

## Artigos - Gestão do Turismo

# Turismo, governança e parques estaduais na amazônia brasileira: construção de framework de accountability

Tourism, governance and state parks in the Brazilian Amazon: development of an accountability framework

Turismo, gobernanza y parques estatales en la amazonia en Brasil: desarrollo de un marco de rendición de cuentas

Edileuza Lobato da Cunha<sup>1</sup>, Luiz Carlos da Silva Flores<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, AM, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, SC, Brasil.

---

### Palavras-chave:

Gestão Pública;  
Atrações turísticas;  
Lazer;  
Sustentabilidade.

### Resumo

O objetivo desse estudo é desenvolver um framework de accountability, para a governança nos Parques Estaduais Rio Negro – Setores Norte e Sul. A Amazônia, por sua singularidade, tornou-se elemento de discussões globais sobre alternativas de desenvolvimento socioeconômico, ajustadas ao meio ambiente natural e cultural dessa região. Nesse sentido, justifica-se a análise da atividade turística, potencialmente geradora de progresso social e econômico, quando administrada sob os princípios da sustentabilidade – social, ambiental e econômica. A pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo foi desenvolvida através de ciclos adaptativos. Os achados da investigação empírica foram obtidos por meio de entrevistas com um painel de especialistas, um gestor público e dois convidados e aplicou-se a técnica de análise de conteúdo. Como implicação gerencial deste estudo tem-se que, havendo a implementação adequada do framework de accountability, que consiste em um conjunto de orientações que auxiliam na gestão e na boa governança aos Parques Estaduais na Amazônia, será potencializada de forma a atender aos anseios dos atores que interagem nesses espaços.

### Keywords:

Public Management;  
Tourist attractions;  
Leisure;  
Sustainability.

### Abstract

The objective of this study is to develop an accountability framework for governance in Rio Negro State Parks – North and South Sectors. The Amazon, due to its uniqueness, has become an element of global discussions on alternatives for socioeconomic development, in relation to the natural and cultural environment of this region. In this sense, the analysis of tourist activity is justified, potentially generating social and economic progress when managed under the principles of sustainability – social, environmental and economic. The qualitative, exploratory and descriptive research was developed through adaptive cycles. The results of the empirical investigation were obtained through interviews with a panel of experts, a public manager and two guests, and the content analysis technique was applied. As a managerial implication of this study, if there is an adequate implementation of the accountability framework, which consists of a set of guidelines that assist in the management and good governance of State Parks in the Amazon, this implementation will be enhanced in order to meet the wishes of the actors, that interact in these spaces.

### Palabras clave:

Gestión Pública;  
Atracciones turísticas;  
Ocio;  
Sostenibilidad.

### Resumen

El objetivo de ese estudio es desarrollar un framework de rendición de cuentas, para la gobernanza en los Parques Estatales Rio Negro – Sectores Norte y Sur. La Amazonía, por su singularidad, se convirtió en elemento de discusiones globales sobre alternativas de desarrollo socioeconómico, ajustadas al medio ambiente natural y cultural de esa región. En ese sentido, se justifica el análisis de la actividad turística, potencialmente generadora de progreso social y económico, cuando administrada bajo los principios de la sostenibilidad – social, ambiental y económica. La investigación de naturaleza cualitativa, de carácter exploratorio y descriptivo fue desarrollada a través de ciclos adaptativos. Los hallazgos de la investigación empírica fueron obtenidos por medio de entrevistas con un panel

Revisado em pares.

Recebido em: 23/07/2022.

Aprovado em: 24/10/2022.

Editor:

Glauber Eduardo de Oliveira Santos.

de expertos, un gestor público y dos invitados, también se aplicó la técnica de análisis de contenido. Como implicación gerencial de este estudio está la implementación adecuada del framework de rendición de cuentas, que consiste en un conjunto de orientaciones que auxilian en la gestión y en la buena gobernanza a los Parques Estadales en la Amazonía, será potencializada de forma a atender a las necesidades de los participantes que interactúan en esos espacios.



**Como Citar:** Cunha, E. L.; Flores, L. C. S. (2023). Turismo, governança e parques estaduais na Amazônia brasileira: construção de framework de accountability. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 17, e-2689, 2023. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v17.2689>

## 1 INTRODUÇÃO

Na Amazônia, as atividades relacionadas ao turismo e ao desenvolvimento regional encontraram no discurso da sustentabilidade um refúgio para muitos grupos sociais, em especial as populações tradicionais, como uma forma não só de conservação e preservação do meio ambiente, mas também da cultura desses povos (Simonetti, 2015). A autora apresenta o turismo como uma estratégia para melhorar as condições de uma comunidade e aponta que as contribuições do turismo são de ordem econômica, social, política e cultural. Nesse contexto (Swarbrooke, 2000), afirma que o conceito de sustentabilidade engloba, de forma clara, o meio ambiente, as pessoas e os sistemas econômicos.

A utilização de áreas naturais para atividades de lazer e turismo, a partir de critérios da sustentabilidade, tem-se mostrado uma tendência global (Gainet, 2010). Essa compatibilização é acompanhada pela seguinte complexidade: a existência de diferentes atores sociais – grupos sociais, instituições, gestores, pesquisadores – que, direta ou indiretamente, exercem influência na gestão. Nesse processo, a participação social é instrumento indispensável para a governança (Figueiredo *et al.*, 2017).

De acordo com Pulido-Fernández e Pulido-Fernández (2017, p. 2) “Governança é um processo em que diferentes agentes sociais interagem para achar uma solução para problemas e identificar oportunidades para as diferentes populações envolvidas”. Nesse contexto, Velasco Gonzáles (2013), aponta que a governança turística representa uma nova maneira de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas turísticas em um espaço definido, envolvendo atores públicos e privados, visando tomar decisões coletivas.

