



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ISAAC COIMBRA PINHEIRO

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO TURISMO E
SUA APLICAÇÃO PARA COMPETITIVIDADE DO DESTINO CEARÁ**

FORTALEZA

2024

ISAAC COIMBRA PINHEIRO

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO TURISMO E SUA
APLICAÇÃO PARA COMPETITIVIDADE DO DESTINO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro
Cardoso

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P719a Pinheiro, Isaac Coimbra.
Avaliação da Política Nacional de Qualificação no Turismo e sua aplicação para Competitividade do Destino Ceará / Isaac Coimbra Pinheiro. – 2024.
124 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
1. Política de Qualificação para o Turismo. 2. competitividade de destinos turísticos. 3. turismo. I. Título.
CDD 320.6
-

ISAAC COIMBRA PINHEIRO

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO TURISMO E SUA
APLICAÇÃO PARA COMPETITIVIDADE DO DESTINO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 29/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco Laercio Pereira Braga
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Profª. Dra. Maione Rocha de Castro Cardoso
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Profª. Dra. Thiciane Mary Carvalho Teixeira
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, expresso minha mais profunda gratidão a Deus por ter me guiado com sabedoria e providência ao longo desta jornada profissional e pessoal, permitindo-me alcançar este marco significativo em minha trajetória.

Agradeço ao Sistema Fecomércio, que tornou possível a realização deste mestrado. Espero retribuir a confiança que me foi depositada ao trazer contribuições significativas para o nosso setor e para o desenvolvimento do turismo no Ceará.

Um agradecimento especial à Andrea Oliveira, uma amiga querida e um verdadeiro pilar de força. Sua motivação incansável e apoio constante foram essenciais para que eu não desistisse, mesmo nos momentos mais desafiadores. Conciliar as exigências do mestrado com as responsabilidades profissionais foi uma tarefa árdua, e sua presença foi crucial para minha perseverança.

Agradeço ao Professor Dr. Gil Célio pela orientação atenta, paciência e pelos valiosos ensinamentos compartilhados ao longo deste percurso acadêmico.

Minha gratidão também vai aos profissionais do turismo, representados na Academia Cearense de Turismo, instituição na qual tenho a honra de ocupar a Cadeira nº 40, cujo patrono é o Padre Cícero.

Por fim, dedico este trabalho aos profissionais que fazem o turismo do Ceará. Acredito no turismo como um poderoso vetor de transformação social e econômica e espero que as contribuições deste estudo possam gerar melhorias na vida de cada um de vocês, que, com qualificação e dedicação, ajudam a construir um Ceará mais próspero e acolhedor.

Paulo Freire, em uma de suas célebres frases, afirmou: "Educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo". Aplicada ao contexto deste trabalho:

“Educação não transforma o turismo. Educação muda as pessoas. As pessoas transformam suas comunidades, e suas comunidades fazem o turismo. O turismo, também transforma o mundo”.

(Isaac Coimbra)

RESUMO

A Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT) é uma iniciativa estratégica que busca fortalecer a competitividade dos destinos turísticos brasileiros por meio da qualificação profissional, alinhada às demandas e dinâmicas do setor. Este estudo avalia, em profundidade, a implementação da PNQT no estado do Ceará, com foco no período entre 2021 e 2024, investigando como essa política tem contribuído para posicionar o Ceará como um destino turístico competitivo. A pesquisa busca responder à problemática central: em que medida a PNQT tem sido efetivamente implementada no Ceará e quais desafios e lacunas comprometem sua capacidade de promover a competitividade turística do estado? A abordagem metodológica adotada é qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos exploratórios e descritivos. Ela se fundamenta no modelo de Avaliação em Profundidade, proposto por Rodrigues (2008), e utiliza a Análise Temática de Braun e Clarke (2006) para identificar padrões significativos nos dados coletados. A coleta de dados envolveu pesquisa documental, análise bibliográfica e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos, empresários e lideranças comunitárias. Os resultados apontam para lacunas na adaptação das estratégias da política às especificidades locais, além de evidenciar fragilidades na articulação interinstitucional e na integração entre a formação profissional e as demandas reais do setor. No entanto, foram identificadas oportunidades relevantes para aprimorar a execução da política. Ao avaliar o papel da qualificação na competitividade do destino, a pesquisa conclui que, embora a PNQT tenha gerado melhorias pontuais na oferta de serviços turísticos, seu potencial estratégico ainda não foi plenamente explorado. A partir dessas descobertas, o estudo apresenta recomendações práticas para fortalecer a efetividade da PNQT e maximizar sua contribuição para a competitividade do turismo no Ceará.

Palavras-chave: Política de Qualificação para o Turismo; competitividade de destinos turísticos; turismo.

ABSTRACT

The National Tourism Qualification Policy (PNQT) is a strategic initiative that seeks to strengthen the competitiveness of Brazilian tourist destinations through professional qualification, aligned with the demands and dynamics of the sector. This study evaluates, in depth, the implementation of the PNQT in the state of Ceará, focusing on the period between 2021 and 2024, investigating how this policy has contributed to positioning Ceará as a competitive tourist destination. The research seeks to answer the central question: to what extent has the PNQT been effectively implemented in Ceará and what challenges and gaps compromise its ability to promote the state's tourism competitiveness? The methodological approach adopted is qualitative, of an applied nature, with exploratory and descriptive objectives. It is based on the In-Depth Assessment model, proposed by Rodrigues (2008), and uses the Thematic Analysis of Braun and Clarke (2006) to identify significant patterns in the data collected. Data collection involved documentary research, bibliographic analysis, and semi-structured interviews with public administrators, businesspeople, and community leaders. The results point to gaps in the adaptation of policy strategies to local specificities, in addition to highlighting weaknesses in interinstitutional coordination and in the integration between professional training and the real demands of the sector. However, relevant opportunities were identified to improve the implementation of the policy. When assessing the role of qualification in the competitiveness of the destination, the research concludes that, although the PNQT has generated specific improvements in the supply of tourism services, its strategic potential has not yet been fully explored. Based on these findings, the study presents practical recommendations to strengthen the effectiveness of the PNQT and maximize its contribution to the competitiveness of tourism in Ceará.

Keywords: Tourism Qualification Policy; competitiveness of tourist destinations; tourism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Resumo da proposta metodológica para avaliação da PNQT	30
Figura 2 - Hierarquia: política, plano, programas e projetos	36
Figura 3 - Documentos DNTQ	54
Figura 4 - Elementos que compõem o sistema turístico proposto por Boullón	60
Figura 5 - Elementos que compõem o sistema turístico proposto por Beni	61
Figura 6 - Modelo de Ciclo de Vida dos Destinos Turísticos segundo Butler	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de categorias de análise teórica	23
Quadro 2 - Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa	26
Quadro 3 - Matriz resumo de articulação metodológica	28
Quadro 4 - Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil na Era Vargas	45
Quadro 5 - Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período Democrático.....	46
Quadro 6 - Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período da Ditadura Militar	47
Quadro 7 - Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período da Nova República	48
Quadro 8 - Quadro Orientativo da Dimensão de Conteúdo	69
Quadro 9 - Quadro Orientativo da Dimensão de Contexto	82
Quadro 10 - Quadro Orientativo da Dimensão da Trajetória Institucional	88
Quadro 11 - Quadro Orientativo da Dimensão da Temporalidade e Territorialidade	97
Quadro 12 - Quadro com Recomendações para PNQT no Ceará	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
BBA	Brasil Braços Abertos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CETUR	Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade
CGT	Curso Gestor de Turismo
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNQT	Diretrizes Nacionais para Qualificação Profissional em Turismo
Embratur	Empresa Brasileira de Turismo
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FORTUR	Fórum Estadual de Turismo do Ceará
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
LDB	Leis de Diretrizes e Bases da Educação
MTur	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNQT	Política Nacional de Qualificação no Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNTur	Política Nacional de Turismo
Prodetur/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Sesc	Serviço Social do Comércio
SETUR/CE	Secretaria de Turismo do Ceará
SPMA	Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
TALC	Ciclo de Vida do Destino Turístico
WTTC	<i>World Travel and Tourism Council</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Contextualização do tema	14
1.2	Definição do problema de pesquisa	15
1.3	Objetivos da pesquisa	18
1.3.1	<i>Objetivo geral</i>	18
1.3.2	<i>Objetivos específicos</i>	18
1.4	Justificativa	18
2	METODOLOGIA AVALIATIVA	22
2.1	Tipologia da pesquisa, categorias de análise e abordagem avaliativa	22
2.2	Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa	24
2.3	Procedimentos para a coleta e análise de dados	27
3	TRAJETÓRIA TEÓRICA PARA A PESQUISA AVALIATIVA	31
3.1	Políticas públicas: conceitos e importância da avaliação	32
3.2	Evolução das políticas de turismo no Brasil: um panorama histórico	40
3.3	A Política Nacional de Qualificação no Turismo: objetivos e estrutura	51
3.4	A Competitividade dos Destinos Turísticos e o papel da qualificação profissional	56
4	ANÁLISE EM PROFUNDIDADE DA PNQT	67
4.1	Análise do conteúdo da PNQT	68
4.2	Análise do contexto da PNQT	81
4.3	A Trajetória Institucional da PNQT	87
4.4	Avaliando a PNQT em sua temporalidade e territorialidade	96
5	ACHADOS DA ANÁLISE TEMÁTICA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA O PNQT NO CEARÁ	105
5.1	Planejamento e execução da PNQT	108
5.2	Impacto na Competitividade do Destino Turístico	110
5.3	Inclusão produtiva e governança territorial	112
6	CONSIDERAÇÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES	115
	REFERÊNCIAS	117
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (SETUR/CE)	122

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
(FORTUR)	123
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
(CETUR)	124

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o turismo se consolidou como uma das atividades econômicas mais dinâmicas e transformadoras do mundo, gerando trilhões de dólares em receitas e milhões de empregos em escala global. De acordo com previsões do *World Travel and Tourism Council* (WTTC, 2023) – Conselho Mundial de Viagens e Turismo –, a contribuição do setor para a economia global deve atingir 11,4% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial nos próximos dez anos, com um impacto estimado em US\$ 16 trilhões.

O Relatório de Impacto Econômico (EIR, 2024), publicado pelo WTTC, também prevê a criação de 449 milhões de empregos durante esse período, o que representará 12,2% da força de trabalho mundial.

Mais do que um motor de crescimento econômico, o turismo exerce profunda influência nas esferas social e cultural de diversos territórios. Quando bem planejada, essa atividade torna-se um poderoso catalisador de desenvolvimento, gerando renda, fortalecendo a infraestrutura e beneficiando comunidades inteiras. Além disso, promove o intercâmbio cultural, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

Em diferentes partes do mundo, cidades e regiões turísticas passam por transformações significativas, impulsionadas pelo aumento do fluxo de turistas, que movimentam não apenas os negócios diretamente ligados ao setor, mas também toda a cadeia produtiva associada.

No Brasil, segundo o Ministério do Turismo, o setor injetou aproximadamente R\$ 752,3 bilhões na economia nacional em 2023, representando cerca de 8% do PIB (Brasil, 2024). O país, reconhecido por sua diversidade de atrativos, continua a atrair turistas nacionais e internacionais que buscam experiências variadas, desde o ecoturismo na Amazônia e o turismo cultural em cidades históricas até as praias paradisíacas do Nordeste.

No Ceará, o turismo também se destaca como um setor estratégico, representando aproximadamente 9,8% do PIB estadual em 2023, conforme o relatório Indicadores Turísticos 2010–2023 da Secretaria de Turismo do Ceará - SETUR/CE (CEARÁ, 2023). Destinos como Jericoacoara, famosa por suas praias exuberantes, e a região do Cariri, reconhecida por seu rico patrimônio cultural, consolidam o estado como um dos principais polos turísticos do Brasil.

Em 2023, o turismo cearense continuou a impulsionar a economia local, gerando cerca de R\$ 10,5 bilhões em receitas. Esse impacto evidencia a importância do setor na geração de empregos e na movimentação de atividades relacionadas à hospedagem, alimentação e transporte, conforme destacado no relatório da SETUR/CE.

Os benefícios do turismo vão além do desenvolvimento econômico, pois ele gera empregos diretos e indiretos, estimula o empreendedorismo local, preserva a cultura e as tradições e melhora a infraestrutura das regiões onde está presente. Dessa forma, permite que as comunidades se integrem à cadeia produtiva, contribuindo para o desenvolvimento de seus territórios e compartilhando suas tradições e saberes com visitantes de todo o mundo. Além disso, as oportunidades geradas não se restringem apenas aos profissionais que atuam diretamente no setor, mas também beneficiam toda a comunidade local. Ao valorizar e preservar sua cultura, essa comunidade contribui para tornar o destino ainda mais autêntico e atrativo.

Por trás do sucesso de qualquer destino turístico, há um sistema complexo e interconectado que sustenta todas as atividades. Esse sistema envolve uma cadeia produtiva diversificada, abrangendo desde o setor de hospedagem, bares, restaurantes e agências de receptivo, até empresas de transporte e fornecedores de serviços complementares. Cada um desses segmentos desempenha um papel essencial na criação e entrega da experiência turística. No entanto, o principal elemento que assegura o funcionamento eficiente desse sistema é a força de trabalho do turismo. São os profissionais, desde os gestores até os trabalhadores da linha de frente, que fazem o turismo acontecer; sem eles, o setor simplesmente não poderia prosperar.

A força de trabalho no turismo é o ativo mais valioso do setor, pois são as pessoas que, por meio de sua dedicação, competência e inovação, criam e executam os serviços responsáveis por garantir a atratividade e a competitividade dos destinos. Desde os empreendedores, que desenvolvem novos serviços e experiências, até os profissionais que atendem diretamente os turistas em hotéis, restaurantes e atrações culturais, o sucesso de um destino está intimamente ligado à qualificação e ao preparo dessa força de trabalho. Quanto mais qualificados forem esses profissionais, mais inovadores e eficientes se tornarão os serviços oferecidos, aumentando, assim, a competitividade do destino.

Essa realidade é especialmente relevante no Ceará, onde a hospitalidade se destaca como uma das características mais marcantes e reconhecidas nacionalmente. A calorosa recepção dos cearenses é um dos pilares que tornam o estado um destino acolhedor. No entanto, para que o turismo continue crescendo de forma sustentável, é fundamental que essa hospitalidade seja acompanhada por iniciativas de qualificação profissional compatíveis com as exigências do mercado. O crescimento contínuo da demanda turística no estado, impulsionado por segmentos em expansão, como o ecoturismo, o turismo de aventura e o turismo de negócios e eventos, exige uma força de trabalho cada vez mais capacitada para

oferecer serviços de excelência, atendendo às expectativas de um público progressivamente mais exigente.

Dessa forma, o fortalecimento da qualificação profissional no turismo revela-se indispensável para o futuro do setor no Ceará. Mais do que manter a competitividade, essa qualificação é essencial para assegurar que o desenvolvimento turístico ocorra de maneira verdadeiramente sustentável, beneficiando tanto os visitantes quanto as comunidades locais.

1.1 Contextualização do tema

Para que o sistema turístico funcione de maneira eficaz, foi instituída a Política Nacional de Turismo (PNTur), regulamentada pela Lei nº 11.771/2008, conhecida como Lei Geral do Turismo. Essa legislação estabelece diretrizes e instrumentos que norteiam o desenvolvimento do turismo no Brasil, com o objetivo de promover o crescimento sustentável, fortalecer a competitividade do setor e incentivar a melhoria da infraestrutura, dos serviços e das experiências turísticas oferecidas. Além disso, a Lei Geral do Turismo organiza o setor de forma a permitir que planos e políticas específicas sejam elaborados e implementados estrategicamente, considerando tanto as peculiaridades regionais quanto as tendências globais (Basil, 2008).

A execução dessa política ocorre por meio de planos plurianuais, que abrangem iniciativas em diversas áreas, como promoção turística, infraestrutura e, especialmente, qualificação da força de trabalho. Nesse contexto, reconhece-se que, sem profissionais devidamente capacitados, o Brasil enfrentará desafios para se destacar no cenário global, onde a excelência na prestação de serviços é um fator determinante.

Em 2018, como parte dessa estratégia, o MTur lançou a Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT), com o objetivo de orientar programas e projetos voltados à qualificação profissional de trabalhadores, empreendedores e gestores do setor (Brasil, 2018). A PNQT tem como missão elevar a qualidade dos serviços turísticos, promovendo a capacitação profissional e, ao mesmo tempo, fortalecendo a competitividade dos destinos turísticos brasileiros, especialmente em regiões de grande potencial, como o Ceará.

As políticas públicas desempenham um papel essencial na vida dos cidadãos, pois regulam atividades e definem diretrizes para o desenvolvimento sustentável de diversos setores, incluindo o turismo. De acordo com Beni (2001), o papel do Estado na promoção do turismo é indispensável, contrariando a visão de que o mercado poderia se autorregular. O autor argumenta que as políticas públicas são fundamentais para orientar e estruturar essa atividade,

sugerindo que o governo atua como uma "mão oculta" que conduz e assegura a qualidade dos serviços turísticos, garantindo que o desenvolvimento ocorra de maneira organizada e eficiente.

Cruz (2003) reforça essa perspectiva ao destacar que as políticas públicas são os pilares que estabelecem diretrizes para a elaboração de planos de desenvolvimento da atividade turística. O autor argumenta que as políticas devem preceder os planos, norteados as ações e definindo os marcos para o crescimento do setor. Nesse contexto, a Lei Geral do Turismo determina que o MTur deve atuar como mediador entre as diferentes esferas governamentais e o setor privado, promovendo a integração e a sinergia necessárias para fortalecer as iniciativas de promoção turística em nível nacional (Brasil, 2008).

Assim, as políticas públicas desempenham um papel fundamental na regulação e organização do turismo. Caso sejam identificadas falhas na dinâmica do setor, é imprescindível que essas políticas sejam avaliadas, ajustadas e aprimoradas, garantindo que o turismo permaneça uma atividade estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país.

1.2 Definição do problema de pesquisa

O turismo no Ceará é uma das atividades econômicas mais promissoras e relevantes para o desenvolvimento econômico e social do estado. Entretanto, o setor enfrenta sérios desafios, especialmente no que diz respeito à qualificação da força de trabalho, o que compromete tanto a experiência dos turistas quanto a capacidade do estado de se consolidar como um destino competitivo no cenário nacional e internacional. Para compreender melhor o contexto atual e os obstáculos enfrentados pelo setor, é essencial revisitar o passado e analisar as políticas e programas que moldaram o desenvolvimento turístico do Ceará ao longo das últimas décadas.

Um marco importante nesse processo foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), lançado na década de 1990. O programa concentrou esforços na melhoria da infraestrutura turística, incluindo a construção de estradas, aeroportos, sistemas de saneamento e empreendimentos turísticos, especialmente nas regiões litorâneas. Graças a essas iniciativas, o Prodetur/CE consolidou o Ceará como um importante destino de sol e praia no cenário nacional, atraindo turistas de várias regiões do Brasil e do exterior. Contudo, ao direcionar seus benefícios predominantemente para o litoral, o programa promoveu um modelo de turismo de massa, focado em atrair grandes volumes de turistas por meio de pacotes acessíveis e amplamente padronizados. Esse modelo fomentou um turismo popular de

grande fluxo, consolidando destinos como Canoa Quebrada, Praia das Fontes e Morro Branco como os principais atrativos turísticos do Ceará durante as décadas de 2000 e 2010.

Embora esse modelo inicial tenha trazido resultados positivos em termos de visibilidade e fluxo turístico, ele negligenciou um elemento fundamental para a sustentabilidade e a longevidade do setor: a qualificação da força de trabalho. Com o crescimento da demanda, o turismo no litoral cearense começou a enfrentar uma escassez de profissionais qualificados, capazes de atender às necessidades e expectativas de um público crescente e diversificado. Os poucos programas de qualificação disponíveis não conseguiram acompanhar as exigências do mercado, o que resultou em uma oferta de serviços turísticos que, em muitos casos, deixou a desejar em termos de qualidade e diversidade. Esse cenário impactou negativamente tanto a experiência dos visitantes quanto a imagem do destino.

Já na década de 2020, observa-se uma transformação nos mesmos destinos turísticos que outrora se beneficiaram do Prodetur/CE. O perfil dos turistas que visitam o litoral leste cearense passou a ser de menor poder aquisitivo e menos exigente. Enquanto isso, os investimentos em infraestrutura, como a duplicação de estradas e a construção do aeroporto de Aracati, não foram acompanhados pela qualificação necessária da força de trabalho. Como resultado, destinos como Canoa Quebrada e Praia das Fontes perderam parte de sua competitividade, tornando-se sinônimos de turismo popular, caracterizado por serviços de qualidade inferior. Novos hotéis e o aeroporto de Aracati, que poderiam atrair turistas de maior poder aquisitivo, têm enfrentado dificuldades para manter taxas de ocupação satisfatórias e viabilizar a operação de voos regulares.

A falta de preparo profissional, que resultou em serviços de qualidade inferior, deu origem a um ciclo vicioso. Uma experiência turística insatisfatória afasta turistas de alto poder aquisitivo, o que reduz o potencial de geração de receitas e compromete a capacidade de reinvestimento na infraestrutura e na comunidade local. Esse problema torna-se ainda mais crítico com o surgimento de produtos emergentes no estado, como a Rota dos Ventos, no litoral oeste, que atrai turistas interessados em atividades de esportes aquáticos, como windsurf e kitesurf. Para que esse novo produto não enfrente os mesmos desafios do litoral leste, é fundamental que a qualificação da força de trabalho seja tratada como prioridade.

Outro ponto essencial é a educação e o envolvimento da comunidade local. Em muitos destinos, a população foi deslocada ou se viu marginalizada pelas estruturas turísticas voltadas para os visitantes. Entretanto, a comunidade local é o núcleo da autenticidade cultural e histórica que atrai os turistas. Investir na qualificação da população não só fortalece a

identidade do destino, mas também permite que os moradores se beneficiem diretamente do turismo, seja por meio de empregos ou de oportunidades de empreendedorismo.

Apesar de diversos programas de qualificação lançados nos últimos anos, incluindo iniciativas financiadas pelo Prodetur/CE e pelas ações voltadas para a Copa do Mundo de 2014, ainda persistem queixas sobre a qualidade dos serviços turísticos no Ceará. Empresários relatam dificuldades para encontrar profissionais qualificados, além de uma estagnação na criação de novos produtos turísticos. O turismo cearense, com seu enorme potencial, enfrenta uma crise de qualificação que afeta diretamente sua competitividade. Esse cenário crítico evidencia a necessidade urgente de analisar e fortalecer a PNQT no estado.

A PNQT, concebida como uma solução estratégica para enfrentar esses desafios, oferece diretrizes para que a qualificação profissional atenda às crescentes exigências do mercado e às necessidades dos destinos. No entanto, para que a PNQT alcance seu potencial, é imprescindível que sua implementação no Ceará seja eficiente e esteja em conformidade com as diretrizes da política nacional. Caso a PNQT não seja aplicada de forma eficaz, o Ceará poderá enfrentar uma série de impactos negativos que comprometerão ainda mais sua posição no mercado turístico. Entre os principais desafios, destaca-se que a qualidade insuficiente dos serviços turísticos limita a capacidade dos profissionais de oferecer experiências de alto padrão, comprometendo tanto a satisfação quanto a fidelização dos visitantes, elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável de um destino.

Outro impacto significativo está relacionado à imagem e à reputação do Ceará como destino turístico. A percepção de um destino é moldada pelas experiências vivenciadas pelos turistas e, caso essas experiências sejam negativas, o estado corre o risco de ser percebido como um local com serviços de baixa qualidade, reduzindo o interesse de novos visitantes. Além disso, a falta de profissionais qualificados restringe a exploração de nichos específicos de mercado, como o ecoturismo e o turismo de luxo, que estão em alta e exigem um atendimento diferenciado. Sem essa qualificação, o Ceará permanece limitado a um mercado de massa, perdendo a oportunidade de atrair turistas de maior poder aquisitivo – um perfil cada vez mais disputado por outros destinos concorrentes.

A ausência de uma base sólida de qualificação também compromete a capacidade do estado de implementar práticas de sustentabilidade e inclusão social, que são crescentemente valorizadas pelo mercado. Em um cenário onde a preocupação com a sustentabilidade ganha força, destinos que não adotam essas práticas ficam em clara desvantagem competitiva. Outro risco relevante é a perda de competitividade frente a outros destinos, que vêm investindo fortemente em inovação e qualificação para oferecer experiências mais completas e atraentes.

Além disso, sem uma força de trabalho qualificada, o Ceará perde importantes oportunidades de desenvolvimento econômico local. O turismo é uma atividade que gera empregos diretos e indiretos, impulsionando a economia das comunidades envolvidas. No entanto, sem profissionais bem preparados, o estado não consegue aproveitar plenamente o potencial do setor como motor de desenvolvimento regional e de melhoria na qualidade de vida da população local.

Esses desafios, já evidentes em diversos destinos cearenses, especialmente no litoral leste, têm o potencial de se agravar e comprometer o desenvolvimento turístico do estado como um todo. Diante desse cenário, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: em que medida a PNQT tem sido efetivamente implementada no Ceará, e quais são os desafios e lacunas que impactam sua capacidade de fortalecer a competitividade do estado enquanto produto turístico?

1.3 Objetivos da pesquisa

1.3.1 Objetivo geral

Avaliar a Política Nacional de Qualificação no Turismo (PNQT) no estado do Ceará, considerando suas estratégias de implementação para competitividade do Ceará enquanto produto turístico.

1.3.2 Objetivos específicos

- Analisar o conteúdo e o contexto da PNQT;
- Delinear a trajetória institucional da PNQT no Ceará;
- Apresentar a temporalidade e territorialidade da PNQT no Ceará.

1.4 Justificativa

O turismo no Ceará, assim como em outras regiões do Brasil, tem experimentado uma fase de crescimento expressivo, impulsionado pela rica diversidade natural e cultural do estado. Esses fatores colocam a região entre os destinos mais procurados do país (CEARÁ, 2024). No entanto, essa expansão enfrenta um desafio crítico e persistente: a escassez de profissionais qualificados para atender, de forma eficiente e satisfatória, à crescente demanda

do setor. Esse fenômeno, muitas vezes descrito como o “apagão” de mão de obra qualificada, impacta diretamente a competitividade do Ceará como destino turístico, prejudicando a experiência dos visitantes, a sustentabilidade do setor e o desenvolvimento econômico do estado.

A falta de qualificação adequada entre os profissionais do turismo compromete diversos aspectos estratégicos para o setor no Ceará. Com o aumento da procura, a ausência de serviços de qualidade pode gerar impactos negativos significativos, como a insatisfação dos turistas e a construção de uma imagem desfavorável do destino nos mercados nacional e internacional. Esses fatores podem afastar turistas de maior poder aquisitivo, tornando o Ceará menos competitivo em relação a outros destinos que oferecem serviços mais qualificados e alinhados às expectativas dos visitantes. Em um mercado globalizado, onde a qualidade da experiência turística é um fator decisivo na escolha dos destinos, essa carência de profissionais capacitados cria um ciclo de fragilidade competitiva e ineficiência econômica. Isso reduz a capacidade do estado de se posicionar de forma atrativa no mercado de turismo.

Com o intuito de enfrentar essa questão e fortalecer o turismo nacional de forma ampla, o MTur lançou o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2024-2027. O plano adota uma abordagem estratégica que busca reposicionar o turismo brasileiro como um motor de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável. Baseado nos princípios de cooperação, regionalização, sustentabilidade, inovação e democratização do acesso ao turismo, o PNT 2024-2027 estabelece metas ousadas para o setor até 2027. Para alcançar esses objetivos, o plano está estruturado em três eixos principais: 1) ordenamento e desenvolvimento; 2) formalização, qualificação e certificação; e 3) promoção e apoio à comercialização. Dentre esses, o eixo de qualificação e certificação profissional é destacado como prioridade, dado que a falta de profissionais qualificados representa um obstáculo real e imediato para o setor.

Nesse contexto, a PNQT se insere como um pilar fundamental do PNT 2024-2027, com o objetivo de elevar a qualidade dos serviços turísticos e promover a qualificação da força de trabalho do setor. Em alinhamento com essa política, o MTur firmou um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Sistema Comércio, que engloba o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Por meio desse acordo, foi estabelecido um investimento significativo de 400 milhões de reais do Sesc e do Senac até 2026, voltado ao desenvolvimento de estratégias de qualificação profissional, apoio a eventos promocionais, fomento de fluxos turísticos e realização de estudos que busquem estimular a competitividade dos destinos turísticos brasileiros.

O Sistema Comércio, que reúne a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e as Federações do Comércio nos estados, atua há mais de sete décadas na formação e qualificação de profissionais para setores essenciais, como turismo, hospitalidade, gastronomia e lazer. Dentro dessa estrutura, o Senac se destaca como o braço de qualificação do Sistema Comércio, construindo um histórico de inserção de milhares de jovens e adultos no mercado de trabalho. Suas iniciativas de educação profissional têm contribuído diretamente para o desenvolvimento da força de trabalho e para a melhoria dos serviços oferecidos em diversos estados, incluindo o Ceará. Por meio do acordo firmado com o MTur, representado no Ceará pela SETUR/CE, o Sistema Comércio e o Senac têm a oportunidade de desempenhar um papel estratégico no enfrentamento do “apagão” de mão de obra qualificada no turismo. Este estudo busca justamente oferecer subsídios para aumentar a efetividade dessas ações no contexto cearense.

A relevância desta pesquisa está, portanto, em avaliar como as diretrizes da PNQT estão sendo implementadas no Ceará e se atendem às necessidades específicas do estado, considerando a crescente demanda por qualidade e competitividade no turismo. Embora o foco inicial esteja nas ações realizadas no Ceará, os resultados possuem potencial de influenciar a aplicação da PNQT em outras regiões, fornecendo subsídios para ajustar e aprimorar as estratégias de qualificação em nível nacional. Ao investigar as ações de qualificação implementadas pela SETUR/CE entre 2021 e 2024, a pesquisa se propõe a identificar a quantidade e qualidade dos recursos investidos, o número de profissionais beneficiados e os mecanismos de monitoramento e avaliação aplicados no processo. Com base nessa análise, pretende-se apontar fatores que facilitam ou dificultam a execução eficaz das políticas de qualificação, contribuindo para a adaptação das estratégias às especificidades do mercado e às expectativas dos turistas que visitam o Ceará.

É essencial que as políticas de qualificação profissional articuladas pelo Estado do Ceará deixem de ser apenas mais uma entre tantas iniciativas de formação e se transformem em um projeto verdadeiramente transformador, capaz de posicionar o estado como um destino turístico de referência em qualidade e competitividade. Essa pesquisa poderá fornecer contribuições valiosas para que o Ceará maximize o uso dos recursos investidos e alcance resultados consistentes, beneficiando não apenas o turismo local, mas também o desenvolvimento econômico e social de forma ampla.

Além disso, o estudo está alinhado ao compromisso do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que forma profissionais capacitados para avaliar políticas públicas em diferentes setores. Esse compromisso contribui para a transparência, eficiência e responsabilidade na gestão pública. Com o avanço do Brasil

em seu amadurecimento democrático, a avaliação de políticas públicas ganha ainda mais relevância, permitindo à sociedade questionar e compreender os impactos das ações governamentais. A avaliação da PNQT no Ceará não apenas esclarecerá a efetividade das políticas de qualificação, mas também oferecerá subsídios para ajustes estratégicos que tornem o turismo cearense mais competitivo.

Em síntese, esta pesquisa se justifica pela necessidade urgente de mitigar a crise de qualificação no turismo cearense, assegurando que as políticas de qualificação alcancem seus objetivos e contribuam de forma significativa para o fortalecimento da competitividade do Ceará como destino turístico. A análise dos principais atores envolvidos, dos recursos investidos e dos resultados alcançados até o momento proporcionará uma compreensão detalhada dos desafios e das oportunidades, oferecendo, assim, uma base sólida para a formulação de recomendações práticas e fundamentadas que possam orientar o futuro da PNQT no Ceará e em todo o Brasil.

2 METODOLOGIA AVALIATIVA

2.1 Tipologia da pesquisa, categorias de análise e abordagem avaliativa

Esta pesquisa, de caráter avaliativo, adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos exploratórios e descritivos. Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória é apropriada quando se busca desenvolver, esclarecer ou modificar conceitos e ideias, preparando terreno para estudos mais aprofundados. Essa característica destaca a importância desse tipo de pesquisa para avaliar uma política pública tão abrangente e multifacetada quanto a PNQT no estado do Ceará.

Por sua vez, de acordo com Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e compreender os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a problemas sociais e humanos. Esse enfoque permite uma análise mais integrada e detalhada das perspectivas dos sujeitos, o que possibilita capturar as nuances das interações entre as políticas públicas e os contextos nos quais são implementadas. Nesse caso, a abordagem qualitativa é especialmente adequada para examinar como a PNQT é percebida e aplicada no Ceará, identificando tanto suas potencialidades quanto suas limitações em termos de planejamento, execução e impacto.

