

Recebido: 07/03/2024

Aprovado: 25/04/2024

Avaliado pelo Sistema Double Blind Review

O CONTROLE SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES DA EMPRESA ESTADUAL DE TURISMO DO AMAZONAS (AMAZONASTUR)

SOCIAL CONTROL AND PUBLIC POLICIES FOR TOURISM: EFFECTIVENESS' ANALYSIS OF THE AMAZONAS STATE TOURISM COMPANY ACTIONS

Silvio Jorge Venancio de Barros¹E-mail: jorgesilviobarros@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9632-7264

João Guilherme Venancio de Barros²E-mail: jgvb.cic23@uea.edu.br

ORCID: 0009-0001-9415-948X

Márcia Raquel Cavalcante Guimarães³E-mail: mguimaraes@uea.edu.br

ORCID: 0000-0003-1576-9085

RESUMO

A análise da efetividade das políticas públicas é um tema que tem ganhado relevância acadêmica nos últimos anos e, no que tange ao turismo, sabe-se que este segmento depende da eficácia da gestão pública com o cumprimento de ações e programas que propiciem o desenvolvimento dos municípios. Considerando que a Empresa Estadual de Turismo (Amazonastur) é a instituição responsável pelas políticas públicas de Turismo no Amazonas, a pesquisa em tela tem como objetivo estabelecer instrumentos com capacidade de mensurar a efetividade da oferta dos Serviços Públicos de Apoio ao Turismo, pautado nas políticas públicas implementadas pelo órgão gestor - Amazonastur. Quanto a finalidade, trata-se de uma pesquisa exploratória e aplicada, quanto aos meios utiliza-se as fontes documentais e bibliográficas. As técnicas empregadas consistem na análise de documentos relacionados às políticas públicas de turismo implementadas no estado do Amazonas. Como resultado apresenta-se um modelo de mensuração para a análise do índice de efetividade de uma política pública.

Palavras-chave: Turismo. Políticas Públicas. Accountability.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis e Especialista em Docência do Ensino Superior. Residente Contábil do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Bolsista do Programa de Apoio à Extensão Universitária da Universidade do Estado do Amazonas (PADEX). Integrante do Observatório de Turismo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

² Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da UEA. Bolsista do Programa de Apoio à Extensão Universitária da Universidade do Estado do Amazonas (PADEX). Integrante do Observatório de Turismo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

³ Turismóloga, Mestre e Doutora em Turismo e Hotelaria. Professora Adjunta da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Coordenadora-Geral do Observatório de Turismo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

ABSTRACT

The analysis of the effectiveness of public policies has gained academic relevance in recent years. Concerning tourism, it is known that this sector depends on public policies that foster its development in localities. Considering that the State Tourism Agency (Amazonastur) is responsible for tourism public policies in Amazonas, this research aims to assess the effectiveness of the tourism public policies implemented by the State Tourism Company (Amazonastur) in the state of Amazonas. For this purpose, bibliographic and documentary research is used to understand the main public policies carried out by Amazonastur and, from them, to discover whether the objectives set in the creation of the policies are achieved.

Keywords: tourism public policies; effectiveness of public policies; social control.

1. INTRODUÇÃO

O Turismo é um segmento que propicia desenvolvimento econômico e social, bem como a geração de emprego e renda na localidade-destino (Costa, 2018). Para atingir esta finalidade, depende da implementação de políticas públicas que promovam o ordenamento do espaço turístico de modo a otimizar a oferta turística. Neste caso, a ação estatal é imprescindível para propiciar, em bases sustentáveis, o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, a partir do turismo.

Políticas públicas são um conceito em discussão na Academia, e de acordo com Emmendoerfer et al. (2021), os diferentes autores concordam que a política pública existe para solucionar problemas práticos enfrentados pela sociedade. Neste contexto e considerando que o cidadão é o principal beneficiário/destinatário da política pública, vislumbra-se a necessidade de instrumentos que avaliem sua efetividade e benefícios à comunidade.