Pensar o turismo na Amazônia Brasileira problematiza várias questões, pois, do ponto de vista conceitual, o turismo praticado na região é um turismo de natureza, mas para além deste aspecto é um turismo de valorização da cultura e da identidade da região. Deste modo, apresenta-se um *framework de accountability* como um instrumento de compreensão da governança nos Parques Estaduais (Parests) Rio Negro Setores Norte e Sul.

Dada a pluralidade de *stakeholders* envolvidos na dinâmica do turismo nos Parques, o *framework* proposto pretende auxiliar a governança no processo de *accountability* em consonância com a literatura e com os órgãos de controle. Espera-se que, por meio desta pesquisa, as propostas de governança de parte dos Parques da região amazônica e a sociedade de modo geral compreendam o papel e a importância desses atores sociais e dessa região, que muitas vezes são esquecidos pelas próprias instituições que elaboram os planos de governança para o desenvolvimento do turismo na Amazônia Brasileira.

Ao longo de décadas, vem se discutindo e classificando de forma profícua o termo *accountability*, empregando-o como um princípio da governança, com sugestões para sua aplicação nas mais distintas atividades (Duarte & Zouain, 2019). Contudo, identifica-se a necessidade de avançar nessas discussões por meio de uma aplicação mais detalhada para a atividade turística e, em particular para o entendimento do fluxo das atividades dos Parques e, nesse contexto, em Parques Estaduais da Região Turística Polo Amazônico.

A problemática do estudo contempla elementos que possibilitaram o entendimento da maneira pela qual um *framework de accountability*, se configura em uma estratégia de Governança para o fenômeno turístico. A justificativa deste estudo se revela na intenção de contribuir com as discussões teóricas sobre a imbricação da *accountability* com o turismo, oferecendo subsídios para a literatura da área e a academia científica em geral. Ainda, se justifica visto que para além de promover a inserção da *accountability* ao turismo, por intermédio de um *framework* para ser aplicado em Parques Estaduais, busca atribuir um caráter de utilidade a essa ferramenta.

Na tessitura deste trabalho almejou-se promover o reconhecimento da autonomia do fenômeno do turismo, pela reflexão e postulação em um campo de estudo em construção, onde o indivíduo e os meios se inter-relacionam contínua e bilateralmente. Diante disso, busca-se preencher a lacuna, identificada na fase exploratória dessa

investigação, de estudos que abordem a *accountability* no Turismo. Nesse contexto, apresenta-se a seguinte pergunta norteadora: como definir um *framework* para a *accountability* em Parques Estaduais da Região Turística Polo Amazônico?

Buscando responder à questão formulada o objetivo central dessa investigação se assenta em desenvolver um *framework* de *accountability* para governança em Parques Estaduais da Região Turística Polo Amazônico. O desenvolvimento deste estudo, além desta introdução, apresenta o marco teórico, a metodologia, os resultados alcançados, além das considerações finais.

## 2 MARCO TEÓRICO

Em consonância com os dados do World Tourism Organization - WNTWO (2019), a atividade turística é responsável pela movimentação de milhões de pessoas anualmente. Com o desenvolvimento de novas tecnologias digitais de informação e comunicação, mudanças foram promovidas na demanda turística fazendo surgir um novo turismo, focado na responsabilidade social e ambiental (Gillespie & Rogers, 2016).

De acordo (Virgínio & Fernandes, 2011), a responsabilidade socioambiental é um fator que pode agregar valor à cadeia do turismo, em conjunto com entidades do governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada a fim de estabelecer ações de cidadania. Nesse contexto, como opção para a contemplação de ambientes naturais surgem os Parques que, no caso do Brasil, estão presentes em todas as cinco regiões geográficas (Pires & Rugine, 2018).

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985 (Brasil, 2000), a criação dos Parques tem o propósito de preservar o meio ambiente e a qualidade de vida das comunidades que habitam em seu entorno. A definição de parque está imbricada com o conceito de Unidades de Conservação - UC- de proteção integral, seja em perímetro urbano ou rural, de acordo com sua localização, demandando a gestão da união, estados ou municípios. Para Rodrigues e Abrucio (2019, p. 2) os parques “são bens públicos cuja utilização é orientada por padrões e regulamentos que visam garantir a qualidade ambiental e a experiência do visitante nestes espaços”.

A dinâmica do turismo em unidades de conservação se insere em uma discussão ampla sobre as diferentes formas de apropriação e acesso aos parques, e às demais áreas protegidas. No Estado brasileiro, a instituição desses espaços é de competência do poder público, como maneira de garantir aos ecossistemas naturais, um regime especial de proteção (Brasil, 2000).

Visando assegurar que o turismo e outras atividades humanas produzam menos impacto negativo nas áreas protegidas e, que ao contrário, contribuam positivamente para a conservação, sistemas de governança eficazes exercem um papel de grande relevância no desenvolvimento e gestão de áreas protegidas, buscando garantir que o turismo seja sustentável (Bramwell & Lane, 2011).

Os Parques (Nacional, Estadual e Natural Municipal) além de permitirem a visitação, incentivam o uso público com finalidade recreativa e com fins educacionais, por intermédio da interpretação ambiental. Entretanto, todas estas atividades são permitidas a partir de condições estabelecidas no Plano de Manejo, instrumento que define as atividades que poderão ou não ser desenvolvidas dentro de uma UC (Brasil, 2000). Em conformidade com (ICMBio, 2018, p.14), “os planos de manejo também devem incluir medidas que promovam a integração das UCs à vida econômica e social das comunidades residentes e vizinhas”.

Dentre as UCs brasileiras, os parques se constituem com o principal destino de visitação (Canto-Silva & Silva, 2017). são vistos como destinos relevantes, uma vez que se configuram como a categoria de Unidade de Conservação mais vocacionada para o turismo no país (Brasil, 2006). De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, no Brasil, existem 229 parques estaduais e dentre estes, 18 estão localizados na região norte. No estado do Amazonas, existem sete Parques Estaduais, cuja gestão é realizada pela SEMA (CNUC, 2022), e três deles fazem parte da região turística Polo Amazônico (Amazonas, 2022). Na concepção de Pires e Rugine (2018, p.15),

[...] os parques estaduais, além de sua função principal de proteger áreas de relevante interesse ecológico e recursos cênicos, também se prestam a finalidade de conscientização ambiental através de visitação, além de oferecerem atividades de recreação, lazer e contato com a natureza.

