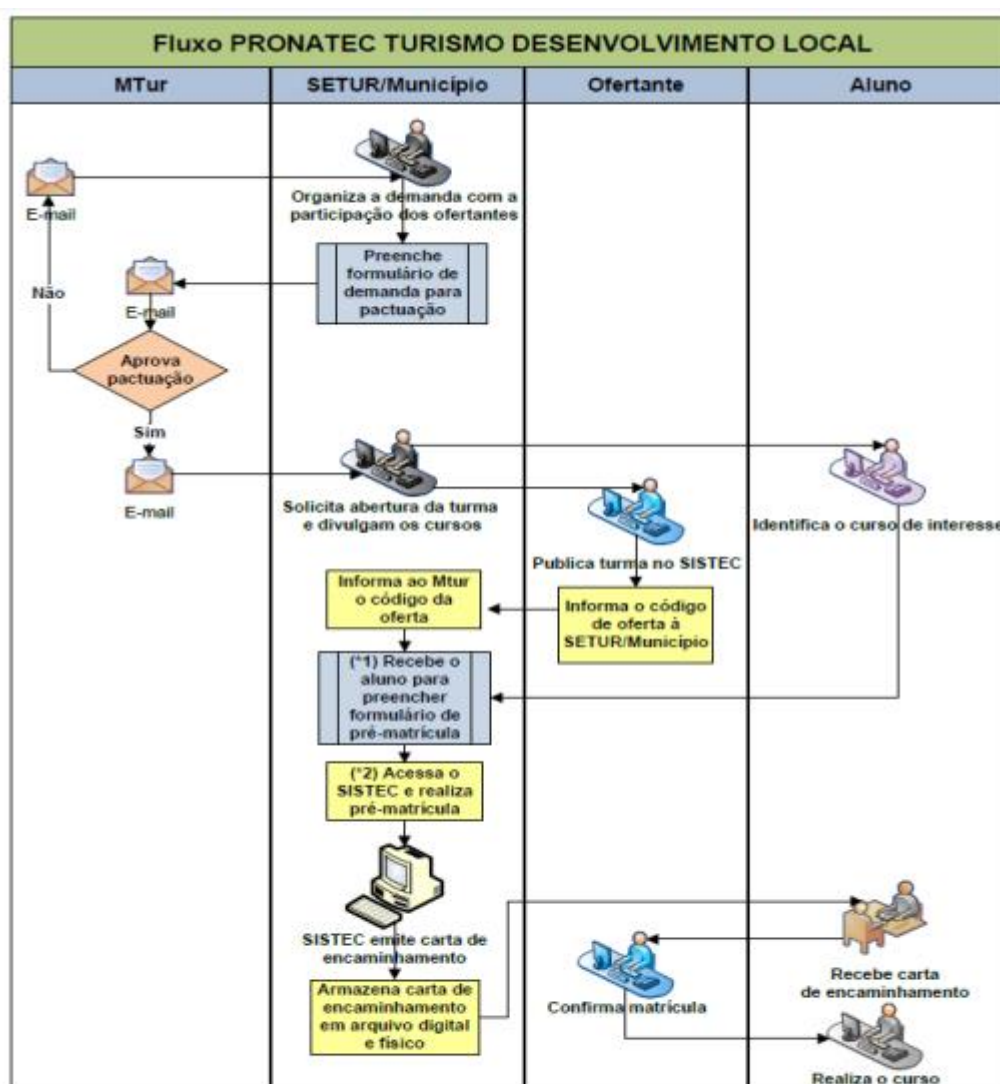
### 6.2.3 Pronatec Turismo Desenvolvimento Local

O Pronatec Turismo Desenvolvimento Local propõe, assim como todas as outras vertentes, a qualificação e aperfeiçoamento de pessoas da área de turismo, de forma a refinar cada vez mais a prestação de serviços na área e, simultaneamente, gerar um desenvolvimento local no que diz respeito à renda dos trabalhadores e à economia dos municípios contemplados, além de desenvolver o espírito

empreendedor dos cidadãos e estimular a formação de MEI (Microempreendedor Individual). Para que isso aconteça da maneira mais eficiente e eficaz possível, há uma parceria entre os órgãos municipais de turismo e as secretarias estaduais de turismo, de forma a facilitar e intermediar a comunicação entre as partes envolvidas (MTur, 2018).

O processo de matrícula nos cursos disponibilizados pelo Pronatec Turismo Desenvolvimento Local ocorre de acordo com o Quadro 8 a seguir:

**QUADRO 8 – Fluxo Pronatec Turismo Desenvolvimento Local**



(\*1) – Se no momento da pré-matricula não tiver no SISTEC vaga do curso ou o turno desejado, informar ao interessado que ele não foi contemplado, mas que o formulário de pré-matricula será utilizado quando da próxima abertura de vagas de maneira a buscar atender a demanda.

(\*2) - Preferencialmente realizar a pré-matricula no SISTEC junto com o aluno e já entregar a Carta de Encaminhamento ao mesmo, ressaltando a necessidade de guardá-la em arquivo seja eletrônico ou físico.

Fonte: MTur (2014), disponível em: <<http://pronatec.turismo.gov.br/desenvolvimento.html>>.

#### 6.2.4 Pronatec Turismo Social

O Pronatec Turismo Social é a vertente do Pronatec Turismo que se direciona à “qualificação de jovens egressos do Projeto ViraVida do SESI e seus familiares que pretendem entrar para o mercado de trabalho no setor de turismo” (MTur, 2016). Este segmento do Pronatec Turismo não é administrado pela SETUR-MG como os demais citados, e por isso as informações sobre ele se limitarão a este parágrafo apenas.

No que diz respeito à oferta de cursos das ações citadas acima, com exceção do Pronatec Turismo Social, tem-se que:

**Quadro 9 – Oferta de Cursos do Programa**

<b>Oferta de Cursos do Programa</b>	
<b>Rede Ofertante</b>	A rede ofertante dos cursos do Pronatec Turismo na Empresa é a mesma prevista para o Pronatec, isto é, a rede de ensino do Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT), escolas públicas federais e estaduais (institutos federais e escolas estaduais de educação profissional), de instituições privadas de ensino superior e de instituições de educação profissional e tecnológica, desde que habilitadas pelo MEC.
<b>Oferta de Cursos no SISTEC</b>	O ofertante deverá, após pactuar as turmas com o MEC, inserir a turma na modalidade exclusiva no SISTEC de forma que venham a receber a pré-matrícula dos alunos já identificados pelo Demandante Adjunto.

**Fonte:** Elaboração própria com dados retirados do Manual de Instruções do Pronatec Turismo na Empresa (2014).

E quanto às demandas para os mesmos programas citados acima tem-se que:

### Quadro 10 – Demanda para o Programa

Demanda para o Programa	
<b>O Demandante</b>	O demandante junto ao Ministério da Educação é o Ministério do Turismo. No caso do Pronatec Turismo na Empresa os Demandantes Adjuntos poderão ser as Secretarias de Estaduais de Turismo e os Órgãos Municipais de Turismo. No caso da não participação da Secretaria por qualquer motivo naquele estado, este papel poderá ser assumido pelos próprios empresários do setor ou por instituição de representação do setor.
<b>Quem poderá se habilitar ao Programa</b>	Empresas que exerçam atividades características do turismo como: <ul style="list-style-type: none"> <li>° Hotelaria: hotéis, resorts, pousadas, albergues</li> <li>° Alimentação fora do lar: bares, restaurantes e feiras tradicionais</li> <li>° Agenciamento de viagens turísticas de emissivo e receptivo</li> <li>° Organizadoras de eventos</li> <li>° Aluguel de veículos</li> <li>° Transporte de turistas</li> </ul>
<b>As vedações</b>	É vedada a matrícula de jovens com idade inferior a 18 anos, de servidores público federais, estaduais e municipais. É vedada ainda a pré-matrícula em cursos na empresa de pessoas que não estejam trabalhando no setor. O profissional deverá ter vínculo empregatício formal ou temporário com a empresa.
<b>Os pré-requisitos de escolaridade</b>	Dependem do curso desejado e poderão ser consultados no Guia Pronatec de Cursos FIC, disponibilizado no site <a href="http://www.pronatec.mec.gov.br">www.pronatec.mec.gov.br</a> .
<b>As prioridades</b>	Os portadores de deficiência terão total prioridade no processo de pré-matrícula e matrícula no programa.