Neste sentido, a legislação brasileira prevê diferentes formas de controle da ação governamental, que costumam ser enumeradas em três tipos: controle interno, externo e social. O controle social, por sua vez, indica a participação do cidadão na fiscalização e monitoramento das ações governamentais, conforme determina a Controladoria Geral da União (CGU, 2010).

Segundo a teoria da agência, o gestor (agente) administra os recursos públicos em nome da coletividade, implementando as políticas que devem propiciar o bem comum (Cunha, 2021). Por sua vez, a administração em nome de outrem exige a fiscalização por parte da sociedade, a fim de que a gestão pública não se desvirtue de seu objetivo precípua.

Neste mesmo sentido, a análise da efetividade de políticas públicas tem especial importância e objetiva aferir os resultados práticos destas políticas. Em outras palavras, a

avaliação de efetividade busca verificar os reais benefícios que as ações implementadas trazem aos destinatários finais (Rocha, 2011).

Ainda segundo Rocha (2011), tal análise é realizada a partir de dois parâmetros: o efeito, que reflete o resultado direto da ação; e o impacto, que tem a ver com os frutos indiretos decorrentes da política pública. Neste contexto, as políticas precisam ser traçadas com metas claras de efeitos e impactos para que se possa medir sua efetividade, concomitantemente, e ao fim de sua implementação.

Por outro lado, as políticas públicas de turismo no Amazonas estão no escopo de responsabilidades da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (Amazonastur). Esta empresa pública foi criada no ano de 2003 com o objetivo de promover o desenvolvimento do turismo e a marca do destino Amazonas, destacando o caráter sustentável do turismo na região (Amazonastur, 2022).

A Amazonastur é a responsável por implementar, em nome do governo amazonense, as políticas públicas que propiciem a realização da atividade turística no Amazonas (Sousa, Figueiredo e Tavares, 2020; Guimarães et. al, 2022). Assim sendo, verifica-se a viabilidade de fiscalizar as ações da Amazonastur, sob a ótica do controle social, medindo a efetividade das políticas que ela implementa.

Diante do quadro ora apresentado formula-se o seguinte problema de pesquisa: Qual o nível de efetividade das políticas públicas para o Turismo implementadas, no estado, pela Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (Amazonastur)?

Para responder ao problema, apresenta-se a presente pesquisa, com o intuito de aferir a efetividade das políticas públicas para o Turismo implementadas pela Empresa Estadual de Turismo do Amazonas. Por tratar-se de uma pesquisa em andamento, serão apresentados os resultados parciais neste estudo.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa de caráter exploratório e aplicada, ao propor um estudo interdisciplinar do Turismo com as Ciências Contábeis, pretende contribuir para ampliar o pouco conhecimento sobre o tema, proporcionar maior familiaridade com a temática (Silva, 2017), e contribuir com a produção de indicadores de análise.

De acordo com o Manual de Metodologia da Rede Brasileira de Observatórios de Turismo (2022), indicadores são instrumentos de gestão que visam mensurar o desempenho ou o resultado de uma atividade. Em consonância com Batista e Guimarães (2020), a pesquisa em

turismo envolve indicadores de oferta, demanda e receita, sendo o objetivo do presente estudo estabelecer instrumentos com capacidade de mensurar a efetividade da oferta dos Serviços Públicos de Apoio ao Turismo, implementados por políticas públicas pelo órgão gestor do estado do Amazonas - Amazonatur.

A primeira etapa deste estudo envolveu a pesquisa, na base de dados *Scielo*, de artigos acadêmicos publicados entre o ano de 2009 a 2024, com buscas a partir das palavras-chave: “políticas públicas de turismo”, “controle social de políticas públicas” e “efetividade de políticas públicas”. Tal pesquisa e tal lapso temporal permitiram verificar a evolução das temáticas ao longo dos últimos 15 anos, indicando serem temas que só recentemente ganharam maior relevância nas pesquisas acadêmicas.