Segundo o Mapa do Turismo (2019), no Estado do Amazonas, localizado na região norte do Brasil, estão contempladas sete regiões turísticas, sendo que a maior delas é a do Polo Amazônico, formada pelos seguintes municípios: Careiro, Iranduba, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva.

Dos três Parques Estaduais que estão inseridos na região turística denominada Polo Amazônico, dois estão localizados na bacia do Rio Negro e recebem o nome deste mesmo rio: Parest Rio Negro Setor Sul e Parest Rio Negro Setor Norte. O terceiro Parest, denominado Sumaúma, situa-se na área urbana do município de Manaus.

Equilibrar os interesses dos diversos *stakeholders*, reduzir os riscos causados pelo oportunismo ou pela incerteza e promover o desenvolvimento dos destinos tornou-se um desafio urgente (Zhang & Zhu, 2014). Para esses autores, os destinos turísticos constituem-se em áreas geográficas de grande importância, considerando que é o *locus* no qual os turistas, os negócios de turismo, os moradores da comunidade, a instituição acadêmica e o governo local interagem

Diante desse contexto, vislumbra-se a importância da Governança, entendida como um conjunto de mecanismos internos e externos de poder, processo e controle para proteger as partes interessadas (Dreher & Salini, 2010). As autoras afirmam que, no turismo, a governança precisa ser construída pelos seus atores participantes - poder público, privado e sociedade - como uma ferramenta efetiva de organização da atividade, sempre considerando os interesses comuns.

No setor público, os mecanismos de governança convergem para a elaboração de estruturas de controles (internos e externos), gerenciamento de riscos e *accountability*. Dessa maneira, “a ação das chamadas entidades de fiscalização superior - agências de controle externo ou tribunais de contas - ganha força e relevância, principalmente, na medida em que, junto com a complexidade das políticas públicas, cresce o interesse de cidadãos globalizados pelos resultados efetivos” (Pereira, 2011, p.10).

*Accountability* é uma palavra de origem anglo-saxão, ainda sem tradução direta para o português (Campos, 1990). A dificuldade para que o termo seja traduzido reside em seu significado muito abrangente, pois engloba a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas (Campos, 1990; Pinho & Sacramento, 2009; Ceneviva & Farah, 2006; Bernardes, Santos & Rover, 2015).

Na concepção de Cumbe e Inácio (2018), a *accountability* é um termo que surgiu na sociedade democrática moderna. Segundo os autores, seu conceito apresenta-se maleável e nebuloso, na maioria das vezes, com conotações que se alteram de acordo com a área de interesse. Essa palavra vem sendo empregada e discutida com grande recorrência em distintos contextos, tanto no campo científico quanto na sociedade em geral, e a busca pelo entendimento de seu significado tem suscitado discussões exaustivas (Duarte & Zouain, 2019).

O significado da *accountability* tem caráter progressivo e dessa forma não se encerra, pois, ainda está em construção (Xavier, 2011; Pereira, Silva & Araújo, 2013). Na concepção de Olsen (2018), *accountability* é a tomada de decisão, em que os atores racionais demandam, processam, avaliam e sancionam a prestação de contas com base na expectativa de obtenção de vantagem. Apesar da capilaridade no uso do termo *accountability*, constatada pela aplicação do tema em distintas áreas do conhecimento, não foi identificada a inserção dele no fenômeno turístico.

Na literatura é bastante recorrente a proposição de tipificação da *accountability*, especialmente, quando voltada para a área pública (Smith, 1981; Romzek & Dubnick, 1987; Sinclair, 1995; Kaldor, 2003; Abrucio & Loureiro, 2004; Schmitter, 2007). Essas classificações são encontradas em estudos extensos (Duarte & Zouain, 2019) e variam de acordo com dimensões, contextos de abordagens, entre outros.

O'Donnell (1991; 1998), em seus trabalhos “Democracia Delegativa” e “*accountability* horizontal e novas poliarquias”, de forma pioneira, classificou a *accountability* em Vertical e Horizontal. Ocorre a primeira quando os atos realizados individualmente e/ou coletivamente, inerentes aos que foram eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado. A segunda configura-se como uma rede de poderes relativamente autônomos, pelas instituições de controle e fiscalização, como as agências reguladoras e o tribunal de contas, que têm o poder de fiscalizar outros órgãos governamentais.

Em síntese, há uma relação de poder entre iguais na *accountability* horizontal, enquanto na *accountability* vertical essa relação ocorre entre desiguais. Esta classificação tornou-se a mais recorrente em citações da literatura (Duarte & Zouain, 2019) e entende-se que se configura, também, como a mais alinhada com o objetivo deste estudo.

### 3 METODOLOGIA

Visto que o turismo está inserido nas ciências sociais aplicadas e seu estudo envolve interações sociais, adotou-se como estratégia o estudo de caso qualitativo. Um estudo de caso é um inquérito empírico que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu conceito de vida real, especialmente, quando as fronteiras entre fenômeno e contextos não são claramente evidentes (Yin, 2015).

O método utilizado para a realização desta pesquisa apresenta abordagem sistêmica (Bertalanffy, 1976), cujas sendo as tipologias exploratórias e descritivas (Veal, 2011) e seus procedimentos são bibliográficos e documentais (Gil, 2008). Os dados foram coletados por meio de roteiro de entrevistas semiestruturadas (Gil, 2008) e analisados aplicando a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011).