A metodologia desta pesquisa combina a Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008), com os princípios da Análise Temática apresentados por Braun e Clarke (2006). Enquanto a Avaliação em Profundidade se concentra em explorar os fundamentos normativos, trajetórias institucionais e contextos de implementação da política, a Análise Temática permite identificar padrões significativos nos dados qualitativos, facilitando a conexão entre os achados empíricos e as categorias teóricas. Essa combinação metodológica foi escolhida para garantir uma análise ampla e profunda, considerando não apenas os resultados imediatos da PNQT, mas também suas dinâmicas estruturais, culturais e sociais.

Nesse sentido, a Avaliação em Profundidade baseia-se em quatro dimensões para compreender uma política pública em sua totalidade: conteúdo, contexto, trajetória institucional e espectro territorial e temporal. Segundo Rodrigues (2008), essa abordagem vai além das métricas convencionais de avaliação, permitindo que se investiguem aspectos como a formulação da política, suas bases conceituais, sua interação com o contexto sociopolítico e econômico, além de sua evolução ao longo do tempo e sua relação com os territórios onde é aplicada. Adicionalmente, como enfatizado por Carvalho e Gussi (2011), essa abordagem é

especialmente eficaz para políticas públicas complexas, pois promove uma análise crítica e reflexiva que integra as vozes dos diversos atores envolvidos.

No caso da PNQT, a Avaliação em Profundidade será utilizada para compreender se as estratégias de qualificação implementadas estão alinhadas às necessidades locais e para analisar como essas estratégias contribuem para a competitividade do Ceará como destino turístico. Para operacionalizar essa abordagem, foram definidas três categorias de análise teórica que orientam a coleta e a análise dos dados: turismo, qualificação para o turismo e competitividade de destinos turísticos. Essas categorias foram desenvolvidas com base em uma revisão de literatura que incluiu autores de referência nas áreas de turismo e políticas públicas.

O Quadro 1 sintetiza as categorias de análise, suas bases conceituais e as questões empíricas que nortearam esta pesquisa.

Quadro 1 - Matriz de categorias de análise teórica

Categorias de análise	Base conceitual	Questões a observar empiricamente
Turismo	Beni (2001); Buhalis (2000); Goeldner e Ritchie (2011); Carvalho (2016).	<ul style="list-style-type: none"> - Como os destinos turísticos no Ceará se estruturam em termos de oferta de serviços? - Como os atores locais (empresas, comunidades e governo) estão integrados no sistema turístico do Ceará? - De que forma os recursos naturais e culturais disponíveis no Ceará estão sendo incorporados como ativos estratégicos nas ações da PNQT?
Política de Qualificação para o Turismo	Barbosa e Freire (2018).	<ul style="list-style-type: none"> - As parcerias estabelecidas no âmbito da PNQT têm gerado impactos significativos na qualidade dos serviços turísticos do Ceará? - Quais são os principais desafios na articulação entre a PNQT e os programas regionais de qualificação para o turismo no Ceará? - De que forma os profissionais qualificados pela PNQT contribuem para a diversificação da oferta turística em destinos no Ceará?
Competitividade de Destinos Turísticos	Porter (1990) Ritchie e Crouch (2003).	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são os principais desafios enfrentados pelos destinos turísticos cearenses para se posicionarem de maneira competitiva no mercado? - Existe sinergia entre as iniciativas de qualificação e as estratégias de marketing turístico regional?

		- Existe evidência de melhoria no desempenho econômico dos destinos turísticos após a implementação das estratégias de qualificação?
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias definidas refletem a complexidade da PNQT e sua relação com o setor turístico cearense. Na categoria “Turismo”, serão analisados aspectos como a estruturação dos destinos, a integração dos atores locais e o uso de recursos naturais e culturais como diferenciais competitivos. Já na categoria “Qualificação para o Turismo”, o foco recairá sobre os desafios de articulação entre programas nacionais e regionais, bem como sobre a eficácia das qualificações em atender às demandas do mercado. Por fim, a categoria “Competitividade dos Destinos Turísticos” examinará os impactos das ações da PNQT, explorando se as iniciativas de qualificação contribuíram para fortalecer a posição do Ceará como destino de excelência.

A coleta de dados incluirá pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos, empresários do trade turístico e lideranças locais. A análise documental será baseada em documentos normativos, como o PNT e o Planejamento Estratégico da SETUR/CE, bem como em relatórios de execução da PNQT. As entrevistas, por sua vez, buscarão captar as percepções dos envolvidos sobre a implementação e os impactos da política, contribuindo para uma análise rica e detalhada.

Por meio dessa metodologia, esta pesquisa busca responder à problemática central apresentada: em que medida a PNQT tem sido implementada no Ceará de forma a atender às demandas locais e contribuir para fortalecer a competitividade do estado como destino turístico? A combinação da Avaliação em Profundidade com a Análise Temática oferece uma abordagem integrada que articula dados qualitativos e teóricos, garantindo que os resultados proporcionem insights práticos e fundamentados para o aperfeiçoamento da política pública. Como destacam Braun e Clarke (2006), a análise temática possibilita identificar padrões significativos capazes de conectar os dados às questões centrais da pesquisa, enquanto a Avaliação em Profundidade assegura uma visão crítica e abrangente de todas as dimensões avaliadas.

2.2 Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa

A caracterização do universo, da amostra e dos sujeitos da pesquisa é fundamental para delimitar o escopo do estudo, orientar a coleta de dados e garantir a representatividade das análises realizadas. De acordo com Barbetta (2014), o universo de uma pesquisa refere-se ao conjunto de elementos que compartilham características comuns e constituem o objeto de

estudo. No caso desta pesquisa avaliativa, o universo é composto pelos principais atores envolvidos na implementação da PNQT no estado do Ceará. Esses atores desempenham papéis estratégicos tanto na formulação quanto na execução e na avaliação do impacto da política, tornando-se fundamentais para examinar sua eficácia e contribuição para a competitividade turística do estado.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados com base em critérios de relevância e representatividade. Três grupos principais foram definidos para assegurar uma análise ampla e multidimensional da PNQT: gestores públicos, empresários do setor turístico e lideranças territoriais. Esses grupos foram escolhidos porque representam os pilares da política pública: governança, interesses econômicos e impactos sociais diretamente associados à política. A definição intencional desses sujeitos, totalizando oito entrevistas distribuídas entre os grupos, visa capturar diferentes perspectivas, garantindo uma avaliação integrada e reflexiva.

O primeiro grupo é composto pelos gestores públicos, representados por um representante da SETUR/CE. Esse gestor desempenha um papel estratégico na articulação entre as diretrizes nacionais da PNQT e as estratégias regionais, além de coordenar a implementação da política no estado. A seleção desse representante permite investigar o alinhamento entre os objetivos nacionais da PNQT e as demandas locais, bem como analisar os desafios institucionais enfrentados durante sua execução.

O segundo grupo é formado por empresários do setor turístico, vinculados ao Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade (CETUR) da Fecomércio-CE. Foram selecionados três empresários para representar segmentos-chave do setor, como meios de hospedagem, bares e restaurantes, e receptivo turístico. Esses atores são beneficiários indiretos da PNQT, uma vez que dependem de uma força de trabalho qualificada para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos e aumentar a competitividade de seus negócios. Ao investigar suas percepções, será possível avaliar o impacto das ações de qualificação na cadeia produtiva do turismo, bem como identificar lacunas entre a formação oferecida pela política e as demandas do mercado.

O terceiro grupo é composto por lideranças territoriais, representadas por quatro membros do Fórum Estadual de Turismo do Ceará (FORTUR). Essa instância de governança integra representantes de comunidades locais e empreendedores de diversas regiões do estado, proporcionando uma perspectiva territorial e comunitária sobre a PNQT. As lideranças territoriais são diretamente impactadas pelas ações da política, especialmente em áreas onde o turismo desempenha um papel estratégico na economia. A inclusão dessas lideranças na

pesquisa é essencial para avaliar como a PNQT contribui para o desenvolvimento regional, a inclusão produtiva e o fortalecimento das economias locais.

Além da seleção dos sujeitos, foi necessário definir uma amostra que refletisse as perspectivas desses grupos de forma representativa. Para isso, optou-se por uma estratégia de amostragem intencional, considerando a relevância dos sujeitos para os objetivos do estudo. Essa abordagem permitiu a seleção de indivíduos com experiências diretas relacionadas à PNQT, garantindo que os dados coletados sejam relevantes, ricos em informações e alinhados às questões centrais da pesquisa.

Os dados coletados junto aos gestores públicos permitirão avaliar a dimensão institucional da PNQT, analisando como as estratégias de implementação foram adaptadas às demandas do Ceará e identificando os desafios enfrentados na articulação entre os diferentes níveis de governança. Por outro lado, os empresários contribuirão com uma perspectiva prática sobre os impactos da qualificação no setor turístico, destacando como a formação oferecida pela PNQT influencia a qualidade dos serviços e a competitividade dos destinos. As lideranças territoriais, por sua vez, fornecerão insights sobre os efeitos das ações da política na inclusão produtiva e no fortalecimento das economias locais.

A pesquisa será guiada por questões específicas para cada grupo, elaboradas de forma a garantir uma análise integrada das dimensões avaliadas. Os gestores públicos serão questionados sobre a articulação entre as diretrizes nacionais e regionais, os mecanismos de monitoramento e os principais desafios operacionais. Já os empresários serão incentivados a discutir a adequação dos cursos às demandas do setor, os impactos na cadeia produtiva do turismo e as lacunas entre a formação oferecida e as expectativas do mercado. Por fim, as lideranças territoriais abordarão questões relacionadas à inclusão produtiva, ao desenvolvimento sustentável e à integração das comunidades locais nas ações da PNQT (Quadro 2).

Quadro 2 – Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa

Grupo	Representante(s)	Papel na pesquisa
Gestores Públicos	Um representante da SETUR/CE.	Avaliar o alinhamento entre as diretrizes nacionais e regionais da PNQT, os desafios operacionais e os mecanismos de articulação.
Empresários do Turismo	Três representantes dos segmentos de hospedagem, alimentação e agências de receptivo.	Explorar a percepção sobre o impacto da qualificação na cadeia produtiva do turismo e na competitividade dos destinos turísticos.

Lideranças Territoriais	Quatro representantes do FORTUR.	Analisar os efeitos da PNQT nas economias locais, a inclusão produtiva e a integração das comunidades nos programas de qualificação.
-------------------------	----------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

A inclusão desses grupos na pesquisa proporciona uma visão abrangente da implementação da PNQT no Ceará, articulando as dimensões institucional, econômica e social. Além disso, ao integrar gestores, empresários e lideranças comunitárias, a pesquisa busca fomentar um diálogo entre diferentes perspectivas, enriquecendo a análise dos desafios enfrentados e das oportunidades geradas pela política pública.

Como universo da análise, será considerada uma amostra das qualificações articuladas pela SETUR/CE no período de 2021-2024, durante o qual foram planejadas 220 ações de qualificação profissional, beneficiando cerca de 4.400 profissionais do setor turístico. As qualificações foram planejadas de forma presencial, e a amostra será composta pelas ações que os atores entrevistados acompanharam, dentro desse universo.

Essa abordagem contribui para responder à problemática central da pesquisa, ao investigar em que medida a PNQT tem sido implementada no Ceará, se alinhando às demandas locais e favorecendo a competitividade do estado como destino turístico. Os resultados esperados fornecerão subsídios para o aperfeiçoamento da política, de modo a garantir que suas ações sejam mais eficazmente planejadas, avaliadas e adaptadas às necessidades específicas do território cearense.

2.3 Procedimentos para a coleta e análise de dados

Os procedimentos de coleta e análise de dados foram planejados para garantir rigor metodológico, alinhamento com os objetivos da pesquisa e uma compreensão aprofundada da PNQT no estado do Ceará. A abordagem escolhida combina métodos qualitativos amplamente reconhecidos, como pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas, os quais permitem explorar as nuances e complexidades associadas à formulação, implementação e impacto dessa política pública. Esses métodos foram cuidadosamente selecionados para integrar diferentes perspectivas, proporcionando uma base sólida para as análises subsequentes.

A pesquisa documental envolveu a análise de uma ampla gama de documentos institucionais e normativos, dentre os quais se destacam a Lei Geral do Turismo (Lei nº

11.771/2008), o texto oficial da PNQT, as Diretrizes Nacionais para Qualificação no Turismo (DNQT), o Planejamento Estratégico da SETUR/CE para o período de 2021 a 2024, os relatórios de execução territorial e os Planos Nacionais de Turismo (2003-2007, 2007-2010, 2013-2017, 2018-2022, 2024-2027). Esses documentos forneceram informações fundamentais sobre os objetivos, estratégias de implementação, indicadores e resultados esperados da política. A partir da análise documental, foi possível identificar o alinhamento entre as diretrizes nacionais e estaduais, bem como as lacunas que comprometem a execução das ações planejadas.

A pesquisa bibliográfica complementou a pesquisa documental, incorporando estudos acadêmicos e teóricos que abordam conceitos-chave relacionados ao turismo, à qualificação profissional e à competitividade de destinos turísticos. Para fundamentar a análise, foram utilizadas referências de autores como Beni (2001), Buhalis (2000), Barbosa e Freire (2018), Ritchie e Crouch (2003) e Porter (1989). Esses autores oferecem *insights* valiosos sobre a estruturação de destinos turísticos, a importância das parcerias público-privadas no setor e os desafios enfrentados pelos destinos para se posicionarem de maneira competitiva. Além disso, essa base teórica orientou a definição das categorias de análise, permitindo uma articulação consistente entre os achados empíricos e os marcos conceituais do estudo (Quadro 3).

Quadro 3 - Matriz resumo de articulação metodológica

OBJETIVO GERAL: Avaliar em profundidade a PNQT no estado do Ceará, considerando suas estratégias de implementação para competitividade do Ceará enquanto produto turístico.		
Objetivos específicos	Procedimento de coleta dos dados	Procedimento de análise dos dados
(i) Analisar o conteúdo e o contexto da PNQT.	Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevista semiestruturada (Gil, 2008; Minayo; Deslandes; Gomes, 2016).	Análise documental e Análise de conteúdo (Rodrigues, 2008; Bardin, 2011).
(ii) Compreender a trajetória institucional da PNQT no Ceará.	Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevista semiestruturada (Gil, 2008; Minayo; Deslandes; Gomes, 2016).	Análise documental e Análise de conteúdo (Rodrigues, 2008; Bardin, 2011).
(iii) Observar a temporalidade e territorialidade da PNQT no Ceará.	Entrevista semi-estruturada (Gil, 2008; Minayo; Deslandes; Gomes, 2016).	Análise de conteúdo (Bardin, 2011).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além dessas fontes, as entrevistas semiestruturadas foram adotadas como método central para captar as percepções e experiências dos atores diretamente envolvidos na implementação da PNQT no Ceará, conforme apresentado na seção anterior. Esses grupos

foram selecionados devido à sua relevância para o setor turístico cearense, bem como pelo impacto direto ou indireto que exercem sobre as ações de qualificação promovidas pela política.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base nas dimensões analíticas da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), abrangendo aspectos como conteúdo, contexto, trajetória institucional, temporalidade e territorialidade. As questões foram estruturadas para investigar o alinhamento das diretrizes da PNQT às demandas locais, os impactos da qualificação na competitividade dos destinos turísticos, as barreiras enfrentadas na implementação das ações e a articulação entre os diferentes níveis de governança. As entrevistas foram transcritas e analisadas minuciosamente, garantindo que todas as informações relevantes fossem capturadas e integradas à análise.

Para a análise dos dados, adotou-se uma abordagem que combina a Avaliação em Profundidade e a Análise Temática. A Avaliação em Profundidade, conforme proposta por Rodrigues (2008), possibilita a exploração dos aspectos estruturais, normativos e contextuais da política, enquanto a Análise Temática, fundamentada em Braun e Clarke (2006), fornece um método sistemático para identificar padrões significativos nos dados qualitativos. A análise foi conduzida em etapas sequenciais: familiarização com os dados, codificação inicial, identificação de temas e triangulação das informações.

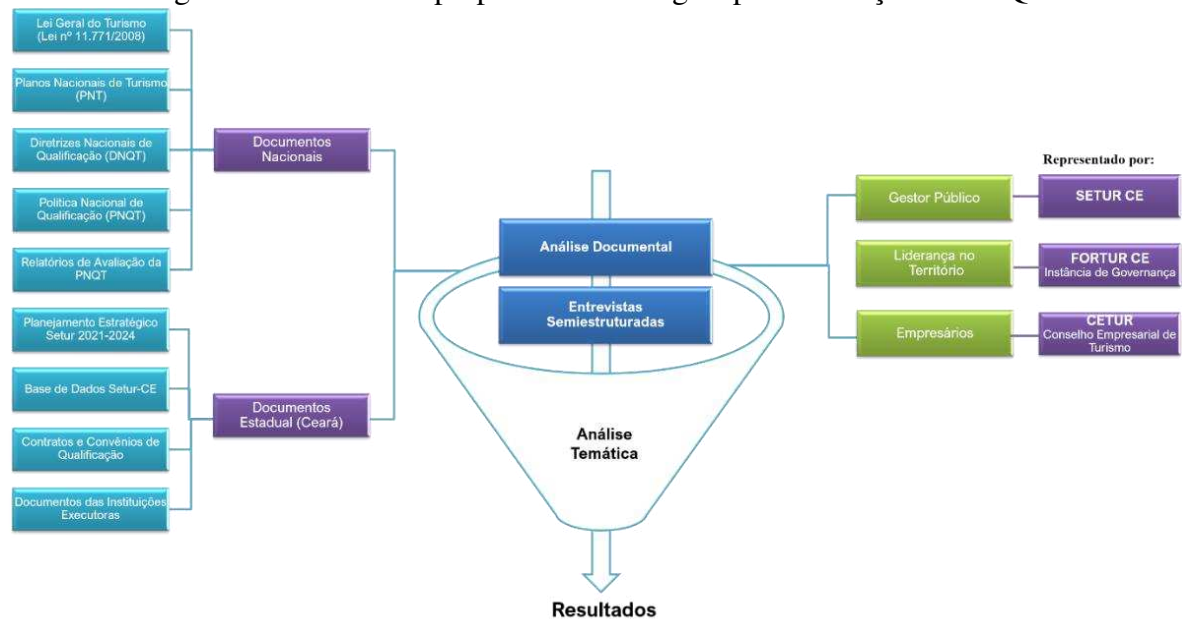
Na etapa de familiarização, todas as transcrições das entrevistas e os documentos analisados foram lidos e relidos com o objetivo de identificar ideias recorrentes e pontos de interesse. Em seguida, a codificação inicial permitiu a organização dos dados em categorias e subcategorias alinhadas às dimensões analíticas. Essas categorias foram posteriormente agrupadas em temas abrangentes, refletindo os padrões identificados nos dados. Por fim, realizou-se a triangulação das informações, cruzando os dados obtidos das entrevistas, documentos institucionais e literatura acadêmica. Essa abordagem assegurou a consistência dos achados e fortaleceu a análise interpretativa, orientada pelas diretrizes de Braun e Clarke (2006).

A triangulação desempenhou um papel fundamental na validação das conclusões da pesquisa, ao possibilitar a identificação de conexões entre as percepções dos entrevistados, as diretrizes normativas da PNQT e os resultados esperados da política. Por exemplo, a análise comparativa dos dados provenientes das entrevistas com representantes dos gestores públicos e lideranças territoriais revelou barreiras específicas à implementação da política no Ceará, tais como a falta de articulação interinstitucional e a inadequação de algumas formações às necessidades locais.

Essa metodologia assegurou que a análise fosse abrangente e bem fundamentada, proporcionando uma compreensão aprofundada sobre a formulação, implementação e percepção da PNQT pelos diferentes atores envolvidos. Além disso, a abordagem adotada demonstra coerência com os objetivos desta pesquisa, que busca avaliar em profundidade a PNQT no estado do Ceará, considerando suas estratégias de implementação para a competitividade do estado como produto turístico.

Ao combinar métodos qualitativos e analíticos, esta pesquisa não apenas avalia a eficácia da PNQT, mas também identifica desafios e oportunidades para o aprimoramento da política. A metodologia proposta possibilita uma análise integrada, contemplando tanto os aspectos teóricos quanto os práticos da política, o que contribui para uma visão crítica e reflexiva acerca da qualificação no setor turístico cearense (Figura 1).

Figura 1 - Resumo da proposta metodológica para avaliação da PNQT



Fonte: Elaborado pelo autor.

3 TRAJETÓRIA TEÓRICA PARA A PESQUISA AVALIATIVA

O capítulo 3 desta dissertação apresenta a trajetória teórica que fundamenta a pesquisa avaliativa proposta, construindo uma base conceitual sólida para a análise da PNQT no estado do Ceará, com foco em suas estratégias de implementação e na competitividade do estado como produto turístico. Essa revisão de literatura tem como objetivo explorar as principais teorias e conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas, com ênfase na interseção entre turismo, qualificação profissional para o setor e competitividade de destinos turísticos, oferecendo suporte teórico ao estudo empírico.

A estrutura da revisão teórica está organizada em quatro seções, cada uma abordando um eixo fundamental para a compreensão do tema. A primeira seção, intitulada "Políticas públicas: conceitos e importância da avaliação", apresenta os conceitos essenciais de políticas públicas, explorando suas definições, finalidades e o papel estratégico que desempenham na sociedade. Além disso, discute-se a relevância da avaliação como ferramenta para mensurar a efetividade e a eficiência dessas políticas, bem como para orientar melhorias contínuas.

A segunda seção, intitulada "Evolução das políticas de turismo no Brasil: um panorama histórico", apresenta um percurso histórico das políticas públicas voltadas para o turismo no Brasil, desde suas origens até os dias atuais. Nessa seção, são destacados marcos importantes, como a criação da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que estabelece diretrizes para o desenvolvimento do setor, e a atuação do MTur como agente central na formulação de políticas e programas nacionais. Além disso, serão discutidos os avanços alcançados e os desafios enfrentados no fortalecimento do turismo enquanto vetor de desenvolvimento econômico e social.

A terceira seção, denominada "A Política Nacional de Qualificação no Turismo: objetivos e estrutura", tem como foco a apresentação da PNQT e de seus objetivos centrais, os quais visam promover a qualificação da força de trabalho para elevar o padrão de qualidade dos serviços turísticos oferecidos no Brasil. Serão abordados os princípios orientadores da PNQT, suas estratégias de implementação, os mecanismos de gestão e os instrumentos de monitoramento e avaliação. Destaca-se o papel da qualificação como elemento transformador do setor turístico, ressaltando como a PNQT se posiciona estrategicamente para atender às demandas de um mercado cada vez mais competitivo e globalizado.

A quarta seção, intitulada "Competitividade dos Destinos Turísticos e o papel da qualificação profissional", apresenta a influência da qualificação na competitividade dos

destinos turísticos. Essa seção explora como as políticas públicas contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços, a diversificação da oferta turística e a experiência dos visitantes— fatores essenciais para o desenvolvimento sustentável dos destinos. Além disso, são discutidas as relações entre a qualificação profissional, a satisfação dos turistas e a capacidade dos destinos de se destacarem em um mercado global cada vez mais dinâmico e exigente.

Ao longo dessas quatro seções, a trajetória teórica é articulada de maneira integrada, oferecendo uma visão abrangente do contexto em que a PNQT foi formulada e implementada, bem como de sua aplicação no estado do Ceará. Essa abordagem teórica não apenas contextualiza a política no cenário nacional, mas também permite uma análise crítica de suas estratégias de implementação e de seus impactos no fortalecimento da competitividade dos destinos turísticos. A revisão de literatura apresentada neste capítulo fundamenta-se em uma ampla gama de referências teóricas e práticas, cujos conceitos dialogam diretamente com a metodologia descrita no capítulo 2, a qual adota a Avaliação em Profundidade e a Análise Temática como principais estratégias analíticas.

Assim, a construção teórica serve como uma base sólida para a operacionalização da análise avaliativa, conectando os objetivos da pesquisa às categorias de análise definidas. Essa articulação entre teoria e metodologia não apenas permite investigar como a PNQT contribui para a competitividade do turismo cearense, mas também possibilita a identificação de caminhos para aperfeiçoar sua eficácia. Desse modo, alinha-se ao objetivo geral de avaliar a política em profundidade, considerando suas estratégias de implementação voltadas para fortalecer o Ceará como destino turístico.

3.1 Políticas públicas: conceitos e importância da avaliação

O termo “políticas públicas” está frequentemente presente na mídia, nos discursos de governantes e políticos, bem como nos debates que permeiam a sociedade. Mas, afinal, o que realmente significa essa expressão? Embora amplamente utilizada, ela representa uma complexa rede de decisões, ações e estratégias elaboradas pelos governos para resolver problemas sociais ou promover o desenvolvimento. Não há uma definição única ou definitiva para o conceito, o que impulsionou seu estudo mais aprofundado a partir da década de 1980, período em que os debates sobre o tema ganharam relevância no campo da ciência política.

Lynn (1980) define política pública como um conjunto específico de ações governamentais destinadas a produzir efeitos determinados. Sob essa perspectiva, a criação de uma política pública tem como objetivo central gerar resultados concretos e solucionar

problemas previamente identificados na sociedade. Na mesma linha, Peters (1986) conceitua políticas públicas como a soma das atividades realizadas pelo governo, seja diretamente ou por delegação, que impactam e influenciam a vida dos cidadãos. Ambas as definições enfatizam que, independentemente do formato, as políticas públicas são projetadas para intervir em questões de interesse coletivo.

De maneira mais direta, Dye (1984) afirma que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, ressaltando que a inação também constitui uma forma de política pública. Nesse sentido, quando o governo opta por não agir diante de uma situação, essa omissão gera consequências e se configura como uma escolha política deliberada. Já Mead (1995) define políticas públicas como um campo do estudo da política que examina as ações governamentais à luz de grandes questões públicas, analisando como essas decisões impactam amplos setores da sociedade.

No Brasil, Bucci (2006) apresenta uma visão adaptada à realidade local, explicando que as políticas públicas consistem em programas de ação governamental que coordenam os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com o objetivo de alcançar metas politicamente determinadas. Em termos mais simples, políticas públicas são iniciativas dos governos em diferentes níveis — federal, estadual ou municipal — destinadas a suprir demandas ou necessidades identificadas na sociedade.

De forma geral, as políticas públicas no Brasil, enquanto instrumentos de atuação do Estado, devem ser legitimadas pelo Congresso Nacional e instituídas por meio de leis que estabelecem as regras e alocam os recursos necessários à sua implementação. Um aspecto central do sistema constitucional brasileiro é que o Poder Legislativo tem a responsabilidade de aprovar como os impostos pagos pela população serão utilizados em diferentes políticas, determinando, assim, o nível de bem-estar proporcionado pelas ações governamentais.

Bucci (2006) destaca três questões fundamentais para o surgimento de uma política pública no Brasil. Primeiramente, é necessário que o problema que a política pretende resolver seja reconhecido; caso contrário, a intervenção governamental pode acabar se configurando como uma solução em busca de um problema. Em segundo lugar, é essencial investigar se há uma relação de causalidade entre a política implementada e a solução do problema, ou seja, avaliar em que medida a intervenção governamental contribui para mitigá-lo. Por fim, torna-se indispensável analisar se existem alternativas mais eficazes e de menor custo para solucionar a questão identificada.

No modelo brasileiro, a elaboração de políticas públicas é pautada, frequentemente, em análises de necessidades e na participação cidadã. Muitos governos incentivam a população

a indicar as questões mais urgentes em suas regiões, utilizando mecanismos como audiências públicas e consultas populares. A Lei Complementar nº 101/2000, por exemplo, estabelece que os governos devem garantir a transparência na gestão pública, promovendo a participação da sociedade em discussões sobre a alocação de recursos e a formulação de políticas (Brasil, 2000).

Além disso, as políticas públicas podem ser classificadas em quatro categorias principais, conforme sugerido pelo cientista político Theodore Lowi (1931-2017). A primeira categoria abrange as políticas distributivas, destinadas a beneficiar grupos específicos da população que carecem de acesso a determinados direitos ou serviços. Exemplos incluem políticas tarifárias especiais e incentivos fiscais para pequenos negócios. Por outro lado, as políticas redistributivas possuem um caráter social e buscam promover a igualdade, redistribuindo recursos para melhorar o bem-estar coletivo, como ocorre nos programas de distribuição de renda.

As políticas regulatórias, por sua vez, têm como objetivo organizar e regulamentar o funcionamento do Estado e a conduta dos cidadãos, estabelecendo normas que impactam a sociedade como um todo. Exemplos incluem leis de trânsito e a regulamentação de produtos. Por outro lado, as políticas constitutivas tratam das regras e procedimentos necessários para a própria elaboração e execução das políticas públicas, abrangendo normas eleitorais e a distribuição de verbas.

Com o amadurecimento da sociedade democrática brasileira, o Estado passou a ser cada vez mais questionado quanto ao desempenho de suas políticas públicas e à efetividade de suas ações para promover mudanças reais e duradouras na realidade socioeconômica do país. Esse processo de questionamento reforça a importância da avaliação das políticas públicas como um instrumento essencial para assegurar que as intervenções governamentais estejam, de fato, alcançando seus objetivos e gerando impactos positivos na sociedade.

A avaliação de políticas públicas vai além de simplesmente verificar o cumprimento de metas. Ela proporciona uma análise abrangente da relevância, eficiência, eficácia e efetividade de uma política ou programa. Segundo Costa e Castanhar (2003), "a avaliação é o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, que contempla o seu desempenho, implementação e resultados, visando determinar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos". Dessa forma, a avaliação não se limita a ser uma ferramenta de monitoramento; ela orienta os tomadores de decisão ao fornecer evidências que fundamentam escolhas mais embasadas, seja para ajustar, expandir ou interromper uma política.

Ainda de acordo com Costa e Castanhar (2003), a avaliação não busca estabelecer uma verdade absoluta, mas sim oferecer uma compreensão fundamentada sobre as políticas em implementação, permitindo a tomada de decisões mais conscientes. Avaliar uma política pública possibilita identificar falhas, ajustar direções e assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente. Além disso, constitui um instrumento indispensável para promover a responsabilidade na gestão pública, garantindo que as políticas estejam alinhadas aos objetivos de desenvolvimento social e econômico.

A gestão de uma política pública geralmente segue um ciclo que envolve planejamento, dotação orçamentária, implementação e, finalmente, avaliação. Essa última etapa é o elo que fecha o ciclo, permitindo que políticas sejam aperfeiçoadas ou reformuladas conforme necessário (Silva; Costa, 2002). A avaliação assegura que as políticas públicas se adaptem às realidades dinâmicas, mantendo sua relevância e eficácia ao longo do tempo.

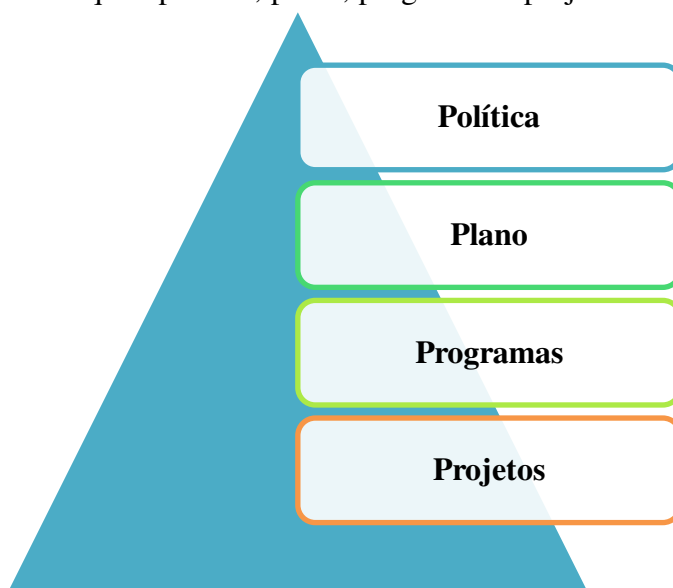
Dentro do escopo das políticas públicas, é fundamental compreender alguns conceitos básicos, como políticas, planos, programas e projetos. Cada um desses elementos desempenha um papel específico no planejamento e na implementação de ações públicas

- a) Política: De acordo com Silva e Costa (2002), a política representa o estágio inicial em que as propostas ganham forma, definindo metas, objetivos e recursos a serem empregados. Ela estabelece a direção geral para as ações do Estado, sendo formalizada por leis, diretrizes ou orientações estratégicas. No caso do turismo, por exemplo, temos a PNTur, que serve como uma estrutura normativa para guiar o desenvolvimento do setor no Brasil;
- b) Plano: Um plano é o conjunto de programas que busca alcançar objetivos comuns, organizando ações programáticas em uma sequência temporal, conforme descrito por Cohen e Franco (2004). Ele detalha como as ações serão implementadas para atingir os objetivos gerais da política. No contexto do turismo, o PNT estabelece metas e ações prioritárias que orientam o desenvolvimento do setor em nível nacional;
- c) Programa: Um programa consiste em um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de um cronograma e orçamento específicos, conforme definido por Ala-Harja e Helgason (2000). Ele operacionaliza a política, garantindo que as ações sejam implementadas de maneira estruturada. Um exemplo é o Prodetur/NE, criado para fomentar a atividade turística na região;

- d) **Projeto:** Segundo Garcia (1997), o projeto é um instrumento de programação destinado a alcançar os objetivos de um programa, sendo composto por um conjunto de operações limitadas no tempo. Seu resultado é um produto ou serviço final que contribui para os objetivos gerais da política. Projetos de infraestrutura ou de qualificação de profissionais, desenvolvidos no âmbito do Prodetur/NE, exemplificam iniciativas voltadas para fomentar o turismo no Nordeste.