**Fonte: Elaboração própria com dados retirados do Manual de Instruções do Pronatec Turismo na Empresa (2014).**

Os municípios contemplados pelos programas citados acima somam um total de 28, e foram selecionados com base nas cidades sede dos jogos da Copa, em que todos os municípios num raio de 100Km das cidades sedes poderiam ser atendidos pela política do programa, com inclusão de municípios históricos.<sup>7</sup>

Ainda sobre essas ações, é interessante ressaltar que estas encontram-se suspensas devido à falta de recursos para financiar as vagas para os cursos, todos eles presenciais.

#### 6.2.5 Pronatec Voluntário

É uma outra subdivisão do Pronatec Turismo e oferta cursos de Formação Inicial Continuada (FIC) na modalidade cursos à distância. Objetiva impulsionar a elevação do conhecimento e a melhoria dos serviços ofertados aos turistas por meio

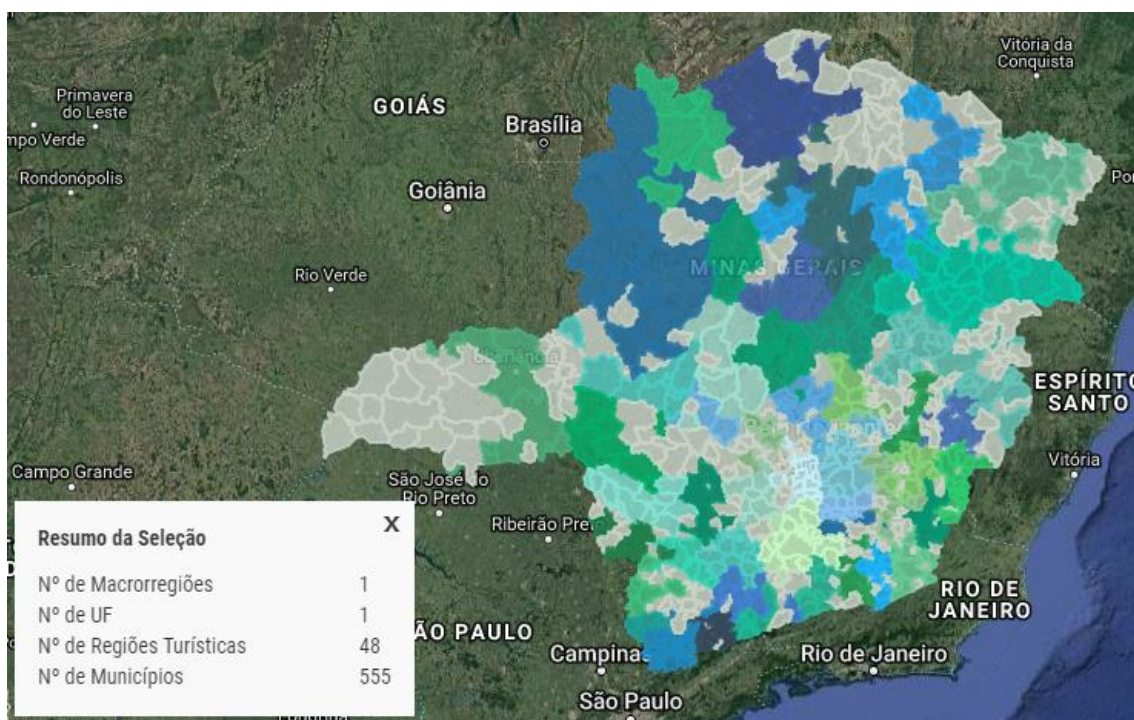
<sup>7</sup> Informações obtidas através de entrevista com o gestor do Pronatec Turismo dentro da SETUR-MG

de cursos em Ensino à Distância – EAD, do Catálogo Nacional de Cursos FIC – mesmo catálogo utilizado nas linhas Cidadão, na Empresa, Social e Desenvolvimento Local (SETUR, 2018).<sup>8</sup>

Os cursos ofertados por este segmento são totalmente a distância, e ofertados de forma voluntária pelas instituições habilitadas pelo MEC. Além disso, ele é ofertado por meio de quatro lotes que acontecem ao longo do ano, sendo o primeiro em maior e os outros em agosto, outubro e fevereiro do ano seguinte (MTur, 2017).

Ele é ofertado para um total de 555 municípios mineiros, e o critério para a seleção desses municípios compete ao Ministério da Educação (MEC), que para esta modalidade específica decretou como estar no Mapa do Turismo Brasileiro que se segue na Figura 5 abaixo.

**Figura 5 – Mapa do Turismo Brasileiro – Região de Minas Gerais**



Fonte: MTur, disponível em <<http://www.mapa.turismo.gov.br>>

O fluxo de informação e levantamento de demanda funciona da seguinte forma:

- I) MEC/MTur encaminham ofício e procedimentos para realização do levantamento de demanda para a SETUR-MG;

<sup>8</sup> Informações obtidas através de entrevista com o gestor do Pronatec Turismo dentro da SETUR

- II) SETUR-MG encaminha o comunicado e instruções para os Circuitos Turísticos;
- III) Circuitos Turísticos realizam a divulgação e mobilização apenas com os municípios que cumprem com os critérios mencionados acima;
- IV) Municípios encaminham demandas levantadas para a SETUR-MG com cópia para os Circuitos Turísticos; e
- V) Após aprovação da demanda pelo MEC os municípios realizam a divulgação dos cursos e pré-matrículas dos interessados.

#### 6.2.6 MedioTec

A oferta de cursos no MedioTec é a mais recente linha de ação do Pronatec Turismo. Os cursos ofertados podem ser de cunho presencial ou à distância e é de exclusividade de alunos matriculados a partir do 2º ano do ensino médio da rede pública (MTur, 2017).

Visa a ampliação do conhecimento técnico, a melhoria dos serviços prestados aos turistas e o aumento na empregabilidade no setor. Esta linha de ação trabalha com cursos técnicos concomitantes no “Eixo Tecnológico de Turismo, Hospitalidade e Lazer”<sup>9</sup>.

Os municípios contemplados pelo Pronatec Turismo MedioTec são os municípios das categorias<sup>10</sup> “a”, “b” e “c” do Mapa do Turismo Brasileiro, critério estipulado pelo MEC.

A dinâmica de informações e levantamento de demanda é similar à do segmento Voluntário do programa, com excessão do último passo em que a divulgação das vagas e seleção dos candidatos não é feita pelos municípios mas sim pela Secretaria de Estado de Educação.

A seguir a Figura 6 representa os municípios de acordo com suas categorias, de “a” a “e”, onde somente 101 municípios são contemplados pelos cursos do MedioTec. Fazendo uma comparação entre estes e os da Figura 5 é possível perceber