Somando-se ao conjunto de procedimentos apresentado este estudo mostra que a inserção de ciclos adaptativos possibilita a reformulação do *framework* a cada etapa desenvolvida o que contribui para a lapidação e maturação do estudo, com o auxílio dos dados coletados à cada fase, sejam eles advindos da teoria ou da empiria. Para Santos (2019, p. 84),

Existem dois tipos de recursos na teoria adaptativa: os teóricos, a partir de uma teoria geral (vida social) e outra substantiva (específica à temática estudada); e os empíricos com dados existentes e emergentes da pesquisa. Essa abordagem dialética de recursos, forma e informa a análise de dados, ao mesmo tempo, que molda e modela os recursos teóricos existentes em vários ciclos adaptativos na pesquisa. Cada ciclo adaptativo é formado por um circuito contínuo de influências e efeitos, pois é difícil separar os efeitos dos seus elementos constitutivos, refletindo a sua complexidade e adaptabilidade.

O levantamento bibliográfico e documental possibilitou o conhecimento sobre as temáticas que foram discutidas tanto no *framework* inicial quanto daqueles que emergiram da pesquisa empírica no segundo ciclo adaptativo. Dessa forma, fundamentou-se a reformulação teórica do *framework* com a criação de componentes, variáveis e critérios de análise (Layder, 1998). A proposta do *framework* inicial de *accountability*, foi desenvolvida com base na pesquisa exploratória, advinda do levantamento bibliográfico acerca da temática, conferindo o aporte teórico necessário para a primeira etapa do estudo, o Ciclo Adaptativo 1.

Com o *framework* inicial já desenvolvido o passo seguinte foi submetê-lo ao painel de especialistas para apreciação, considerações e sugestões, de forma a contribuir para a primeira reformulação e, assim, possibilitar o desenvolvimento do Ciclo Adaptativo 2. O Painel de Especialistas é um método de coleta de dados exploratório, qualitativo, utilizado de forma bastante ampla, objetivando estimular o compartilhamento de ideias e conhecimentos. (Theóphilo & Martins, 2009). Esse método de coleta de dados tem o propósito de socializar opiniões e estimular discussões e debates acerca de temas ainda não consolidados (Brasil, 2022).

Com a finalidade de compor o painel de especialistas, inicialmente, utilizou-se dois critérios distintos: buscas na Plataforma Lattes, objetivando identificar pesquisadores que investigam as temáticas *accountability* / Parques Estaduais e seleção de autores, dentre aqueles que contribuíram com a fundamentação teórica ou com a caracterização do objeto de pesquisa e que publicaram artigos científicos sobre as temáticas propostas nos últimos cinco anos. Um terceiro critério estabelecido foi a solicitação que os especialistas, já selecionados, indicassem outros respondentes. Foram selecionados 28 participantes de todas as cinco regiões geográficas do país, obedecendo aos critérios estabelecidos. No Nordeste, apenas um especialista atendeu ao critério de seleção. Das 28 Cartas Convite enviadas, nove (32%) foram devolvidas, todas validadas, cujas avaliações serão evidenciadas na seção de Resultados.

A consecução do Ciclo Adaptativo 3 ocorreu a partir da realização das entrevistas, com roteiro semiestruturado, contemplando as variáveis e os critérios de análise que possibilitaram a coleta de dados do gestor público de um dos Parques investigados e de dois convidados a fim de subsidiar a segunda reformulação do *framework* de *accountability*, para a governança em Parques Estaduais da Amazônia.

Importante ressaltar que foi solicitada, via Ofício, à SEMA/AM, órgão gestor dos parques estudados, autorização para realização da entrevista e, foi designado como respondente, também, por meio de Ofício, somente, o gestor de um dos parques. No intuito de obter-se informações distintas sobre a gestão dos parques selecionou-se, intencionalmente, dois ex-gestores da Secretaria para atuarem como respondentes, também. As três entrevistas foram realizadas por meio da plataforma *Google Meet*.

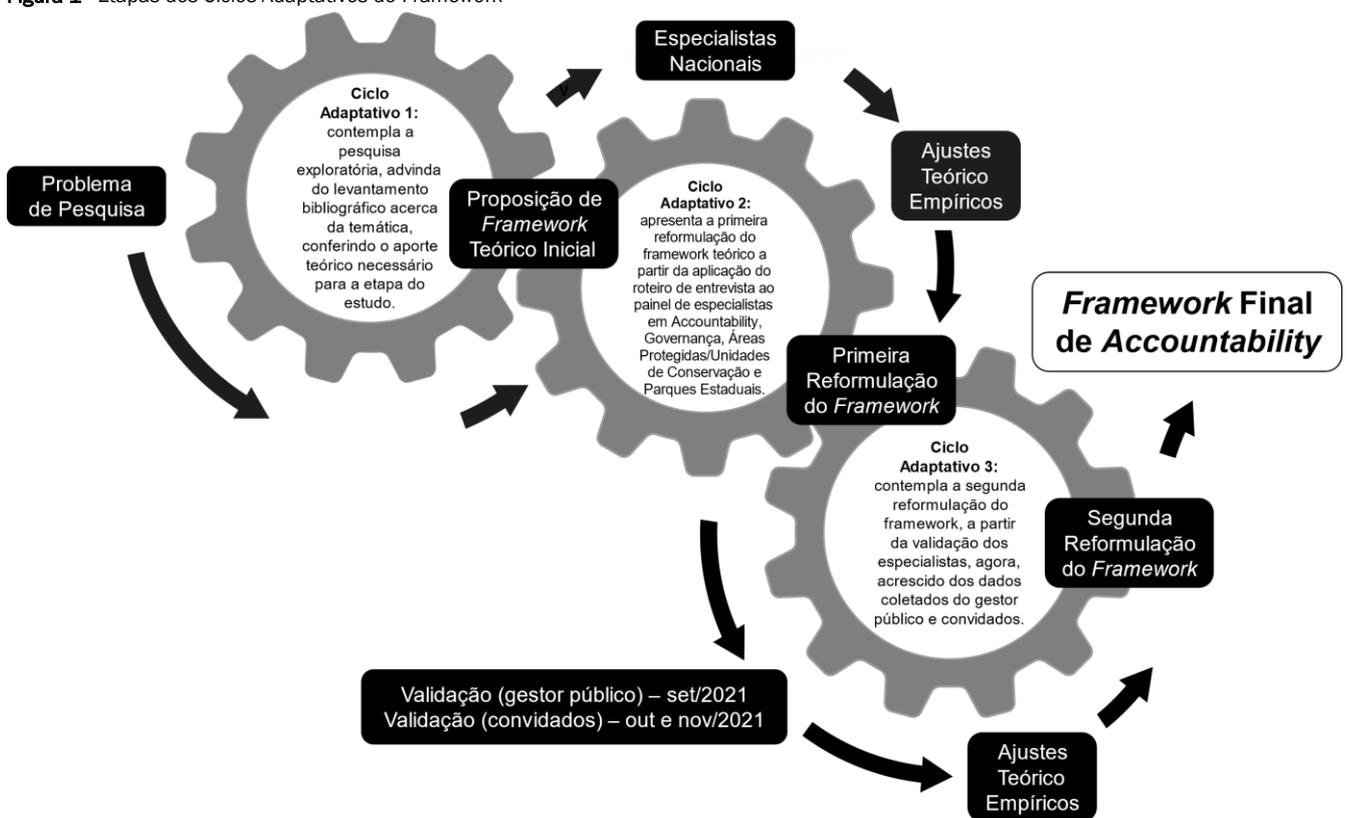
É possível constatar, na consecução desta investigação, uma triangulação, combinando diferentes fontes e métodos de coleta de dados (Davidson, 2005), nos procedimentos metodológicos de natureza qualitativa, com o