Cada uma dessas etapas, da formulação da política à implementação dos projetos, integra um ciclo estruturado e eficiente voltado para atender às necessidades da sociedade. Essa hierarquia política é essencial para assegurar que as ações públicas sejam coordenadas e eficazes, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Hierarquia: política, plano, programas e projetos



Fonte: Adaptado de Garcia (1997); Ala-Harja e Helgason (2000); Silva (2002); e Cohen e Franco (2004).

Conforme apontado pelos autores Ala-Harja e Helgason (2000), Cohen e Franco (2004), Garcia (1997) e Silva e Costa (2002), a compreensão da avaliação de políticas públicas requer o alinhamento de conceitos fundamentais relacionados a essa prática. Esses conceitos orientam não apenas a formulação, mas também a implementação e avaliação de políticas públicas. Entre os principais, destacam-se:

- a) **Efeito:** Refere-se às consequências decorrentes da influência do programa. Os efeitos podem ser intermediários, ocorrendo ao longo da execução do programa, ou finais, que se manifestam e perduram após sua conclusão;

- b) Impacto: É o resultado líquido do programa, atribuído exclusivamente às suas ações, desconsiderando outros fatores externos que possam interferir nos resultados;
- c) Eficácia: Diz respeito ao grau de alcance dos objetivos e metas definidos para a política, considerando o período de tempo estabelecido para sua execução;
- d) Eficiência: Avalia a relação entre os custos envolvidos e os benefícios gerados por uma política, com o objetivo de maximizar os resultados ao menor custo possível;
- e) Efetividade: Mede em que medida a política ou programa atinge os objetivos propostos, refletindo seu impacto real e concreto na vida da população beneficiada.

Esses conceitos constituem a base para a avaliação de políticas públicas e são essenciais para determinar se uma intervenção governamental está, de fato, promovendo as mudanças desejadas de maneira eficiente, eficaz e alinhada às necessidades da sociedade.

A avaliação de políticas públicas pode ser realizada em diferentes estágios de sua implementação, e cada momento define sua utilidade e foco. De acordo com Cohen e Franco (2004), existem diversas abordagens para conduzir essa avaliação, dependendo do momento em que é feita e dos objetivos da análise. Cada tipo de avaliação desempenha uma função específica, desde a análise preliminar, antes do início de um programa, até a verificação de resultados e impactos após sua conclusão. A seguir, detalhamos esses tipos de avaliação:

- a) Avaliação *ex-ante*: Este tipo de avaliação ocorre antes da implementação de um programa ou política pública. Sua principal função é subsidiar a decisão de iniciar ou não determinada intervenção, fornecendo uma análise de viabilidade, eficácia potencial e previsões de possíveis impactos. Nessa etapa, são examinados os objetivos propostos, as estratégias de execução e os recursos disponíveis para verificar se o programa está alinhado com as metas e demandas sociais. A avaliação *ex-ante* serve como ferramenta para assegurar que as políticas sejam bem planejadas e fundamentadas em dados e projeções realistas. Análises como custo-benefício e riscos também são comuns nessa etapa, garantindo que as decisões sobre a alocação de recursos públicos sejam informadas. Em síntese, a avaliação *ex-ante* é essencial para evitar desperdícios e assegurar que o programa tenha potencial para atingir os resultados esperados;
- b) Avaliação *ex-post*: Realizada durante ou após a execução de uma política ou programa, essa avaliação tem como objetivo analisar os resultados alcançados

e verificar se os objetivos foram cumpridos. Quando conduzida durante a execução, a avaliação *ex-post* permite identificar problemas e ajustar o curso do programa em andamento. Já ao final da execução, busca compreender se o programa teve o impacto desejado e como afetou a população-alvo.

Além disso, fornece informações valiosas para decisões futuras, como a continuidade, expansão ou encerramento do programa, com base nos resultados obtidos. A avaliação *ex-post* é essencial para garantir a prestação de contas à sociedade, analisando a eficiência no uso dos recursos públicos e a eficácia em resolver os problemas para os quais o programa foi criado. Essa abordagem também oferece aprendizados importantes que podem ser aplicados a futuras intervenções.

Além da distinção entre avaliação *ex-ante* e *ex-post*, é fundamental compreender outras abordagens que complementam essas análises, como a avaliação de processos e a avaliação de impactos:

- a) Avaliação de processos: A avaliação de processos concentra-se em como a política ou programa está sendo implementado. Seu objetivo é verificar se as etapas previstas no planejamento estão sendo seguidas corretamente, analisando a eficiência na execução e identificando possíveis obstáculos ou desvios ao longo do caminho. Essa abordagem avalia questões como a alocação de recursos, a adequação das estratégias operacionais e a gestão do programa, assegurando que os meios utilizados para alcançar os objetivos sejam apropriados. Realizada durante a execução do programa, a avaliação de processos permite ajustes e correções em tempo real. Por meio dessa análise, é possível identificar falhas operacionais, aprimorar a eficiência administrativa e melhorar a entrega de serviços à população. Ao monitorar se os processos estão funcionando conforme o planejado, essa avaliação contribui para uma execução mais eficaz da política pública;
- b) Avaliação de impactos: A avaliação de impactos foca nos efeitos que a política pública ou o programa gerou sobre a população-alvo e a sociedade como um todo. Seu propósito é verificar se houve mudanças reais nas condições de vida das pessoas em função da intervenção do governo. Essa abordagem vai além de verificar o cumprimento dos objetivos; ela busca compreender o impacto duradouro da política na realidade social. A avaliação de impactos é complexa, pois requer separar os resultados atribuíveis exclusivamente ao programa daqueles influenciados por fatores externos. Por exemplo, ela investiga se as

melhorias na qualidade de vida de uma comunidade foram resultado direto de uma política de habitação ou se outros fatores, como mudanças econômicas gerais, também contribuíram para esses avanços. Essa análise é essencial para validar a efetividade da política pública, demonstrando se o programa realmente solucionou o problema que motivou sua criação e se seus efeitos são sustentáveis ao longo do tempo.

A avaliação de políticas públicas envolve a aplicação de diversas metodologias, selecionadas de acordo com o tipo de programa e os objetivos da análise. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a escolha da metodologia é crucial para garantir que a avaliação responda à questão central: a política ou programa social analisado foi um sucesso ou um fracasso? Abaixo estão descritas as principais abordagens metodológicas utilizadas:

- a) **Análise quantitativa:** Utiliza dados numéricos para medir os resultados e impactos de uma política ou programa. Essa abordagem é amplamente empregada em avaliações *ex-post* e de impacto, pois permite identificar mudanças mensuráveis, como a redução da pobreza ou o aumento do número de profissionais qualificados. Ferramentas como questionários, censos e estatísticas governamentais são frequentemente utilizadas para coletar os dados necessários;
- b) **Análise qualitativa:** Foca em compreender profundamente os processos e as percepções dos envolvidos na política ou programa. Essa abordagem é especialmente relevante em avaliações de processos, fornecendo uma visão detalhada sobre a implementação, os desafios enfrentados e as opiniões dos beneficiários sobre os serviços oferecidos. Métodos como entrevistas, grupos focais e estudos de caso são comumente aplicados nesse contexto;
- c) **Método misto:** Combina análises quantitativas e qualitativas, oferecendo uma visão mais abrangente da política ou programa avaliado. Essa abordagem é valiosa porque captura tanto os resultados mensuráveis quanto as experiências subjetivas de beneficiários e executores, proporcionando uma análise mais completa e balanceada;
- d) **Avaliação formativa:** Realizada enquanto o programa ainda está em andamento, tem como objetivo fornecer informações que possibilitem ajustes imediatos. Dessa forma, garante-se que o programa permaneça alinhado aos seus objetivos e promova os resultados esperados ao longo da execução;

- e) Avaliação somativa: Conduzida ao final do programa, busca avaliar sua eficácia geral e fornecer subsídios para decisões sobre sua continuidade ou replicação. A avaliação somativa mede o valor final de uma política pública, verificando se os recursos investidos geraram benefícios concretos para a sociedade.

Com o uso adequado dessas metodologias, é possível garantir que as avaliações atendam às demandas específicas de cada política pública, promovendo maior eficiência e transparência no uso de recursos públicos.

Cada uma dessas metodologias desempenha um papel essencial no processo de avaliação, permitindo que as políticas públicas sejam monitoradas de forma contínua e ajustadas para oferecer resultados mais eficazes e alinhados às necessidades da população.

No contexto desta pesquisa, a aplicação dessas metodologias de avaliação torna-se indispensável para compreender o impacto das ações da PNQT na qualificação da força de trabalho e, consequentemente, na competitividade dos destinos turísticos do Ceará. A perspectiva avaliativa adotada combinará abordagens quantitativas e qualitativas, permitindo uma análise mista que investigará se as qualificações implementadas atingiram os resultados esperados. Serão avaliados aspectos como a melhoria dos serviços turísticos, a satisfação dos beneficiados e a contribuição dessas ações para o desenvolvimento do setor.

3.2 Evolução das políticas de turismo no Brasil: um panorama histórico

O Brasil possui um histórico recente de intervenção governamental no setor do turismo. Tradicionalmente, as políticas públicas mais debatidas e implementadas no país eram voltadas para áreas como economia, educação, saúde, assistência social, indústria e comércio. No entanto, nas últimas décadas, políticas voltadas para o meio ambiente, cultura e turismo começaram a ganhar destaque, refletindo tanto o processo de democratização da sociedade quanto a crescente conscientização sobre os problemas e desafios enfrentados. Com a organização e articulação das demandas da sociedade, as políticas públicas de turismo passaram a se integrar a outras iniciativas, envolvendo tanto o setor privado quanto as instituições públicas, com o objetivo de direcionar atividades de mercado, promover a cidadania e estimular o desenvolvimento sustentável.

Antes de avançarmos na análise da trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, torna-se fundamental conceituar o que é turismo. Segundo Beni (2006), existem diversas definições de turismo, cada uma baseada em diferentes enfoques, como os econômicos, técnicos

ou holísticos. Contudo, a definição proposta por Oscar de La Torre, do México, destaca-se por sua abrangência:

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem de seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem atividade lucrativa ou remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural (Beni, 2006).

Esse conceito evidencia o caráter multidimensional do turismo, que influencia diferentes esferas da vida social, abrangendo desde o desenvolvimento econômico até a preservação cultural. Essa amplitude reforça a relevância do turismo como um fenômeno complexo, capaz de impactar aspectos variados da sociedade.

Ao longo do tempo, diversas definições foram propostas por autores e instituições renomadas, como a Organização Mundial do Turismo (OMT). No entanto, não existe um consenso sobre uma definição única, pois algumas abordagens se concentram no lado da demanda, enquanto outras destacam o lado da oferta. A definição sintética da OMT (1995), adotada pela ONU, descreve o turismo como "um conjunto de atividades realizadas por pessoas no curso de viagens e estadias em locais situados fora de seu ambiente habitual por um período consecutivo que não ultrapasse um ano, para fins recreativos, de negócios ou outros". Por outro lado, do ponto de vista da oferta, Leiper (1979) define o turismo como uma indústria composta por empresas, organizações e infraestruturas que atendem às necessidades e desejos dos turistas. Além disso, Lickorish *et al.* (1994) destacam que o turismo é uma atividade formada por múltiplos serviços voltados para atender a uma diversidade de demandas.

A intervenção do Estado no setor turístico ocorre em diferentes graus ao redor do mundo. Mesmo em países com economias predominantemente liberais, onde a atividade econômica está majoritariamente nas mãos do setor privado, o governo desempenha um papel essencial no sucesso dos destinos turísticos (Firmino, 2007). Essa atuação estatal busca atender aos interesses diversos dos atores envolvidos, promovendo o desenvolvimento de regiões menos favorecidas, combatendo a pobreza e o desemprego, além de incentivar o desenvolvimento regional. Cooper *et al.* (1998) destacam que o papel do governo é crucial na formação do sistema de turismo, pois este utiliza diversos instrumentos para gerir o setor de forma a beneficiar todos os stakeholders, influenciando tanto a demanda quanto controlando a oferta turística. Já Vieira (1997) argumenta que uma das principais preocupações dos governos é equilibrar as oportunidades proporcionadas pelo turismo com seus impactos negativos, como a degradação ambiental e a exploração social.

Diversos autores contribuíram significativamente para a análise das políticas públicas de turismo no Brasil, incluindo Becker (2001), Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009), Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010), Beni (2011), Goeldner e Ritchie (2011), e Carvalho (2016). Esses estudos são fundamentais para compreender o desenvolvimento turístico no Brasil e orientar a implementação de políticas eficazes voltadas para o setor.

Goeldner e Ritchie (2011) definem as políticas de turismo como "um conjunto de regras, regulamentos, diretrizes, estratégias e objetivos que fornecem uma estrutura para a tomada de decisões, tanto de forma coletiva quanto individual, afetando diretamente o desenvolvimento turístico dos destinos". Essas políticas desempenham um papel crucial ao estabelecer diretrizes claras para o crescimento sustentável do setor, orientando tanto as atividades cotidianas quanto as decisões estratégicas de longo prazo. Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010) enfatizam que uma política nacional de turismo é indispensável para alinhar metas e direcionar o desenvolvimento do setor em todo o país. Esse alinhamento permite que os governos definam objetivos claros e trabalhem para mitigar tanto os efeitos positivos quanto os negativos da atividade turística. Além disso, uma política bem estruturada possibilita que os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – coordenem suas estratégias, promovendo uma implementação mais eficiente e articulada das ações voltadas ao turismo no Brasil.

Para Silva (2013, p. 21), o desenvolvimento de destinos turísticos deve considerar as expectativas e necessidades dos stakeholders que compõem o sistema, baseado em uma "base partilhada de responsabilidades e de complementaridade de intervenções". Nesse sentido, o turismo deve contribuir para o bem-estar das comunidades locais, respeitando os limites da sustentabilidade ambiental e social. Ao mesmo tempo, exige-se a criação de empresas que ofereçam produtos e serviços de qualidade capazes de satisfazer as demandas dos turistas. Silva (2013) também ressalta que "o setor público (em níveis central, regional e local) deve articular as políticas setoriais e intersetoriais, focando sua ação predominantemente na regulação e na criação de condições que facilitem a atividade empresarial e as parcerias estratégicas". Assim, o turismo é compreendido como uma força integradora, envolvendo múltiplos atores e demandando uma gestão coordenada e sustentável.

No contexto brasileiro, a política de turismo reflete um processo contínuo de evolução, diretamente ligado às mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas ao longo da história do país. Embora o turismo tenha sido reconhecido por seu potencial econômico desde o início do século XX, ele só começou a receber atenção governamental de forma mais estruturada com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), em 1966, durante o

regime militar. A partir desse momento, o turismo passou a ser compreendido como um vetor estratégico para o desenvolvimento econômico, social e cultural, com especial foco na atração de turistas estrangeiros e na geração de divisas para o país (Cavalcanti; Hora, 2002).

Nas décadas iniciais, o turismo brasileiro era uma atividade limitada às elites, marcada por uma infraestrutura precária e pela ausência de políticas públicas bem definidas. Foi na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que surgiram os primeiros esforços governamentais para organizar o setor. Um exemplo significativo foi a criação da Divisão de Turismo no Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939, evidenciando uma intenção inicial de desenvolver o turismo de forma mais planejada (Cerqueira; Furtado; Mazaro, 2009). No entanto, a criação da Embratur representou um ponto de inflexão na política nacional de turismo. Embora inicialmente focada na promoção do Brasil como destino turístico internacional, a Embratur também começou a coordenar ações voltadas para o planejamento e fortalecimento do turismo interno, ampliando sua atuação e impacto no setor (Embratur, 2002;2003).

A evolução do turismo no Brasil foi profundamente influenciada pelas políticas de incentivo ao desenvolvimento da infraestrutura e pela profissionalização do setor. Na década de 1970, o governo criou o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), um mecanismo fundamental para o financiamento de obras e projetos turísticos (Becker, 2001). Regulamentado pelo Decreto nº 1.191, de 1971, o FUNGETUR tinha como principal missão financiar iniciativas voltadas para a criação da infraestrutura necessária ao crescimento do turismo no país (Brasil, 1971). Essas medidas contribuíram significativamente para colocar o Brasil no radar de turistas estrangeiros, especialmente aqueles atraídos por sua diversidade natural, destacando destinos como a Amazônia e o Pantanal.

Nas décadas de 1980 e 1990, o turismo brasileiro manteve sua trajetória de expansão, impulsionado por políticas de liberalização econômica e incentivos ao investimento estrangeiro. Durante o governo de Fernando Collor, a Embratur foi transformada em autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, o que modernizou sua estrutura e integrou o turismo às diretrizes de desenvolvimento nacional (Cavalcanti; Hora, 2002). Nesse período, o turismo começou a ser amplamente reconhecido como uma ferramenta de inclusão social e desenvolvimento regional. Um exemplo disso foi a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em 1994, que promoveu o incentivo ao turismo em regiões menos desenvolvidas do país.

Na década de 2000, o turismo brasileiro viveu uma fase de grande visibilidade, impulsionada pela criação do MTur em 2003, durante o primeiro mandato do Presidente Luiz

Inácio Lula da Silva. A criação do MTur representou um marco para o setor, consolidando o papel de promover o diálogo e a articulação entre os diferentes segmentos do turismo no Brasil. Além disso, o ministério ampliou o escopo das estratégias previamente estabelecidas, incorporando dimensões econômicas, sociais, culturais, ambientais, espaciais e políticas no planejamento e desenvolvimento da atividade turística (Sancho; Irving, 2010).

O MTur foi concebido com uma proposta ambiciosa e inovadora, priorizando a descentralização e o envolvimento de múltiplos atores sociais no processo de planejamento e implementação das políticas públicas para o turismo. Como órgão central do Sistema Nacional de Turismo, passou a coordenar os programas de desenvolvimento do setor, promovendo a integração entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), o setor privado e a sociedade civil. Além disso, o MTur fortaleceu a articulação com outros ministérios, governos subnacionais e o poder legislativo, consolidando sua liderança no direcionamento estratégico do turismo brasileiro (Brasil, 2003).

Desde sua criação, o MTur tem adotado o discurso da descentralização como um de seus pilares, buscando transferir responsabilidades e recursos para as instâncias regionais e locais, com o objetivo de tornar o turismo uma atividade economicamente viável e socialmente inclusiva em todas as regiões do país (Lemos, 2013). Essa abordagem favorece o envolvimento direto das comunidades locais, ao mesmo tempo em que valoriza o potencial turístico de cada região, promovendo, assim, um modelo de desenvolvimento mais sustentável e equilibrado.

Nesse contexto, com o lançamento do primeiro PNT para o período de 2003-2007, o governo estruturou de maneira mais clara suas ações para o desenvolvimento do turismo no Brasil. O plano tinha como principal objetivo a promoção da inclusão social por meio do turismo, destacando a capacidade do setor de gerar empregos, renda e oportunidades, além de promover a sustentabilidade ambiental e a preservação dos recursos naturais e culturais (Brasil, 2003).

Nos anos seguintes, o Brasil se destacou no cenário internacional com a realização de dois megaeventos esportivos: a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro. Esses eventos representaram marcos significativos para o turismo brasileiro, não apenas por colocarem o país em evidência no cenário global, mas também por atraírem milhões de turistas de diversas partes do mundo. No entanto, expuseram desafios críticos, como a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura turística e a qualificação da mão de obra para atender à crescente demanda internacional.

Diante desse contexto, observa-se que, embora o Brasil tenha avançado na construção de uma política nacional de turismo, ainda há desafios a serem superados para

garantir que os benefícios gerados pelo setor sejam distribuídos de forma equitativa e sustentáveis a longo prazo.

A trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil reflete as transformações políticas e econômicas do país, ajustando-se às demandas da sociedade e aos diferentes contextos governamentais. Para uma melhor compreensão, essa evolução foi organizada em quatro períodos distintos: a Era Vargas, que representa os primeiros passos do Estado no desenvolvimento do setor; o Período Democrático, caracterizado por esforços de centralização e organização do turismo; a Ditadura Militar, responsável pela institucionalização e estruturação do setor; e a Nova República, marcada por um processo de modernização e significativos avanços.

No contexto da Era Vargas (Quadro 4), o governo iniciou a organização do setor turístico como um vetor estratégico de desenvolvimento. Em 1934, o Decreto nº 24.163 instituiu a Comissão Permanente de Exposições e Feiras, com o objetivo de fomentar eventos que promovessem a integração nacional (Brasil, 1934). Posteriormente, em 1938, o Decreto-Lei nº 406 estabeleceu normas para a entrada de estrangeiros, ampliando o controle sobre o turismo internacional (Brasil, 1938). A criação da Divisão de Turismo no DIP, em 1939, representou um marco no reconhecimento do turismo como um setor de relevância para o país. Finalmente, em 1940, a regulamentação das agências de turismo pelo Decreto nº 2.440 consolidou os primeiros passos rumo à profissionalização da atividade no Brasil (Brasil, 1940).

Quadro 4 – Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil na Era Vargas

Ano	Presidente	Descrição
1934	Getúlio Vargas	O Decreto nº 24.163 instituiu a Comissão Permanente de Exposições e Feiras. Esta iniciativa marcou o primeiro esforço significativo do governo em fomentar a promoção de eventos e feiras, visando a integração e a disseminação de produtos e cultura em âmbito nacional.
1938	Getúlio Vargas	Com o Decreto-Lei nº 406, foram estabelecidas normas sobre a entrada de estrangeiros no Brasil. Esse decreto foi fundamental para a regulamentação do fluxo de turistas internacionais, assegurando o controle e a organização da imigração.
1939	Getúlio Vargas	A criação da Divisão de Turismo dentro do DIP teve como finalidade fomentar estudos relativos ao turismo nos estados do Brasil, sinalizando o reconhecimento do turismo como um setor relevante para o desenvolvimento nacional.
1940	Getúlio Vargas	O Decreto nº 2.440 regulamentou o funcionamento das agências de viagens e turismo, além de autorizar a realização de viagens coletivas e excursões, contribuindo para a profissionalização do setor turístico no país.

Fonte: Adaptado de Becker (2001); Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009); Carvalho (2016); e Maranhão (2017).

No Período Democrático (Quadro 5), o turismo passou a ser centralizado sob uma perspectiva mais estratégica. Em 1956, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) refletiu o esforço governamental em investigar e solucionar questões estruturais do setor. Dois anos depois, em 1958, a instituição da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) estabeleceu um órgão dedicado ao planejamento nacional, inserindo o turismo no centro das políticas de desenvolvimento. Esse avanço foi consolidado em 1961, com a criação da Divisão de Turismo e Certames no Ministério da Indústria e Comércio, que formalizou o setor. No entanto, a extinção da COMBRATUR em 1962 representou um retrocesso, evidenciando a necessidade de ajustes para garantir a continuidade das políticas públicas voltadas ao turismo.

Quadro 5 – Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período Democrático

Ano	Presidente	Descrição
1956	Juscelino Kubitschek	A constituição de uma CPI para estudar os problemas do turismo no Brasil representou um esforço legislativo para entender e resolver as questões estruturais que impediam o crescimento do setor.
1958	Juscelino Kubitschek	O Decreto nº 44.863 criou a COMBRATUR, responsável pelo planejamento do turismo em nível nacional. Este passo foi essencial para a centralização e coordenação das políticas de turismo.
1959	Juscelino Kubitschek	A COMBRATUR foi subordinada diretamente à Presidência da República, destacando a importância estratégica do turismo para o governo.
1961	João Goulart	A criação da Divisão de Turismo e Certames no Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e Comércio reforçou a institucionalização do turismo como um setor essencial da economia.
1962	João Goulart	O Decreto nº 572 extinguiu a COMBRATUR, refletindo as mudanças políticas e administrativas do período.

Fonte: Adaptado de Becker (2001); Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009); Carvalho (2016); e aranhão (2017).

Durante a Ditadura Militar (Quadro 6), o turismo passou por um intenso processo de institucionalização, marcado pelo fortalecimento da intervenção estatal no setor. Em 1966, a criação do Sistema Nacional de Turismo e da Embratur consolidou essa presença governamental, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento da atividade no país. Posteriormente, em 1971, a instituição do FUNGETUR garantiu a disponibilidade de recursos específicos para investimentos em infraestrutura turística. Complementando essas iniciativas, em 1974, a criação do Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET) viabilizou o financiamento de projetos estratégicos para o setor. Já em 1977, foram introduzidas regulamentações voltadas à preservação do patrimônio turístico, em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Quadro 6 – Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período da Ditadura Militar

Ano	Presidente	Descrição
1966	Castelo Branco	A criação do Sistema Nacional de Turismo e da Embratur e do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), regulamentados pelo Decreto nº 55, marcou a institucionalização robusta do turismo no Brasil. Este período foi caracterizado por uma forte intervenção estatal na promoção do turismo.
1968	Costa e Silva	O Decreto nº 406 impôs um imposto sobre serviços turísticos, abrangendo eventos, agenciamento, organização, promoção e execução de programas de turismo, o que visava aumentar a arrecadação e regulamentar o setor.
1971	Médici	O Decreto nº 1.191 regulamentou o FUNGETUR, gerido pela Embratur, destinado a financiar obras, serviços e atividades de interesse turístico, incentivando o desenvolvimento de infraestrutura turística.
1972	Médici	Recursos foram destinados para a formulação da PNTur, fortalecendo a base legal e estrutural do setor.
1974	Geisel	O Decreto-Lei nº 1.376 criou o Fundo de Investimento Setorial (FISSET) para projetos de desenvolvimento turístico, financiando ações específicas do setor sob a supervisão da Embratur.
1977	Geisel	A Lei nº 6.505 regulamentou as atividades e serviços turísticos e estabeleceu condições de funcionamento e fiscalização e; Lei nº 6.513, que estabeleceu critérios para a conservação do patrimônio natural e cultural como valor histórico, em resposta aos compromissos gerados na Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO (1972).
1980	João Figueiredo	Decretos-Lei nº 84.910 e 84.934 regulamentaram meios de hospedagem, restaurantes, acampamentos turísticos e o registro e funcionamento de agências de viagens, profissionalizando e estruturando o setor.
1982	João Figueiredo	O Decreto-Lei nº 87.348 regulamentou a prestação de serviços de transporte turístico de superfície.
1984	João Figueiredo	O Decreto-Lei nº 89.707 regulamentou a operação de empresas organizadoras de eventos, fortalecendo a indústria de congressos e convenções.

Fonte: Adaptado de Becker (2001); Cavalcanti e Hora (2002); Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009); Carvalho (2016); e Maranhão (2017).

Com a Nova República (Quadro 7), o setor de turismo passou a ser orientado por uma perspectiva modernizadora. Em 1986, a redução do intervencionismo estatal abriu caminho para a liberalização do mercado turístico, promovendo um ambiente mais competitivo e dinâmico. A regulamentação da profissão de Guia de Turismo, em 1993, representou um avanço significativo na profissionalização do setor, garantindo maior qualidade nos serviços prestados. A criação do MTur, em 2003, conferiu uma nova estrutura administrativa à área, fortalecendo sua gestão e planejamento. Nos anos seguintes, diversos planos nacionais de turismo foram implementados, com foco na inclusão social, na sustentabilidade e no

aprimoramento das infraestruturas, culminando no lançamento do programa “Turismo para Todos”, que buscou democratizar o acesso às atividades turísticas no país.

Quadro 7 – Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período da Nova República (Continua)

Ano	Presidente	Descrição
1986	José Sarney	O Decreto-Lei nº 2.294 encerrou o intervencionismo estatal, extinguindo o registro obrigatório de empresas turísticas e promovendo a livre-iniciativa, liberalizando o mercado turístico.
1987	José Sarney	A Embratur lançou o turismo ecológico, incluindo regiões como o Pantanal e a Amazônia no catálogo turístico, promovendo o desenvolvimento sustentável.
1988	José Sarney	A Constituição Federal incorporou artigos sobre o direito ao lazer e a proteção do patrimônio turístico, formalizando o compromisso do Estado com o desenvolvimento do setor.
1991	Fernando Collor	A Lei nº 8.181 transformou a Embratur em Instituto Brasileiro de Turismo, uma autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, modernizando a estrutura administrativa do turismo.
1992	Fernando Collor	O Decreto-Lei nº 448 regulamentou a PNTur sob coordenação da Embratur.
1993	Itamar Franco	A Lei nº 8.623 e o Decreto nº 946 reconheceram e regulamentaram a profissão de Guia de Turismo, profissionalizando a categoria.
1994	Itamar Franco	Lançamento do programa Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, resultado do trabalho integrado do então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério do Meio Ambiente e; lançamento do PNMT, em acordo com as políticas federais de descentralização, com coordenação exercida pela Embratur.
1995	Fernando Henrique	Apresentação da PNTur 1996/1999, com recomendações no sentido de estimular a descentralização da gestão, o fortalecimento de órgãos estaduais e municipais, a municipalização do turismo, e a terceirização de atividades para o setor privado
1998	Fernando Henrique	Criação do Ministério do Esporte e Turismo, pela Medida Provisória nº 1.794-8.
2003	Lula	Criação, pela Lei nº 10.683, do MTur, que incorporou a Embratur, e criou uma nova organização administrativa do turismo, ficando a Embratur responsável promoção e marketing do produto turístico brasileiro; a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo pelo planejamento e articulação e; a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo pela implantação de infraestrutura turística. A mesma Lei também criou o CNTur e o Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo.
2003	Lula	Apresentação do primeiro Plano Nacional do Turismo (2003/2007), estabelecendo diretrizes, metas e programas para o setor.
2004	Lula	O Decreto-Lei nº 4.898 transferiu competências da Embratur para o MTur e o Decreto-Lei nº 5.203 reorganizou a estrutura do Ministério.

Quadro 7 – Marcos nas políticas públicas de turismo no Brasil no período da Nova República

(Conclusão)

Ano	Presidente	Descrição
2004	Lula	Substituição do PNMT pelo Programa de Regionalização do Turismo, colocando a atividade turística como elemento chave para o desenvolvimento regional.
2005	Lula	Decreto-Lei nº 5.406, que regulamentou o cadastro obrigatório para fins de fiscalização das empresas prestadoras de serviços turísticos no país.
2007	Lula	Apresentação do Segundo PNT: Uma Viagem de Inclusão (2007/2010), destacando a inclusão social através do turismo.
2008	Lula	A Lei nº 11.771, conhecida como “Lei Geral de Turismo”, definiu as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor do turismo. Ficando revogadas as Leis nº 6.505/77 e o Decreto-Lei nº 2.294/86 e dispositivos da Lei nº 8.181/91.
2013	Dilma Rousseff	Reformulação do Programa de Regionalização do Turismo e apresentação do Mapa do Turismo Brasileiro, visando melhor organização e promoção dos destinos.
2013	Dilma Rousseff	Apresentação do terceiro PNT: O Turismo Fazendo Muito pelo Brasil (2013/2016), enfatizando a promoção internacional e o turismo sustentável.
2014	Dilma Rousseff	Lançamento da PNQT pelo MTur em parceria com Universidade de Brasília.
2018	Michel Temer	Apresentação do quarto PNT: Mais Emprego e Renda para o Brasil (2018/2022), focando na geração de emprego e renda.
2019	Jair Bolsonaro	Incorporação da Secretaria Especial da Cultura ao MTur, após a extinção do Ministério da Cultura, visando integrar cultura e turismo.
2020	Jair Bolsonaro	Medida Provisória nº 907 extinguiu a Embratur e criou a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, denominada Nova Embratur, modernizando a promoção turística internacional.
2021	Jair Bolsonaro	Lançamento do programa “Retomada do Turismo”, focado na recuperação do setor após os impactos da pandemia de Covid-19. Este programa incluiu medidas para apoiar empreendedores turísticos e promover destinos nacionais de forma segura.
2024	Lula	Implementação do programa “Turismo para Todos”, que visa democratizar o acesso ao turismo, promovendo inclusão social e acessibilidade. O programa inclui investimentos em infraestrutura adaptada, capacitação de profissionais e campanhas de conscientização para promover a acessibilidade universal nos destinos turísticos brasileiros.
2024	Lula	Apresentação do PNT 2024-2027, com foco em inovação, sustentabilidade e inclusão social. Este plano visa fortalecer a infraestrutura turística, promover capacitação profissional e incentivar o turismo doméstico e internacional.

Fonte: Adaptado de Becker (2001); Cavalcanti e Hora (2002); Solha (2004); Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009); Carvalho (2016); Maranhão (2017); e MTur (2024).

Ao analisar a cronologia das políticas públicas de turismo no Brasil desde a Era Vargas, iniciada em 1930, evidencia-se um processo gradual de estruturação e crescimento do setor, caracterizado pela criação de órgãos governamentais especializados, campanhas

nacionais e investimentos em infraestrutura e promoção turística. Contudo, uma análise mais detalhada dos Planos Nacionais de Turismo (PNT) publicados até o momento revela que, embora a atividade turística seja amplamente reconhecida pelos atores políticos como um motor para a geração de empregos, renda, bem-estar social e desenvolvimento econômico, esses documentos raramente abordam, de maneira aprofundada, os desafios inerentes à atividade. Dentre esses desafios, destacam-se questões complexas, como a exploração sexual, a precarização da mão de obra, a degradação ambiental, a violência e o uso de drogas, entre outros.