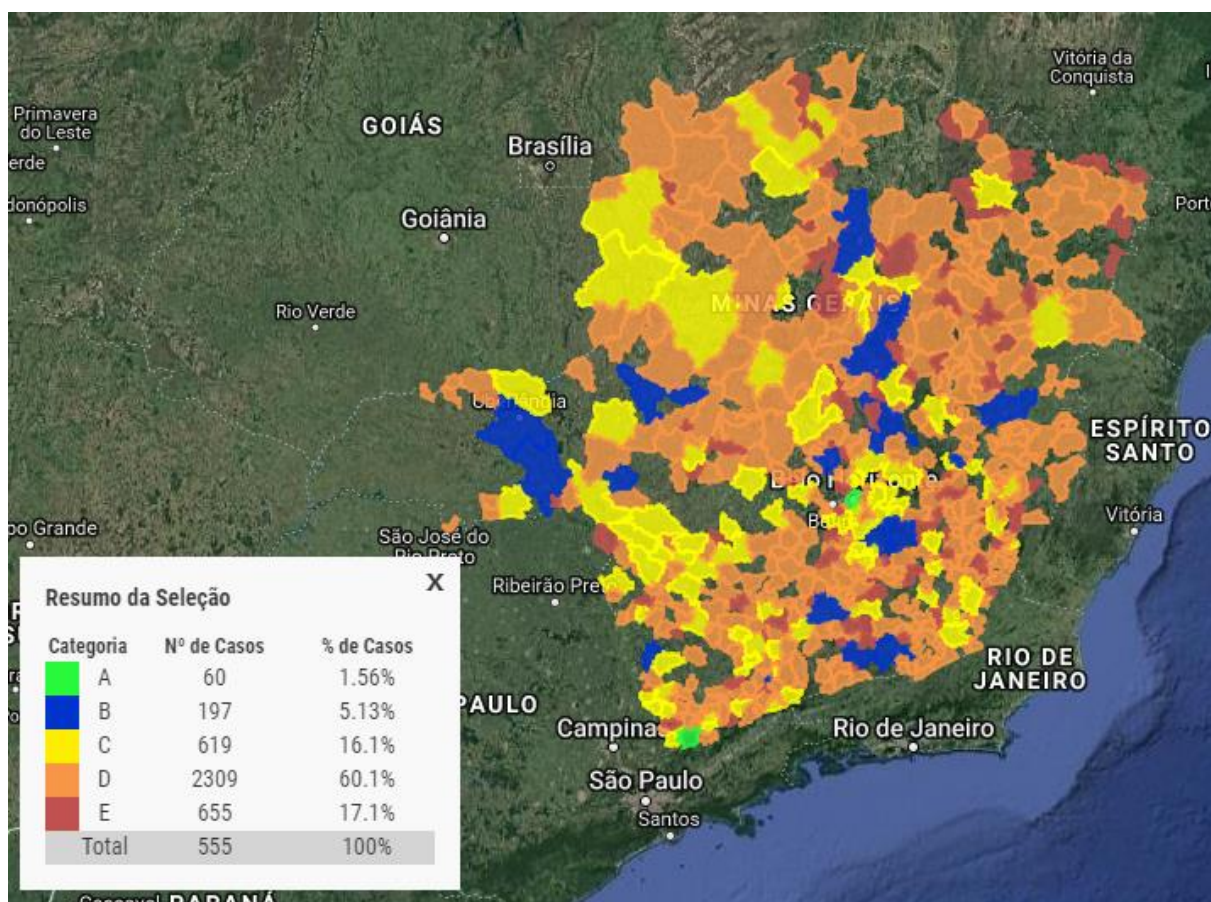
---

<sup>9</sup> Informações obtidas através de entrevista com o gestor do Pronatec Turismo dentro da SETUR.

<sup>10</sup> Essas categorias são um método utilizado no setor de turismo de agrupar os municípios com perfis parecidos nos quesitos: estrutura, quantidade de emprego gerados na hotelaria e quantidade de turistas nacionais e estrangeiros recebidos por estes municípios. Para isso, foram criados cinco grupos categóricos que variam de “a” a “e”, sendo “a” aqueles municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem e “e”os municípios que não possuem fluxo turístico expressivo e nem empregos e estabelecimentos formais no setor de hospedagem (MTur, 2017).

uma drástica redução no número de municípios contemplados. Essa redução pode ser explicada pelo fato de os cursos do MedioTec serem cursos a distância e/ou presenciais tendo, portanto, uma disponibilização de vagas mais seletiva de acordo com a categoria dos municípios:

**FIGURA 6 – Mapa do Turismo Brasileiro – Região de Minas Gerais – Municípios categorizados**



Fonte: MTur, disponível em < <http://www.mapa.turismo.gov.br> >

## 7 METODOLOGIA

Esta seção se propõe a apresentar a metodologia que será utilizada no desenvolvimento dos objetivos deste trabalho, explicitando os aspectos relacionados à escolha do método, coleta e análise de dados.

Por se tratar de uma pesquisa que busca fazer um estudo de caso do programa Pronatec Turismo e assim estabelecer as relações intergovernamentais entre União, estados e municípios, pode-se considerar que a mesma apresenta um caráter explicativo. Segundo Gil (2010, p. 28):

As pesquisas explicativas têm como propósito identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos. Estas pesquisas são as que mais aprofundam o conhecimento da realidade, pois têm como finalidade explicar a razão, o porquê das coisas. [...] Nas ciências sociais, a aplicação deste método reveste-se de muitas dificuldades, razão pela qual se recorre também a outros métodos, sobretudo ao observacional (GIL, 2010, p. 28).

“Para que se possa avaliar a qualidade dos resultados de uma pesquisa, torna-se necessário saber como os dados foram obtidos, bem como os procedimentos adotados em sua análise e interpretação” (GIL, 2010, p. 28). Diante desta afirmação, pode-se considerar que o presente trabalho utiliza-se de uma abordagem de natureza qualitativa, uma vez que realizará uma análise, a partir do estudo de caso do Pronatec Turismo.

Lakatos e Marconi (2006) afirmam que as pesquisas qualitativas permitem uma interpretação de maior profundidade no âmago do tema tratado, fornecendo uma análise mais detalhada a respeito das investigações. Dias (2000, p. 2) explica que, “os métodos qualitativos são menos estruturados, proporcionam um relacionamento mais longo e flexível entre o pesquisador e os entrevistados, e lidam com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes”.

Quanto ao objeto de estudo, este trabalho é classificado como um estudo de caso, já que se trata de uma pesquisa realizada para a análise das relações federativas entre as esferas de governo dentro do cenário do Pronatec Turismo. De acordo com Yin (2001 p. 33), o estudo de caso é: “um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Em relação à coleta de dados para o desenvolvimento desta monografia, foram utilizadas pesquisas bibliográficas, além da observação e pesquisa de campo, a partir da utilização da entrevista e da participação no ambiente em que parte da política pública em questão é executada, a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG).

Para Gil (2010), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, tendo como base principal, livros e artigos científicos. Para o autor, a maior vantagem está no fato de permitir ao investigador acesso a uma gama de fenômenos muito mais ampla. Gil (2012), afirma que as pesquisas bibliográfica e documental possuem a natureza de suas fontes distintas. Assim, a pesquisa documental, baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Lakatos e Marconi (2003) corroboram com Gil, e afirmam que as pesquisas documentais são derivadas de fontes primárias, com documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas. Diferente da pesquisa bibliográfica, que acontece em fontes de coleta secundárias, abrangendo a bibliografia que já foi publicada, como por exemplo, publicações avulsas, boletins, jornais, livros e outros.

A pesquisa de campo ocorreu a partir da observação das questões atreladas ao programa em estudo na SETUR durante o período de seis meses e de entrevistas. Estas, de acordo com Berg (2008), possibilitam a obtenção de dados, referentes a posturas e atitudes do entrevistado relativas a determinado fato, situação ou fenômeno. Além disso, permitem uma condução mais flexível do processo de obtenção de dados, pois o entrevistador pode aplicar correções durante o processo e explorar de forma mais intensa determinado assunto ou aspecto.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa foram conduzidas de forma semiestruturada. Segundo Oliveira (2002), uma entrevista com roteiro semiestruturado deve possuir as perguntas principais a respeito do assunto, mas, ao longo da entrevista, podem ser abordadas outras questões que forem pertinentes ao momento.

Para dar continuidade à fase de coleta de dados, e a partir da utilização das técnicas de pesquisa, é possível fazer a análise e a interpretação dos dados. Para Gil (2008) a análise tem o objetivo de organizar os dados de uma maneira que permita

fornecer respostas ao problema de estudo proposto: *como se dão as relações intergovernamentais no programa do Pronatec Turismo?*.

No caso da interpretação, o objetivo é dar um sentido mais amplo às respostas, a partir de sua ligação com os conhecimentos anteriormente obtidos.

## **8 O ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA PÚBLICA PRONATEC TURISMO EM MINAS GERAIS**

Neste capítulo são tratadas as particularidades do programa percebidas ao longo da pesquisa, em especial quanto à formulação da política, quanto à forma como os níveis de governo se relacionam frente à execução da mesma e quanto as consequências advindas desse relacionamento intergovernamental. Para tanto, além das análises de dados coletados na SETUR-MG, foram entrevistados dois gestores do programa no âmbito estadual (Minas Gerais) e cinco gestores no âmbito municipal (Caeté, Itabirito, Paraguaçu, Mário Campos e Juatuba). Não foi possível entrar em contato com nenhum dos gestores da esfera da União (nem do MEC nem do MTur).