desenvolvimento de três Ciclos Adaptativos – dentre estes ciclos, especificamente no segundo, a aplicação da técnica de Painel de Especialistas, como uma metodologia, também.

O processo da pesquisa para construção do *framework* se deu em três ciclos adaptativos, o primeiro que contemplou a pesquisa exploratória advinda do levantamento bibliográfico acerca da temática, conferindo o aporte teórico que sustenta o estudo e a proposição do *framework* teórico inicial; o segundo ciclo representou a primeira reformulação do *framework* a partir da aplicação do roteiro de entrevista ao painel de especialistas em *accountability*, governança e áreas protegidas/unidades de conservação e parques estaduais; e o terceiro ciclo que representa a segunda reformulação do *framework* é resultado da validação dos especialistas, acrescido dos dados coletados com o gestor público e convidados.

A partir das variáveis foram estabelecidos os critérios de análise completando o *framework* inicial (Apêndice A) que foi submetido à avaliação do Painel de Especialistas, Ciclo Adaptativo 2 e que, após os ajustes requeridos, foi validado pelo gestor de um dos Parques tomados como objeto deste estudo, assim como, por dois convidados (Figura 1).

Figura 1 - Etapas dos Ciclos Adaptativos do Framework



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

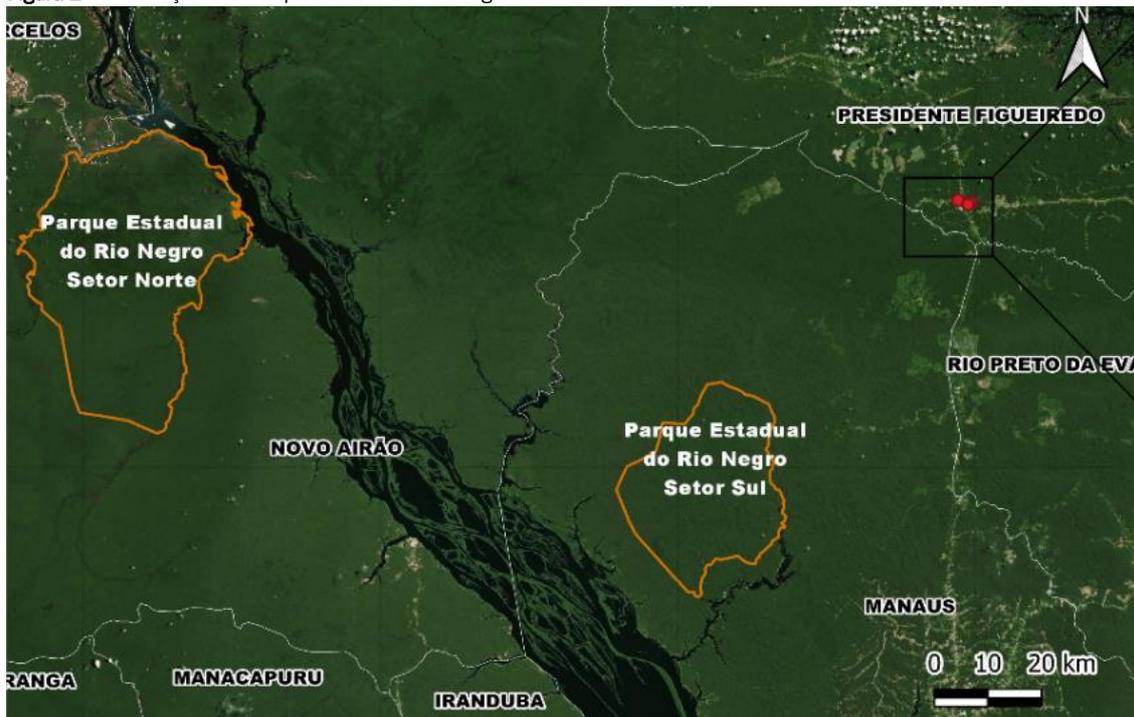
#### 4 OBJETO DE ESTUDO

Os Parques Rio Negro, Setores Norte e Sul, possuem algumas similaridades, além de sua localização no entorno do Rio Negro (Amazonas, 2022), integram o Mosaico das Unidades de Conservação da bacia do baixo Rio Negro. O Mosaico é um modelo de gestão utilizado em áreas protegidas que busca a participação, integração e envolvimento dos gestores das UCs e da população na gestão dessas unidades (Brasil, 2002) e, também, fazem parte da Reserva da Biosfera da Amazônia Central (Fundação Vitória Amazônica, 2020). Estas razões justificaram a escolha destas UCs para se constituírem como objeto deste estudo. Além disso, representam dois terços dos parques estaduais inseridos na região turística Polo Amazônico e 29% daqueles existentes no estado do Amazonas.