Apesar de seu vasto potencial turístico, o Brasil ainda enfrenta obstáculos para consolidar essa atividade como um pilar central de sua economia. Para que esse potencial seja plenamente desenvolvido de forma eficaz e sustentável, é fundamental que as políticas de turismo ocupem uma posição estratégica no planejamento federal, com uma execução rigorosa e consistente. Um dos principais entraves identificados ao longo da implementação dessas políticas é a falta de efetividade na descentralização das ações para as unidades subnacionais, como estados e municípios, o que compromete a capilaridade e a adaptação das iniciativas às especificidades regionais.

Um aspecto crítico que emerge dessa análise é a qualificação profissional no setor turístico, historicamente negligenciada. Embora o turismo seja amplamente reconhecido como um vetor de desenvolvimento econômico, os investimentos em capacitação da população para atuar nessa área — capaz de transformar a dinâmica econômica e social de diversas regiões — não acompanharam os esforços direcionados à promoção e à infraestrutura. O turismo, por sua própria essência, gera oportunidades de emprego e renda, além de fomentar o desenvolvimento sustentável. No entanto, para que esses benefícios se concretizem de maneira eficiente, é fundamental contar com uma força de trabalho devidamente preparada e qualificada, capaz de oferecer serviços de alta qualidade e atender às expectativas de um mercado cada vez mais exigente e competitivo.

Ao longo das décadas, observa-se que, apesar do amplo reconhecimento da importância do turismo, a capacitação da população local para integrar-se ao setor não recebeu a devida atenção. A ausência de programas contínuos e estruturados de educação profissional resultou em uma força de trabalho frequentemente despreparada para lidar com a crescente demanda de turistas, o que compromete diretamente a qualidade dos serviços prestados e a competitividade dos destinos turísticos brasileiros.

Nesse contexto, a criação da PNQT representou um marco na tentativa de superar essa lacuna histórica. Instituída como parte das diretrizes do PNT (2018-2022), a PNQT tem

como principal objetivo a capacitação de trabalhadores, gestores e empreendedores do setor, visando à melhoria da qualidade dos serviços turísticos e ao fortalecimento da competitividade dos destinos brasileiros (Rodrigues, 2012). Além disso, a PNQT busca promover a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, reconhecendo que, para que o turismo prospere, é necessário mais do que infraestrutura – é fundamental contar com profissionais qualificados e preparados para proporcionar experiências positivas e memoráveis aos turistas.

Conforme destacado por Beni (2011), um dos maiores entraves ao pleno desenvolvimento do turismo no Brasil é a instabilidade das políticas setoriais, frequentemente interrompidas ou modificadas a cada mudança administrativa. Essa descontinuidade compromete o alcance do potencial máximo do setor. O autor ressalta a necessidade de um compromisso de longo prazo com as políticas públicas de turismo, garantindo que estas não fiquem vulneráveis às flutuações de gestão. De maneira semelhante, Couto e Lima (2016) argumentam que a continuidade dessas políticas exige a construção de uma coalizão de interesses, aliada a uma coordenação eficiente entre os diversos atores envolvidos no setor.

Em síntese, a evolução das políticas de turismo no Brasil resultou em avanços significativos, especialmente no que se refere à infraestrutura e à promoção do país como um destino internacional. Contudo, a qualificação profissional permaneceu, por muito tempo, como uma fragilidade que impactou diretamente a qualidade dos serviços turísticos prestados. Nesse sentido, a PNQT surge como uma iniciativa estratégica para enfrentar esse desafio histórico, sendo sua efetividade um fator crucial para que o Brasil alcance seu verdadeiro potencial no setor.

Para que o país possa oferecer serviços turísticos de excelência e garantir um crescimento sustentável, é imprescindível contar com uma força de trabalho qualificada, além de um compromisso contínuo com a capacitação profissional. A manutenção e o fortalecimento dessas iniciativas são fundamentais para que o Brasil não apenas amplie sua competitividade, mas também se consolide como um dos principais destinos turísticos no cenário internacional.

3.3 A Política Nacional de Qualificação no Turismo: objetivos e estrutura

Como observado na seção anterior, o turismo no Brasil passou por uma transformação significativa com a criação do MTur em 2003. Esse marco foi crucial para a institucionalização das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do setor, ao reconhecer o turismo como uma atividade estratégica para o crescimento econômico e a inclusão social. Desde então, o turismo tem recebido uma atenção governamental mais

estruturada e focada, sendo integrado aos planos de desenvolvimento nacional. Um dos principais avanços trazidos pelo MTur foi a incorporação de políticas públicas de qualificação profissional, as quais passaram a fazer parte integrante dos planos e programas do ministério.

Nesse contexto, o primeiro PNT do MTur, instituído em 2003 sob a gestão do então Ministro Walfrido dos Mares Guia Neto, representou outro marco relevante no fortalecimento do setor. Esse plano estabeleceu diretrizes, programas e metas para o desenvolvimento do turismo brasileiro entre 2003 e 2007. Em sua apresentação, o ministro enfatizou a necessidade de diversificação dos mercados, produtos e destinos oferecidos pelo Brasil, destacando que todos os atores do setor deveriam unir esforços para melhorar a qualidade e a competitividade do turismo brasileiro. Nas palavras do ministro:

Devemos diversificar nossos mercados assim como os produtos e destinos que oferecemos. 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).

Para alcançar esse objetivo, o PNT foi estruturado em sete Macroprogramas, cada um com um foco específico para o desenvolvimento do setor. Entre eles, o Macroprograma cinco, dedicado à normatização da atividade turística e à qualificação profissional, destacou-se por seu papel estratégico. O plano reconhecia que o aperfeiçoamento da oferta turística nacional, por meio da qualificação dos trabalhadores, seria essencial para posicionar o Brasil de forma competitiva no mercado internacional. Como afirmado no próprio documento: “A qualificação profissional, por meio de programas específicos, poderá elevar a qualidade da oferta turística nacional, fator essencial para inserir o país competitivamente no mercado internacional” (PNT, 2003, p. 9).

No entanto, apesar desse avanço, a qualificação profissional ainda era vista como uma área em desenvolvimento, tratada de forma incipiente no plano de 2003. As iniciativas para qualificação de mão de obra no setor turístico estavam em estágio inicial, refletindo a compreensão de que a qualidade dos serviços oferecidos aos turistas seria um diferencial competitivo para o Brasil nos anos subsequentes. Isso evidenciava a crescente percepção de que, sem um foco sólido na qualificação, os esforços para promover o turismo no país poderiam ser insuficientes para assegurar uma oferta de qualidade e atrativa para o mercado internacional.

Em 2006, o estudo intitulado “Turismo Social – Diálogos do Turismo: Uma Viagem de Inclusão” representou um avanço significativo nas discussões sobre o papel do turismo na

inclusão social. O documento destacou a necessidade de políticas públicas que não apenas fomentassem o turismo como atividade econômica, mas também promovessem a inclusão de populações vulneráveis. Já em 2005, o texto “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil”, publicado pelo MTur, abordava a importância de estabelecer políticas públicas que utilizassem o turismo sustentável como um vetor para aumentar o capital humano e social das populações em situação de pobreza, criando oportunidades de inserção no mercado de trabalho por meio da qualificação.

Dentre as medidas sugeridas para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento inclusivo no turismo, destacaram-se:

- a) Investimento no Capital Humano: Inserir a população local no mercado de trabalho, oferecendo capacitação profissional adequada, com ênfase nas faixas de menor nível de escolaridade;
- b) Unidades Educativas nos Destinos Turísticos: Estabelecer unidades educativas nos destinos, voltadas tanto para a educação formal quanto para a capacitação em áreas específicas relacionadas às atividades turísticas;
- c) Inclusão Digital: Promover ações públicas voltadas à inclusão digital, ampliando as oportunidades da população no mercado de trabalho relacionado ao turismo;
- d) Conscientização sobre Sustentabilidade: Conscientizar a população, os governos locais e os turistas acerca da importância do desenvolvimento sustentável no setor.

O PNT 2007-2010 deu continuidade a essas propostas, estabelecendo programas específicos em âmbito local para a qualificação da mão de obra no turismo. Por meio desse plano, o MTur começou a articular ações concretas de capacitação, reconhecendo que a qualificação contínua dos profissionais era fundamental para o sucesso do turismo como vetor de desenvolvimento.

A evolução das políticas públicas voltadas à qualificação profissional no turismo alcançou um novo patamar com o PNT 2013-2017, que consolidou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) Turismo. Esse programa nacional oferecia cursos técnicos e de qualificação profissional em diversas áreas relacionadas ao setor, com o objetivo de ampliar o acesso à educação profissional. O Pronatec Turismo foi criado para oferecer a trabalhadores do setor e a jovens interessados na área a oportunidade de desenvolver competências e atuar de forma mais competitiva e qualificada.

A partir de 2015, o MTur intensificou suas ações no campo da qualificação profissional ao elaborar documentos estratégicos, como as Diretrizes Nacionais para Qualificação Profissional em Turismo (DNQT) e a Política Nacional de Qualificação Profissional em Turismo (PNQT). A PNQT foi instituída como uma política pública central destinada à promoção da qualificação no setor, estabelecendo um conjunto de diretrizes e estratégias para aprimorar a formação de trabalhadores, gestores e empreendedores do turismo.

O objetivo central da PNQT é elevar a qualidade dos serviços turísticos no Brasil, fortalecer a competitividade dos destinos e promover o desenvolvimento sustentável do setor no país (Figura 3).

Figura 3 – Documentos estratégicos: DNQT e PNTQ



Fonte: Brasil (2015; 2018).

A concepção da PNQT está fundamentada nas DNQT, que definem a qualificação profissional como um direito do trabalhador e um elemento essencial para o desenvolvimento sustentável dos destinos turísticos. De acordo com o documento, “a qualificação é considerada um processo contínuo, que deve acompanhar as transformações e inovações do mercado” (Brasil, 2018). Essa política baseia-se na premissa de que a educação profissional não apenas capacita tecnicamente os trabalhadores, mas também promove a inclusão social e valoriza as comunidades locais envolvidas no setor.

A PNQT está estruturada em três premissas principais. Primeiro, o turismo é um setor que integra saberes técnicos e culturais, sendo a educação profissional uma ferramenta essencial para qualificar e incluir trabalhadores no mercado de trabalho. Segundo, a qualificação é tratada como um direito do trabalhador e como uma política pública indispensável para assegurar o desenvolvimento sustentável do turismo. Terceiro, o objetivo central da PNQT é formar e aperfeiçoar continuamente os profissionais do turismo, garantindo que eles tenham condições de oferecer serviços de alta qualidade, melhorando tanto a experiência dos visitantes quanto a competitividade dos destinos turísticos (Brasil, 2018).

Entre os princípios orientadores da PNQT estão o reconhecimento da importância do trabalho no setor de turismo e a necessidade de valorizar os saberes locais. Além disso, a educação continuada é considerada um elemento essencial, permitindo que os profissionais se adaptem às demandas de um setor em constante evolução. Outro princípio fundamental é o de educação emancipadora, que busca promover a autonomia dos trabalhadores, capacitando-os a serem protagonistas no desenvolvimento dos destinos turísticos (Rodrigues, 2012). Esses princípios reforçam o compromisso da PNQT com a formação de profissionais aptos a oferecer serviços inovadores e de alta qualidade.

A implementação da PNQT ocorre por meio de três estratégias principais. Primeiro, a política estabelece os Planos Territoriais de Qualificação, desenvolvidos em parceria com governos locais e o setor privado. Esses planos diagnosticam as necessidades regionais e propõem estratégias de qualificação adequadas a cada território. A segunda estratégia foca na criação de Programas de Qualificação, que, na época, integravam iniciativas como o Pronatec Turismo e programas de formação continuada, preparando os profissionais para atender às demandas específicas dos destinos turísticos brasileiros. Por fim, a PNQT executa Projetos e Ações de Qualificação, direcionados à formação inicial e continuada de trabalhadores do setor, levando em conta as características culturais e econômicas de cada região (Brasil, 2018).

A estrutura de gestão da PNQT é coordenada pelo MTur, em parceria com secretarias estaduais e municipais, além de instituições como o Senac e o Sebrae, que desempenham papéis fundamentais na execução dos programas de qualificação. Essa gestão segue uma lógica descentralizada, na qual a União é responsável pela formulação de políticas e pela alocação de recursos, enquanto estados e municípios assumem a execução local das ações. Além disso, a implementação da PNQT conta com parcerias público-privadas, que contribuem para ampliar a efetividade e a abrangência dos programas de qualificação.

O documento propõe que a execução da PNQT seja monitorada por meio do Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA), uma ferramenta que

viabiliza o acompanhamento contínuo da eficácia das ações de qualificação. O SPMA utiliza indicadores como o número de profissionais qualificados, a taxa de empregabilidade dos formandos e a qualidade dos serviços prestados nos destinos turísticos. Esse sistema assegura que as metas estabelecidas pela política sejam atingidas e permite ajustes necessários para maximizar o impacto das ações (Brasil, 2018). A avaliação sistemática das ações da PNQT é indispensável para garantir que a política esteja alinhada com as demandas do setor e que os recursos sejam utilizados de forma eficiente.

Os benefícios da implementação efetiva da PNQT são amplos e diversificados. Um dos principais é a melhoria na qualidade dos serviços turísticos, resultado direto da qualificação dos profissionais que atuam no setor. Profissionais mais capacitados são capazes de proporcionar um atendimento de excelência, aumentando a satisfação dos turistas e fortalecendo a reputação dos destinos. Além disso, a qualificação dos trabalhadores também contribui para a competitividade dos destinos turísticos brasileiros, visto que locais que oferecem serviços de alta qualidade conseguem atrair mais turistas, incluindo aqueles com maior poder aquisitivo (Rodrigues, 2012). Outro benefício relevante é o impacto positivo no desenvolvimento sustentável das regiões turísticas, uma vez que a qualificação profissional fomenta a inclusão social e possibilita às comunidades locais uma participação ativa e produtiva no crescimento do turismo.

De forma geral, a PNQT desempenha, ou deveria desempenhar, um papel crucial no fortalecimento do setor de turismo no Brasil. Ao promover a capacitação contínua dos trabalhadores e assegurar que a oferta de qualificação esteja alinhada às especificidades regionais, a PNQT contribui diretamente para o aumento da competitividade dos destinos brasileiros e para a geração de empregos qualificados. Além disso, a política impulsiona o desenvolvimento sustentável, valorizando os saberes locais e garantindo que o turismo atue como um motor de crescimento econômico e social em todo o país.

3.4 A Competitividade dos Destinos Turísticos e o papel da qualificação profissional

A competitividade dos destinos turísticos é um tema central nos estudos de turismo, especialmente no contexto da economia global atual, marcada por uma intensa competição entre regiões para atrair e reter visitantes. Com o crescimento exponencial do setor nas últimas décadas, impulsionado por fatores como a globalização, o aumento da renda e a melhoria dos sistemas de transporte, a atratividade de um destino passou a depender não apenas de seus

recursos naturais ou culturais, mas de uma combinação estratégica de elementos que proporcionem uma experiência satisfatória e sustentável.

Gerir esses destinos de forma eficaz exige um entendimento profundo das dinâmicas do setor, sobretudo no que diz respeito à interação entre os diversos atores e componentes que integram o chamado “sistema turístico”. Nesse contexto, a qualificação profissional destaca-se como um elemento essencial, capaz de fortalecer a competitividade dos destinos e assegurar que a experiência turística seja não apenas positiva, mas também memorável.

Para começar a explorar a competitividade dos destinos, é fundamental compreender o conceito de destino turístico. Segundo Vanhove (2005), um destino turístico não se limita apenas a uma área geográfica; ele é uma combinação de serviços e experiências onde os turistas permanecem por pelo menos uma noite e interagem com o ambiente local. Esse conceito destaca que o destino deve ser entendido como um sistema integrado de fatores interconectados que formam o "produto turístico" em sua totalidade. Dessa forma, um destino pode abranger desde uma cidade específica até uma região ou país inteiro, e seu sucesso depende de um equilíbrio entre oferta e demanda, infraestrutura adequada e gestão eficiente para garantir a sustentabilidade e a qualidade da experiência oferecida.

Buhalis (2000) aprofunda essa ideia, descrevendo o destino turístico como um conjunto de produtos e serviços integrados que se unem sob uma marca comum e representativa. Segundo o autor, esse conjunto é consumido pelos turistas dentro da identidade do destino, o que evidencia sua complexidade e multifuncionalidade. A articulação harmoniosa entre infraestrutura, atividades e serviços permite a criação de uma experiência coesa e satisfatória, em que cada elemento contribui para fortalecer a marca e a atratividade do destino.

A Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2014) amplia essa perspectiva, definindo o destino como "um espaço físico onde o visitante pernoita pelo menos uma noite, com interesse em produtos turísticos, como atrações, recursos naturais e culturais, e serviços de apoio". A UNWTO também destaca a importância da colaboração entre múltiplos atores — como a comunidade local, o setor privado, ONGs e instituições governamentais — na oferta e gestão da experiência turística. Esse entendimento evidencia a complexidade da organização e da competitividade dos destinos turísticos, que dependem não só das qualidades naturais ou culturais, mas também da coordenação eficaz entre esses atores.

Nesse contexto, Firmino (2007) ressalta que a sustentabilidade de um destino turístico exige uma organização eficiente e coerente entre esses diversos atores. Quando os interesses e expectativas dos stakeholders são alinhados, cria-se um sistema equilibrado que

contribui para a competitividade de longo prazo do destino. Assim, um destino bem-sucedido é aquele que consegue harmonizar os interesses dos diversos atores envolvidos, promovendo experiências positivas para os turistas e benefícios para a comunidade local.

Historicamente, a competitividade era um conceito aplicado, inicialmente, ao setor empresarial, conforme a teoria das cinco forças de Porter (1986). Porter introduziu essa abordagem no campo dos negócios para avaliar a competição entre empresas, considerando fatores como a ameaça de novos entrantes, o poder de barganha de fornecedores e clientes, a ameaça de produtos substitutos e a rivalidade entre concorrentes. Mais tarde, em 1989, o autor expandiu esse conceito para o contexto nacional, reconhecendo que não apenas empresas, mas também nações e setores econômicos — incluindo o turismo — competem entre si.

No âmbito do turismo, a competitividade é definida por autores como Ritchie e Crouch (2003) e Dwyer e Kim (2003) como a capacidade de um destino de atrair e satisfazer turistas, ao mesmo tempo em que gera benefícios econômicos, sociais e culturais para a região. Para ser competitivo, um destino precisa oferecer mais do que atrações; ele deve proporcionar uma experiência de alta qualidade que incentive os visitantes a retornarem, enquanto promove um ciclo de desenvolvimento econômico e social sustentável. Assim, a construção dessa competitividade vai muito além de atrair turistas; trata-se de satisfazer as expectativas dos visitantes e, simultaneamente, garantir benefícios duradouros para a comunidade local e o meio ambiente.

Limberger, Anjos e Fillus (2012) ressaltam que a competitividade dos destinos turísticos se tornou um fator crucial à medida que novos destinos surgiram no mercado global, exigindo que os gestores desenvolvessem diferenciais para atrair turistas. Nesse contexto, Gândara (2008) destaca que a competitividade de um destino está fortemente associada à sua imagem e à capacidade de oferecer uma experiência diferenciada. A construção dessa imagem é fundamental para garantir uma vantagem competitiva e posicionar o destino de forma destacada em relação aos concorrentes.

Nos últimos anos, o crescimento do turismo, impulsionado pela globalização e pela maior acessibilidade a diversos destinos, tem pressionado as regiões a adotarem estratégias para se tornarem mais competitivas. De acordo com dados apresentados na introdução deste estudo, o WTTC estima que a contribuição do turismo para a economia global atingirá 11,4% do PIB mundial em uma década, com um impacto econômico estimado em US\$ 16 trilhões. Além disso, o WTTC projeta a criação de 449 milhões de empregos no setor no mesmo período, representando 12,2% da força de trabalho mundial. Esses números evidenciam a relevância do

turismo como motor econômico global e reforçam a necessidade de os destinos se tornarem mais competitivos para garantir sua participação nesse crescimento (WTTC, 2023).

Imagine 12,2% da força de trabalho mundial dedicada ao turismo — uma proporção imensa de pessoas viajando, explorando e buscando novas experiências. Nesse cenário, a escolha de um destino envolve critérios como reputação, qualidade dos serviços e capacidade de oferecer uma experiência satisfatória e segura. Assim, para se manter competitivo, um destino precisa se destacar no mercado e garantir um alto padrão de qualidade em todos os aspectos da experiência turística.

A competitividade de um destino é determinada por uma série de fatores, tais como infraestrutura, inovação, hospitalidade, segurança e políticas públicas de apoio ao setor, além da qualificação da força de trabalho local. Dwyer e Kim (2003) argumentam que a competitividade dos destinos está diretamente relacionada à qualidade dos serviços prestados e à capacidade de inovar constantemente para atender às mudanças nas preferências dos turistas. De forma complementar, Ritchie e Crouch (2003) destacam que a competitividade também depende da habilidade do destino em equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a inclusão social.

A hospitalidade e a capacidade de receber bem os turistas são elementos fundamentais para fortalecer a competitividade de um destino, e isso está diretamente relacionado à qualificação dos profissionais que atuam no setor. A experiência do turista é um diferencial competitivo essencial e, para que essa experiência seja positiva, os trabalhadores precisam estar preparados para atender às demandas e superar as expectativas dos visitantes. Nesse sentido, Dwyer e Kim (2003) destacam que a satisfação dos turistas é um fator determinante para a reputação do destino, influenciando tanto a decisão de retorno quanto a recomendação do local a outras pessoas.

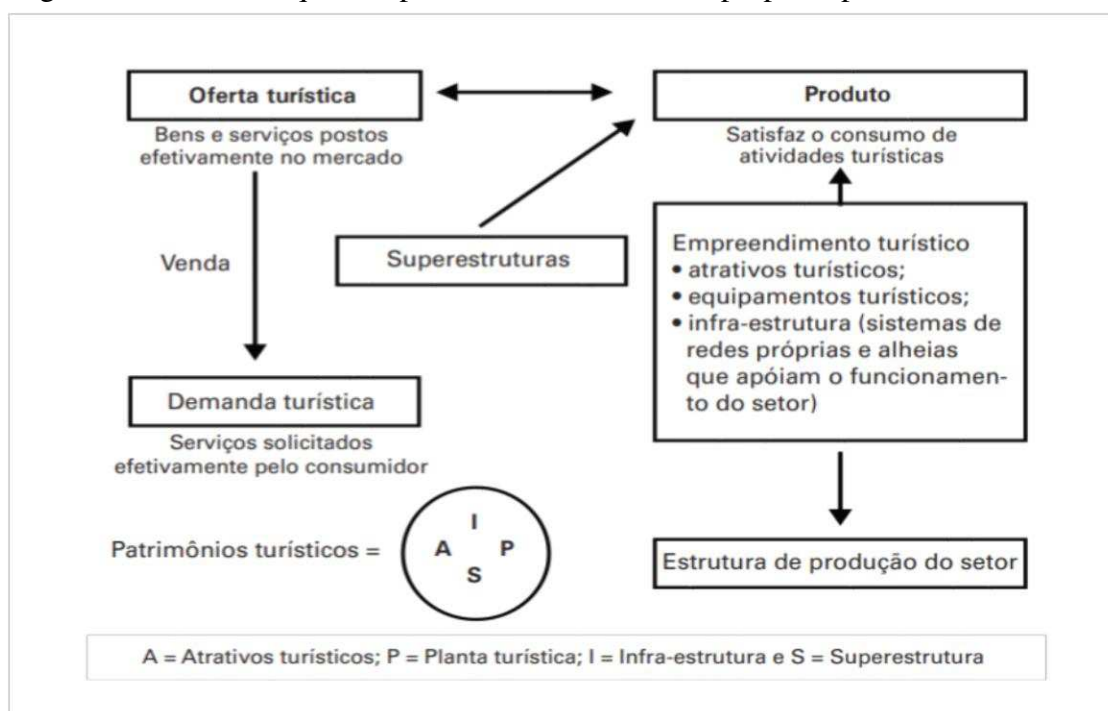
Apesar dessa importância, muitos profissionais e entidades responsáveis por projetos de qualificação no turismo negligenciam a complexidade do sistema turístico e acabam implementando iniciativas pontuais e desarticuladas, que nem sempre atendem às reais necessidades do setor. Essa abordagem fragmentada decorre de uma visão limitada do setor, na qual as ações são desenvolvidas de forma isolada, sem considerar a interconexão entre os diversos elementos que compõem o sistema turístico. Planejar sem uma visão sistêmica é prejudicial, pois a qualificação no turismo não pode ser tratada como um conjunto de cursos desconectados, mas deve estar integrada ao funcionamento do sistema como um todo.

Para que a implementação de políticas e projetos de qualificação seja eficaz, é fundamental compreender a dinâmica e a interação entre os diversos componentes do sistema

turístico. O turismo é uma atividade econômica e social multifacetada, que envolve diferentes setores e atores interagindo de maneira complexa. Nesse contexto, a Teoria Geral dos Sistemas, conforme enfatizado por Maximiano (1997), é uma abordagem útil para lidar com essa complexidade, pois permite uma análise integrada das diversas variáveis que compõem o fenômeno turístico. Assim, no turismo, a sinergia entre as partes do sistema é essencial, já que cada elemento deve contribuir para a criação de uma experiência coesa e satisfatória.

Nesse sentido, diversos pesquisadores propuseram modelos analíticos para explicar a inter-relação entre os componentes do setor. Roberto Boullón (2002), por exemplo, desenvolveu uma metodologia baseada na regionalização do turismo e no equilíbrio entre oferta e demanda. Em seu modelo, a superestrutura turística ocupa uma posição central, reunindo organismos privados e públicos responsáveis por regulamentar e fiscalizar o funcionamento do sistema. O modelo de Boullón destaca a importância de uma infraestrutura robusta e de serviços bem planejados para garantir a competitividade do destino, conforme ilustrado a Figura 4.

Figura 4 - Elementos que compõem o sistema turístico proposto por Boullón

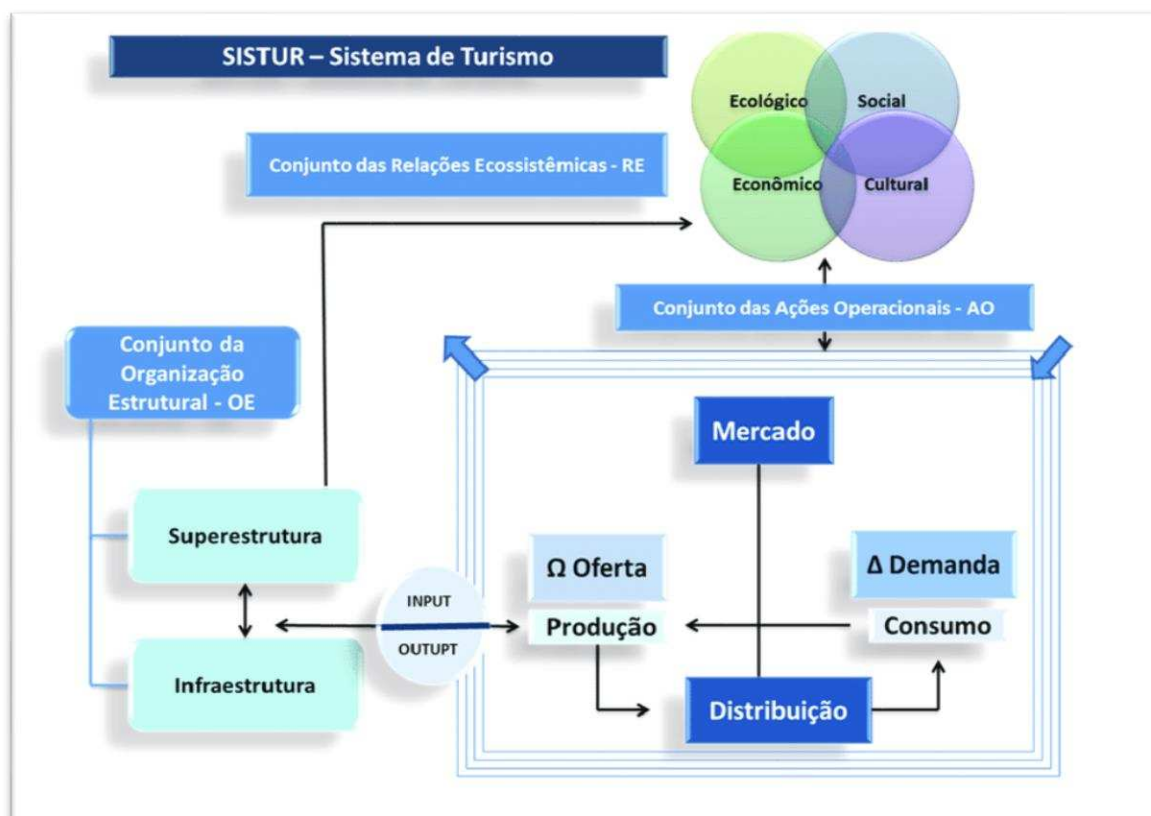


Fonte: Boullón (2002, p. 38)

No Brasil, Mario Beni (2006) desenvolveu o modelo Sistur, que organiza o sistema turístico em três grandes conjuntos interdependentes (Figura 5). O primeiro é o Conjunto das Relações Ambientais, que abrange subsistemas ecológicos, econômicos, sociais e culturais. O segundo é o Conjunto da Organização Estrutural, composto por superestruturas formadas por

entidades públicas e normas administrativas. Por fim, o Conjunto das Ações Operacionais é responsável pela produção, distribuição e consumo dos produtos turísticos. A interação dinâmica entre esses conjuntos configura um sistema turístico complexo e interligado, que impulsiona o desenvolvimento do setor.

Figura 5 - Elementos que compõem o sistema turístico proposto por Beni



Fonte: Marutschka Moesch - Centro de Excelência em Turismo (CET).

A estruturação proposta por Beni reflete um sistema no qual os três conjuntos estão interligados e dependem mutuamente para garantir o bom funcionamento e a sustentabilidade do turismo em um destino. O Conjunto das Relações Ambientais fornece a base que desperta o interesse dos visitantes, o Conjunto da Organização Estrutural assegura que as atividades turísticas ocorram de forma organizada e regulamentada, e o Conjunto das Ações Operacionais é responsável por concretizar a experiência turística. Assim, a interação eficiente entre esses conjuntos é essencial para evitar a fragmentação do sistema e garantir sua eficácia.

Por exemplo, a ausência de políticas de preservação no Conjunto das Relações Ambientais pode comprometer os recursos naturais e culturais, reduzindo a atratividade do destino e impactando negativamente o Conjunto das Ações Operacionais, o que pode resultar na insatisfação dos turistas. Da mesma forma, sem uma infraestrutura robusta e bem gerida pelo

Conjunto da Organização Estrutural, as operações turísticas não se desenvolvem plenamente, limitando tanto o fluxo de visitantes quanto a qualidade das experiências oferecidas.

Dessa forma, o modelo de Mario Beni apresenta o turismo como um sistema interdependente, no qual a sinergia entre os três conjuntos é essencial para alcançar a sustentabilidade, a competitividade e o crescimento contínuo dos destinos turísticos. Para gestores e planejadores, essa abordagem sistêmica ressalta a importância de ações coordenadas e integradas, que considerem a complexidade do setor e garantam que cada componente do sistema contribua para a criação de um ambiente turístico de alta qualidade e valor duradouro.

No contexto do Ceará, a realidade do turismo evidencia tanto o potencial quanto os desafios enfrentados pelo estado para manter e expandir a competitividade de seus destinos. Embora a região seja amplamente reconhecida por suas praias paradisíacas, esses destinos correm o risco de perder relevância devido a problemas que comprometem sua atratividade, como degradação ambiental, infraestrutura insuficiente e um sistema de gestão que, muitas vezes, não consegue integrar de forma eficaz os diversos atores envolvidos. Esses fatores ressaltam a necessidade de realizar estudos aprofundados sobre a situação atual dos produtos turísticos cearenses, identificando em que estágio do ciclo de vida cada destino se encontra e, assim, implementando estratégias mais assertivas e direcionadas ao desenvolvimento sustentável.

Entender o ciclo de vida dos destinos turísticos é fundamental para qualquer planejamento turístico, pois os destinos, assim como produtos de mercado, passam por diferentes fases que exigem ações específicas de gestão. Nesse contexto, o modelo do Ciclo de Vida do Destino Turístico (TALC), desenvolvido por Butler (1980), descreve essas fases como: exploração, envolvimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação e, por fim, rejuvenescimento ou declínio. A compreensão do estágio em que cada destino turístico do Ceará se encontra é essencial para o direcionamento de políticas públicas e iniciativas de qualificação profissional, permitindo manter ou recuperar a competitividade e promover um desenvolvimento sustentável.