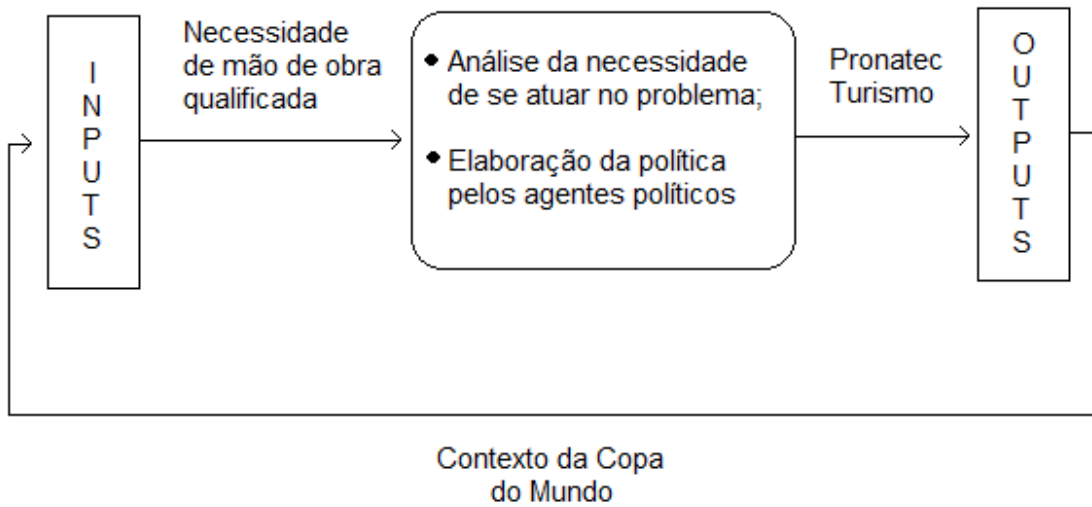
O capítulo é subdividido em três seções organizadas de maneira a discutir os resultados alcançados no estudo de caso. São elas: *A institucionalização da política pública Pronatec Turismo*, *A descentralização e os desafios frente à execução do Pronatec Turismo em Minas Gerais* e a *Análise e acompanhamento do Programa*.

### **8.1. A institucionalização da política pública Pronatec Turismo**

Como já citado no capítulo 6, o Pronatec Turismo surgiu diante de uma percepção do governo da necessidade de mão de obra qualificada no setor turístico, uma vez que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de 2014 e portanto receberia uma grande quantidade de turistas durante o período do campeonato.

Tem-se, então, o gatilho necessário para a formulação da política, e que aplicado ao modelo sistêmico de Easton (1970) se assemelharia à Figura 3 a seguir.

**FIGURA 7 – Modelo sistêmico da elaboração do Pronatec Turismo**



**Fonte: Elaboração própria (2018).**

Analisando o ciclo da política de uma forma mais detalhada e sob a ótica da *policy cycle* de Frey (2009), foi necessário que a elaboração do programa passasse por uma série de etapas que vão da percepção do problema, sua inserção na agenda dos agentes políticos e sua formulação propriamente dita, até sua implementação e avaliação. Este processo se apresenta mais bem descrito no Quadro 11 abaixo, em que cada fase foi explicada no contexto do programa analisado.

**QUADRO 11 – Fases de elaboração do Pronatec Turismo**

<b>Policy cycle - Fases de elaboração do Pronatec Turismo</b>	
<b>Percepção e definição de problemas</b>	Nesta fase foi detectado um despreparo no setor de turismo, mais especificamente no que diz respeito à qualificação de mão de obra, para a recepção dos turistas, tanto estrangeiros quanto brasileiros, que viriam ao Brasil por causa dos jogos do mundial da Copa de 2014, sediada pelo país.
<b>Agenda (setting)</b>	A questão foi inserida na pauta política a ser discutida, uma vez que trata-se de uma política de melhoramento da qualidade nos serviços turístico em meio a um momento de evento internacional e de grande relevância dentro do país.
<b>Elaboração de programas e decisão</b>	O Pronatec Turismo foi escolhido como melhor forma de atuação uma vez que a base para sua execução, que é o Pronatec, já era uma política pública implantada e em execução. Desta forma o Pronatec Turismo seria apenas uma adaptação do Pronatec para a área de turismo.
<b>Implementação de políticas</b>	Por ser uma "adaptação" do Pronatec, cuja implementação se deu anterior à elaboração do Pronatec Turismo, a política pública em questão já tinha um conteúdo relativamente pré estabelecido, necessitando apenas de algumas mudanças quanto à forma de seleção dos municípios contemplados pelo programa, por exemplo.
<b>Avaliação de políticas</b>	Não existe uma avaliação específica do Pronatec Turismo. A política pública não é avaliada.

Fonte: Elaboração própria (2018).

A fase de avaliação do Pronatec Turismo, citada no Quadro 10, será melhor discutida na seção *Análise e acompanhamento do Programa*, mais para frente.

Apesar de gerar impactos no setor turístico, a política pode ser considerada como uma política social, uma vez que apresenta caráter educacional através da disponibilização de cursos de capacitação e qualificação para a população.

Ao observar a forma como a política foi desenhada e todo seu processo de desenvolvimento, em que cada fase foi previamente planejada, é de se imaginar que na etapa de implementação as coisas acontecessem de maneira fluida e bem definida, porém, diante do estudo realizado, foi possível detectar uma série de problemas que serão melhor discutidos na seção a seguir.

## 8.2. A descentralização e os desafios frente à execução do Pronatec Turismo em Minas Gerais

O Pronatec Turismo, como um dos segmentos do Pronatec Nacional, é uma política de responsabilidade da União implementada em todo o território nacional, e conta com a participação dos demais subníveis de governo, estados e municípios, para sua execução.

A partir dos conceitos de federalismo apresentados no capítulo 3 e do aumento do grau de descentralização decorrente da Constituição de 1988, faz-se importante a definição dos representantes de cada ente no contexto do programa, em que a União é representada pelos Ministérios da Educação e do Turismo, os estados são representados pelas Secretarias de Estado de Turismo e os municípios, por sua vez, são representados pelas Secretarias Municipais de Turismo ou até mesmo pelas próprias Prefeituras locais.

A partir da projeção de competências específicas a cada nível de governo, dentro do contexto da política do Pronatec Turismo, cada ente passa a ser responsável pela execução de uma etapa do programa, sendo essas etapas relacionadas nos Quadros 12 e 13.

**QUADRO 12 – Fluxo de pactuação de vagas**

Atividade relacionada	Responsável
Definição do cronograma de pactuação	MEC
Identificação da demanda por modalidade	Secretarias de Turismo - Estados e Municípios
Envio ao MTur	Secretarias de Turismo - Estados e Municípios
Análise e consolidação das demandas de todos os municípios	MTur
Envio ao MEC	MTur
Análise do quantitativo da demanda	MEC
Publicação do Mapa de Demanda Identificada (MDI) no SISTEC	MEC
Inserção de propostas de ofertas no SISTEC	Rede Ofertante (Instituições de Ensino)
Aprovação pelo Demandante Nacional (Ministérios)	MTur
Homologação da pactuação	MEC

Fonte: Elaboração própria com dados do site do MTur

### QUADRO 13 – Fluxo de execução do programa

Atividade relacionada	Responsável
Organização da demanda por modalidade	Secretarias de Turismo - Estados e Municípios
Inserção da turma no SIPROTUR (somente para as turmas da modalidade Pronatec Turismo na Empresa)	Secretarias de Turismo - Estados
Publicação da oferta no SISTEC	Rede Ofertante (Instituições de Ensino)
Inserção das pré-matrículas no SISTEC	Secretarias de Turismo - Estados e Municípios
Confirmação da matrícula dos candidatos aos cursos	Rede Ofertante (Instituições de Ensino)
Início dos cursos	MEC, Rede Ofertante (Instituições de Ensino)
Acompanhamento do curso/alunos	Secretarias de Turismo - Estados e Municípios
Término do curso	Rede Ofertante (Instituições de Ensino)

**Fonte: Elaboração própria com dados do site do MTur**

O desenho da política e a pré-definição das tarefas intrínsecas a cada esfera de governo, apesar de parecerem bem definidos e delineados, não são o suficiente para estabelecer se uma política será de sucesso ou não. Outros fatores – como a descentralização e o distanciamento entre os entes federados – trazem também alguns desafios à eficiência do programa como, por exemplo, a dificuldade de coordenação dos objetivos da política entre os agentes envolvidos. A assimetria na coordenação de ações e informações, por sua vez, acaba impactando diretamente no desenvolvimento e no bom funcionamento do programa.