O Parque Estaduais Rio Negro – Setores Norte e Sul ficam, respectivamente, às margens esquerda e direita do Rio Negro, o maior rio de águas escuras do mundo e o segundo em volume de água, sendo superado, apenas, pelo rio Amazonas (Funbio, 2020). O primeiro fica localizado mais ao norte do Estado, no município de Novo Airão, tendo

como um de seus limites o Parque Nacional do Jaú, enquanto o segundo fica em Manaus. A Figura 2, mostra a localização dos dois parques.

**Figura 2** - Localização dos Parques Estaduais Rio Negro Setores Norte e Sul



Fonte: Elaboração Tomaz Neto, A. G., 2020.

A área correspondente aos Parques contempla atores sociais de múltiplas naturezas, tais como: os moradores, as organizações governamentais e não governamentais, e o segmento empresarial (Rezende *et al.*, 2017). Esses quatro grandes grupos compõem o Conselho Gestor, que se configura como um importante instrumento da governança dos Parques, uma vez que por meio de reuniões são discutidas as demandas destas Unidades de Conservação.

Na pesquisa empírica foi ponderado que o número reduzido de voos para Manaus, capital do Amazonas, limita o potencial de visita aos parques, que é bastante pequena, tendo como público principal os pesquisadores e, nesse contexto, foi mencionado um projeto desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia - INPA, no Parest Setor Sul, intitulado Turismo Científico.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Ciclo Adaptativo 1

Para o desenvolvimento do *framework* de *accountability* para a governança em Parques Estaduais na Amazônia Brasileira, três ciclos adaptativos foram desenvolvidos. Para tanto iniciou-se a busca para a resposta à pergunta de partida da pesquisa: como definir um *framework* para a *accountability* nos parques estaduais da Amazônia? Concebeu-se, inicialmente, um *framework* teórico, Ciclo Adaptativo 1, a partir da pesquisa exploratória acerca da *accountability* que, recebeu as tipificações horizontal e vertical. As tipologias deram origem às dimensões, que derivaram os componentes.

No que tange à governança em áreas protegidas Borrini-Feyerabend *et al.* (2014, p. 30) apontam que “a qualidade da governança de uma área protegida ou de um sistema de áreas protegidas, pode ser analisada de acordo com alguns princípios gerais de boa governança desenvolvidos por uma variedade de pessoas, nações e agências da ONU”. Nesse contexto, enfatizam também a importância dos princípios da boa governança em áreas protegidas, dentre os quais está recomendado a responsabilidade e a prestação de contas.

Em conformidade com o seu propósito, este estudo ancora-se na teoria democrática, considerando a abordagem de democracias representativas modernas, nas quais segundo Rocha (2013, p. 3) “as atividades dos governantes

devem estar circunscritas pelas leis e desenvolver-se dentro dos limites dos interesses democráticos e sociais” e abarca os dois tipos de *accountability* apresentados por O’Donnell (1998), quais sejam: horizontal e vertical, visto que, para além do aspecto institucional, almeja-se que o *framework* proposto possa contemplar adicionalmente a dimensão do controle social, que permeia as atividades turísticas dos Parques Estaduais da Região Turística Polo Amazônico.

Entende-se que a abordagem da *accountability* vertical e horizontal, será de grande valia para os Parques Estaduais ora investigados, visto que apontará a forma como se realiza a *accountability* institucional e para com a comunidade de seu entorno. O Quadro 1

**Quadro 1**, a seguir, evidencia o Modelo Teórico que norteia a elaboração deste trabalho.

**Quadro 1** - Modelo Teórico

Tipologia	Características	Dimensão	Componentes	Autores
Horizontal	Foco na relação entre agências de Estado com equilíbrio de poder	Formal	Publicidade	O’Donnell (1998); Schedler (1999); Arato (2002); Ceneviva & Farah (2006); Giannetti (2001); Rocha (2011, 2013); Borrini-Feyerabend et al (2014).
			Justificação	
			Sanção	
		Substantiva	Conformação	
			Desempenho	
			Atuação ética	
			Compromisso com os princípios democráticos	
Defesa do interesse público				
Vertical	Foco na relação principal-agente	Controle Social	Participação	O’Donnell (1998); Smulovitz e Peruzzotti (2018); Roberts (2004); Pereira & Grau (2006); Rocha (2011, 2013).

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Rocha (2011).

As dimensões, formal e substantiva, da *accountability* horizontal, assinalam a distinção entre a forma e a substância no processo de *accountability*. A forma, no compromisso de fiscalizar e punir nos exatos limites e na forma da lei e a substância, na importância e no conteúdo daquilo que se fiscaliza (Rocha, 2011, p. 52). Nessa linha de entendimento,

[...] a dimensão formal, que envolve a forma pela qual o processo é conduzido e produz seus resultados; e a dimensão substantiva, que envolve aquilo que deve ser o objetivo do processo, isto é, a própria atividade do agente público, suas ações e decisões, as quais devem ser conhecidas e comunicadas à sociedade.

Schedler (1999), aponta três elementos para a dimensão formal da *accountability*: informação, justificação, punição. A partir destes elementos e considerando o contexto de um estado democrático de direito, foi possível estabelecer a dimensão formal da *accountability* a partir de três componentes: publicidade, justificação e sanção (Rocha, 2011).