A seguir, detalhamos cada fase do modelo e sua aplicação ao contexto dos destinos turísticos cearenses:

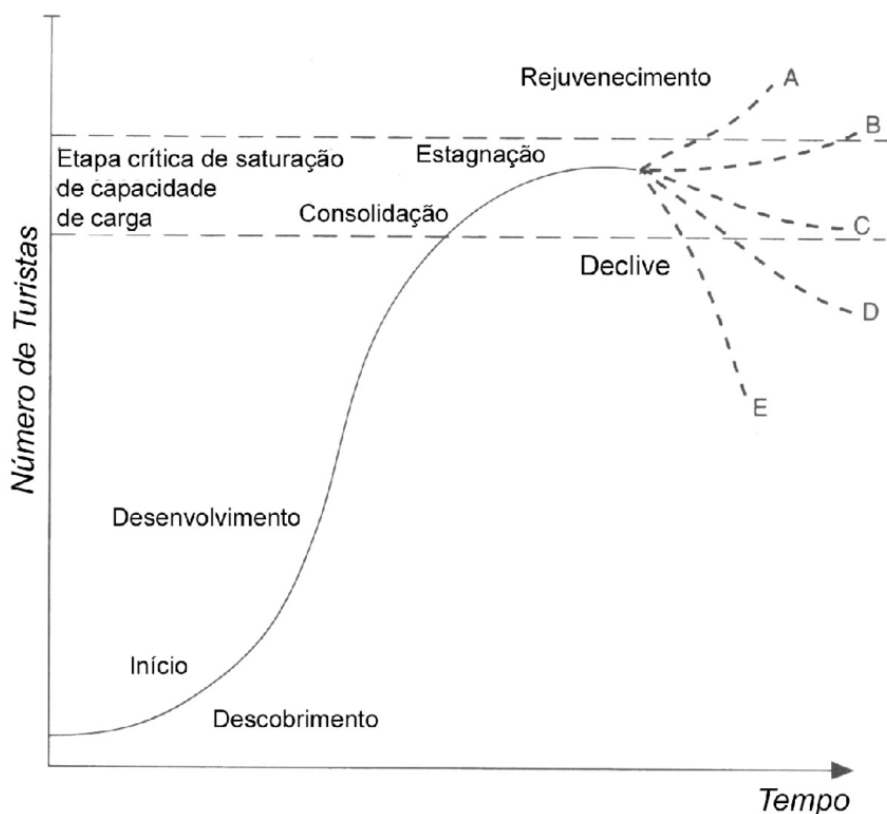
- a) Exploração: Neste estágio inicial, o destino atrai um número limitado de turistas, geralmente aventureiros, que buscam a autenticidade e a beleza natural do local. Em algumas localidades cearenses, como as vilas de pescadores mais isoladas, o turismo ainda está nesta fase, caracterizada por infraestrutura

mínima, mas com elevado potencial para crescimento sustentável, se bem gerido;

- b) **Envolvimento:** À medida que mais turistas descobrem o destino, a comunidade local começa a participar de forma mais ativa. Infraestruturas informais, como pousadas e serviços de alimentação, começam a surgir, impulsionando a economia local;
- c) **Desenvolvimento:** O crescimento turístico se intensifica, e investidores externos começam a desenvolver empreendimentos de grande porte, como hotéis e resorts. Nesse estágio, a demanda turística cresce significativamente, mas as transformações físicas e sociais do destino tornam-se evidentes. Em locais como Jericoacoara, por exemplo, essa fase trouxe benefícios econômicos, mas também desafios, como impacto ambiental e aumento do custo de vida para os moradores locais;
- d) **Consolidação:** Nesta fase, o fluxo de turistas se estabiliza, mas o ritmo de crescimento diminui. A economia local passa a depender fortemente da atividade turística. Em destinos consolidados como Fortaleza, o turismo continua atraindo muitos visitantes; no entanto, desafios como aumento da concorrência e a necessidade de infraestrutura moderna tornam-se mais evidentes. Além disso, cresce a relevância de projetos de qualificação profissional que visem oferecer serviços diferenciados para garantir a competitividade;
- e) **Estagnação:** Aqui, o destino atinge seu limite em termos de capacidade de carga, enfrentando problemas como superlotação, deterioração dos atrativos e concorrência de novos destinos. Alguns locais no litoral cearense podem estar próximos a essa fase, onde o risco de perda de competitividade se torna uma realidade. Nesse estágio, investimentos em infraestrutura, renovação e qualificação profissional são essenciais para reverter o desgaste e revitalizar o destino;
- f) **Rejuvenescimento ou Declínio:** No estágio final, o destino pode seguir dois caminhos: o rejuvenescimento, que envolve mudanças substanciais, ou o declínio, caso não sejam implementadas ações de renovação. O declínio ocorre quando um destino perde completamente sua atratividade devido à saturação, degradação ou desinteresse dos turistas. Por outro lado, o rejuvenescimento pode trazer novas oportunidades, como a criação de atrativos sustentáveis,

produtos turísticos inovadores ou a requalificação da força de trabalho. Esses aspectos estão ilustrados na Figura 6.

Figura 6 - Modelo de Ciclo de Vida dos Destinos Turísticos segundo Butler



Fonte: Butler (1980, p. 23).

Para que os destinos turísticos do Ceará sigam o caminho do rejuvenescimento e evitem o declínio, é essencial a implementação de políticas públicas e programas de qualificação alinhados às realidades e necessidades específicas de cada localidade. A qualificação dos profissionais não é apenas uma ferramenta para aprimorar a qualidade do atendimento ao turista, mas também um meio estratégico para incentivar práticas sustentáveis que preservem os recursos naturais e culturais dos destinos. Nesse contexto, a PNQT desempenha um papel fundamental ao possibilitar que trabalhadores do setor adquiram competências alinhadas aos desafios contemporâneos do turismo e às expectativas dos turistas.

Além disso, projetos de qualificação bem estruturados têm o potencial de reverter tendências negativas em destinos que enfrentam estagnação ou declínio, fortalecendo sua competitividade. Ao preparar profissionais para oferecer serviços de alta qualidade, atender às expectativas dos visitantes e promover uma experiência diferenciada, esses projetos contribuem significativamente para a sustentabilidade do turismo. Porém, é indispensável adotar uma visão

sistêmica do setor, considerando os diversos elementos que interagem para criar a experiência turística. Dessa forma, os programas de qualificação devem ir além da formação técnica dos profissionais, englobando também a compreensão da interconexão entre infraestrutura, cultura local, meio ambiente e serviços turísticos.

No Ceará, com seus diversos destinos em diferentes fases de desenvolvimento, a adoção de um modelo sistêmico de qualificação pode viabilizar ações mais eficazes e sustentáveis. A implementação de estratégias coordenadas tem o potencial de gerar impactos positivos duradouros, posicionando o estado de forma competitiva no cenário turístico nacional e internacional, além de assegurar que seus destinos continuem a atrair e satisfazer visitantes de maneira sustentável e diferenciada.

Essa relação direta entre o modelo TALC de Butler e as ações promovidas pela PNQT destaca a importância de um planejamento estratégico integrado. Nesse contexto, a qualificação vai além de ser um processo técnico: ela se torna um elemento estratégico essencial para sustentar a competitividade dos destinos turísticos, conferindo-lhes resiliência e capacidade de crescimento ao longo de seu ciclo de vida. Esses aspectos serão analisados com maior profundidade no capítulo seguinte, que aborda a implementação da PNQT no estado do Ceará.

O encerramento deste capítulo consolida a trajetória teórica que embasa a análise proposta nesta pesquisa avaliativa. Ao explorar os conceitos de políticas públicas, a evolução das políticas de turismo no Brasil, os objetivos e a estrutura da PNQT, bem como sua relação com a competitividade dos destinos turísticos, foi possível estabelecer um alicerce conceitual robusto. Essa base teórica não apenas oferece o embasamento necessário para compreender a PNQT no contexto nacional e estadual, mas também indica caminhos para uma avaliação crítica de suas estratégias de implementação no estado do Ceará.

O diálogo entre teoria e prática, articulado neste capítulo, será essencial para a análise apresentada no capítulo 4. Nesse próximo momento, será realizada uma investigação aprofundada das dimensões de Avaliação em Profundidade: conteúdo, contexto, trajetória institucional e os aspectos territorial e temporal. Conceitos discutidos aqui, como a importância da qualificação profissional para a competitividade dos destinos turísticos e os desafios históricos na formulação de políticas públicas de turismo, servirão como referência direta para interpretar as evidências empíricas coletadas.

O próximo capítulo será dedicado à aplicação da metodologia proposta, conectando os fundamentos teóricos apresentados aos dados empíricos para uma avaliação aprofundada da PNQT. Essa transição reforça a coerência entre o arcabouço teórico, os objetivos da pesquisa e

a abordagem analítica, oferecendo uma visão crítica e integrada da política, bem como de suas contribuições para o fortalecimento do turismo no Ceará.

4 ANÁLISE EM PROFUNDIDADE DA PNQT

Este capítulo apresenta uma análise em profundidade da PNQT, baseada no modelo proposto por Rodrigues (2008), que se destaca por oferecer uma abordagem abrangente e crítica para a avaliação de políticas públicas. Conforme descrito no capítulo metodológico desta pesquisa, a avaliação em profundidade vai além das análises tradicionais, geralmente centradas em resultados imediatos. Ela considera aspectos estruturais, contextuais e práticos que influenciam a formulação, a implementação e os impactos de uma política pública.

Essa abordagem é particularmente relevante para políticas complexas como a PNQT, que visam integrar dimensões econômicas, sociais e culturais em ações estratégicas voltadas para resultados de longo prazo. Por meio da análise em profundidade, este estudo proporciona uma compreensão mais ampla e fundamentada sobre os desafios e as potencialidades da PNQT, gerando insights valiosos para seu aperfeiçoamento e para um alinhamento mais eficaz às necessidades do setor turístico no Ceará.

A análise será estruturada em quatro dimensões, conforme o modelo de avaliação em profundidade:

- a) **Dimensão de Conteúdo:** Essa dimensão avalia a coerência interna da PNQT, considerando os objetivos estabelecidos, os conceitos que sustentam a política e os critérios definidos para sua implementação. Busca-se compreender como os fundamentos teóricos da PNQT foram traduzidos em diretrizes práticas e se essas diretrizes atendem às demandas do setor turístico. A análise do conteúdo permitirá verificar se a política está estruturada de forma consistente para atingir seus objetivos estratégicos, como o fortalecimento da qualidade dos serviços turísticos e a promoção da empregabilidade no setor;
- b) **Dimensão de Contexto:** A análise contextual considera os fatores políticos, econômicos e socioculturais que moldaram a formulação e a execução da PNQT. Essa dimensão é essencial para entender como o cenário político e econômico nacional, bem como as particularidades regionais, influenciaram a implementação da política. No Ceará, onde o turismo é uma atividade estratégica para a economia, essa análise busca identificar como a PNQT se alinha ou se distancia das demandas locais, além dos desafios enfrentados na articulação entre diferentes níveis de governança;
- c) **Dimensão da Trajetória Institucional:** Esta dimensão examina o percurso da PNQT desde sua concepção até sua execução prática. São analisadas as

transformações institucionais, os avanços e retrocessos na implementação, bem como a consistência das estratégias ao longo do tempo. O foco está em compreender como a política evoluiu, considerando os desafios de coordenação entre os diversos atores envolvidos, como governos federal, estadual e local, empresários e comunidades impactadas;

- d) Dimensão Temporal e Territorial: A análise dessa dimensão explora como a PNQT foi adaptada às especificidades territoriais e temporais do Ceará. Avalia-se como a política dialoga com as características únicas dos territórios turísticos cearenses e como as ações foram distribuídas ao longo do tempo, especialmente em períodos críticos. Essa dimensão permite verificar se as ações da PNQT são capazes de promover o desenvolvimento territorial e integrar diferentes regiões em um esforço coletivo para a qualificação e a competitividade turística.

Ao abordar essas quatro dimensões, este capítulo busca responder a questões sobre a efetividade da PNQT no estado do Ceará. A análise em profundidade permite identificar os avanços obtidos, as limitações enfrentadas e os ajustes necessários para que a política alcance seus objetivos. A importância dessa abordagem reside em sua capacidade de fornecer uma visão integrada e crítica, essencial para orientar melhorias na implementação de políticas públicas e fortalecer o papel do turismo como vetor de desenvolvimento socioeconômico no Ceará e no Brasil.

A análise concentra-se nas qualificações articuladas pela SETUR/CE no período de 2021 a 2024, durante o qual foram planejadas 220 ações de qualificação profissional, beneficiando cerca de 4.400 profissionais do setor turístico. As qualificações, oferecidas de forma presencial, tiveram como principal objetivo o fortalecimento da força de trabalho local, buscando atender às demandas específicas do setor.

Este capítulo, portanto, desempenha um papel central na pesquisa, ao conectar os fundamentos teóricos explorados anteriormente com a análise prática e contextual da PNQT. Ao final, espera-se que a avaliação em profundidade contribua para um entendimento mais robusto sobre as potencialidades e limitações da política, fornecendo subsídios para uma gestão pública mais eficaz e orientada para resultados sustentáveis no setor turístico.

4.1 Análise do conteúdo da PNQT

A análise da dimensão de conteúdo é um dos pilares centrais da Avaliação em Profundidade, conforme o modelo de Rodrigues (2008). Essa dimensão permite examinar as

bases estruturantes da política, considerando os objetivos, valores e critérios que sustentam sua formulação, bem como a coerência interna entre as diretrizes teóricas e as práticas implementadas. Ao investigar esses aspectos, busca-se compreender se a política foi concebida de forma consistente e alinhada às necessidades do setor turístico, especialmente no estado do Ceará.

Neste capítulo, as seções 4.1 e 4.2 são dedicadas à análise do conteúdo e do contexto da PNQT, abordando diretamente o primeiro objetivo específico desta pesquisa. A avaliação do conteúdo será guiada por três aspectos principais propostos por Rodrigues (2008): (1) os objetivos e critérios estabelecidos; (2) a base conceitual e os valores que sustentam a política; e (3) a coerência interna entre os princípios formulados e os mecanismos executados.

O Quadro 8 sintetiza os principais pontos a serem avaliados nesta dimensão, detalhando os itens analisados em cada aspecto, bem como a descrição de sua relevância para a política e as fontes de referência utilizadas para fundamentar a análise. Ele servirá como guia para facilitar a compreensão da abordagem adotada e dos resultados que serão apresentados ao longo desta seção:

Quadro 8 – Quadro Orientativo da Dimensão de Conteúdo

(Continua)

Aspecto principal	Itens avaliados	Objetivo da avaliação	Fonte
Objetivos e Critérios Estabelecidos	Clareza e alinhamento dos objetivos da PNQT.	Verificar se os objetivos da PNQT são claros, específicos e alinhados às demandas do setor turístico.	DNQT (2015) e Documento Oficial da PNQT (2018).
	Critérios para priorização de ações.	Examinar os critérios utilizados para selecionar territórios prioritários, grupos beneficiários e estratégias de qualificação.	Documentos normativos da PNQT e Diretrizes Nacionais.
Base Conceitual	Sustentabilidade	Avaliar como a PNQT integra práticas e valores sustentáveis na formação e qualificação profissional.	Lei Geral do Turismo e Diretrizes Nacionais para Qualificação.
	Regionalização	Analisar como a política valoriza especificidades regionais e culturais para fortalecer a identidade dos destinos turísticos.	Documentos normativos e relatos dos atores entrevistados.

Quadro 8 – Quadro Orientativo da Dimensão de Conteúdo

(Conclusão)			
Aspecto principal	Itens avaliados	Objetivo da avaliação	Fonte
Base Conceitual	Inovação	Identificar a incorporação de metodologias inovadoras na formação, que conectem a teoria à prática e atendam às exigências do setor turístico.	Relatos de empresários do CETUR e Planejamento Estratégico da SETUR/CE.
Coerência Interna	Consistência entre diretrizes teóricas e implementação.	Avaliar a consistência entre os princípios da PNQT e os mecanismos implementados para alcançar os objetivos propostos.	Diretrizes da PNQT, relatos de empresários e gestores públicos.
	Integração com políticas correlatas.	Examinar como a PNQT se articula com outras políticas públicas (ex.: educação, emprego, desenvolvimento territorial) para potencializar seus resultados.	Entrevistas e análise documental.
	Monitoramento e avaliação.	Identificar se há indicadores e processos definidos para acompanhar e avaliar a eficácia das estratégias de qualificação implementadas pela PNQT.	Diretrizes Nacionais para Qualificação e entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nesse panorama geral, as análises subsequentes buscarão responder às questões que norteiam este capítulo: quão claras e alinhadas às necessidades locais são as diretrizes da PNQT? De que forma os valores de sustentabilidade, inovação e regionalização estão incorporados às suas ações? E em que medida as estratégias implementadas refletem coerência com os objetivos propostos?

Ao término dessas análises, será possível avaliar a robustez da PNQT enquanto política pública, bem como propor reflexões sobre ajustes e melhorias que ampliem sua eficácia no contexto do turismo cearense.

Antes de adentrar nos itens que serão avaliados, é relevante contextualizar que a PNQT foi concebida como uma resposta às demandas de um setor em constante transformação, com o objetivo de articular a qualificação profissional às metas de desenvolvimento sustentável e à competitividade turística do Brasil (Brasil, 2018). Sua formulação resultou de um processo de ampla articulação entre o MTur, instituições acadêmicas, entidades do trade turístico e representantes de governos estaduais e municipais, integrando ações de qualificação com as diretrizes do PNT e os diagnósticos regionais.

Inicialmente, as Diretrizes Nacionais de Qualificação no Turismo (DNQT) foram estruturadas para orientar as ações da PNQT, baseando-se em três eixos centrais: regionalização, inovação e sustentabilidade. Essas diretrizes foram elaboradas por meio de consultas públicas, análises de estudos setoriais e debates com especialistas, garantindo que a política fosse moldada pelas necessidades locais e pelas tendências globais. O objetivo foi promover o alinhamento entre o fortalecimento das competências profissionais e os desafios do mercado turístico. Conforme enfatizado pelo então ministro do Turismo: “A PNQT não é apenas uma política de capacitação, mas um compromisso com a qualidade e a competitividade do turismo brasileiro, essencial para consolidar nosso país como um destino sustentável e inclusivo” (Brasil, 2018).

Nesse contexto, os principais objetivos da PNQT refletem a busca por um turismo sustentável e competitivo, com destaque para os seguintes pontos:

- a) Qualificação ampla e diversificada: Promover a qualificação de trabalhadores, gestores e empreendedores do setor turístico, capacitando-os para atender às demandas específicas de diferentes territórios e segmentos de mercado. Essa formação é baseada em uma abordagem prática e teórica, com foco na certificação de competências;
- b) Fortalecimento da governança territorial: Integrar ações de qualificação às políticas de desenvolvimento regional, assegurando que os programas considerem as características culturais, sociais e econômicas de cada localidade;
- c) Promoção da inclusão social e produtiva: Ampliar o acesso de grupos prioritários — como mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência — às oportunidades de qualificação, fortalecendo a cidadania e reduzindo as desigualdades regionais;
- d) Incentivo à inovação e à sustentabilidade: Incorporar metodologias modernas e práticas sustentáveis aos programas de qualificação, preparando profissionais para atuar em um mercado em constante transformação;
- e) Elevação da competitividade dos destinos: Contribuir para a melhoria dos serviços turísticos e para a diversificação da oferta, aumentando a atratividade e o desempenho econômico dos destinos brasileiros.

Os objetivos propostos apresentam uma estrutura ampla e inclusiva, destacando a qualificação profissional e a promoção da inclusão produtiva como pilares centrais. A clareza da política é evidenciada pelo uso de conceitos como “fortalecimento da governança territorial” e “incentivo à inovação e sustentabilidade”, amplamente reconhecidos como tendências globais

no setor de turismo. No entanto, a ausência de detalhamento sobre metas específicas e mensuráveis limita a eficácia da política na avaliação de seu cumprimento. Por exemplo, enquanto a inclusão social é um objetivo destacado, os documentos não especificam critérios para medir seu impacto ou definir quais grupos seriam priorizados.

No que diz respeito à especificidade, os objetivos contemplam diferentes dimensões do turismo, abrangendo desde a qualificação da força de trabalho até o fortalecimento de destinos turísticos. Contudo, essa amplitude compromete a definição de ações mais direcionadas. A promoção da inclusão social e produtiva, por exemplo, é uma meta relevante, mas carece de detalhamento sobre as estratégias concretas para integrar grupos vulneráveis ao mercado de trabalho. Além disso, embora a qualificação profissional seja destacada como um dos principais objetivos, não há clareza sobre quais segmentos ou categorias do setor seriam priorizados, o que deixa margem para interpretações diversas e dificulta a aplicação de ações específicas.

No aspecto do alinhamento, os objetivos demonstram uma conexão sólida com as demandas do setor turístico, especialmente ao articular-se com o PNT e as DNQT. A ênfase na regionalização e na inovação reflete uma tentativa de atender às necessidades específicas dos territórios e aos desafios de um mercado em constante transformação. As entrevistas realizadas corroboram essa percepção e destacaram algumas lacunas, principalmente na adaptação das metas às realidades locais. Empresários entrevistados enfatizaram a carência de cursos voltados para práticas tecnológicas aplicadas e soluções direcionadas às demandas regionais.

Em síntese, os objetivos são amplos e bem alinhados às diretrizes estratégicas nacionais, mas apresentam uma falta de especificidade que compromete seu alcance e impacto. Essa lacuna é agravada pela ausência de um Plano Nacional de Qualificação no Turismo, que deveria ter sido lançado pelo MTur para detalhar metas claras e mensuráveis de qualificação, além de estabelecer indicadores objetivos para avaliar os resultados da política. A inexistência desse plano prejudica a operacionalização das estratégias e dificulta o monitoramento efetivo das ações propostas, limitando a capacidade da política de atender adequadamente às demandas do setor.

Para que a política cumpra plenamente sua função, é essencial que o MTur assuma a responsabilidade de estruturar e implementar um plano nacional capaz de direcionar os esforços de qualificação com maior precisão e flexibilidade. Essa abordagem deve atender às especificidades regionais e às dinâmicas de um mercado turístico em constante evolução. Sem esse alinhamento, a PNQT perde a oportunidade de se consolidar como uma ferramenta eficaz

para enfrentar os desafios do setor e promover avanços significativos na qualificação da força de trabalho.

Por outro lado, os critérios estabelecidos para a execução da política refletem um compromisso claro com a eficácia e a inclusão nas ações de qualificação. Entre os principais critérios destacam-se:

- a) Diagnósticos participativos: Realizar estudos regionais e consultas às instâncias de governança para identificar demandas locais e definir prioridades de qualificação;
- b) Parcerias estratégicas: Estabelecer articulação com instituições de ensino, entidades empresariais e organizações do terceiro setor, mobilizando recursos e expertise necessários para a execução dos programas;
- c) Monitoramento contínuo: Implementar sistemas de avaliação que possibilitem ajustes nas ações com base em resultados e impactos observados, assegurando transparência e eficiência;
- d) Inclusão territorial e social: Priorizar regiões com maior déficit de qualificação e grupos populacionais vulneráveis, ampliando o alcance das ações e promovendo equidade;
- e) Integração com políticas nacionais: Garantir articulação entre a PNQT e programas como o Pronatec (na época) e o PNT, potencializando sinergias e otimizando resultados.

Os critérios estabelecidos para a implementação da política destacam um conjunto de estratégias coerentes e alinhadas com os desafios do setor. No entanto, enfrentam limitações práticas que comprometem sua eficácia. A análise das entrevistas semiestruturadas revelou pontos importantes sobre como esses critérios são percebidos e aplicados, além dos desafios enfrentados na prática.

No documento oficial da política, os diagnósticos participativos são apresentados como uma ferramenta essencial para mapear as demandas locais e estabelecer prioridades. Entretanto, o representante da SETUR/CE destacou que, apesar dos esforços realizados, “a diversidade territorial do Ceará não tem sido considerada adequadamente nas formações”. Esse depoimento evidencia que, mesmo com a premissa de realizar diagnósticos locais, muitas vezes falta suporte para aplicá-los de forma eficaz. Além disso, os instrutores frequentemente adaptam os conteúdos às realidades específicas dos territórios sem estabelecer conexão clara com a estratégia futura do destino, o que limita o impacto das formações.

As parcerias estratégicas, outro critério importante, foram elogiadas durante as entrevistas por promoverem a articulação entre instituições de ensino, entidades empresariais e organizações do terceiro setor. Contudo, o representante do FORTUR relatou que “a comunicação entre as instâncias de governança locais e o governo é insuficiente e fragmentada”, indicando que ainda existem limitações na implementação prática dessas colaborações.

O monitoramento contínuo foi identificado como um ponto de fragilidade. De acordo com o representante da SETUR/CE, “a PNQT precisa trabalhar com indicadores de impacto mais claros para ajustar as estratégias conforme necessário”. Apesar de o documento oficial apontar a existência de um sistema de avaliação, a ausência de indicadores robustos compromete tanto o acompanhamento do impacto das ações quanto a possibilidade de ajustes ágeis.

A inclusão territorial e social foi destacada como um critério essencial para priorizar regiões com maior déficit de qualificação e grupos populacionais vulneráveis. No entanto, os empresários entrevistados criticaram o fato de que as formações não alcançam áreas mais remotas. Um dos empresários mencionou que “as regiões prioritárias não são contempladas como deveriam, deixando lacunas importantes no alcance da política”.

É importante destacar que, no planejamento estratégico da SETUR/CE para o período de 2021 a 2024, que reflete o alinhamento das metas estaduais às diretrizes nacionais da PNQT, foi prevista a realização de 220 capacitações durante o período, beneficiando aproximadamente 4.400 profissionais. Apesar disso, esse número parece ser insuficiente para atender toda a demanda dos profissionais ligados ao setor de turismo no estado.

A análise da integração com políticas nacionais, como o Pronatec (executado na época da formulação da política) e o PNT, também apresentou desafios. Conforme apontado em diversas falas, a descontinuidade de programas federais impacta negativamente a execução das diretrizes. O representante da SETUR/CE afirmou que “as metas de qualificação não têm sido suficientes para atender às demandas regionais, especialmente após a pandemia”, evidenciando a necessidade de maior sinergia entre as ações federais e locais.

Em termos de critérios específicos para selecionar territórios prioritários, a análise das entrevistas revelou a importância de considerar fatores como a diversidade cultural e econômica, as demandas específicas do mercado local e a capacidade da comunidade de absorver as formações oferecidas.

Portanto, verifica-se que, embora os critérios da política sejam sólidos em sua concepção, há um claro descompasso em sua aplicação prática, principalmente no que diz

respeito às estratégias de diagnóstico e monitoramento. Esses elementos são fundamentais para que a política atenda de forma mais eficaz às demandas do setor, alinhadas às especificidades dos territórios.

Seguindo com a análise do conteúdo da PNQT, observa-se que as bases conceituais da política são estruturadas em torno de três eixos centrais: regionalização, sustentabilidade e inovação. Esses eixos refletem uma tentativa de aliar princípios contemporâneos de gestão e desenvolvimento ao fortalecimento do setor turístico brasileiro. Contudo, apesar de sua robustez teórica, a execução prática da política apresenta fragilidades que limitam seu impacto e alcance.

O eixo da regionalização destaca a importância de adaptar a política às especificidades culturais, sociais e econômicas de cada território. A Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008) reforça a necessidade de considerar as particularidades regionais na formulação e execução de políticas públicas. As Diretrizes Nacionais de Qualificação no Turismo (DNQT) complementam essa visão ao enfatizar que as formações devem dialogar com os ativos culturais e naturais de cada localidade, valorizando a identidade dos destinos turísticos e fortalecendo a competitividade regional.

No entanto, os relatos dos atores entrevistados revelam uma desconexão significativa entre a concepção teórica e a execução prática da PNQT. O representante do FORTUR destacou que “as especificidades dos territórios não são plenamente consideradas nas formações ofertadas e, muitas vezes, os cursos não refletem as reais necessidades das comunidades locais”. Ele exemplificou com uma crítica direcionada aos cursos ofertados em Jericoacoara, argumentando que deveriam incluir temas fundamentais para o território, como a necessidade de medir e gerenciar a capacidade de carga do destino.

A questão da capacidade de carga é central para destinos turísticos de alta demanda, como Jericoacoara. Segundo Elizabeth Boo (1990), “a Capacidade de Carga Turística é o número máximo de visitas em um determinado período de tempo (dia, mês ou ano) que uma área pode suportar, antes que ocorram alterações negativas no meio físico e social”. Ignorar essa discussão nos programas de qualificação compromete não apenas a sustentabilidade do destino, mas também a capacidade de preparar profissionais que compreendam os desafios específicos do território. Essa crítica também foi levantada por empresários, que apontaram limitações semelhantes na adequação das formações às necessidades locais.

O eixo da sustentabilidade é um dos pilares centrais da PNQT, representando um compromisso com a integração entre o uso responsável dos recursos naturais e práticas de preservação ambiental e cultural. A Lei Geral do Turismo posiciona a sustentabilidade como

um elemento transversal em todas as ações do setor, enquanto as Diretrizes Nacionais de Qualificação no Turismo (DNQT) enfatizam a importância de formar profissionais capacitados para compreender e aplicar práticas sustentáveis em suas atividades cotidianas.

A relevância do turismo sustentável transcende as fronteiras nacionais, sendo amplamente destacada pela OMT. Em 2017, por meio da iniciativa do Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, a OMT reforçou a conexão intrínseca entre o turismo sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incorporando essa agenda global ao setor. De acordo com a OMT, o turismo sustentável contribui diretamente para a realização de diversos dos 17 ODS, com destaque para o ODS 8 (“Trabalho Decente e Crescimento Econômico”), o ODS 12 (“Consumo e Produção Responsáveis”) e o ODS 14 (“Vida na Água”) (OMT, 2017).

A incorporação de práticas sustentáveis nos destinos turísticos não é apenas um diferencial competitivo, mas também uma necessidade para garantir a sobrevivência das comunidades locais, a preservação de ecossistemas sensíveis e a oferta de uma experiência de qualidade para os visitantes. Ao alinhar-se a esses princípios, a PNQT não só apoia o desenvolvimento de profissionais conscientes da importância da sustentabilidade, mas também contribui para posicionar o turismo como um motor de crescimento econômico responsável e inclusivo.

Como apontou o representante do FORTUR, destinos turísticos do Ceará, como Jericoacoara, que enfrentam desafios crescentes de conservação e gestão devido ao fluxo intenso de visitantes, exemplificam a importância dessas práticas. A sustentabilidade em destinos turísticos não é apenas um objetivo ético, mas uma estratégia inteligente para assegurar que a atividade turística gere benefícios duradouros, tanto para as comunidades quanto para o meio ambiente.

Apesar dessa base normativa, o impacto sustentável das ações de qualificação ainda é percebido como limitado, conforme apontou o representante do fórum de turismo em relação ao destino Jericoacoara. Um empresário declarou que "embora a sustentabilidade seja amplamente mencionada nos documentos oficiais do governo, ela raramente é aplicada de forma prática". Essa lacuna também é confirmada pelo gestor da SETUR/CE, que destacou que "as ações de qualificação ainda precisam incluir práticas sustentáveis mais alinhadas com a realidade das empresas e dos profissionais". A desconexão entre teoria e prática compromete a eficácia do eixo de sustentabilidade, limitando seu potencial de impacto no setor.

Na continuidade da análise das bases conceituais da política, observa-se que o eixo da inovação propõe a modernização do setor turístico por meio da adoção de tecnologias e

metodologias pedagógicas atualizadas. O Planejamento Estratégico da SETUR/CE enfatiza a necessidade de incorporar práticas inovadoras que conectem teoria e prática, preparando os profissionais para atender às crescentes demandas de um mercado em constante evolução. A inovação é considerada uma ferramenta essencial para aumentar a competitividade dos destinos e aprimorar a experiência dos turistas.

Entretanto, as percepções dos empresários revelam uma realidade distante dessa proposta. Um deles afirmou que "os cursos ainda utilizam abordagens tradicionais, sem incorporar as novas tecnologias exigidas pelo mercado". Outro entrevistado destacou que "a formação teórica é extensa, porém falta conexão com a prática, o que deixa os profissionais despreparados para enfrentar os desafios reais do setor". Essas falhas evidenciam que, embora o eixo de inovação esteja bem fundamentado em sua concepção, ele enfrenta barreiras significativas em sua implementação prática.

A análise dos três eixos centrais da PNQT revela que, apesar de sua estrutura normativa bem elaborada, há desafios consideráveis na execução prática. A regionalização, ainda que amplamente discutida nos documentos oficiais, não se traduz em ações adaptadas às realidades locais. A sustentabilidade, embora tenha destaque teórico, é pouco explorada nas formações práticas. A inovação, tão essencial para a modernização do setor, é percebida como insuficiente pelos atores diretamente envolvidos no mercado.

Esses desafios evidenciam questões centrais de coerência interna, levantando dúvidas sobre a capacidade da PNQT de alinhar seus princípios teóricos às ações implementadas. Enquanto os documentos da política oferecem uma estrutura conceitual sólida, há um descompasso evidente na execução. A seguir, a análise da coerência interna da PNQT buscará explorar essa disparidade, avaliando até que ponto os mecanismos de implementação conseguem traduzir os objetivos normativos em impactos concretos no setor turístico.