Em entrevista realizada com os gestores do Pronatec Turismo da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais foi possível constatar que um dos principais problemas frente à coordenação e execução da política pública é a falta de comunicação e alinhamento das informações entre os entes.

Esse problema, segundo os entrevistados, se inicia nos níveis mais altos de governo e acabam gerando impactos negativos para os demais níveis, como uma “bola de neve”, já que a execução da política pública na ponta depende de coordenadas bem especificadas e delineadas pelas esferas superiores.

Segundo o Gestor Estadual 1, é comum as diretrizes da execução do programa serem alteradas nos níveis superiores de governo sem que essa alteração seja devidamente repassada para o estado, acarretando em possíveis prejuízos tanto para os municípios contemplados pelo programa quanto para os próprios beneficiários. Um exemplo relatado pelo Gestor Estadual 1 se refere aos municípios passíveis de participarem do programa. Segundo o entrevistado, os municípios contemplados pelo

Pronatec Voluntário, por exemplo, são todos os municípios presentes no Mapa do Turismo Brasileiro (555 municípios). Desta forma, aqueles municípios que por acaso se encontram na regionalização de Minas Gerais (586 municípios), mas não estão presentes no Mapa do Turismo Brasileiro, não podem ser beneficiados pelo programa. Diante dessas informações o que aconteceu foi que o Ministério da Educação decidiu que todos os municípios (tanto aqueles presentes no Mapa do Turismo Brasileiro quanto os constantes na regionalização de Minas Gerais) poderiam ser favorecidos pelo programa. Essa informação, porém, não chegou oficialmente no nível estadual (responsável pelo levantamento de municípios interessados no programa), o que acabou prejudicando os municípios que não estão no Mapa do Turismo Brasileiro mas que tinham interesse em serem contemplados com os cursos de capacitação.

Essa informação quanto aos critérios de participação dos municípios no Pronatec Voluntário, segundo o Gestor Estadual 1, só chegou no nível estadual quando, por acaso, o gestor do programa na SETUR-MG fez contato com os gestores do MTur para sanar uma dúvida que nem sequer estava relacionada a essa questão.

É interessante ressaltar que essa falta de comunicação e alinhamento de informações não é uma problemática de caráter apenas vertical. Ela se dá de forma horizontal também, uma vez que há uma desarmonia de dados e conhecimentos entre os próprios representantes da União (MEC e MTur), ou seja, em um mesmo nível de governo é possível perceber esse desarranjo informacional.

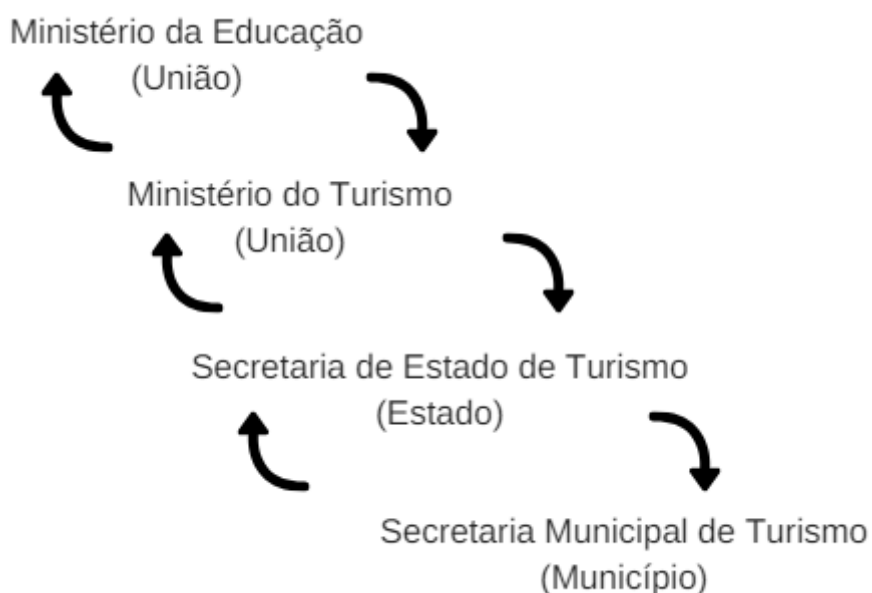
Além da falta de comunicação e alinhamento da política, os entrevistados relataram outros problemas frente à execução do programa que podem ser relacionados a falhas no sistema de matrículas do MEC, a falta de assitência e respaldo dos níveis superiores de governo para com os níveis inferiores e com os próprios beneficiários do programa, a alta rotatividade dos gestores (principalmente no MTur e municípios), ao baixo grau de qualificação dos próprios profissionais e despreparo dos mesmos para a execução do seu papel e a inexistência de canais institucionais eficazes para que a população possa se expressar (como conselhos, por exemplo).

Quanto às falhas no sistema de matrículas (SISTEC), houve unanimidade entre todos os gestores entrevistados (tanto os estaduais quanto os municipais) de que este é mais um grande entrave para a eficiência e eficácia da política.

Segundo os entrevistados, o acesso ao SISTEC ocorre por parte dos beneficiários no momento de conclusão de suas matrículas e, geralmente, nesta etapa final da matrícula, o sistema costuma apresentar muitos erros, o que acaba gerando um desgaste para o beneficiário, que se vê obrigado a buscar auxílio nas prefeituras municipais (ou secretarias municipais de turismo).

Diante desse entrave de conclusão do processo de matrícula nos cursos, a esfera municipal recebe as solicitações de resoluções dos problemas enfrentados pelos beneficiários e as repassa para o nível estadual, que por sua vez encaminha a demanda para o Ministério do Turismo e que por fim busca um respaldo do Ministério da Educação, como mostra a Figura 8 abaixo.

**FIGURA 8 – Fluxo de Informações entre os Entes Federados**



**Fonte: Elaboração própria, 2018.**

Porém, surge um novo entrave a partir do momento em que na grande maioria das vezes os níveis inferiores de governo não recebem respostas às demandas referentes às falhas do SISTEC, e como o sistema é de responsabilidade e controle do MEC, a orientação dos gestores estaduais para os municípios é que os beneficiários busquem a resolução de seus problemas através do SAC do sistema. A partir do momento em que o beneficiário entra em contato com o SAC, é aberto um protocolo de reclamações que, mais uma vez, acaba não sendo respondido.

Eles (beneficiários) entram em contato assim com o Mec, pelo SAC. Eles entram, falam do problema, registram no sistema, é gerado um protocolo, o protocolo é passado para quem ligou e aí alguns conseguem retorno e outros não. Então não é eficaz. Da mesma forma que às vezes o Mec não retorna o Ministério do Turismo e a gente (estado) fica sem resposta, o candidato que está indo direto no atendimento também fica sem resposta, porque eles (MEC) não retornam (GESTOR ESTADUAL 1, 2018).

Essa série de falhas quanto à falta de respaldos dos níveis mais altos de governo para os mais baixos, e até mesmo para os beneficiários do programa, geram resultados negativos na execução do mesmo, uma vez que aqueles que deveriam ser os principais favorecidos pela política pública não conseguem finalizar sua inscrição nos cursos e acabam desistindo de ingressar neles.