Ressalta-se, previamente, que as informações advindas da *accountability* horizontal dos entes públicos devem ser submetidas aos órgãos de controle tais como os Tribunais de Contas, quer sejam Estaduais ou da União, a depender dos recursos envolvidos, por conseguinte os processos de *accountability* dos Parques Estaduais cumprem dupla finalidade: como instrumentos de análise e avaliação das ações do governo e dos seus agentes, e como instrumentos de comunicação dessas análises e avaliações para os atores sociais interessados.

A comunicação realizada por meio dos processos de *accountability* formal dos Parques Estaduais atribui grande relevância aos documentos que o integram, uma vez que se configuram como o primeiro e fundamental componente: a publicidade. Para Rocha (Op. cit., p. 90) “não só o aspecto formal de “ser público”, isto é, atender à determinação legal de estar à disposição do público, mas, e principalmente, ter ampla difusão e circulação junto ao público”.

O segundo componente de *accountability* formal, a justificação, de acordo com o autor (Op. cit., p. 92) “trata de possibilitar e garantir ao agente que está sendo fiscalizado o direito fundamental de explicar seus atos e ações e defender-se de eventuais imputações”. Assim, aos gestores dos Parques devem ser assegurados sobre a possibilidade de justificar os atos por eles praticados. É imperativo que os agentes falem sobre o que estão fazendo e os motivos. Contudo, é preciso que sejam responsabilizados por seus atos, sejam positivos ou negativos, tanto institucionais quanto sociais (Schedler, 1999).

A Sanção é o terceiro e último componente da dimensão formal da *accountability*. Ela representa a capacidade de controle das agências, isto é, a forma de promover o cumprimento da lei e a aplicação de sanções (*enforcement*) aos que, de alguma forma, violaram as determinações das regras de conduta (Op. cit.).

Finalizada a explanação dos componentes da dimensão formal da *accountability*, faz-se necessário adentrar na dimensão substantiva caracterizada a partir dos seguintes componentes: a) conformação; b) desempenho; c) atuação ética; d) compromisso com os princípios democráticos; e) defesa do interesse público.

De acordo com Rocha (2011), a conformação, primeiro componente da dimensão substantiva, deve ser entendida como a devida subordinação das ações públicas (e, por conseguinte, dos agentes públicos) aos ditames instituídos pela Constituição Federal de 1988 e ao cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas. Dessa forma, a conformidade na *accountability* dos Parques Estaduais é percebida pelo cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos necessários à prática dos atos e ações de governo.

A conformação se configura como a essência do estado de direito, constituindo-se na “verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege, e objetiva, principalmente, impor a observância da lei nas relações do Estado com o cidadão e com a sociedade, com vistas a assegurar os direitos e garantias individuais e coletivas” (Rocha, 2011, p. 95).

Em conformidade com Rocha (Op. Cit.), o segundo componente da dimensão substantiva, o desempenho, está relacionado com a utilização dos recursos na realização das atividades públicas, ao resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos e aos efeitos e impactos das ações implementadas. Dessa forma, o desempenho caracteriza-se nos processos de *accountability* pela existência de verificações inerentes à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações de governo.

O terceiro componente da dimensão substantiva da *accountability*, a atuação ética, se refere aos valores morais do comportamento humano. De acordo com Giannetti (2001), a moral se traduz no conjunto de regras de conduta humana, admitido como válido por um determinado grupo social em determinada época. O autor segue afirmando que falar em ética significa falar na moralidade de cada indivíduo, ou ainda, é falar na perspectiva de escolha moral dos indivíduos quando decidem agir de uma ou de outra forma.

O compromisso com os princípios democráticos, quarto componente da dimensão substantiva da *accountability*, tem como princípio basilar a participação do povo no exercício do poder. A referida participação, além do querer do indivíduo de participar, depende de um ambiente político propício, ou seja, é necessário que haja condições institucionais e legais que possibilitem e, na medida do possível, fomentem a participação (Rocha, 2011). Para Arato (2002) e Ceneviva & Farah (2006), tanto o arcabouço institucional quanto o sistema político das sociedades democráticas devem prever e impor as condições necessárias à participação.

Nesse contexto, é importante investigar se nos processos de *accountability* dos Parques Estaduais do Polo Amazônico são identificados circunstâncias e resultados da participação da população na repartição e destinação dos recursos públicos, na forma de audiências públicas e assembleias realizadas em cumprimento às determinações legais (Rocha, 2011).

Com a explanação da defesa do interesse público finaliza-se a apresentação dos componentes da dimensão substantiva da *accountability*. Esse componente aponta o interesse público como um processo que possui a capacidade de estabelecer uma visão e uma direção, para um futuro desejado para a sociedade, de acordo com o desenvolvimento de um conjunto de ideias (ou ideais) orientadores desse futuro. Um processo no qual o diálogo público e a deliberação são centrais e o envolvimento dos agentes, dos políticos e dos cidadãos é fundamental.

Proceder-se-á com a evidenciação do componente Participação, da dimensão Controle Social da *accountability* vertical. De acordo com Roberts (2004), o componente “participação” do controle social decorre da ação que cada cidadão empreende no compartilhamento do poder com os agentes públicos, na expectativa de tomar decisões relacionadas à comunidade.

No que se refere a dimensão de controle social, o presente trabalho se orienta pelo estudo de Pereira e Grau (2006) no qual é preconizado que adotar mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalece o espaço público e instiga o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade, alargando a qualidade dos canais de informação da sociedade civil na esfera pública e a consciência republicana.

O controle social ou *accountability* societal, na concepção de (Smulovitz & Peruzzotti, 2018), pode ser exercido por cidadãos e organizações civis que controlam as ações dos agentes públicos na formulação e implantação das

políticas públicas. Desta forma, é razoável entender que o controle social, como uma dimensão da *accountability* vertical, se materializa por meio da participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

## 5.2 Ciclos Adaptativos 2 e 3

Para este estudo, optou-se por adotar as duas tipologias de *accountability* propostas por (O'Donnell, 1998). Concernente à *accountability* horizontal buscou-se adequação às dimensões formal e substantiva (Schedler, 1999). Os especialistas não apresentaram considerações quanto a estes elementos do *framework*, denotando alinhamento entre a proposição deste estudo e a base teórica na qual apoiou-se.