É importante destacar que esta pesquisa apresenta apenas resultados parciais, visto que ainda não atingiu seu termo. Neste sentido, os resultados em resposta à perquirição que deu origem ao trabalho, baseia-se em aferir a efetividade das políticas públicas implementadas pela Amazonatur. Inicialmente, em consulta ao site da empresa pública realizada em 20/02/2024, não foi possível verificar com clareza quais políticas são realizadas pela estatal, logo não havendo como mensurar as metas estabelecidas.

Para tanto, buscou-se outro meio de verificar as políticas públicas para o Turismo ~~seria~~ através do Plano Estadual de Turismo. Porém, sua última edição foi publicada em 2008, com validade até 2011 (Nascimento, Simonian e Farias Filho, 2016; Souza, Figueiredo e Tavares, 2020). Verificando-se então, pelo lapso temporal, que este roteiro, além de não estar mais em vigor, pode não refletir as necessidades do segmento nos tempos atuais.

Identificou-se que o atual plano estadual encontra-se em elaboração desde 2021 (Amazonatur, 2021) e há indícios de sua publicação no ano de 2024. A partir desta publicação, vislumbra-se que o acompanhamento das metas e ações formalizadas poderá ser realizado de forma mais fácil e efetiva.

A terceira alternativa de investigação adotada por este estudo para o levantamento do plano de políticas públicas de turismo da Amazonatur foi a consulta via Lei de Acesso à Informação, com pedido realizado oficialmente em 01/03/2024, porém, até a data da conclusão deste resumo (29/03/2024), ainda não havia sido respondida.

Observa-se então que a análise de efetividade se resta prejudicada pela indisponibilidade dos dados. Ainda assim, não se pode dizer que a pesquisa é infrutífera, pois a partir da indisponibilidade de dados também pode-se aferir informações relevantes.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base na motivação da pesquisa, apresenta-se nos quadros a seguir um escopo hipotético do modelo proposto onde, inicialmente lista-se a política pública à meta estabelecida; e, posteriormente mede-se o seu índice de efetividade.

Quadro 1 - Exemplo de Política Pública e disposição no trabalho final

Política Pública - ação implementada	Meta estabelecida
Cursos de formação profissional em Guia de Turismo Regional em 3 municípios do Amazonas, em parceria com o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas	Formação de 100 novos profissionais guias de Turismo no estado do Amazonas

Fonte: Modelo criado pelos autores

Com base no exemplo do quadro 1, se ao final do curso de formação 80 (oitenta) profissionais forem certificados, poder-se-á dizer que 80% da meta foi atingida. Com o dado, segue-se para a análise do índice de efetividade da política pública, medido em quatro escalas de 0% a mais de 75%, conforme descrito no quadro 2.

Quadro 2 - Índice de efetividade de políticas públicas

De 0% a 25% de cumprimento da meta	Política não efetiva
De 25% a 50% de cumprimento da meta	Política pouco efetiva
De 50% a 75% de cumprimento da meta	Política razoavelmente efetiva
Mais de 75% de cumprimento da meta	Política efetiva

Fonte: elaborado pelos autores

Logo, se 80% dos beneficiários da ação de formação foram certificados, o índice de efetividade sendo maior que 75%, indica uma política pública efetiva.

Para tanto, haverá necessidade de se ter um plano para, com base em metas, buscar atingir objetivos de modo a garantir uma ação governamental ordenada, baseada em finalidades definidas.

Considerando que o novo plano estadual está em elaboração, é importante destacar que, a partir da data de sua publicação e ao acesso junto à Amazonatur ao conjunto de ações e

programas com suas respectivas metas e objetivos, será possível fundamentado no modelo proposto neste estudo aferir, quantitativa e qualitativamente, a efetividade da gestão por meio das políticas públicas implementadas pela Empresa Estadual de Turismo do Amazonas.