Uma consequência desse cenário de informações e ações assimétricas é a desistência e desinteresse em participar do programa, não só por parte dos beneficiários, mas também por parte dos municípios, como relata um dos entrevistados:

Como o estado não tem o respaldo dos ministérios, porque o MTur não tem respaldo do MEC, nós (estado) ficamos sem informação e sem ação. Nós não temos como ajudar. A credibilidade do programa diminui, tanto a credibilidade do programa como, às vezes em alguns casos, do próprio município ou nossa (estado). Além disso, como o Ministério da Educação e o do Turismo nem sempre conseguem nos dar assistência, a gente (estado) fica de mãos atadas. Uma outra consequência disso é que já houveram, mais de uma vez, municípios que desistiram de participar do Pronatec por causa dessa falta de assistência, além de candidatos, também insatisfeitos (GESTOR ESTADUAL 1, 2018).

Quanto à alta rotatividade de gestores, foi possível constatar essa problemática no momento das entrevistas realizadas no âmbito municipal, de forma que dos cinco municípios contatados, em três deles o gestor responsável pelo programa havia recentemente assumido o cargo. Segundo o Gestor Estadual 2, além de essa rotatividade ser alta, é muito comum apenas uma pessoa ser responsável por todo o processo de gestão do programa no meio municipal, e ao substituir essa pessoa por uma nova, todo o conhecimento adquirido durante o trabalho da primeira é perdido, e é como se o novo gestor tivesse que “começar do zero” e aprender todo o processo gerencial da política, gerando um atraso no fluxo de atividades relacionadas ao programa.

Já no que diz respeito ao baixo grau de qualificação desses gestores, em especial no nível municipal, é possível perceber este como mais um obstáculo à eficiência do programa. Uma boa gestão é essencial para a execução da política, e

no caso do Pronatec Turismo, muitas vezes aqueles que estão na ponta, responsáveis por colocar a política de fato em prática e lidar com o público alvo, não possuem essa capacidade de dar o andamento burocrático necessário, elaborar e preencher toda a documentação referente à efetivação da política. De acordo com o Gestor Estadual 2, esse baixo nível na capacidade de executar tarefas, às vezes até muito simples, também gera problemas, mais uma vez, relacionados ao alinhamento de informações, pois muitas vezes o estado depende de um retorno dos municípios e estes não possuem o conhecimento necessário para efetivar as solicitações do nível superior. O Gestor Estadual 2 relata, ainda, que

A comunicação é claramente muito falha. Já tivemos um problema com um município, por exemplo, que se resumia a uma simples atualização de informações no cadastro. Demorou um mês, porque a responsável não sabia como proceder e acabou entrando em contato com o MEC por email. O MEC nunca respondeu, até que ela entrou em contato por telefone e foi informada de que eles mesmos (municípios) tinham total abertura para entrar no sistema e fazer esse tipo de atualização (GESTOR ESTADUAL 2, 2018).

No âmbito municipal a totalidade dos entrevistados afirmou que o único problema pelo qual eles passam constantemente é o problema relacionado às reclamações do público alvo quanto ao SISTEC. Ainda segundo eles, em momentos de dúvida quanto as medidas a serem tomadas tanto com relação ao sistema quanto dúvidas rotineiras, a primeira providência é ligar para o gestor estadual em busca de auxílio e soluções. Segundo o Gestor Municipal 1,

A instabilidade do sistema é o principal fator para que as coisas dêem “uma agarrada”. Como você tem uma plataforma que é o principal meio de acesso do candidato tanto para o início do curso (com a matrícula) quanto para o andamento dele, e que não funciona? Como é que você faz? Mesmo com baixo acesso, ele (o sistema) costuma travar (GESTOR MUNICIPAL 1, 2018).

Para os gestores municipais, o programa não apresenta demais problemas e é considerado, novamente por todos os entrevistados no nível municipal, como uma ótima oportunidade para os beneficiários de obterem uma especialização e se inserirem no mercado de trabalho, atribuindo ao programa um saldo primordialmente positivo.

A partir dos resultados das entrevistas foi possível concluir que existe, no caso de Minas Gerais, uma maior concentração da resolução dos problemas enfrentados pela política em cima do estado. Uma explicação para isso é que o estado está

literalmente no meio da política, e acaba exercendo, além das suas atribuições oficiais dentro do programa (representadas nos Quadros 11 e 12), a função de mediador entre municípios e união, sendo que de um lado ele necessita de uma correspondência que nem sempre é auferida, e do outro ele é o responsável pela assistência e coordenação das ações, e muitas vezes, mesmo sem o amparo dos níveis superiores de governo (MEC e MTur), ele é obrigado a passar coordenadas para os municípios para que o programa não tenha um fim em si mesmo e seja executado, mesmo que com algumas falhas.

Apesar das problemáticas apontadas frente à execução do programa, é importante ressaltar que realmente sua proposta é muito boa e bem estruturada, apresentando um alto potencial nos resultados a longo prazo, uma vez que busca capacitar uma grande quantidade de pessoas através da disponibilização de uma extensa variedade de cursos disponibilizados por todo o país e consequente inserção desse grupo populacional no mercado de trabalho.

Querendo ou não, o programa permite uma facilidade de aperfeiçoamento ou de uma nova capacitação para inserção no mercado, e isso é muito importante. Outro fator favorável é que tem muita gente que às vezes forma e ainda não tem definido o que fazer de graduação, tendo a oportunidade, então, de optar por fazer esses cursos rápidos e já entrarem no mercado de trabalho (GESTOR ESTADUAL 2, 2018).

### **8.3. Análise e acompanhamento do Programa**

Nesta seção é discutida a questão da avaliação do programa. Essa discussão foi separada das problemáticas anteriores pelo fato de ela estar ligada a uma questão que sucede a execução das ações mais concretas da política. Sendo assim é possível dizer, de antemão, que para o Pronatec Turismo, especificamente, não existe nenhum tipo de avaliação.

As vagas disponibilizadas pelo eixo turismo do programa Pronatec não são analisadas separadamente das vagas disponibilizadas pelos demais eixos do programa (como saúde e educação, por exemplo), e esta pode ser considerada mais uma falha frente à política já que não é possível saber, de maneira precisa, os números absolutos referentes à quantidade de vagas disponibilizadas

especificamente no Pronatec Turismo, e destas vagas, quantas foram preenchidas pelos beneficiários e quantos deles de fato concluíram o curso.

O que acontece é que as vagas fornecidas pelo programa Pronatec, em todas as suas linhas de atuação, e preenchidas pelos beneficiários, são contabilizadas de maneira geral e nacional, ou seja, não há uma distinção de eixo para eixo. Além disso, não existe um acompanhamento quanto ao índice de desistências dos alunos e quantos de fato concluíram os cursos, o que configura os possíveis diagnósticos do programa como imprecisos e conseqüentemente ineficazes.

O MEC tem acesso aos dados de maneira geral, juntando todos os estados do Brasil, a demanda de todo o país, e todas as linhas de atuação do Pronatec. Ele (MEC) não consegue filtrar o Pronatec Turismo da Saúde, da Educação, etc. Ele não consegue. O sistema deles não permite isso, permite apenas dar um montante final. Na minha opinião, é uma falha, porque uma vez que você trabalha com o país todo, o mínimo esperado é que se possa filtrar esse montante, já que o programa atende vários estados e tem várias linhas de atuação. Então, hoje, o sistema não filtra nem por linha de atuação (ou seja, ele não separa a saúde do turismo, nem do desenvolvimento) e nem por estado (você só consegue o valor montante) (GESTOR ESTADUAL 1, 2018).

Ainda de acordo com o Gestor Estadual 1, além de não haver uma separação dos resultados do programa nem por regiões e estados e nem por linhas de atuação, não existe nenhum tipo de monitoramento quanto à efetividade do programa no que diz respeito a inserção dos beneficiários que chegaram a concluir os cursos no mercado de trabalho e na área pela qual ele se capacitou

Depois da efetivação da matrícula do candidato a gente (estado) não sabe o que acontece, porque a gente não sabe quantos terminaram o curso nem quantos receberam certificado, porque o sistema do Mec não tem isso disponível e atualizado de forma específica para cada eixo do Pronatec. Além disso existe o problema da falta de monitoramento, principalmente no pós curso. A gente (estado) não sabe, de fato, quais e quantas pessoas vão para o mercado ou conseguem um emprego devido à capacitação que foi desenvolvida pelo Pronatec Turismo (GESTOR ESTADUAL 1, 2018).