A PNQT foi formulada com base em diretrizes que integram princípios como inclusão produtiva, sustentabilidade e modernização do setor turístico. Esses fundamentos estão bem delineados em documentos que oferecem uma visão estratégica para fortalecer a qualificação profissional e, consequentemente, a competitividade dos destinos turísticos brasileiros. No entanto, a implementação dessas diretrizes apresenta lacunas que comprometem a coerência interna da política.

Um empresário do setor de hospedagem destacou que "os cursos oferecidos não conseguem alinhar a teoria com as necessidades práticas do mercado, resultando em profissionais que, embora certificados, ainda carecem de habilidades básicas para atuar com eficiência". De forma semelhante, outro empresário do segmento de receptivo comentou que

"as formações, em muitos casos, não dialogam com as demandas específicas dos territórios, dificultando a integração dos profissionais qualificados ao mercado". Essas percepções evidenciam uma desconexão significativa entre as diretrizes normativas da PNQT e sua execução prática.

As entrevistas com os representantes da SETUR/CE e do FORTUR corroboram essa perspectiva, revelando que as ações de qualificação enfrentam desafios operacionais que dificultam a tradução dos princípios teóricos em resultados concretos. O gestor público reconheceu que "a falta de recursos e a complexidade na articulação entre diferentes níveis de governo e atores do setor dificultam a implementação efetiva das ações previstas". Por sua vez, o representante do FORTUR apontou que "as especificidades regionais são, muitas vezes, ignoradas nas formações, comprometendo o impacto da política nos territórios

Além disso, a ausência de um Plano Nacional de Qualificação no Turismo, conforme destacado anteriormente, agrava essas dificuldades. A falta de metas claras, indicadores objetivos e estratégias detalhadas para orientar a execução da política enfraquece sua capacidade de alcançar os objetivos propostos. Essa lacuna evidencia uma inconsistência por parte do MTur, comprometendo a coerência interna da PNQT.

Para superar esses desafios, é fundamental que os mecanismos de implementação sejam ajustados de forma a refletir os princípios e objetivos da política. A regionalização deve ser traduzida em ações que valorizem as particularidades culturais, sociais e econômicas dos territórios. A sustentabilidade precisa ser incorporada de maneira prática nos cursos e formações, promovendo não apenas a conscientização, mas também a aplicação efetiva de práticas sustentáveis no setor turístico. Por fim, a inovação demanda uma reestruturação dos currículos, incluindo metodologias atualizadas que conectem teoria e prática, atendendo às exigências do mercado.

Os relatos dos entrevistados evidenciam a necessidade de uma articulação mais eficaz entre os formuladores da política e os executores das ações de qualificação. Um dos entrevistados sugeriu que "o diálogo precisa ser fortalecido para que as formações estejam mais alinhadas às demandas do mercado". Essa recomendação reflete uma percepção comum entre os atores entrevistados, indicando que, embora a política esteja bem estruturada em sua concepção, ainda carece de flexibilidade e adaptabilidade em sua execução.

Ao aprofundar a análise da integração da PNQT com outras políticas públicas, identificam-se aspectos relevantes sobre sua concepção e execução. Em nível nacional, percebe-se que a PNQT busca alinhar-se a políticas de educação e emprego, especialmente a programas como o Pronatec e às diretrizes da Rede Federal de Educação Profissional e

Tecnológica. No entanto, apesar dessa intenção de articulação, estudos indicam que sua aplicação ocorre de forma desarticulada. A falta de integração entre o MTur e outras pastas, como o Ministério da Educação (MEC), compromete o potencial de sinergias que poderiam ampliar a eficácia da política.

De acordo com Silva e Fratucci (2021), o MTur historicamente enfrenta dificuldades na articulação com o MEC e outras instâncias governamentais responsáveis pela educação profissional. Essa lacuna se evidencia na ausência de um planejamento conjunto que conecte programas, como o Pronatec, às demandas específicas do setor turístico. Segundo os autores, embora iniciativas como o Brasil Braços Abertos (BBA) e o Programa Gestor de Turismo (CGT) representem esforços do MTur, essas ações ocorrem de forma isolada e carecem de um diálogo mais efetivo com outras políticas de qualificação. Como consequência, observa-se a predominância de ações pontuais que, apesar de sua relevância, apresentam alcance restrito e pouca capacidade de transformar estruturalmente o mercado de trabalho turístico.

No contexto do Ceará, a integração da PNQT com as políticas estaduais revela um cenário ainda mais desafiador. A política estadual de educação oferece cursos técnicos voltados para o turismo no Ensino Médio Integrado. Entretanto, segundo o gestor da SETUR/CE, não há indícios de discussões entre as partes envolvidas para alinhar a grade curricular desses cursos aos princípios da PNQT. Essa desconexão sugere que os cursos oferecidos no estado não incorporam plenamente os paradigmas de regionalização, sustentabilidade e inovação defendidos pela política nacional.

Esse descompasso entre a PNQT e as políticas educacionais estaduais evidencia a ausência de mecanismos institucionais que promovam um diálogo contínuo entre diferentes níveis de governo e áreas de atuação. A falta de integração não apenas limita o impacto das ações de qualificação, mas também compromete a capacidade do estado de formar profissionais alinhados às necessidades do setor turístico local.

Diante desse cenário, a análise reforça a importância de uma articulação mais efetiva entre a PNQT e outras políticas correlatas, tanto em nível federal quanto estadual. Somente por meio de uma integração mais robusta será possível potencializar os resultados da PNQT, garantindo que seus princípios e objetivos sejam incorporados de forma eficaz às práticas educativas e à formação de mão de obra qualificada para o turismo. Uma abordagem integrada torna-se essencial para atender às complexas demandas do setor e promover um desenvolvimento territorial mais sustentável e competitivo.

No que se refere ao monitoramento e avaliação da política, o MTur apresenta, no documento da PNQT, a proposta de um SPMA, considerado um instrumento fundamental para acompanhar e mensurar a eficácia das estratégias de qualificação implementadas. O SPMA foi concebido como um mecanismo de integração entre os diferentes níveis de governança e os atores envolvidos na execução da política, permitindo não apenas a coleta sistemática de dados sobre as ações realizadas, mas também a avaliação contínua dos resultados e impactos gerados. O objetivo central desse sistema é assegurar que a política esteja alinhada às demandas do setor turístico, garantindo que seus objetivos sejam atingidos de maneira eficiente (Brasil, 2018).

O SPMA propõe um conjunto de etapas integradas, abrangendo o planejamento estratégico, a definição de indicadores de desempenho, a coleta sistemática de informações sobre as ações de qualificação e a análise dos resultados. Entre os elementos destacados no desenho do sistema, destacam-se a necessidade de critérios claros para medir a empregabilidade dos egressos dos cursos, a qualidade dos serviços turísticos nos destinos impactados e a equidade na inclusão de populações vulneráveis e territórios prioritários. Esses aspectos evidenciam o compromisso da política com uma abordagem baseada em evidências, permitindo ajustes contínuos e decisões mais embasadas.

No entanto, a implementação do SPMA enfrenta barreiras significativas. Durante as entrevistas semiestruturadas realizadas no âmbito desta pesquisa, o gestor da SETUR/CE afirmou desconhecer a existência desse sistema. Esse desconhecimento, por parte de um ator estratégico no contexto estadual, revela lacunas críticas na disseminação e operacionalização do SPMA. Segundo o gestor, não houve qualquer orientação ou capacitação por parte do MTur para a adoção das ferramentas de monitoramento ou dos indicadores específicos previstos no sistema.

Para verificar o estado atual do SPMA, esta pesquisa realizou contato direto com o MTur, por meio de ligação telefônica. A resposta obtida confirmou que o sistema ainda não foi implantado. Essa constatação reforça a percepção de que, embora bem concebido em teoria, o SPMA permanece inoperante, limitando a capacidade da PNQT de avaliar seus próprios avanços e de realizar os ajustes necessários para o alcance de seus objetivos.

A ausência de um sistema efetivo de monitoramento e avaliação gera impactos significativos na execução da política. Sem dados confiáveis e processos estruturados, torna-se desafiador medir a eficácia das estratégias de qualificação, identificar lacunas na implementação e avaliar o retorno das ações para o setor turístico. Como consequência, a PNQT torna-se vulnerável a críticas quanto à sua efetividade e pode perder oportunidades de demonstrar resultados concretos que justifiquem a continuidade e ampliação de suas iniciativas.

Dessa forma, a não implantação do SPMA compromete um dos pilares fundamentais da PNQT, limitando a capacidade de articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, além de enfraquecer a transparência e a *accountability* da política. Para que a PNQT atinja seu pleno potencial, é imprescindível que o MTur priorize a implementação do SPMA, capacite os gestores locais para sua utilização e estabeleça indicadores claros, permitindo o monitoramento e a avaliação do impacto das ações de qualificação de forma consistente e eficaz.

4.2 Análise do contexto da PNQT

A análise de contexto desempenha um papel central no modelo de Avaliação em Profundidade proposto por Rodrigues (2008), cujo objetivo é compreender os fatores internos e externos que influenciam a formulação e a implementação de políticas públicas. Essa abordagem considera os contextos políticos, econômicos e socioculturais em que as políticas estão inseridas. No caso da PNQT, a análise de contexto é essencial para interpretar como a política se conecta às demandas do setor turístico e às especificidades do estado do Ceará.

Segundo Rodrigues (2011), o contexto de uma política pública não pode ser avaliado de forma isolada, mas deve ser compreendido como parte de um sistema mais amplo de inter-relações, no qual as políticas dialogam com interesses diversos, diferentes níveis de governança e demandas sociais. Esse olhar multidimensional permite identificar os elementos estruturantes que moldam as políticas, bem como os fatores que facilitam ou dificultam sua implementação.

Cruz e Lima (2021a) reforçam a importância de considerar três enfoques fundamentais ao analisar o contexto: o propósito do Estado ao longo da construção da política, suas concepções e objetivos, e a forma como sua implementação é conduzida. Esses elementos evidenciam como fatores políticos, econômicos e culturais influenciam a PNQT, moldando tanto sua estrutura quanto seus resultados.

Para a construção de uma visão abrangente do contexto em que a PNQT foi formulada e implementada, esta pesquisa utilizou fontes variadas, como documentos normativos, relatórios estratégicos, dados econômicos e entrevistas com gestores públicos, empresários e lideranças comunitárias. Em especial, foram examinados o documento oficial da PNQT e análises críticas, como o estudo de Silva e Fratucci (2022), que discute o impacto das interações institucionais e as complexidades da política em diferentes níveis.

Nesta seção, a avaliação de contexto abordará a interação entre as diretrizes nacionais e as demandas regionais, com o objetivo de compreender como a PNQT se adapta às necessidades do Ceará. A análise incluirá aspectos políticos, econômicos e socioculturais que condicionam a política, além de explorar as interações institucionais entre os diversos atores envolvidos.

Para facilitar a compreensão, os principais aspectos da avaliação de contexto, o Quadro 9 sintetiza os itens avaliados, os objetivos da análise e as fontes de dados utilizadas

Quadro 9 – Quadro Orientativo da Dimensão de Contexto

Aspecto Principal	Itens Avaliados	Objetivo da Avaliação	Fonte
Contexto Político	Formulação da PNQT; Interação entre políticas nacionais e estaduais; Articulação entre níveis de governança.	Identificar como as decisões políticas influenciaram a PNQT e sua implementação no Ceará.	Documentos normativos (PNQT, Diretrizes Nacionais); Entrevistas com gestores públicos; Relatórios estratégicos.
Contexto Econômico	Impactos da PNQT no setor turístico; Potencial de desenvolvimento econômico sustentável.	Avaliar a relevância econômica da PNQT para o setor turístico e seu papel no fortalecimento do turismo regional.	Dados econômicos do setor; Relatórios da SETUR/CE; Entrevistas com empresários do setor turístico.
Contexto Sociocultural	Demandas regionais por qualificação; Adequação das formações às realidades locais.	Analisar como as formações promovidas pela PNQT dialogam com as especificidades culturais e sociais das comunidades locais.	Entrevistas com lideranças territoriais (FORTUR); Relatórios de qualificação; Observações regionais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no Quadro 9, a análise de contexto desenvolvida nas subseções deste capítulo buscará responder ao objetivo específico 1 da pesquisa, investigando de que forma as condições políticas, econômicas e socioculturais influenciaram a implementação da PNQT e sua eficácia no fortalecimento do turismo cearense.

A PNQT foi instituída pelo MTur como uma estratégia para promover a qualificação profissional no setor turístico brasileiro, com o intuito de ampliar a competitividade do país no cenário internacional. Sua formulação ocorreu em um contexto político caracterizado por mudanças significativas nas diretrizes governamentais para o turismo e a educação profissional.

Segundo Silva e Fratucci (2022), a política foi lançada em 2018, inserida em um cenário de descontinuidade dos PNTs, instrumentos essenciais para orientar as ações do MTur. Entre 2017 e 2018, houve uma lacuna na existência formal do PNT, o que levou à implementação de ações pontuais, como o programa "Brasil + Turismo", que englobava iniciativas de qualificação profissional, a exemplo do "BBA" e do "CGT".

Essa situação revelou uma dualidade na constituição da política de qualificação promovida pelo MTur. Enquanto a PNQT representava um esforço de planejamento estratégico, o programa "Brasil + Turismo" consistia em um conjunto de ações práticas, porém sem uma articulação clara com as diretrizes da política nacional. Silva e Fratucci (2022) apontam que essa organização fragmentada resultou em uma falta de clareza quanto aos rumos da política, gerando incertezas sobre os efetivos beneficiados e as influências das posições ideológicas predominantes.

No nível federal, a PNQT buscava alinhar-se com outras políticas educacionais e de trabalho, como o Pronatec. Entretanto, a integração entre essas políticas nem sempre ocorreu de forma eficaz. Foram observados sobreposições e conflitos entre diferentes programas, o que dificultou a implementação coerente das ações de qualificação no turismo.

A PNQT está intimamente conectada com políticas de desenvolvimento econômico, educação profissional e promoção social. Sua formulação levou em conta a necessidade de atender às demandas do mercado turístico por profissionais qualificados, ao mesmo tempo em que se buscava promover a inclusão social por meio da oferta de oportunidades de formação.

Entretanto, Silva e Fratucci (2022) destacam que há dualidades intrínsecas à própria constituição da política, resultantes de interesses conflitantes entre diferentes atores sociais. De um lado, observa-se o interesse do empresariado em obter mão de obra qualificada que atenda às exigências do mercado e contribua para a competitividade das empresas. De outro, destaca-se o interesse dos trabalhadores e da população local em acessar oportunidades de formação que possibilitem melhoria de vida e inclusão social.

Essa dualidade manifesta-se na disputa política presente nos discursos sobre turismo, trabalho e educação que atravessam a PNQT. Segundo Silva e Fratucci (2022), a política é permeada por formações ideológicas divergentes: uma representa os interesses do empresariado, enquanto outra privilegia o ser humano e a coletividade. Essas disputas afetam diretamente a implementação da política e os objetivos que acabam sendo priorizados.

O propósito do Estado ao longo da construção da PNQT parece alternar-se entre o atendimento aos interesses econômicos do setor turístico e a promoção do desenvolvimento

humano e social. Embora o documento oficial da política enfatize a importância da qualificação profissional para a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores (Brasil, 2018), na prática, observa-se que sua implementação frequentemente tem favorecido os interesses empresariais.

Essa tendência é corroborada pelas críticas de empresários do setor, que, apesar de reconhecerem a importância da qualificação, apontam que os programas não têm atendido plenamente às demandas do mercado. Segundo eles, os profissionais qualificados chegam às empresas sem a experiência prática necessária, o que sugere uma desconexão entre a formação oferecida e as exigências do setor produtivo.

Por outro lado, o gestor da SETUR/CE entrevistado reconhece desafios significativos na implementação da política, especialmente no que se refere à articulação entre os diferentes níveis de governo e à adequação dos programas às especificidades regionais. Conforme observado, há uma percepção de que a PNQT carece de mecanismos eficazes para alinhar suas ações às necessidades locais, garantindo, de fato, inclusão social e melhoria das condições de trabalho.

A análise do contexto político da PNQT revela um cenário de intensas transformações sociais e econômicas que influenciaram sua formulação e implementação. O contexto de elaboração da política coincide com um período de mobilização nacional em torno de megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016. Essas ocasiões impulsionaram investimentos em infraestrutura turística e elevaram as expectativas quanto à qualificação da força de trabalho no setor. No entanto, a implementação da PNQT foi afetada pela crise política no Brasil, marcada pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o que comprometeu a continuidade de políticas públicas e a alocação de recursos essenciais para sua execução.

O planejamento estratégico da SETUR/CE, no período de 2021 a 2024, enfrentou o desafio de conduzir o setor em um contexto de recuperação pós-pandemia da COVID-19. A crise sanitária global gerou impactos profundos no turismo, com perdas econômicas substanciais e uma drástica redução no fluxo de turistas. Nesse cenário, o setor precisou se reinventar, priorizando ações voltadas para a retomada segura e sustentável das atividades turísticas. Exemplo disso foram os planos territoriais e estratégias locais de qualificação profissional delineados pela SETUR/CE.

Cruz e Lima (2021b) destacam que o propósito do Estado ao longo da construção da PNQT reflete a busca por uma política pública inclusiva e conectada às demandas sociais e econômicas locais. Entretanto, os objetivos da política frequentemente enfrentam desafios

significativos, como dificuldades estruturais e organizacionais, incluindo a falta de articulação intersetorial e a verticalidade das decisões no planejamento de programas de qualificação. A ausência de alinhamento entre os diferentes níveis de governança compromete a efetividade das ações implementadas, limitando seu alcance territorial e social.

Além disso, os fatores políticos que moldaram a PNQT evidenciam uma desconexão entre o ideal e a prática. Apesar das diretrizes formuladas em parceria com instituições acadêmicas e o trade turístico, como as DNQT, a política enfrentou barreiras relacionadas à falta de monitoramento e avaliação eficazes. Tais elementos, conforme destacado no documento da PNQT, são essenciais para adaptar as ações de qualificação às realidades locais e para integrar as iniciativas com outras políticas públicas, como as de educação e emprego.

O contexto político e econômico adverso ressalta a importância de uma abordagem mais integrada e participativa no desenvolvimento de políticas de qualificação. Análises documentais e relatos de entrevistados indicam que a efetividade da PNQT depende tanto da qualidade técnica dos cursos oferecidos quanto da capacidade de articulação entre os diferentes atores envolvidos, incluindo governos, empresas e comunidades locais. Nesse sentido, o contexto político reforça a necessidade de repensar os arranjos institucionais e de promover maior sinergia entre as ações de qualificação e as demandas específicas do setor turístico.

Sob o ponto de vista econômico, os empresários do setor são unânimes ao afirmar que a escassez de profissionais qualificados constitui uma barreira crescente. Quando questionados se essa deficiência compromete o serviço oferecido, um deles respondeu: "Não só compromete o serviço, mas também a empresa como um todo. Muitas estão fechando porque simplesmente não conseguem encontrar profissionais preparados para atender às demandas específicas do setor". Essa situação reflete uma desconexão evidente entre as ações de qualificação previstas na PNQT e as necessidades reais do mercado, agravada pela falta de articulação com o setor empresarial.

Ao abordar os fatores socioculturais, a entrevista com o representante do FORTUR trouxe à tona uma perspectiva crítica. Questionado sobre se as formações oferecidas têm contribuído para a inovação nos serviços nos territórios, o representante foi enfático: "As formações que chegam não são suficientes. Elas não estão estimulando a inovação. São ações pontuais que, embora importantes, não alcançam a profundidade necessária para transformar os serviços turísticos nos territórios". Esse depoimento evidencia uma lacuna crítica no alinhamento das formações com as especificidades locais, limitando tanto o potencial de inovação quanto a diversificação do turismo.

O planejamento estratégico da SETUR/CE para 2021-2024 apresenta metas de qualificação. Entre os objetivos, destacam-se a capacitação de profissionais e a ampliação do turismo regional. Contudo, ao ser questionado se essas metas têm sido suficientes para atender às demandas do setor, o gestor da SETUR/CE foi direto:

Não têm sido suficientes [...] o turismo passou por um momento crítico durante a pandemia. Muitos profissionais migraram para outros setores, e o turismo foi, sem dúvida, o maior prejudicado. O setor de eventos, por exemplo, parou completamente por quase dois anos, e sua recuperação ainda é lenta.

O impacto da pandemia no setor de eventos foi novamente ressaltado por um empresário, que compartilhou sua visão sobre os desafios enfrentados: "O setor ainda não se recuperou da pandemia. A falta de profissionais qualificados compromete diretamente o crescimento. Temos demanda, mas não conseguimos atendê-la de forma adequada por conta dessa lacuna de qualificação". Esses relatos apontam para a necessidade de uma abordagem mais robusta e direcionada nas ações de qualificação, de modo a atender às demandas específicas e urgentes de setores como eventos e turismo receptivo.

A análise evidencia que os fatores econômicos e socioculturais estão profundamente entrelaçados com os desafios enfrentados pela PNQT. A falta de profissionais qualificados não só compromete a qualidade dos serviços oferecidos, mas também afeta a sustentabilidade econômica de empresas e territórios turísticos. Enquanto isso, as formações oferecidas, embora bem-intencionadas, falham em estimular a inovação e em atender às necessidades específicas de um setor ainda em recuperação dos impactos da pandemia. Esses pontos destacam a importância de um esforço conjunto entre governo, empresas e instâncias de governança para reestruturar as ações de qualificação e criar um ambiente mais favorável ao crescimento sustentável do turismo.

Já o alinhamento da PNQT com o desenvolvimento territorial configura-se como um dos principais desafios na busca por uma política verdadeiramente transformadora. Embora a PNQT seja fundamentada em diretrizes que buscam integrar ações de qualificação às especificidades regionais, a análise evidencia lacunas na implementação que comprometem o alcance dessa proposta. A escassez de profissionais qualificados, apontada pelos empresários, e a falta de inovação nas formações, destacada pelo representante do FORTUR, refletem a dificuldade de conectar as ações previstas na política às realidades locais.

O desenvolvimento territorial exige uma abordagem que leve em conta as particularidades econômicas, culturais e sociais de cada região, estimulando a integração entre

os diversos atores locais e fortalecendo as instâncias de governança. Contudo, conforme identificado, as formações oferecidas têm se mostrado insuficientes para impulsionar mudanças significativas nos territórios, limitando o potencial de diversificação e inovação no turismo. Além disso, o impacto da pandemia exacerbou as desigualdades regionais, com territórios que já enfrentavam desafios estruturais sendo ainda mais afetados pela migração de profissionais e pela retração de mercados específicos, como o de eventos.

Apesar dessas limitações, o planejamento estratégico da SETUR/CE evidencia a intenção de alinhar suas metas ao desenvolvimento territorial. Contudo, como enfatizou o gestor da SETUR/CE, o período pandêmico deixou marcas profundas no setor, exigindo estratégias mais robustas e articuladas para que essas metas possam efetivamente favorecer a recuperação econômica e o fortalecimento do turismo nos territórios.

O alinhamento com o desenvolvimento territorial também requer o reconhecimento do turismo como um vetor de inclusão produtiva e valorização das identidades locais. A falta de estímulo à inovação nas formações compromete não apenas a competitividade dos destinos, mas também a capacidade das comunidades locais de usufruírem plenamente do turismo como uma atividade econômica e cultural. Nesse sentido, é essencial que as ações da PNQT sejam revisadas e adaptadas, valorizando os saberes locais e promovendo um diálogo mais próximo entre governo, empresas e comunidades.

Para que a PNQT possa cumprir seu papel de impulsionar o turismo como um motor de desenvolvimento territorial, é imprescindível que as ações de qualificação sejam reestruturadas com foco em resultados de longo prazo. Isso inclui uma maior articulação interinstitucional, investimentos em programas que valorizem as especificidades regionais e a criação de mecanismos de monitoramento capazes de medir o impacto real das formações nos territórios. Dessa forma, a política poderá não apenas mitigar as dificuldades enfrentadas pelo setor, mas também promover um turismo mais inclusivo, inovador e sustentável, alinhado às demandas territoriais e às aspirações das comunidades locais.

4.3 A Trajetória Institucional da PNQT

A análise da trajetória institucional constitui uma etapa essencial da avaliação em profundidade, pois permite compreender como uma política pública, como a PNQT, evolui e se adapta aos diferentes contextos institucionais ao longo do tempo. Essa abordagem, fundamentada nos conceitos de Rodrigues (2008; 2011), busca identificar deslocamentos, avanços e desafios enfrentados pela política à medida que transita pelas diversas esferas de

governança e níveis hierárquicos. A trajetória institucional é entendida como um reflexo da interação dinâmica entre os objetivos originais da política e os ajustes realizados em resposta às condições locais e setoriais.

Nesta seção, são analisadas as mudanças ocorridas na PNQT desde sua formulação, considerando os contextos político, econômico e cultural que influenciam tanto sua implementação quanto seus resultados. A proposta é avaliar o grau de coerência entre os objetivos iniciais e as ações desenvolvidas, além de verificar o impacto dessa política na organização e fortalecimento das estruturas locais. A análise também explora como as relações interinstitucionais afetam a capacidade de execução e monitoramento da PNQT.

No Quadro 10 apresentamos um quadro geral que detalha os principais aspectos avaliados, os itens de análise, os objetivos da avaliação e as fontes utilizadas para embasar esta etapa do estudo:

Quadro 10 – Quadro Orientativo da Dimensão da Trajetória Institucional

(Continua)

Aspecto Principal	Itens Avaliados	Objetivo da Avaliação	Fonte
Coerência da Trajetória	Grau de alinhamento entre os objetivos iniciais da PNQT e as ações desenvolvidas ao longo do tempo.	Identificar se os objetivos da política se mantiveram consistentes em diferentes estágios e se adaptaram às mudanças contextuais.	Documentos normativos (PNQT e DNQT), Planejamento Estratégico da SETUR/CE 2021-2024, Transcrições das entrevistas.
Articulação Interinstitucional	Relações entre as esferas federal, estadual e municipal, e parcerias com entidades privadas e do terceiro setor.	Avaliar a capacidade da política de integrar diferentes níveis de governança e setores na execução das ações planejadas.	Relatórios institucionais, entrevistas com gestores públicos e empresários, Diretrizes Nacionais para Qualificação no Turismo.
Impacto nas Estruturas Locais	Alterações na organização e capacidade de instâncias locais para implementar e monitorar ações da PNQT.	Analisar como a PNQT influenciou o fortalecimento ou a fragilidade das estruturas locais e das instâncias de governança territorial.	Transcrições de entrevistas com representantes do FORTUR e gestores locais, relatórios de execução territorial, DNQT.

Quadro 10 – Quadro Orientativo da Dimensão da Trajetória Institucional

(Conclusão)

Aspecto Principal	Itens Avaliados	Objetivo da Avaliação	Fonte
Evolução dos Mecanismos de Monitoramento e Avaliação	Alterações e adaptações nos processos de avaliação e monitoramento da política ao longo do tempo.	Compreender como o monitoramento foi realizado e se permitiu ajustes para aprimorar a eficácia da política.	Relatórios de monitoramento da PNQT, Planejamento Estratégico da SETUR/CE, entrevistas com representantes do trade turístico e instituições governamentais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 10 oferece um panorama geral que orientará a análise desta dimensão, permitindo uma avaliação mais detalhada sobre a adaptabilidade da PNQT e sua capacidade de promover mudanças significativas no setor de turismo.

A análise da coerência da trajetória da PNQT tem como objetivo identificar se os objetivos inicialmente propostos pela política foram mantidos ao longo do tempo e se demonstraram flexibilidade para se adaptar às mudanças contextuais enfrentadas. O MTur, responsável pela formulação e implementação da PNQT, é amplamente reconhecido pelas frequentes discontinuidades em suas políticas públicas — uma característica que reflete as constantes mudanças de ministros. Essas alterações não apenas comprometem a execução das políticas, mas também geram incertezas em relação às diretrizes e objetivos, afetando diretamente sua eficácia.

Como outras políticas voltadas à qualificação no turismo, a PNQT também sofreu impactos significativos devido a essas interrupções institucionais. Durante uma entrevista concedida à Fecomércio São Paulo, Juliana Bettini, especialista em turismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destacou que a falta de clareza sobre o papel econômico do turismo no Brasil prejudica a elaboração de estratégias eficazes e, por consequência, o avanço dessa atividade como um setor estratégico.

Turismo é negócio e tem como objetivo gerar emprego e receita, mas essa é uma atividade econômica sem tradição de políticas públicas. Existe o Ministério do Turismo que desenvolveu um trabalho relevante nas últimas décadas, mas há grandes interrupções, e elas se repetem nos distintos níveis da esfera pública (FECOMÉRCIO SP, 2019).

Essa declaração evidencia um dos principais desafios enfrentados pelo turismo brasileiro: a necessidade de consolidar políticas públicas que ultrapassem governos e garantam resultados duradouros.

A análise realizada até o momento, nas dimensões de conteúdo e contexto, revelou que a PNQT foi muito bem elaborada pelo MTur, em parceria com a Universidade de Brasília. Os documentos normativos apresentam uma base conceitual sólida e alinhada às boas práticas internacionais. No entanto, sua execução tem enfrentado falhas recorrentes, muitas delas associadas à falta de articulação entre os diferentes níveis de governança e à descontinuidade das ações planejadas.

Desde sua criação, a PNQT tem lidado com desafios persistentes em sua implementação prática. As dificuldades incluem o alinhamento dos objetivos nacionais às realidades regionais e a integração dos atores locais no processo. A coerência de sua trajetória foi profundamente impactada por mudanças no cenário político, incluindo alterações frequentes no comando do MTur, que resultaram na reformulação de prioridades.

Entre 2017 e 2018, a ausência do PNT agravou a falta de diretrizes claras voltadas à qualificação. Durante esse período, o MTur lançou o pacote Brasil + Turismo, que incluiu ações emergenciais como o curso BBA, o CGT e o Pronatec Turismo. Embora essas iniciativas apresentassem objetivos alinhados à qualificação do setor, sua criação desvinculada do planejamento estratégico da PNQT gerou contradições institucionais e operacionais.

Meira, Kushano e Neves (2018) observam que essa fragmentação evidencia a dificuldade do Ministério em harmonizar estratégias e implementar uma política pública verdadeiramente coesa.

Paralelamente, o contexto político e econômico continuou a influenciar negativamente a trajetória da PNQT. Vilela e Costa (2020) apontam que o período de crise econômica e instabilidade política entre 2015 e 2018 limitou os recursos disponíveis e dificultou a execução das ações previstas. Essa conjuntura exigiu adaptações que, muitas vezes, comprometeram a abrangência e o impacto potencial da política.

A PNQT foi concebida em um momento de efervescência no setor turístico, impulsionado por megaeventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Nesse período, o MTur buscava fortalecer a competitividade do Brasil como destino global, reconhecendo a necessidade urgente de qualificação profissional para atender às crescentes demandas do setor (Silva; Frattucci, 2022). Entretanto, os desdobramentos políticos e econômicos que se seguiram à realização desses eventos trouxeram desafios expressivos.

A crise política, culminada no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, e a subsequente instabilidade administrativa, impactaram diretamente a implementação das políticas públicas. A PNQT, em particular, enfrentou restrições orçamentárias e dificuldades de articulação entre os diferentes níveis de governança (Cruz; Lima, 2021b).

No estado do Ceará, a trajetória das ações de qualificação definidas no planejamento estratégico da Secretaria de Turismo para o período de 2021 a 2024 começou comprometida devido ao contexto crítico da pandemia de COVID-19. A crise sanitária global impôs severas restrições às atividades turísticas, resultando na paralisação de muitos serviços e na necessidade de repensar estratégias de recuperação econômica e social. Nesse cenário, iniciativas de qualificação que já enfrentavam desafios em sua execução a nível nacional encontraram ainda mais dificuldades para se alinhar às demandas locais e contribuir para a competitividade do setor no Ceará.

As sucessivas crises no âmbito nacional e local também exerceram impactos significativos na implementação da PNQT no estado. As frequentes mudanças de gestão no MTur, combinadas à instabilidade política e econômica, prejudicaram a articulação entre os objetivos iniciais da política e as ações realizadas ao longo do tempo. Esse desalinhamento comprometeu não apenas a eficácia das qualificações oferecidas, mas também a capacidade da PNQT de responder de forma ágil e estratégica às mudanças do mercado e às necessidades específicas do turismo cearense.

Ao analisar o grau de alinhamento entre os objetivos iniciais da PNQT e as ações desenvolvidas ao longo do tempo, evidencia-se a complexidade de articular uma política nacional às especificidades regionais, especialmente no contexto cearense. Os objetivos da PNQT são ambiciosos e abrangentes, englobando a qualificação de profissionais, o fortalecimento da governança territorial, a promoção da inclusão social, o incentivo à inovação e sustentabilidade, além da elevação da competitividade dos destinos turísticos. Contudo, como apontam os recortes das entrevistas realizadas e a análise documental, a implementação desses objetivos enfrenta desafios significativos que comprometem sua plena realização no Ceará.