Por ora, considerando ainda a importância do controle social da Administração Pública, verifica-se que há obscuridade na divulgação sistemática das ações implementadas pela Amazonastur. Recomendando-se para a melhor prática de *accountability* que a empresa pública mantenha disponível em seu sítio na internet as ações implementadas pela instituição, de modo a tornar público e transparente a sua responsabilidade com efetividade das políticas públicas, em especial as relacionadas à oferta dos Serviços Públicos de Apoio ao Turismo, nos municípios do estado do Amazonas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados já coletados nesta pesquisa, pode-se verificar a necessidade de melhoria do cumprimento institucional do mandamento da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição de 1988 por parte da Amazonastur. A não-divulgação das políticas públicas implementadas pela instituição em seu sítio na internet não possibilita, até o presente momento, aferir-se outro resultado que não seja o de não-efetividade das políticas públicas realizadas pela empresa.

Vê-se que a análise de efetividade é necessária para mensurar se as políticas públicas, de fato, atingem seus objetivos ao serem elaboradas e implementadas. Analisá-las contribui para tornar eficaz a gestão pública. Portanto, sugere-se estudos futuros na mesma linha em outros órgãos e entidades públicas de Turismo, com o intuito de tornar de fácil acesso à informação pública, de modo a permitir por meio do modelo de mensuração proposto neste trabalho, contribuir para o pleno desenvolvimento do turismo.

REFERÊNCIAS

AMAZONASTUR. Amazonastur. Disponível em:
<<https://www.amazonastur.am.gov.br/amazonatur/>>. Acesso em 20 fev. 2024.

AMAZONASTUR. **Elaboração do Plano Estadual de Turismo do Amazonas entra em nova fase**. Disponível em: <<https://www.amazonastur.am.gov.br/elaboracao-do-plano-estadual-de-turismo-do-amazonas-entra-em-nova-fase/>>. Acesso em 20 mar. 2024.

BATISTA, S. P. M.; GUIMARÃES, M. R. C. (Orgs). **Manual de metodologia: trilhas da pesquisa no Turismo**. Manaus: Observatório de Turismo da UEA, 2020.

CONCEIÇÃO, C. C. **Desenvolvimento de um Modelo Analítico de Governança Regional de Turismo**. 402 f. Tese (Doutorado em Turismo e Hotelaria), Universidade do Vale do Itajaí - Balneário Camboriú, 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2024.

CUNHA, E. L. **Turismo, Governança e Parques Estaduais na Amazônia**: Construção de um Framework de Accountability. 183 f. Tese (Doutorado em Turismo e Hotelaria). Universidade do Vale do Itajaí: Balneário Camboriú, 2021).

EMMENDOERFER, M. L.; ARAÚJO, J. F. F. E.; VALADARES, J. L.; MORAIS, M. C. A. Empreendedorismo em Políticas Públicas no Contexto da Economia Criativa Brasileira. **REUNA**, Belo Horizonte/MG, Brasil, v. 26, n. 2, p. 91-110, 2021.

GUIMARÃES, M. R. C.; FONSÊCA, M. H. S.; SANTOS, L. C. B.; SOUZA, A. M. O.; LIMA, H. L. S.; ALANÍS, R. L.; SOARES, A. M. C.; FERREIRA, E. S.; SEIXAS, J. C.S.; ALVARENGA, M. V. R.; OLIVEIRA, R. A.; BARROS, S. J. V. Observatório de Turismo da UEA e destinação do fundo FTI no Amazonas. **Revista Brasileira de Observatórios de Turismo, Natal/RN**, v. 1, n. 2, p.77-91, jul./dez.2022.

NASCIMENTO, V. L. Q.; SIMONIAN, L. T. L.; FARIAS FILHO, M. C. Política pública de turismo do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 16, n.1, p. 141-157, 2016.

REDE BRASILEIRA DE OBSERVATÓRIOS DE TURISMO. Metodologias de Pesquisa em Turismo. Goiânia: **Rede Brasileira de Observatórios de Turismo**, 2022.

ROCHA, A. C. Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. 336 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2011.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.

SOUSA, Roberta Maria de Moura; FIGUEIREDO, Silvio Lima; TAVARES, Maria Goretti da Costa. Turismo na Amazônia: a experiência das comunidades ribeirinhas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Rio Negro a partir das políticas de desenvolvimento local. **Revista Turismo e Sociedade**. Curitiba, v. 13, n. 2, p. 126-144, maio-agosto de 2020.