É importante ressaltar também que a nível do próprio conhecimento interno desses dados (compreensão dos dados por parte dos municípios, estados e União) nota-se uma nova problemática e que mais uma vez está ligada à falta de comunicação e transmissão de informações entre as esferas de governo. De acordo com o Gestor Estadual 1, o estado detém todas as informações relativas ao número de vagas disponibilizadas para todos os municípios contemplados pelo programa, e é papel dos municípios informar, após o período de pré-matrícula dos candidatos,

quantas dessas vagas foram preenchidas. Porém, a respeito disso, o Gestor Estadual 1 relata que a grande maioria dos municípios não encaminha as informações referentes ao número de pré-matrículas realizadas para o estado, então essa análise interna acaba ficando incompleta e perdendo seu propósito.

Uma outra inconsistência percebida no programa, pode ser destacada uma vez que, como os dados referentes ao número de vagas, matrículas e cursos concluídos são de detenção do MEC e se dão de maneira generalizada para todos os eixos do Pronatec e em âmbito nacional, é de percepção de ambos os gestores estaduais entrevistados que os Ministérios, tanto da Educação quanto do Turismo, têm um grande interesse em mostrar resultados a partir de estatísticas apuradas, como declara o Gestor Estadual 2:

às vezes a sensação que eu tenho é que todos os ministérios, principalmente o de turismo, se preocupam com números. Números vagas disponibilizadas e número de pessoas se matriculando. Houve uma época em que eles insistiam para que nós (estado) convencêssemos os municípios a participarem do programa, mesmo eles não tendo demonstrado interesse na fase de levantamento de demanda (GESTOR ESTADUAL 2, 2018).

Levando em consideração essa intencionalidade do governo central em demonstrar o alcance de resultados positivos através do montante de vagas disponibilizadas e preenchidas pelos beneficiários, há que se destacar a abrangência do programa em termos municipais, já que muitos dos municípios contemplados não apresentam um perfil turístico tão intenso quanto outros. O foco do Pronatec Turismo é qualificar e capacitar seus beneficiários de forma que estes sejam capazes de atuar na área turística local e possibilitar o crescimento e o desenvolvimento de seu próprio município turisticamente, e não que ele se capacite em uma cidade e vá colocar em prática seus conhecimentos em outra. Desta forma, o entrevistado ainda destaca que

Em tese o município deveria qualificar a demanda dele. Se ele possui potencial turístico, a política estará cumprindo seu papel de maneira coerente. Porém não é isso que acontece na prática. Antes da execução da política não é feito nenhum levantamento daqueles municípios que realmente apresentam potencial turístico, e o que realmente acontece é que muitos municípios com baixo potencial turístico acabam sendo beneficiados também com uma grande quantidade de vagas e que não condiz com seu perfil (GESTOR ESTADUAL 2, 2018).

Nota-se então uma maior abrangência do programa e beneficiamento de uma gama de municípios que não se enquadram no perfil turístico, o que pode ser considerado como uma falta de planejamento da política, já que quanto maior o número de municípios contemplados, maiores os custos do programa para o governo, e muitas vezes o número de vagas preenchidas nesses municípios é nulo ou muito baixo. Uma explicação plausível para a participação desses municípios no programa são as questões políticas tanto federais quanto municipais, que se pautam na demonstração de resultados de número de vagas distribuídas e quantidade de municípios contemplados, no governo vigente.

Apesar de os desafios e falhas à execução da política do Pronatec Turismo apresentados na pesquisa, a proposta do programa é realmente condizente com a realidade de muitos municípios, e se adaptada de maneira planejada e estruturada pode alcançar resultados satisfatórios e que possam ser analisados da maneira correta e precisa, de forma a obter dados concretos quanto à avaliação do programa e a partir daí direcionar os esforços da política buscando sempre melhorar esses resultados através de ações conscientes, eficientes e sem desperdícios.

## 9 CONCLUSÃO

Diante do que foi apresentado, verificou-se, inicialmente, que as políticas públicas são ações e programas, desenvolvidos pelo Estado, que visam a produzir resultados ou mudanças no mundo real em prol do bem estar da população. Seu estudo, no Brasil, é algo recente, datado no período de transição entre o autoritarismo e a democracia, época em que o país passava por fortes mudanças no aparato sócio-político-econômico. Reformas na economia e no sistema de proteção social passaram a integrar o corpo da nova Constituição Federal, representando uma realidade na qual o estudo das políticas públicas e seu alinhamento com a agenda política do Estado eram essenciais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe algumas disposições acerca das competências que foram estipuladas para cada nível de governo – município, estado e União. Nesse sentido, o presente trabalho buscou estudar, também, a temática do federalismo e sua relação com a formulação das políticas públicas. Verificou-se que o federalismo consiste em uma maneira de organizar o poder em territórios, a fim de melhor articular o poder central, que, dada a heterogeneidade das unidades federadas, encontra-se, muitas das vezes, sobrecarregado. Assim, é dada uma maior autonomia aos subníveis de governo regional e local.

Por se tratar de um modelo de separação de competências, o federalismo está diretamente ligado ao desenvolvimento e à atuação de uma política pública, de tal forma que boa parte do seu sucesso depende do alinhamento de informações e uma boa coordenação de ações entre os entes federados de forma a minimizar o distanciamento causado pela ampliação do grau de descentralização no Estado. Contudo, notou-se que a Constituição Federal de 1988 não dispõe sobre especificações quanto a essa divisão de competências.

Baseando-se nessa problemática, este trabalho objetivou analisar as relações intergovernamentais existentes no programa Pronatec Turismo e como elas afetam o sucesso do programa, além de explorar alguns desafios à execução do mesmo. Provido de uma parceria entre o Ministério do Turismo (MTur) e o Ministério da Educação (MEC), o Pronatec Turismo, conforme explicitado, é uma das vertentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, que visa a qualificar os trabalhadores para que os turistas possam ser atendidos da melhor forma possível.

Observou-se que um dos principais problemas do programa consiste na falta de comunicação entre os níveis de governo e de alinhamento das medidas a serem tomadas. A colaboração e as determinações do MTur e do MEC para com as Secretarias de Estado são imprescindíveis para o bom aproveitamento do Pronatec Turismo; no entanto, existe, hoje, uma enorme defasagem nesse quesito, uma vez que elas não são claras e, muitas das vezes, até mesmo contraditórias ou inexistentes.

Quanto aos problemas de comunicação e alinhamento surge um questionamento: até que ponto o aumento da descentralização dos níveis de governo, resultante da Constituição de 1988, impactaram no diálogo entre os entes federados? E ainda, será que aumentar ainda mais a descentralização poderia ser uma solução para esse problema de comunicação?

Os questionamentos são paradoxais, porém, ao pensarmos em métodos de amenizar os problemas de comunicação presentes no contexto da política pública estudada, vale considerar que talvez, a criação de mais um agente envolvido nas questões do programa seja a melhor alternativa, um agente que representasse as demandas da população, como por exemplo os conselhos. Ao dar voz ativa à população, cria-se um maior comprometimento por parte do governo com os resultados do programa, além de resolver a problemática referente à falta de canais institucionais eficazes para que a população possa se expressar.

Além da criação de conselhos que representem a população no contexto da política, uma outra forma de minimizar os problemas de comunicação entre os entes federados seria o encurtamento do caminho das informações, ou seja, o contato direto do governo central (MEC e Mtur) com os municípios, sem que haja a necessidade de as comunicações passarem obrigatoriamente pelo nível estadual, como mostrado na Figura 3.

Uma outra questão levantada diz respeito à dificuldade em obter informações atualizadas dos ministérios. Essa dificuldade pode ser explicada, dentre outras, pela alta rotatividade dos servidores, que, muitas das vezes, são incapazes de fornecer informações e/ou de prestar serviços necessários ao desenvolvimento do programa. Esse ponto, por sua vez, poderia ser elucidado a partir da utilização do método de concursos para a contratação de pessoal, por exemplo, o que reduziria a rotatividade e aumentaria o grau de qualificação dos profissionais contratados.