A PNQT estabelece como objetivo a qualificação de trabalhadores, gestores e empreendedores para atender às demandas específicas de diferentes territórios e segmentos do mercado. Essa abordagem requer uma integração eficaz entre formação prática e teórica, com foco na certificação de competências. No entanto, entrevistas realizadas com representantes do setor empresarial e gestores públicos do Ceará indicam lacunas nesse objetivo. Um empresário relatou: "Os cursos oferecidos têm uma boa base teórica, mas falta alinhamento com as

demandas reais do mercado. Muitos profissionais chegam ao mercado sem habilidades práticas suficientes para atuar com eficiência em nosso setor".

Essa crítica evidencia uma desconexão entre os programas de qualificação e as necessidades concretas do mercado turístico cearense, apontando para a urgência de revisões nos currículos e métodos de ensino.

Outro objetivo central da PNQT é integrar as ações de qualificação às políticas de desenvolvimento regional, refletindo as características culturais, sociais e econômicas de cada localidade. Apesar dessa intenção, a análise das entrevistas sugere que o Ceará enfrenta dificuldades nesse aspecto. O representante do FORTUR destacou: "A PNQT deveria dialogar mais com as nossas especificidades regionais. Temos uma riqueza cultural que não está sendo totalmente explorada nos programas de qualificação".

Essa percepção reforça a necessidade de maior articulação entre as diretrizes nacionais e as particularidades regionais, especialmente no que diz respeito à valorização do patrimônio cultural e natural do Ceará como diferencial competitivo.

A inclusão de grupos prioritários, como mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência, também é um objetivo da PNQT. No entanto, o coordenador do FORTUR aponta que a implementação desse objetivo ainda apresenta limitações: "Os cursos chegam aos territórios, mas muitas vezes não consideram as realidades socioeconômicas locais, o que acaba dificultando o acesso de grupos mais vulneráveis às formações".

Esse ponto foi abordado no contexto da escolaridade dos participantes, que impacta diretamente o acesso aos cursos, uma vez que muitos deles exigem pré-requisitos específicos, como níveis mínimos de escolaridade.

O gestor responsável pela política esclareceu que grande parte desses pré-requisitos, particularmente os relacionados à idade e à escolaridade, são definidos pelo Ministério da Educação em conformidade com as disposições das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Ele ressaltou que as instituições executoras dos cursos têm a obrigação de cumprir essas normativas, assegurando a legalidade das ações e respeitando os critérios estabelecidos pelas diretrizes nacionais para a qualificação no turismo.

A incorporação de metodologias modernas e práticas sustentáveis é outro ponto central da PNQT. Contudo, empresários entrevistados no Ceará destacaram que esse objetivo ainda não se reflete de forma significativa nos programas oferecidos. Um empresário afirmou: "Precisamos de profissionais preparados para lidar com novas tecnologias e práticas sustentáveis, mas os cursos ainda seguem metodologias tradicionais que não acompanham a evolução do mercado".

Esse depoimento reforça a importância de modernizar os métodos de ensino e integrar práticas sustentáveis aos programas de qualificação, alinhando-os às tendências globais do setor turístico.

A PNQT busca contribuir para a melhoria dos serviços turísticos e para a diversificação da oferta, aumentando a atratividade e o desempenho econômico dos destinos brasileiros. No Ceará, esse objetivo é particularmente relevante, dado o potencial do estado como destino turístico. No entanto, as entrevistas apontaram desafios significativos na implementação de ações que realmente impactem a competitividade dos destinos. O representante da SETUR/CE comentou: "O Ceará tem um enorme potencial, mas precisamos de qualificações que realmente reflitam nossas necessidades locais e contribuam para a melhoria dos serviços turísticos".

A análise evidencia que, embora os objetivos da PNQT sejam amplos e bem definidos, sua execução no Ceará enfrenta dificuldades relacionadas à falta de alinhamento entre as metas iniciais e as ações realizadas. Apesar disso, a PNQT ainda representa uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento do turismo no estado, desde que seja possível superar os desafios identificados e alinhar as ações às especificidades regionais.

Quanto à articulação interinstitucional, a análise da trajetória da política revelou uma desarticulação significativa entre os diferentes atores envolvidos em sua execução. Essa falha compromete a capacidade da política de integrar efetivamente as esferas federal, estadual e municipal, além de dificultar o estabelecimento de parcerias consistentes com entidades privadas e do terceiro setor. Essa falta de alinhamento ficou evidente nos relatos dos gestores e empresários entrevistados, que apontaram falhas estruturais na coordenação e no diálogo entre os níveis de governança.

No âmbito federal, o MTur demonstrou um esforço inicial na elaboração de uma política bem fundamentada, mas sua capacidade de articulação com os estados e municípios foi limitada. Essa deficiência foi agravada por sucessivas mudanças administrativas e pela ausência de um mecanismo sólido para monitorar e alinhar as ações entre as partes envolvidas. Um dos gestores entrevistados destacou: "A falta de uma instância permanente de governança que conecte os diferentes níveis compromete a continuidade das ações e dificulta a adaptação às demandas regionais".

No contexto estadual, embora a SETUR/CE tenha definido um plano estratégico para 2021-2024 alinhado às diretrizes da PNQT, as crises sanitárias e econômicas dificultaram a mobilização de recursos e a execução integrada das qualificações. A articulação com os municípios, especialmente em territórios turísticos mais distantes, também foi apontada como

um ponto crítico. O representante do FORTUR comentou: "As ações chegam desconexas; o estado tenta implementar os programas, mas muitas vezes falta suporte para que os municípios consigam acompanhar".

Já no setor privado, os empresários entrevistados afirmaram que as parcerias são insuficientemente exploradas e que há uma falta de diálogo sobre as reais necessidades do mercado. Um empresário do trade turístico foi enfático ao dizer: "O setor privado poderia contribuir muito mais para as qualificações, mas não somos consultados nem envolvidos no planejamento das ações. É como se as políticas fossem pensadas em um nível isolado".

Portanto, a capacidade da PNQT de integrar diferentes níveis de governança e setores na execução das ações planejadas está claramente comprometida. Para que a política atinja seus objetivos, é imprescindível a criação de mecanismos de articulação mais robustos, que promovam um diálogo contínuo e eficiente entre todos os envolvidos. Essa integração é crucial para garantir que as ações planejadas sejam adaptadas às especificidades locais, otimizando os recursos disponíveis e aumentando o impacto positivo das qualificações no setor turístico.

A análise do impacto da PNQT nas estruturas locais e nas instâncias de governança territorial revela aspectos críticos relacionados à competitividade dos destinos turísticos no Ceará, que constitui o objetivo central desta pesquisa. A qualificação profissional, quando bem planejada e executada, é amplamente reconhecida como um fator determinante para melhorar a qualidade dos serviços turísticos e, conseqüentemente, fortalecer a atratividade dos destinos. No entanto, a implementação das ações no estado apresenta desafios que afetam diretamente a capacidade dos territórios de se consolidarem como opções competitivas no mercado.

Na visão dos empresários entrevistados, fica evidente que a qualificação tem o potencial de aumentar significativamente a competitividade dos destinos. Eles destacam que a oferta de serviços de qualidade não só atrai mais turistas, mas também gera fidelização, contribuindo para a sustentabilidade econômica dos negócios locais. Um empresário comentou: "O turista que é bem atendido volta e recomenda. Isso faz toda a diferença. Não podemos esperar bons resultados se a qualificação não é priorizada".

Essa percepção é corroborada pelo coordenador do FORTUR, que trouxe um exemplo emblemático relacionado à requalificação da orla da Beira-mar, em Fortaleza. Segundo ele, apesar da entrega de novos quiosques aos permissionários, a falta de qualificação de alguns profissionais tem prejudicado a atratividade de parte desses estabelecimentos. Ele ressaltou:

Os turistas evitam os quiosques mais antigos que não se atualizaram e preferem os estabelecimentos que oferecem um atendimento melhor e mais moderno. Já procuramos o Sebrae e o Senac para ajudar na qualificação, porque não há dúvidas de que um serviço ruim afasta os visitantes e compromete a competitividade do destino.

Ao ser questionado sobre a situação em outros destinos do estado, como Canoa Quebrada, no litoral leste, o coordenador confirmou que problemas semelhantes são observados. Ele afirmou: “Estamos perdendo competitividade em alguns lugares. A falta de qualificação é um fator-chave, mas acredito que, com um planejamento estratégico bem feito, podemos reverter esse cenário”.

Essa visão foi unânime entre os atores entrevistados: todos reconhecem que a qualificação é essencial para impulsionar a competitividade dos destinos. Contudo, enfatizaram a necessidade de um planejamento mais detalhado e uma avaliação contínua das ações implementadas. Segundo eles, a falta de monitoramento e ajustes impede que os programas de qualificação alcancem todo o seu potencial e atendam às demandas específicas de cada território.

A análise da evolução dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política revela importantes lacunas e oportunidades de melhoria, tanto em nível nacional quanto no contexto do Ceará. Um sistema de monitoramento e avaliação robusto é essencial para garantir que os objetivos da política sejam alcançados de forma eficiente e para permitir ajustes estratégicos baseados em evidências, especialmente em um cenário de mudanças constantes como o do turismo.

Em nível nacional, conforme analisado na dimensão de conteúdo, o MTur não lançou o SPMA, originalmente previsto no documento da PNQT (Brasil, 2018). Essa ausência representa um ponto crítico na estrutura da política, comprometendo a capacidade de monitorar e ajustar as ações ao longo do tempo. O sistema de avaliação deveria integrar informações das diferentes regiões e oferecer subsídios para a tomada de decisão em todos os níveis de governança, mas sua não implementação dificultou a criação de um panorama consolidado sobre os impactos e a efetividade das ações desenvolvidas.

No contexto do Ceará, o monitoramento das ações relacionadas à qualificação ocorre principalmente por meio de relatórios produzidos pelas instituições responsáveis pela execução dos cursos. Esses relatórios incluem informações como o número de participantes, conteúdos abordados e resultados imediatos das formações. No entanto, não há indícios de uma abordagem mais ampla e integrada que permita um acompanhamento contínuo e uma avaliação crítica do impacto dessas qualificações no setor turístico ou na competitividade dos destinos.

É importante destacar que o foco deste estudo está na avaliação das estratégias de implantação da PNQT, e não na análise detalhada de sua execução. Por esse motivo, o tema do controle por meio de relatórios das instituições executoras não foi aprofundado. Ainda assim, essa limitação no monitoramento reflete um aspecto estrutural da política, evidenciando a necessidade de maior articulação entre os diferentes níveis de governança e de um sistema de avaliação mais robusto, capaz de oferecer dados consistentes para orientar ajustes e aprimorar a eficácia das ações.

Os atores entrevistados reforçaram a importância de um monitoramento mais sistemático e participativo, que considere as realidades locais e os desafios específicos de cada território. O gestor estadual comentou: “Os relatórios das instituições são importantes, mas muitas vezes faltam indicadores que nos permitam entender o impacto real da qualificação no mercado de trabalho ou na qualidade dos serviços turísticos”. Essa percepção reflete a necessidade de um sistema mais detalhado e estruturado, que vá além da coleta de dados básicos e forneça informações estratégicas para fortalecer as ações da PNQT.

No Ceará, o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação poderia contribuir significativamente para aumentar a eficácia das qualificações promovidas pela PNQT. Isso inclui a criação de indicadores regionais que capturem não apenas os resultados imediatos das formações, mas também seus impactos de longo prazo na competitividade dos destinos e na inclusão produtiva das comunidades locais. Além disso, a articulação com atores do setor privado e instâncias de governança territorial poderia enriquecer o processo de avaliação, trazendo perspectivas complementares e garantindo maior alinhamento entre os objetivos da política e as demandas do mercado.

Em resumo, embora a ausência de um sistema de avaliação nacional comprometa a capacidade de monitoramento da PNQT em âmbito geral, o contexto local no Ceará também evidencia a necessidade de aperfeiçoar os processos de controle e análise. A adoção de mecanismos mais robustos e integrados de monitoramento e avaliação é indispensável para que a PNQT alcance todo o seu potencial, gerando impactos positivos e duradouros tanto no setor turístico quanto nas comunidades beneficiadas.

4.4 Avaliando a PNQT em sua temporalidade e territorialidade

A análise das dimensões de temporalidade e territorialidade da PNQT permite avaliar como a política se desenvolveu ao longo do tempo e como foi adaptada às diferentes realidades regionais no Ceará. Essas dimensões são fundamentais para compreender a

capacidade da PNQT de responder a mudanças conjunturais e atender às especificidades dos territórios, garantindo uma implementação mais inclusiva e eficaz.

Grande parte do que será discutido nesta seção já foi explorada nas análises das outras dimensões, como o impacto do contexto econômico e político nas estratégias da política, as mudanças nos objetivos ao longo do tempo e os desafios enfrentados para atender às demandas regionais. No entanto, é essencial consolidar essas análises e organizá-las dentro de um quadro claro, destacando os aspectos temporais e territoriais de forma integrada.

O Quadro 11 apresenta os principais aspectos que serão avaliados, detalhando os itens analisados, os objetivos da avaliação e as fontes utilizadas. Ele oferece uma estrutura para orientar a discussão, ressaltando as interações entre o tempo e o território na implementação da PNQT no Ceará.

Quadro 11 – Quadro Orientativo da Dimensão da Temporalidade e Territorialidade

Aspecto Principal	Itens Avaliados	Objetivo da Avaliação	Fonte
Evolução Temporal da Política	Alterações nos objetivos, estratégias e práticas da PNQT ao longo do período avaliado (2021-2024).	Analisar como as ações da PNQT se adaptaram a mudanças conjunturais, como a pandemia e crises econômicas.	Documentos da PNQT, Planejamento Estratégico da SETUR/CE, entrevistas com gestor público e empresários, relatórios institucionais.
Alinhamento com as Demandas Temporais	Capacidade de atender às mudanças de prioridades e necessidades do setor turístico ao longo do tempo.	Avaliar a flexibilidade e eficácia da política em responder a novas demandas e oportunidades emergentes.	Transcrições das entrevistas, relatórios de execução, Planos Nacionais de Turismo, documentos normativos e dados econômicos do setor turístico.
Diversidade Territorial	Abrangência da PNQT nas diferentes regiões do Ceará (litoral, sertão e zonas urbanas).	Identificar se a política contemplou de forma equitativa as especificidades e necessidades das regiões.	Relatórios de execução regional, Planejamento Estratégico da SETUR/CE, entrevistas com representantes de instâncias locais.
Adaptação às Realidades Locais	Capacidade de ajustar estratégias e práticas da PNQT às características econômicas, sociais e culturais de cada território.	Avaliar o impacto da política no fortalecimento do turismo regional, considerando a inclusão e o desenvolvimento sustentável.	Transcrições das entrevistas com lideranças locais, relatórios de impacto territorial, DNQT.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas subseções a seguir, cada um desses aspectos será detalhado com base nas evidências coletadas, oferecendo uma visão abrangente e aprofundada sobre a performance da PNQT em suas dimensões temporal e territorial. O objetivo da análise é não apenas identificar avanços e limitações, mas também propor caminhos para fortalecer a política como instrumento de desenvolvimento inclusivo e sustentável no setor turístico cearense.

A evolução temporal da PNQT entre 2021 e 2024 revela como os objetivos, estratégias e práticas da política foram moldados por circunstâncias conjunturais, como a pandemia, crises econômicas e mudanças nos cenários políticos e institucionais. Embora idealizada com uma estrutura robusta e objetivos ambiciosos, sua trajetória no Ceará evidenciou desafios significativos na execução das ações propostas.

Formulada para atender às demandas crescentes por qualificação no setor turístico, a PNQT visava promover uma força de trabalho qualificada, capaz de enfrentar os desafios de um mercado competitivo e em constante transformação. Contudo, entre 2021 e 2024, os objetivos iniciais da política passaram por ajustes, refletindo as necessidades impostas pela pandemia e pelas crises econômicas subsequentes.

Os documentos normativos analisados destacam a importância de ampliar o acesso à qualificação e de adaptar os programas às realidades regionais. Entretanto, entrevistas com gestores públicos e empresários revelaram dificuldades significativas na adaptação das estratégias inicialmente propostas, devido a mudanças nas prioridades e à redução de recursos disponíveis.

O gestor da SETUR/CE observou:

A pandemia nos obrigou a repensar muitas estratégias. A qualificação presencial foi seriamente afetada, e tivemos que buscar soluções emergenciais, como cursos on-line. No entanto, isso nem sempre atendia às demandas regionais, especialmente em áreas com baixa conectividade digital.

A crise sanitária global gerou uma retração severa no setor de turismo, cujas consequências também impactaram os programas de qualificação. A suspensão de atividades presenciais e o redirecionamento de recursos para ações emergenciais comprometeram a continuidade de diversos programas planejados pela PNQT. No Ceará, a implementação de qualificações previstas no Planejamento Estratégico da SETUR/CE para 2021-2024 foi especialmente afetada.

Empresários do setor turístico entrevistados destacaram a perda de profissionais qualificados durante a pandemia, o que agravou a precarização dos serviços oferecidos no estado. Um deles afirmou: “Com a pandemia, muitos profissionais abandonaram o setor [...] Estamos sentindo os efeitos até hoje, com dificuldades para preencher vagas com pessoas capacitadas”.

Além dos impactos da pandemia, as crises econômicas que marcaram o período também influenciaram a execução da PNQT no Ceará. A redução de recursos federais e estaduais limitou a abrangência dos programas, enquanto a alta inflação e o aumento do custo de vida comprometeram a capacidade dos profissionais de investir em sua formação.

A falta de articulação entre os níveis de governança agravou ainda mais o problema, como destacado por um gestor público: “Os cortes orçamentários afetaram diretamente a execução das ações planejadas. Havia metas ambiciosas, mas faltava o suporte financeiro para torná-las viáveis. A falta de integração entre as esferas federal, estadual e municipal também dificultou a implementação”. Segundo ele, as estratégias foram redesenhadas para incluir novas abordagens, como a digitalização de cursos e a priorização de áreas críticas para o turismo regional. “Só assim conseguimos atingir a meta das 220 formações para o período”, pontuou. No entanto, essas adaptações foram desiguais e, muitas vezes, insuficientes para atender às demandas específicas de cada território.

O Planejamento Estratégico da SETUR/CE destaca a necessidade de requalificação profissional; contudo, a entrevista com o representante do FORTUR revela que, em muitas regiões, as ações da PNQT não foram suficientes para gerar impactos significativos. Ele afirmou: “A requalificação é fundamental, mas precisa ser bem planejada. A falta de continuidade nas ações e a desconexão com as demandas locais dificultam a competitividade dos destinos turísticos do estado”.

A análise da evolução temporal da PNQT entre 2021 e 2024 evidencia tanto avanços quanto limitações. Embora a política tenha sido formulada com objetivos claros e alinhados às necessidades do setor, sua execução foi impactada por crises conjunturais e dificuldades de articulação interinstitucional. Para fortalecer a competitividade do turismo no Ceará, é essencial que a PNQT aprenda com os desafios enfrentados nesse período, revisando suas estratégias e ampliando seu alcance para responder às demandas emergentes do setor.

Já a análise do alinhamento da PNQT com as demandas temporais busca avaliar sua capacidade de adaptar objetivos e ações às mudanças de prioridades e às necessidades emergentes do setor turístico. Nesse contexto, destacam-se desafios relacionados à flexibilidade

da política para responder a crises, além da capacidade de antecipar tendências e oportunidades no mercado de turismo.

A pandemia destacou a urgência de qualificações voltadas à adaptação a novas realidades, como protocolos de segurança sanitária, atendimento digital e hospitalidade em tempos de crise. No entanto, os relatos dos entrevistados apontam uma resposta limitada por parte da PNQT. Empresários do setor turístico indicaram que, embora a política apresente objetivos claros e relevantes, suas ações não acompanharam a velocidade das mudanças no mercado.

Um dos empresários entrevistados comentou:

O setor sofreu um baque enorme com a pandemia. Muitos serviços precisaram se reinventar, mas não havia suporte suficiente em termos de qualificação para preparar os profissionais para lidar com as novas demandas, como atendimento virtual ou implementação de protocolos sanitários.

A análise dos PNTs e dos relatórios da SETUR/CE revelou que as ações de qualificação enfrentaram dificuldades para ajustar seus programas às demandas emergentes.

A falta de flexibilidade para ajustar suas estratégias às mudanças conjunturais comprometeu a eficácia da PNQT em momentos críticos. As entrevistas indicam que, embora existam diretrizes para revisões periódicas da política, os processos de avaliação e monitoramento não foram plenamente realizados, dificultando a incorporação de novas prioridades.

Outro ponto identificado foi a desconexão entre as ações planejadas e as reais necessidades do setor turístico ao longo do tempo. Empresários e lideranças locais destacaram que, em muitos casos, os programas de qualificação oferecidos não refletiam as demandas específicas de cada território ou segmento. O coordenador do FORTUR reforçou essa percepção: “As demandas mudam rapidamente, e as qualificações precisam acompanhar essas mudanças. Em algumas regiões, as formações oferecidas não são suficientes para atender às necessidades do mercado, o que prejudica o turismo local”.

Embora a PNQT apresente limitações em responder a crises e novas demandas, o setor turístico continua a oferecer oportunidades emergentes que podem ser exploradas. Áreas como turismo sustentável, hospitalidade digital e experiências personalizadas estão em alta, e a qualificação profissional é uma peça-chave para garantir que os destinos turísticos cearenses possam competir nesse mercado.

A inclusão de conteúdos inovadores e metodologias práticas nas qualificações, alinhadas às demandas atuais e emergentes, surge como uma recomendação central das análises e entrevistas realizadas. Como afirmou um empresário: “O mercado está sempre mudando, e quem não acompanha fica para trás. A qualificação precisa olhar para o futuro, não só para o presente”.

O alinhamento da PNQT com as demandas temporais revela desafios significativos na adaptação às mudanças conjunturais e às prioridades do setor turístico. Para garantir sua relevância e eficácia, é essencial que a PNQT incorpore mecanismos de monitoramento contínuo, capazes de identificar e responder rapidamente às tendências e necessidades emergentes, fortalecendo a competitividade do turismo no Ceará e em outras regiões do Brasil.

Já a análise da diversidade territorial busca compreender como a política se adequa às diferentes realidades regionais e se suas ações têm abrangência suficiente para contemplar as especificidades econômicas, culturais e sociais das distintas áreas do Ceará. Essa dimensão é essencial para avaliar se a política reflete de forma equitativa as necessidades e demandas dos territórios turísticos do estado.

Um dos instrumentos utilizados para priorizar a oferta de qualificações é o Mapa do Turismo Brasileiro, elaborado pelo MTur. Esse mapa classifica os municípios em categorias que vão de A a E, com base em critérios como fluxo de turistas, geração de empregos no setor e arrecadação de impostos relacionados ao turismo. Os municípios classificados na categoria A são aqueles com maior relevância turística, sendo considerados destinos prioritários para ações de desenvolvimento e qualificação.

No contexto cearense, apenas Fortaleza e Jericoacoara (Jijoca de Jericoacoara) estão entre os destinos classificados como categoria A. Essas localidades concentram grande parte do fluxo turístico do estado, o que justifica a priorização de ações nesses territórios. Entretanto, outros municípios de menor porte, classificados em categorias inferiores, também apresentam potencial turístico e recebem oferta de cursos, avaliados conforme a demanda enviada à SETUR/CE.

Inicialmente, a PNQT definiu como foco os destinos prioritários de categoria A, conforme previsto nos planos estratégicos do MTur. Essa priorização tinha como objetivo fortalecer a competitividade dos principais destinos do estado, onde o impacto das qualificações poderia ser mais imediato e mensurável. Contudo, entrevistas com representantes locais e empresários indicaram que essa abordagem gerou disparidades regionais, deixando de lado territórios com potencial turístico emergente ou em desenvolvimento.

O coordenador do FORTUR comentou:

Os investimentos em qualificação geralmente se concentram nos destinos de maior visibilidade, mas há regiões no sertão e no interior que têm demandas igualmente importantes e que acabam sendo esquecidas. Isso cria uma desigualdade que compromete o desenvolvimento turístico integrado do estado.

A concentração de esforços em destinos consolidados tem implicações diretas na diversidade territorial da política. Municípios de categorias B, C e inferiores, como Quixadá, famoso pelo turismo de aventura, e Guaramiranga, reconhecido pelo turismo ecológico, enfrentam desafios relacionados à falta de qualificações específicas para suas características. Esses territórios, muitas vezes, apresentam vocações turísticas que, se melhor exploradas, poderiam diversificar a oferta turística do Ceará e contribuir para a desconcentração do fluxo de visitantes.

Um empresário do setor reforçou essa percepção: "Os cursos oferecidos nem sempre dialogam com as especificidades dos territórios. No litoral, há uma forte demanda por qualificação voltada para esportes aquáticos, mas em regiões como o sertão, o foco deveria ser outro, como ecoturismo ou cultura local".

Nos destinos de categoria A, como Fortaleza e Jericoacoara, os efeitos das ações de qualificação da PNQT têm sido pouco visíveis, apesar da alta demanda de profissionais e da pouca oferta de qualificação. Empresários locais afirmam que as formações realizadas para seus colaboradores contribuíram para elevar o padrão de atendimento e a oferta de serviços turísticos, criando um diferencial competitivo. Contudo, mesmo nesses locais, há lacunas a serem preenchidas, especialmente no que diz respeito à adaptação às demandas locais.

O gestor da SETUR/CE destacou:

Os cursos são importantes, mas precisam ser mais direcionados às realidades de cada região. Em Jericoacoara, por exemplo, há uma grande demanda por formação técnica em Guia de Turismo e por profissionais que falem outras línguas para lidar com o turismo internacional, mas isso ainda é um desafio.

A análise evidencia a necessidade de maior inclusão territorial nas ações da PNQT. Embora os destinos de categoria A mereçam atenção especial, é essencial que a política também contemple as especificidades e potencialidades dos municípios de menor porte. Isso exige uma abordagem descentralizada, que valorize os ativos culturais e naturais de cada território e promova capacitações alinhadas às suas vocações.

Para alcançar maior equidade territorial, recomenda-se:

- Expansão do foco das qualificações para incluir municípios de categorias B, C e inferiores;
- Desenvolvimento de cursos personalizados que dialoguem com as demandas específicas de cada região;
- Maior articulação entre as instâncias de governança local, como o FORTUR, para identificar as necessidades regionais e propor soluções customizadas.

Essa diversificação contribuirá para o fortalecimento do turismo regional como um todo, reduzindo disparidades e promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável no estado do Ceará.

Adicionalmente, a análise das realidades locais, já amplamente discutida na dimensão de conteúdo, destacou a importância de adaptar as ações políticas às características econômicas, sociais e culturais de cada território. Conforme orienta o documento norteador da PNQT, os planos territoriais são instrumentos fundamentais para identificar as demandas específicas de cada região e subsidiar a elaboração de programas e projetos que dialoguem com as vocações locais. No entanto, no Ceará, esses planos territoriais não foram implantados, o que comprometeu a capacidade de ajustar as estratégias às necessidades reais das comunidades e dos territórios turísticos.

Essa lacuna na implementação dos planos territoriais reflete um dos maiores desafios enfrentados pela PNQT no estado: a ausência de uma base de dados sólida e de um diagnóstico aprofundado que permita compreender as especificidades de cada região. Sem esses subsídios, as ações de qualificação acabam adotando uma abordagem generalista que, embora relevante em termos amplos, carece de foco e efetividade no atendimento às demandas locais.

O representante do FORTUR comentou: "O levantamento da demanda é essencial para conectar as ações de qualificação às necessidades reais dos territórios. Aqui no Ceará, temos regiões com vocações distintas, mas que acabam recebendo as mesmas formações, muitas vezes desconectadas de suas realidades".

Além disso, a ausência de uma metodologia territorializada também comprometeu o engajamento das comunidades locais nas ações da PNQT. A política prevê que os planos territoriais sejam construídos de forma participativa, envolvendo atores locais em um processo de cocriação que fortaleça o senso de pertencimento e a eficácia das ações.

A análise das dimensões de temporalidade e territorialidade revelou que, embora a PNQT seja uma política bem fundamentada em termos conceituais e estratégicos, sua implementação no Ceará enfrentou desafios significativos. A evolução temporal da política foi marcada por discontinuidades, especialmente devido a crises nacionais e locais que

comprometeram sua execução de forma consistente. Ainda assim, a análise evidenciou esforços pontuais para alinhar as ações às demandas emergentes, mesmo que esses esforços permaneçam insuficientes.

No que diz respeito à territorialidade, a priorização dos destinos de categoria A, embora compreensível do ponto de vista estratégico, deixou lacunas importantes no atendimento a territórios com potencial turístico emergente. Esses territórios necessitam de qualificação para ganharem competitividade, mas foram menos contemplados. A ausência de planos territoriais para subsidiar programas e projetos reforçou a desconexão entre a PNQT e as realidades locais, limitando sua eficácia em promover um desenvolvimento turístico equilibrado e sustentável.

O fechamento desta seção reforça a necessidade de maior planejamento, articulação e participação local para que a PNQT possa, de fato, alcançar seus objetivos de qualificação ampla, fortalecimento da governança territorial, inclusão social e elevação da competitividade dos destinos turísticos. A integração de uma perspectiva territorializada, adaptada às mudanças temporais, é fundamental para o sucesso da política e para o fortalecimento do turismo como vetor de desenvolvimento econômico e social no Ceará.

5 ACHADOS DA ANÁLISE TEMÁTICA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA O PNQT NO CEARÁ

A análise temática, conforme descrita por Braun e Clarke (2006), é um método qualitativo amplamente utilizado para identificar, analisar e relatar padrões ou temas dentro dos dados. Essa abordagem oferece flexibilidade e profundidade analítica, sendo ideal para explorar fenômenos complexos e contextuais, como a PNQT. Mais do que uma simples descrição dos dados, a análise temática busca interpretar significados e conexões, contribuindo para uma compreensão crítica e reflexiva do objeto de estudo.

Segundo Braun e Clarke (2006), a análise temática é definida como "um método para identificar, analisar e relatar padrões (temas) dentro dos dados, que vai além da organização e descrição detalhada dos conjuntos de dados, permitindo a interpretação de diversos aspectos do tópico pesquisado". Esse método foi selecionado para avaliar a PNQT por sua capacidade de articular os dados coletados em diversas dimensões, como conteúdo, contexto, trajetória institucional, temporalidade e territorialidade, identificando padrões significativos que respondem aos objetivos desta pesquisa avaliativa.

Além disso, a abordagem temática é apropriada quando se pretende examinar diferentes perspectivas dos participantes, destacar semelhanças e diferenças nos dados e gerar insights sobre experiências coletivas e individuais (Braun; Clarke, 2006). Ela também permite a integração de dados provenientes de múltiplas fontes, como entrevistas, documentos institucionais e relatórios, fortalecendo a compreensão de um tema tão multifacetado como a PNQT.

A escolha da análise temática para esta pesquisa se justifica pela complexidade da PNQT, que envolve múltiplos atores e dimensões interligadas. Essa abordagem oferece uma estrutura analítica capaz de respeitar a heterogeneidade dos dados, ao mesmo tempo em que foca na identificação de padrões que revelam as nuances da política em relação à qualificação turística no Ceará.

Braun e Clarke (2006) destacam que a análise temática é particularmente útil em pesquisas exploratórias, como está, em que os dados iniciais não estão rigidamente vinculados a hipóteses pré-estabelecidas, mas sim a objetivos que orientam a busca por padrões significativos. Nesse sentido, Minayo (2008) reforça que esse método permite "uma aproximação dos significados atribuídos pelos sujeitos e uma articulação com os contextos nos quais os fenômenos ocorrem", tornando-se especialmente relevante para avaliações de políticas públicas.

A flexibilidade do método também foi um fator determinante para sua escolha, considerando que os dados desta pesquisa abrangem entrevistas com atores variados, documentos normativos e relatórios institucionais. Nesse sentido, a análise temática oferece um caminho estruturado para integrar essas fontes diversas, possibilitando uma interpretação holística e crítica da PNQT.

Assim, a análise temática será aplicada para interpretar como a PNQT foi formulada, implementada e avaliada, explorando não apenas as percepções dos envolvidos, mas também os impactos da política nos destinos turísticos do Ceará. Essa abordagem contribuirá para identificar limitações, potencialidades e caminhos para o aprimoramento dessa política pública, alinhando-se aos objetivos específicos da pesquisa.

A seção a seguir apresenta os temas principais que emergiram da análise temática aplicada à PNQT no estado do Ceará. Esses temas foram identificados por meio de uma abordagem sistemática, conforme orientam Braun e Clarke (2006), os quais destacam a importância de explorar padrões significativos dentro dos dados qualitativos. A identificação dos temas está intrinsecamente ligada às dimensões avaliativas exploradas neste estudo: conteúdo, contexto, trajetória institucional, temporalidade e territorialidade, cada uma contribuindo para a compreensão da política em sua totalidade.