Notou-se ainda que, por conta dos vários problemas atribuídos ao programa, muitos municípios se veem desamparados pelos níveis superiores de governo e, por

isso, optam por não fazerem parte dele. Isso mostra uma desagregação dos entes federados, que, embora sejam providos de autonomia legal para atuarem dentro da política por si sós, não são capazes de fazê-lo, uma vez que dependem uns dos outros para alinhar as informações.

Foram detectados também problemas relacionados ao sistema utilizado pelo MEC – SISTEC – para a realização de matrículas dos candidatos e apuração dos dados relativos à quantidade de vagas preenchidas. Quanto a ele, é necessário que haja um maior investimento do governo para o aprimoramento do mesmo, de forma que ele passe a suportar o grande número de acessos pelos candidatos sem que hajam falhas de sistema. Além disso, faz-se necessária a criação de um método de separação de dados de matrícula por áreas de atuação do Pronatec e regionalização, para que seja solucionado, concomitantemente, os problemas relacionados à análise dos dados de cada eixo do programa.

Ainda que os pontos negativos sejam superiores, verificaram-se benefícios trazidos pelo programa. O Pronatec Turismo permite uma facilidade de aperfeiçoamento ou de uma nova capacitação para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, uma vez que muitas pessoas, com o intuito de conseguirem um emprego de forma mais rápida, utilizam desses métodos para se especializarem.

Por fim, uma outra adaptação ao programa que geraria uma grande economia para o governo, além de uma consequente melhora na comunicação entre os entes, seria um levantamento prévio dos municípios que melhor se enquadram no perfil turístico, para que a política seja voltada especificamente para aqueles que tenham certo potencial de desenvolvimento do turismo local. Com esse levantamento prévio, haveria uma redução de municípios contemplados e uma consequente melhora nos quesitos de comunicação intergovernamental e de atendimento às demandas municipais, uma vez que a atenção dos níveis superiores de governo não precisaria ser “divida” entre tantos municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AITH, Fernando Mussa Abujamra. **Institucionalização normativa de políticas públicas de saúde no Brasil: estudo de caso com o programa nacional de controle da dengue–PNCD**. *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, v. 7, n. 1, p. 349-366, 2013.
- ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação profissional: uma proposta de política pública**. *Planejamento e políticas públicas*, n. 12, 2009.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. In: XX ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 1998, Caxambu. *Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS*, 1998.
- BARROS, Marcelo Oliveira; SILVA, Sibebe Castro. **O Desenvolvimento do Turismo: Uma visão sistêmica**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS. 2008. p. 01-17.
- BERG, Carmen Cristina Fernandino Marinho. **Modalidades de Interação em Entrevistas de Pesquisa**. São João del Rei, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 7.589, de 2011. **Delibera sobre a expansão do programa Pronatec com a disonibilização de cursos técnicos a distância**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7589-26-outubro-2011-611701-norma-pe.html>>. Acesso em: abril de 2018.
- BRASIL, Lei nº 12.513 de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)>. Acesso em: abril de 2018.
- BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em : <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: maio de 2018.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- CASIMIRO FILHO, Francisco. **Contribuições do turismo à economia brasileira**. Piracicaba. Tese de Doutorado em Ciências. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2002.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CATRAMBY, Teresa Cristina Viveiros; COSTA, Stella Regina Reis. **Qualificação profissional em turismo como fator de competitividade do setor.** Caderno Virtual de Turismo, v. 4, n. 3, 2004.

COSTA, Maria Teresa Valente; REIS, Rui Lopes. **Turismo e desenvolvimento local.** Lusíada. Economia e Empresa, n. 8, p. 65-89, 2008.

DIAS, Cláudia Augusto. **Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas.** Informação & Sociedade: Estudos, v. 10, n. 2, 2000.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. **Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.** American sociological review 48 (2): 147-160, 1983.

D'AGOSTINI, Fernanda Figueiredo; ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi. **TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL.** São Paulo, 2016.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política.** Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, V. 18, n. 51, 2003.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica,** Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.** In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. 2013. p. 361-386.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br> >. Acesso em: maio de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUERRERO, Ramiro Anzit. **O federalismo na argentina, no Brasil e nos Estados Unidos, análise dos aspectos históricos e conceituais**. *Cognitio Juris*, v. 2, n. 5, p. 92-103, 2012.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. São Paulo. Editora FIOCRUZ, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MELO, Marcus André. (1999). **Estado, governo e políticas públicas**, in Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, *Ciência política*, São Paulo/Brasília, Sumaré, Anpocs/Capes.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em maio de 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br/)>. Acesso em: abril de 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO – MTur. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: maio de 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO – MTur. Disponível em: <[http://www.mapa.turismo.gov.br](http://www.mapa.turismo.gov.br/)>. Acesso em: maio de 2018.

MOSER, Giancarlo. **Turismo e geração de emprego**: breves apontamentos para o desenvolvimento local e regional. Observatório Econômico da ESAG. Santa Catarina, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Almeida de. **Descentralização**: Um paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. 2008.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PEREIRA, Liliâne Varanda. **O papel do ente estadual nas políticas sociais de abrangência nacional**: estudo de caso do PRONATEC/OSASCO sem miséria. 2012.

PNT. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília. 2003. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf)>. Acesso em: março de 2018.

PNT. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília. 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)>. Acesso em: março 2018.

PNT. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília. 2018. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/images/mtur-pnt-web2.pdf>>. Acesso em: março de 2018.

PRONATEC TURISMO – MTur; MEC. Disponível em: <<http://pronatec.turismo.gov.br/>>. Acesso em: março de 2018.

SERRA, Farah. **Conceito de... TURISMO**. 2015. Disponível em: <<https://www.temposdegestao.com/conceito-de/conceito-de-turismo>>. Acesso em: junho de 2018.

SILVA, Sibebe Castro; BRAGA FILHO, Hélio. **Turismo e desenvolvimento local**. Desenvolvimento econômico local: problemas, desafios e possibilidades. Franca/SP, 2008.

SIVIERO, Ana Paula. **Os elementos do espaço turístico urbano no processo de planejamento**: reflexões teóricas e articulações. Raega-O Espaço Geográfico em Análise, v. 11, 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de sociologia e política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, 2006.

TCU. Auditoria **no Acordo de Gratuidade do MEC com os Serviços Nacionais de Aprendizagem**. TC 010.803/2016-5, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-no-acordo-de-gratuidade-do-mec-com-os-servicos-nacionais-de-aprendizagem.htm>>. Acesso em: março 2018.

TCU. **Levantamento do conhecimento das ações relacionadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego**. TC 008.089/2015-9, 2015. Disponível em: < [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: junho de 2018.

TRINDADE, Rubens da. **Circuitos turísticos mineiros**: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (finais dos anos 90-tempo presente). 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª Ed.. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE

### Apêndice A – Roteiro de entrevista para gestores municipais

- 1) Qual é o papel do município dentro do contexto do Pronatec Turismo?
- 2) Quais são, na sua opinião, os prós e os contras do programa?
- 3) Quais são as maiores dificuldades na coordenação do programa?
- 4) O que você acha que poderia ser feito para melhorar a execução do programa?
- 5) O que você consideraria como “gargalos” para a execução do programa?
- 6) O município tem que dar algum *feedback* para os outros níveis de governo?
- 7) Você acredita que existe uma cobrança de resultados maior em cima dos municípios por parte de seus beneficiários?

## **Apêndice B – Roteiro de entrevista para gestores estaduais**

- 1) Qual é o papel da SETUR-MG no âmbito do programa Pronatec Turismo?
- 2) Qual é o processo para que um município seja contemplado pelo programa?
- 3) Quais são, na sua opinião, os prós e os contras do programa?
- 4) Existe falta de integração entre os agentes envolvidos na execução do programa?
- 5) Quais são as maiores dificuldades do programa?
- 6) Existe alguma avaliação do programa, algum tipo de acompanhamento? Se sim, quem faz? Como é feito?
- 7) O que você acha que poderia ser feito para melhorar a execução do programa?