Os três temas principais apresentados foram selecionados com base na integração das percepções coletadas nas entrevistas semiestruturadas, na análise documental e na revisão teórica sobre a PNQT. Eles refletem os aspectos mais relevantes da política e seus impactos no Ceará, organizados de forma a garantir uma análise crítica e abrangente. Esses temas também dialogam diretamente com os objetivos específicos da pesquisa, permitindo uma articulação clara entre a análise e as questões centrais do estudo. Os temas definidos são:

- a) Planejamento e Execução da PNQT: Este tema explora o alinhamento entre os objetivos declarados da política e sua execução prática no Ceará, destacando os desafios do planejamento estratégico e as desconexões identificadas entre as diretrizes nacionais e as ações locais;
- b) Impacto na Competitividade do Destino Turístico: Focado na relação entre a qualificação promovida pela PNQT e o fortalecimento do setor turístico, este tema analisa como a política contribuiu para a competitividade do destino Ceará;
- c) Inclusão Produtiva e Governança Territorial: Este tema aborda a capacidade da PNQT de promover inclusão social e produtiva, além de fortalecer a governança

territorial, analisando a articulação entre as diferentes instâncias envolvidas e o alcance das ações nas diversas regiões do estado.

A estrutura da análise temática permitirá a investigação de cada tema em profundidade, adotando uma abordagem que conecte as evidências empíricas aos marcos teóricos discutidos ao longo do estudo. Dessa forma, a análise garante uma compreensão detalhada das forças e fragilidades da PNQT, oferecendo subsídios para o aprimoramento da política no contexto cearense.

A análise temática, fundamentada na abordagem de Braun e Clarke (2006), foi escolhida como método central para avaliar os temas identificados na pesquisa. Esses temas emergiram a partir do processo de familiarização com os dados, da codificação e da categorização de padrões significativos, conforme os princípios teóricos da análise temática. Cada tema reflete dimensões essenciais da política e busca responder às questões-chave da pesquisa.

- a) Familiarização com os Dados: A análise iniciou-se com uma leitura detalhada das transcrições de entrevistas realizadas com gestores públicos, empresários, lideranças territoriais e documentos normativos da PNQT. Essa etapa permitiu a identificação inicial de ideias recorrentes e dados relevantes, que serviriam de base para a codificação posterior;
- b) Codificação Inicial: O processo de codificação foi realizado manualmente e com o apoio de ferramentas qualitativas, permitindo a organização dos dados em categorias que refletissem os aspectos mais pertinentes de cada tema. Palavras-chave e expressões dos entrevistados foram categorizadas para conectar os dados qualitativos aos objetivos específicos da pesquisa;
- c) Identificação de Temas: Com base nas codificações realizadas, subtemas específicos foram identificados, representando padrões significativos nos dados. Esses subtemas foram agrupados em torno de categorias maiores, que correspondem aos três grandes temas da análise;
- d) Produção Analítica: Após a definição dos temas, procedeu-se à triangulação dos dados com fontes documentais, como relatórios da PNQT, diretrizes normativas e planos estratégicos estaduais. Essa triangulação garantiu a consistência e a profundidade analítica, conectando os achados qualitativos à fundamentação teórica da pesquisa.

Nos próximos tópicos, cada tema será explorado detalhadamente, destacando os padrões identificados, os desafios enfrentados e as oportunidades para melhorar a eficácia da política.

5.1 Planejamento e execução da PNQT

O tema "Planejamento e execução da PNQT" emerge como um ponto central para compreender como a política foi estruturada e implementada no Ceará, destacando os desafios enfrentados e as desconexões observadas entre o planejamento estratégico e as ações práticas realizadas. Esse aspecto está diretamente vinculado ao objetivo geral da pesquisa, que visa avaliar a PNQT de forma abrangente, considerando suas estratégias de implementação e seus impactos na competitividade do Ceará como destino turístico.

A análise temática revelou que, embora a PNQT tenha sido planejada com base em diretrizes claras e objetivos amplos, sua execução apresenta lacunas que comprometem a eficácia das ações no estado. A política, formulada pelo MTur em parceria com a Universidade de Brasília, definiu como foco a qualificação de trabalhadores, gestores e empreendedores do setor turístico, visando atender às demandas específicas de diferentes territórios e segmentos de mercado. Contudo, as evidências obtidas por meio das entrevistas e análises documentais indicam que os objetivos declarados nem sempre foram traduzidos em práticas compatíveis com as realidades locais.

A PNQT, enquanto uma política nacional, apresenta diretrizes gerais que devem ser adaptadas às especificidades regionais. No entanto, no Ceará, a falta de integração entre os níveis de governança e as instâncias locais dificultou a implementação efetiva das ações planejadas. Conforme identificado nas entrevistas, a ausência de um diagnóstico territorial robusto e de planos de ação regionalizados impactou negativamente o alinhamento das formações às demandas reais do setor turístico cearense. Um gestor público entrevistado destacou: "Embora a política apresente um direcionamento claro, a ausência de diagnósticos regionais e de articulação com as instâncias locais compromete a execução efetiva das ações".

Além disso, o Planejamento Estratégico da SETUR/CE para 2021-2024, embora alinhado às diretrizes gerais da PNQT, enfrentou desafios adicionais devido ao contexto da pandemia de COVID-19, que limitou os recursos e impôs restrições operacionais. Muitos cursos e formações previstos foram adiados ou reformulados para atender às novas exigências do setor, mas sem a devida integração com os objetivos originais da política.

As entrevistas realizadas com empresários do setor turístico evidenciam a percepção de que as ações de qualificação promovidas no Ceará não correspondem às necessidades práticas do mercado. Um empresário do trade turístico destacou: "O mercado precisa de profissionais capacitados para atender às demandas específicas do setor, mas muitos dos cursos oferecidos não abordam as particularidades do turismo local. Isso prejudica a competitividade do estado como destino turístico".

Essa desconexão reflete não apenas falhas no planejamento estratégico, mas também limitações na execução da política em nível local. As formações oferecidas, em muitos casos, não incorporaram metodologias práticas ou conteúdos adaptados às características dos territórios e segmentos prioritários. Por exemplo, destinos turísticos consolidados, como Canoa Quebrada e Jericoacoara, apresentaram lacunas na oferta de cursos direcionados às suas necessidades específicas, limitando o impacto da PNQT na competitividade desses locais.

Os objetivos principais da PNQT incluem a qualificação ampla e diversificada, o fortalecimento da governança territorial, a inclusão produtiva e a elevação da competitividade dos destinos. Contudo, as evidências sugerem que, no Ceará, os mecanismos de execução não foram suficientes para garantir a concretização desses objetivos. A falta de indicadores claros e de mecanismos de monitoramento também contribuiu para a dificuldade de avaliar a eficácia das ações realizadas.

A análise temática deste tema aponta para a necessidade de reforçar a integração entre o planejamento estratégico e as ações práticas da PNQT. Isso inclui:

- a) Implementação de diagnósticos territoriais detalhados, que permitam identificar as demandas específicas de cada região e subsidiar a elaboração de programas de qualificação mais assertivos;
- b) Fortalecimento da articulação entre os níveis federal, estadual e local, garantindo que as formações oferecidas estejam alinhadas às diretrizes gerais da PNQT e às necessidades regionais;
- c) Criação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos, que permitam ajustar as ações conforme as demandas emergentes do setor.

Ao final, a análise do tema Planejamento e Execução da PNQT evidencia que, apesar de uma formulação robusta, a política enfrenta desafios significativos em sua implementação. Superar essas barreiras é essencial para que a PNQT alcance seu potencial máximo, impactando positivamente a competitividade do Ceará como destino turístico, e para que suas ações sejam percebidas como efetivas por todos os atores envolvidos. A seção seguinte

explorará o impacto da PNQT na competitividade dos destinos turísticos, avaliando como a qualificação promovida contribui para o fortalecimento do setor no estado.

5.2 Impacto na Competitividade do Destino Turístico

O impacto da PNQT na competitividade do destino turístico do Ceará é um dos temas mais relevantes desta análise temática, estando diretamente relacionado ao objetivo geral da pesquisa. O tema aborda como as ações de qualificação influenciaram a qualidade dos serviços oferecidos, a fidelização de turistas e, consequentemente, a competitividade do setor no estado.

A competitividade de um destino turístico está intrinsecamente ligada à qualidade dos serviços prestados, à diversificação das ofertas e à capacidade de inovação do mercado local. Conforme argumentam Ritchie e Crouch (2003), a qualificação profissional é um elemento fundamental para elevar os padrões de atendimento, garantindo experiências positivas aos visitantes e promovendo a retenção de turistas. No entanto, no caso da PNQT no Ceará, os resultados apontam para um cenário de desafios e oportunidades.

Os empresários entrevistados destacaram que a qualificação da força de trabalho é essencial para a competitividade dos destinos turísticos. Segundo eles, a melhoria na qualidade dos serviços contribui para fidelizar os turistas e aumentar a atratividade dos destinos. Um empresário do setor hoteleiro afirmou: "A qualificação dos profissionais reflete diretamente na experiência dos turistas. Quando o serviço é bom, o cliente volta, recomenda o destino e fortalece nossa posição no mercado".

Entretanto, muitos empresários também apontaram que as formações promovidas nem sempre atendem plenamente às demandas práticas do setor. Eles destacaram a necessidade de cursos mais específicos, voltados para as peculiaridades dos destinos cearenses, como a cultura local e o ecoturismo. O representante do Fórum de Turismo do Ceará enfatizou: "Os cursos são importantes, mas muitas vezes falta conexão com as realidades dos destinos. Em locais como Jericoacoara e Canoa Quebrada, precisamos de profissionais que conheçam as particularidades do turismo de aventura, por exemplo".

Os dados da pesquisa também evidenciam que a qualidade dos serviços turísticos está diretamente relacionada à capacidade dos destinos de atrair e reter visitantes. Nesse sentido, a qualificação promovida é vista como uma estratégia indispensável para aumentar a competitividade dos destinos cearenses. No entanto, a eficácia das formações depende de sua capacidade de atender às expectativas do mercado.

O coordenador do FORTUR ressaltou a importância da qualificação para a competitividade, mencionando casos em que a ausência de formação impactou negativamente os destinos. Ele relatou: "Na Beira-mar de Fortaleza, por exemplo, a falta de qualificação dos permissionários dos quiosques antigos reduziu a atratividade desses estabelecimentos, enquanto os novos, que passaram por formações, conseguiram oferecer um serviço mais competitivo". Ele também destacou situações semelhantes em destinos do litoral leste, como Canoa Quebrada, onde a falta de qualificação afetou a percepção dos turistas e a competitividade do destino. Segundo ele: "Alguns destinos estão perdendo espaço no mercado porque não investiram na qualificação. Acredito que, se bem planejada, a qualificação profissional pode reverter esse cenário e trazer novos ares para o turismo local".

Apesar dos desafios, a PNQT apresenta um potencial significativo para elevar a competitividade dos destinos turísticos no Ceará. Ao promover a certificação de competências e qualificar profissionais com base em metodologias modernas, a política busca responder às exigências de um mercado turístico em constante evolução. Essa abordagem é especialmente relevante em um estado que combina uma rica diversidade cultural e natural com a necessidade de se posicionar de forma competitiva no mercado global.

A análise documental revelou que os objetivos da PNQT incluem o fortalecimento da oferta de serviços qualificados e a promoção de práticas inovadoras, ambos considerados elementos essenciais para a competitividade. No entanto, a pesquisa indica que a execução dessas diretrizes requer ajustes para garantir maior alinhamento com as necessidades específicas dos destinos cearenses.

Com base nos dados analisados, algumas recomendações são fundamentais para maximizar o impacto da PNQT na competitividade do destino Ceará:

- Adaptação dos cursos às especificidades locais: É essencial que os conteúdos das formações considerem as características culturais, econômicas e ambientais dos diversos produtos cearenses, garantindo maior conexão com as demandas regionais;
- Promoção de inovação e sustentabilidade: Incorporar práticas inovadoras e sustentáveis nas formações pode ajudar a diferenciar o destino, promovendo experiências únicas e alinhadas às tendências globais;
- Fortalecimento do monitoramento e avaliação: Implementar mecanismos robustos de monitoramento pode garantir que os cursos oferecidos pela PNQT gerem impactos positivos e mensuráveis na qualidade dos serviços turísticos.

O impacto da PNQT na competitividade do destino Ceará é uma dimensão complexa e multifacetada. Embora a política tenha gerado avanços importantes, os resultados apontam para a necessidade de maior alinhamento entre as formações oferecidas e as demandas práticas do mercado turístico. Ao superar essas lacunas, a PNQT pode consolidar-se como uma ferramenta estratégica para fortalecer a posição do Ceará como um destino competitivo, capaz de atrair e fidelizar turistas em um mercado cada vez mais exigente.

A próxima seção explorará o tema Inclusão Produtiva e Governança Territorial, aprofundando as análises sobre a capacidade da política de promover inclusão e fortalecer as instâncias de governança no estado.

5.3 Inclusão produtiva e governança territorial

O tema da inclusão produtiva e governança territorial emerge como um aspecto crucial para avaliar a PNQT no estado do Ceará. Este tema aborda duas dimensões interligadas: a capacidade da PNQT de ampliar o acesso a oportunidades de qualificação para grupos prioritários e sua atuação no fortalecimento das instâncias de governança territorial. Ao considerar a inclusão social e produtiva como um dos pilares estratégicos da política, essa análise busca compreender como a PNQT contribuiu para a redução das desigualdades regionais e para a valorização das identidades locais.

A inclusão produtiva refere-se à capacidade de integrar grupos vulneráveis — como mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência — ao mercado de trabalho por meio da qualificação profissional. Esse objetivo, claramente apresentado nos documentos normativos da PNQT, tem como propósito não apenas a ampliação da empregabilidade, mas também a promoção da cidadania e a redução das desigualdades sociais.

No entanto, os dados desta pesquisa apontam desafios significativos na implementação desse objetivo no contexto cearense. Gestores e lideranças locais relataram que, embora existam esforços para incluir grupos prioritários, a execução das ações muitas vezes não considera as barreiras estruturais enfrentadas por essas populações. O coordenador do FORTUR destacou: "A ideia de inclusão é importante, mas muitas vezes os cursos não chegam às comunidades mais necessitadas. As turmas são centralizadas e nem sempre acessíveis para quem está nos territórios mais remotos".

Além disso, empresários entrevistados apontaram que, embora a política promova a qualificação de trabalhadores, ainda há dificuldades em integrar esses profissionais ao mercado formal de trabalho. Um empresário do setor hoteleiro comentou: "Recebemos

profissionais qualificados, mas muitos enfrentam barreiras na adaptação ao mercado. Seria importante que os programas também preparassem os profissionais para lidar com as dinâmicas específicas do setor". Essas percepções indicam a necessidade de uma abordagem mais estruturada para garantir que a inclusão produtiva seja efetiva, especialmente em áreas de alta vulnerabilidade social e econômica.

A governança territorial é um elemento essencial para o sucesso de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas ao turismo, um setor que depende de parcerias interinstitucionais e do alinhamento de interesses entre diferentes atores. A PNQT, ao incluir o fortalecimento da governança territorial como um de seus objetivos, reconhece a importância de integrar ações de qualificação às políticas de desenvolvimento regional.

No entanto, a pesquisa revela que a governança territorial no Ceará enfrenta desafios que comprometem a implementação da PNQT. O gestor público entrevistado relatou: "As instâncias de governança, como os fóruns e conselhos regionais, têm um papel fundamental, mas nem sempre são mobilizadas ou consultadas no planejamento das ações de qualificação".

Essa desconexão entre as instâncias de governança, como o FORTUR, e a execução das ações é particularmente evidente nas regiões periféricas, onde os fóruns locais frequentemente carecem de recursos e capacidade técnica para articular as demandas do território com as políticas públicas.

Apesar disso, existem exemplos de boas práticas que mostram o potencial da governança territorial. Em Fortaleza, a parceria entre a SETUR/CE, o Sebrae e o Senac resultou em programas de qualificação que consideraram as especificidades locais, como a proposta de requalificação de permissionários na Beira-Mar. Contudo, o coordenador do FORTUR aponta que essas ações ainda são pontuais e precisam ser replicadas em outros territórios.

A análise deste tema aponta para a necessidade de fortalecer a articulação entre as diferentes instâncias envolvidas na PNQT e garantir que as ações de qualificação cheguem às populações e regiões mais vulneráveis. Para isso, algumas recomendações incluem:

- Descentralização das Ações de Qualificação: Ampliar a oferta de cursos para localidades remotas, garantindo acesso igualitário às oportunidades de formação;
- Qualificação das Instâncias Locais de Governança: Investir em treinamento e suporte técnico para fóruns e conselhos territoriais, fortalecendo sua capacidade de planejar e implementar ações de qualificação;

- Foco na Diversidade Cultural e Social: Adaptar os programas de qualificação às realidades culturais e econômicas dos territórios, valorizando as identidades locais e promovendo o desenvolvimento sustentável.

A inclusão produtiva e a governança territorial são pilares estratégicos para que a PNQT alcance seus objetivos de qualificar profissionais e fortalecer o turismo no Ceará. No entanto, a análise revela lacunas na implementação dessas dimensões, especialmente no que diz respeito à integração dos grupos vulneráveis e à articulação entre as instâncias de governança. Superar esses desafios exige um esforço conjunto entre governos, instituições de ensino, empresários e comunidades locais.

O fortalecimento da inclusão produtiva e da governança territorial não é apenas uma questão de equidade, mas também de eficiência, garantindo que as ações da PNQT gerem impactos reais e duradouros no estado. Na próxima seção, serão apresentadas as conclusões gerais e recomendações práticas com base nas análises realizadas.

6 CONSIDERAÇÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

A análise aprofundada da PNQT no Ceará revelou dimensões fundamentais que explicam tanto as forças quanto as fragilidades dessa política em sua formulação, implementação e impacto no estado. Com base no objetivo geral de avaliar as estratégias da PNQT para a competitividade do Ceará como destino turístico, a investigação permitiu identificar padrões em cinco dimensões centrais: conteúdo, contexto, trajetória institucional, temporalidade e territorialidade.

A questão central que norteou este estudo foi: em que medida a PNQT tem sido efetivamente implementada no Ceará e quais são os desafios e lacunas que impactam sua capacidade de fortalecer a competitividade do estado como destino turístico? A análise evidenciou que, embora a PNQT seja uma política bem estruturada em termos de diretrizes nacionais e objetivos estratégicos, sua implementação no Ceará enfrenta desafios significativos que comprometem seu impacto. Os principais problemas identificados incluem:

- a) Desarticulação interinstitucional: a falta de alinhamento entre os níveis federal, estadual e municipal, aliada à baixa integração com o setor privado e o terceiro setor, enfraquece a execução das ações de qualificação;
- b) Inadequação às realidades locais: a ausência de planos territoriais capazes de mapear as necessidades específicas das regiões do Ceará limita a capacidade da PNQT de atender de forma eficaz às demandas culturais, sociais e econômicas;
- c) Falta de sustentação temporal: a política tem sido impactada por crises econômicas e sanitárias, além de descontinuidades administrativas, o que dificulta sua adaptação a mudanças conjunturais e emergências locais.

Este trabalho se justifica por sua relevância tanto prática quanto acadêmica. Ao avaliar detalhadamente a PNQT, a pesquisa oferece insights valiosos para aprimorar as ações de qualificação no estado do Ceará, contribuindo para o fortalecimento do turismo como vetor de desenvolvimento econômico e inclusão produtiva.

Especificamente para o Sistema Comércio, os achados representam uma oportunidade de alinhar suas ações formativas às diretrizes do MTur, fortalecendo sua posição como parceiro estratégico na execução de políticas públicas.

A principal contribuição desta pesquisa para o Sistema Comércio está na identificação de lacunas e oportunidades de melhoria, oferecendo subsídios para a adaptação das ações de qualificação às especificidades locais e aos requisitos estabelecidos no acordo de

cooperação com o MTur. Dessa forma, o estudo aponta caminhos para uma atuação mais eficaz, que concilie as demandas do mercado com a promoção da inclusão social e produtiva.

Com base nesses achados, são propostas as seguintes recomendações para aperfeiçoar a PNQT no Ceará e fortalecer sua contribuição para o turismo regional:

Quadro 12 – Quadro com Recomendações para PNQT no Ceará

Recomendações	Ações
Reforçar a articulação interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Criar fóruns permanentes de diálogo entre gestores públicos, empresários e lideranças nos destinos para alinhar prioridades e estratégias. • Estabelecer parcerias formais entre o MTur, a SETUR/CE e o Sistema Comércio para a execução compartilhada de ações de qualificação.
Adaptar as ações às realidades locais	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver planos territoriais de qualificação que identifiquem as demandas específicas de cada região do Ceará. • Incorporar conteúdos formativos que valorizem as identidades culturais locais e promovam práticas sustentáveis de turismo.
Garantir sustentação temporal e flexibilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Criar mecanismos de financiamento contínuo para assegurar a execução das ações de qualificação mesmo em períodos de crise. • Planejar ações que sejam flexíveis e capazes de responder a mudanças conjunturais, como novas demandas do mercado.
Fomentar a competitividade dos destinos	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ações de qualificação diretamente vinculadas às necessidades do trade turístico, com foco na melhoria da experiência do turista. • Estimular a inovação nas formações, incorporando tecnologias digitais e metodologias modernas que atendam às exigências do mercado global.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa conclui que a PNQT, embora bem estruturada do ponto de vista normativo, enfrenta desafios significativos em sua implementação no Ceará. Esses desafios se agravam devido à falta de articulação entre os níveis de governança, à inadequação da política às realidades locais e à ausência de continuidade ao longo do tempo.

No entanto, as potencialidades da PNQT são inegáveis, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de promover inclusão produtiva e fortalecer a competitividade do estado como destino turístico.

A próxima etapa deste trabalho consiste na disseminação das recomendações propostas junto aos principais atores envolvidos na PNQT, incentivando um diálogo construtivo para o aprimoramento contínuo das políticas de qualificação no estado.

Este estudo espera contribuir para que o Ceará consolide sua posição como um dos principais destinos turísticos do Brasil, sustentado por uma força de trabalho qualificada e por estratégias inovadoras e inclusivas de desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Trindade: Editora UFSC, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECKER, B. K. **Política de Turismo no Brasil: Trajetória e Perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2001.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Senac São Paulo, 2006.
- BENI, M. C. **Política Nacional de Turismo: O Brasil no cenário mundial**. São Paulo: Editora SENAC, 2011.
- BOO, E. **Ecotourism: The Potentials and Pitfalls: Country Case Studies**, Suíça: World Wildlife Fund, 1990.
- BOULLÓN, R. C. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.
- BRASIL, Diário Oficial da União: seção 1. Decreto nº 1.191, de 4 de julho de 1971. **Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências**. Brasília, DF, 5 jul. 1971.
- BRASIL, Diário Oficial da União. Decreto nº 24.163, de 24 de abril de 1934. **Institue a Comissão Permanente de Exposições e Feiras e dá outras providências**. Brasília, DF, 7 maio 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24163-24-abril-1934-505054-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- BRASIL, Diário Oficial da União: seção 1. Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003. **Transfere competências da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo para o Ministério do Turismo, e dá outras providências**. Brasília, DF, 27 nov. 2003.
- BRASIL, Diário Oficial da União: seção 1. Decreto-Lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940. **Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo**. Brasília, DF, 25 julho 1940, p. 14371. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2440-23-julho-1940-412448-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 fev. 2025.
- BRASIL,0 Diário Oficial da União. Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938. **Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional**. Brasília, DF, 6 maio 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 fev. 2025.
- BRASIL. **Diretrizes Nacionais para Qualificação Profissional em Turismo**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2016.

BRASIL, Diário Oficial da União: seção 1. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL, Diário Oficial da União: seção 1. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.** Brasília, DF, 18 set. 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Em 10 anos, Turismo contribuirá com US\$ 16 trilhões na economia dos países, estima WTTC.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/em-10-anos-turismo-contribuira-com-us-16-trilhoes-na-economia-dos-paises-estima-wttc>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Política Nacional de Qualificação no Turismo.** Brasília: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnqt-pdf>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BUHALIS, D. Marketing the competitive destination of the future. **Tourism Management**, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 97-116, 2000.

BUTLER, R. W. The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. **Canadian Geographer**, [s.l.], v. 24, p. 5-12, 1980.

CARVALHO, A. M. P.; GUSSI, A. F. Mesa Redonda: Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas. In: SEMINÁRIO MAPP, 2011, Fortaleza. **Palestras [...]**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2011.

CARVALHO, G. L. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). **Mercador**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 87-99, 2016.

CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. Política de Turismo no Brasil. **Turismo em Análise**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 54-73, 2002.

CEARÁ. Secretaria de Turismo do Ceará. **Planejamento Estratégico 2021-2024.** Fortaleza: Secretaria de Turismo do Ceará, 2024.

CEARÁ. Secretaria de Turismo do Ceará. **Relatório Econômico do Turismo no Ceará.** Fortaleza: Secretaria de Turismo do Ceará, 2023.

CERQUEIRA, L. R.; FURTADO, E. M.; MAZARO, R. M. Políticas Públicas em Turismo no Brasil: Cronologia dos 70 anos da Legislação Turística e das Instituições Oficiais de Turismo. In: Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 6., 2009,

São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: ANPTUR, 2009. p. 124.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; GILBERT, D.; STEPHEN, W.; SHEPHERD, R. **Turismo Princípios e Práticas**. Porto Alegre, Brasil: Artmed, 1998.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 2003.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, R. R. **Formação continuada no turismo: um enfoque para a competitividade**. São Paulo: Atlas, 2003.

DWYER, L.; KIM, C. Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. **Current Issues in Tourism**, [s.l.], v. 6, n. 5, p. 369-414, 2003.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

EMBRATUR. **Anuário Estatístico**. Brasília: MTur, 2002/2003.

FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FIRMINO, M. B. **Turismo: Organização e Gestão**. Lisboa: Escolar Editora, 2007.

GÂNDARA, J. M. G. A imagem dos destinos turísticos urbanos. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, [s.l.], v. 16, n. especial, p. 1-22, 2008.

GARCIA, R. C. **Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília: IPEA/CENDEC, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOELDNER, C. R.; Ritchie, J. R. B. **Tourism: principles, practices, philosophies**. 12. Ed. New Jersey: Wiley, 2011.

KANITZ, H. G.; TRIGUEIRO, R. P. C.; ARAÚJO, A. D. Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?. **Turismo em Análise**, [s.l.], v. 21, n. 3, p. 644-666, 2010.

LEIPER, N. The Framework of tourism: Towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry. **Annals of Tourism Research**, [s.l.], v. 39, n. 9, p. 35, 1979.

LE MOS, C. C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 47,

n. 6, p. 1401-1427, 2013.

LICKORISH, L. J.; JEFFERSON, A.; BODLENDER, J.; JENKINS, C. **Developing Tourism Destination: Policies and Perspective**. Longman: Harlow, 1994.

LIMBERGER, P. F.; ANJOS, F. A. dos.; FILLUS, D. Análise da implantação e operação do Plano de Desenvolvimento Turístico de Itajaí (SC). **Caderno virtual de turismo**, v. 12, n. 1, p. 78-94, 2012. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/649/315>. Acesso em: 30 jan. 2025.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARANHÃO, C. H. S. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. **Revista de turismo contemporâneo**, Natal, v. 5, n. 2, p. 238-259, 2017.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, [s.l.], v. 68, n. 3, p. 1-4, 1995.

MEIRA, C.; KUSHANO, E.; NEVES, C. Qualificação profissional técnica no contexto das políticas públicas de turismo e as novas perspectivas do plano nacional de turismo 2018 – 2022. **Revista Ateliê do Turismo**, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 46-66, 2018.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Fortaleza: Editora Vozes, 2016.

OMT. **Collection and compilation of tourism statistics**. Madrid: OMT, 1995.

OMT. **Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030**. [s.l.]: World Tourism Organization, 2017.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

RITCHIE, J. B.; CROUCH, G. **The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective**. Wallingford: CABI Publishing, 2003.

RODRIGUES, L. C. **Educação Continuada e Autonomia no Turismo: Princípios e Impactos**. São Paulo: Publifolha, 2012.

RODRIGUES, L. C. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.

SANCHO, A.; IRVING, M. A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 103-120, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Pearson, 2010.

SILVA, I. C. M.; FRATUCCI, A. C. Uma análise de discurso da política pública nacional de qualificação profissional em turismo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [s.l.], v. 16, p. e-2250, 2022.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. **A Avaliação de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, S. **Turismo Interno: Uma visão integrada**. Lisboa: Lidel, 2013.

SOLHA, K. T. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 178 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2004.

UNWTO. Tourism in Small Island Developing States (SIDS). Giampiccoli, Andrea & Mtapuri, Oliver & Dluzewska, Anna. *In: Building a more sustainable future for the people of Islands*. Madrid: UNWTO, 2014.

VANHOVE, N. **The Economics of Tourism Destinations**. Oxford: Elsevier, 2005.

VIEIRA, J. M. **A Economia do Turismo em Portugal**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1997.

VILELA, G. J. P.; COSTA, H. Políticas Públicas de Turismo: uma análise crítica dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003- 2022). **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 115-132, 2020.

WTTC. Conselho Mundial de Viagens e Turismo. **Relatório de Impacto Econômico (EIR)**. 2023. Disponível em: <https://wttc.org/research/economic-impact>. Acesso em: 31 out. 2024.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (SETUR/CE)**Roteiro de Entrevista Semiestruturada**

Gestor Público da Secretaria de Turismo do Estado (SETUR/CE)

Introdução:

Deverá ser contextualizado o objetivo da entrevista, reforçando o papel estratégico da SETUR na implementação de ações ligadas à PNQT.

Perguntas Abertas:

1. Qual a visão da SETUR sobre o impacto da PNQT no fortalecimento do setor turístico no Ceará?
2. De que forma a SETUR tem adaptado as diretrizes nacionais da PNQT às especificidades regionais do Ceará?
3. Quais os principais desafios enfrentados na execução das metas de qualificação profissional para o turismo no estado?
4. Há integração entre a SETUR e outras secretarias ou entidades públicas e privadas para maximizar os resultados da PNQT? Poderia exemplificar?
5. Como a SETUR avalia o impacto das ações de qualificação na competitividade dos destinos turísticos cearenses?
6. O planejamento estratégico da SETUR para o período 2021-2024 incluiu metas claras de qualificação. Você acredita que essas metas têm sido suficientes para suprir as demandas regionais?
7. A diversidade territorial do Ceará foi considerada nas formações oferecidas? Como a SETUR orienta os instrutores a abordar essas particularidades?
8. Quais ações estão sendo tomadas para superar a escassez de profissionais qualificados no setor de turismo?
9. Em sua opinião, quais seriam os próximos passos para aperfeiçoar a execução da PNQT no estado?

Observações Gerais:

- A entrevista semiestruturada será conduzida presencialmente, garantindo flexibilidade aos participantes.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (FORTUR)**Roteiro de Entrevista Semiestruturada**
Coordenador da Instância de Governança (FORTUR)**Introdução:**

Deverá ser contextualizado a importância do FORTUR como elo entre o planejamento turístico e as demandas locais.

Perguntas Abertas:

1. Como o FORTUR avalia o impacto das ações de qualificação promovidas pela PNQT/SETUR nas diferentes regiões do Ceará?
2. De que maneira as especificidades culturais e econômicas dos territórios são consideradas na implementação das ações de qualificação?
3. A diversidade das demandas locais tem sido adequadamente atendida pelas capacitações realizadas?
4. Na sua perspectiva, as formações oferecidas têm estimulado a inovação nos serviços turísticos? Por quê?
5. Como o FORTUR participa da articulação entre as diretrizes nacionais e as demandas regionais do turismo no Ceará?
6. Existe uma comunicação eficaz entre as instâncias de governança locais e estaduais para a execução das formações/ PNQT?
7. Em que áreas ou territórios você observa maior necessidade de intervenções em qualificação profissional?
8. O FORTUR contribui na definição das áreas prioritárias para capacitações? Como?
9. Na sua visão, quais ajustes poderiam ser realizados para melhorar a eficácia das ações da PNQT no estado?

Observações Gerais:

- A entrevista semiestruturada será conduzida presencialmente, garantindo flexibilidade aos participantes.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (CETUR)

Roteiro de Entrevista Semiestruturada
Empresários do Conselho Empresarial de Turismo (CETUR)

Introdução:

Deverá ser contextualizado o papel do CETUR na representação dos interesses do setor privado ligado ao turismo e sua relação com a PNQT.

Perguntas Abertas:

1. Como o CETUR avalia as ações de qualificação profissional promovidas pela PNQT/SETUR no Ceará?
2. Quais os principais desafios enfrentados pelas empresas do setor turístico em relação à qualificação da força de trabalho?
3. Em sua opinião, as formações oferecidas têm sido eficazes para atender às demandas do mercado? Por quê?
4. De que forma o CETUR colabora com o planejamento e a execução das ações de qualificação no estado?
5. Como o setor empresarial percebe a articulação entre a PNQT/SETUR e as estratégias de desenvolvimento econômico regional?
6. Você acredita que a falta de profissionais qualificados tem comprometido o crescimento das empresas e dos destinos turísticos?
7. Em que áreas ou segmentos específicos você vê maior necessidade de investimentos em capacitação profissional?
8. Existe algum programa ou parceria que tenha se destacado como uma boa prática em qualificação? Poderia detalhar?
9. Em sua visão, quais seriam as prioridades para aprimorar as ações de qualificação no setor de turismo cearense?

Observações Gerais:

- A entrevista semiestruturada será conduzida presencialmente, garantindo flexibilidade aos participantes.