Ancorando-se nas investigações de Rocha (2011, 2013), foram definidos três componentes para a Dimensão Formal (Publicidade, Justificação e Sanção) e cinco para a Dimensão Substantiva (Conformação, Desempenho, Atuação Ética, Compromisso com os Princípios Democráticos e Defesa do Interesse Público). Houve a validação de todos os componentes pelos especialistas, visto que não receberam nenhuma observação.

A partir dos componentes, foram definidas as variáveis que por sua vez estabeleceram os critérios analisados (Apêndice A). Boa parte dos critérios analisados receberam considerações dos especialistas, que se materializaram nas sugestões de ajustes ou nas inserções de novas variáveis ou critérios para análise.

### 5.2.1 Considerações acerca do Ciclo Adaptativo 2

O painel de especialistas propiciou um grande refinamento empírico-teórico e trouxe como contribuição significativa ao *framework*, neste ciclo adaptativo 2, a necessidade de reformulações e detalhamento dos critérios de análise que foram operacionalizadas a partir dos componentes e das variáveis.

No que tange à dimensão formal da *accountability*, todos os critérios analisados, apresentados no *framework* inicial, foram reformulados e novos critérios foram definidos a partir da sugestão dos especialistas. Enfatiza-se a discordância em relação ao critério referente à cobrança de entrada nos Parques, visto que dois especialistas julgaram que o critério não se aplica enquanto, outro solicitou seu desdobramento em duas questões distintas.

A dimensão substantiva da *accountability*, também, teve reformulados quase todos os seus critérios de análise tanto com ajustes quanto com a inserção de novos critérios sugeridos pelos especialistas. Houve exceção para os três critérios decorrentes das variáveis “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”, que se mantiveram inalterados e, somente, a última recebeu sugestão para a inserção de um novo critério.

Em consonância com a orientação de Layder (1993; 1998), a partir das contribuições empíricas que emergiram da validação de todos os participantes o *framework* passou por sua primeira reformulação, Ciclo Adaptativo 2, que contou, também, com o alinhamento à estrutura conceitual já contemplada no estudo, assim como, houve a inserção de novos conteúdos a fim de embasar as proposições recebidas que passaram a integrar o *framework* reformulado.

A etapa final e empírica deste estudo, Ciclo Adaptativo 3, consistiu na validação do *framework* já reformulado, Ciclo Adaptativo 2, pelo gestor de um dos Parques Estaduais, definidos como *locus* para esta pesquisa e, também, por dois convidados (ex-servidores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA/AM).

### 5.2.2 Considerações acerca do Ciclo Adaptativo 3

As entrevistas com o gestor de um dos parques ora estudados e com dois ex-servidores da SEMA/AM trouxeram contribuição empírica no sentido de desvelar a dinâmica desenvolvida na gestão dessas UCs. Neste ciclo adaptativo, foi sugerido ajuste no critério que analisa a prestação de contas para órgãos oficiais, contemplado na variável “informação” e a inserção de um critério de análise referente à capacitação, vinculado à variável “engajamento social”.

As considerações gerais do gestor apontaram para a relevância no processo de gestão das UCs, em especial os Parques Estaduais. Houve ênfase, também, para a interação com os distintos atores que atuam para a consecução da governança nestes espaços. As ponderações dos ex-servidores apontam para a necessidade de transparência na prestação de contas, inerente à utilização de recursos do programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, e para a falta de perspectiva para a cobrança de taxas para ingresso nos parques.

De acordo com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - Funbio (2021), o programa ARPA representa “a maior iniciativa de proteção de florestas tropicais do mundo” e foi lançado pelo Governo do Brasil e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, desde o início tem o Funbio como gestor e executor financeiro. Ainda, de acordo com essa instituição “a principal meta do Programa ARPA é, até 2039, apoiar a conservação e o uso sustentável de 60 milhões de hectares, o equivalente a 15% da Amazônia brasileira” (Funbio, 2021, p. 1)

O gestor do parque respondeu, de forma escrita, a todos os critérios constantes no *framework*, dessa maneira, foram fornecidos os subsídios necessários para a realização da análise de conteúdo (Bardin, 2011; Amado, 2014). Durante a realização da entrevista, o gestor ratificou todas as informações fornecidas de forma da escrita. Houve, também, menção quanto à abrangência e completude do instrumento de coleta de dados.

As informações obtidas por meio das entrevistas com os dois convidados, mesmo que apresentadas de maneira distinta daquela utilizada pelo gestor, ainda assim, possibilitaram a análise de seu conteúdo atendendo à metodologia proposta para esta etapa da investigação e, possibilitaram a triangulação dos dados advindos de múltiplos atores. Após a consecução dos três Ciclos Adaptativos, sendo o primeiro representado pelo aporte teórico deste estudo, seguido das duas etapas empíricas, foi desenvolvido o *framework* final (Quadros 2 e 3).

**Quadro 2** - Framework Final de *Accountability* – Tipologia Horizontal

(continua)

Dimensão	Componentes	Variáveis	Critérios reformulados	Autores
Formal	Publicidade	Informação	Quais as informações e onde elas estão sendo disponibilizadas para o fim de prestação de contas junto aos órgãos oficiais de controle (Controladoria Geral do Estado - CGE, Tribunal de Contas do Estado - TCE, Ministério Público do Estado - MPE etc)?	O'Donnell (1998); Schedler (1999); Arato (2002); Graham, Amos & Plumptre (2003) Abrucio & Loureiro (2005) Ceneviva & Farah (2006); Meirelles (2007); Giannetti (2001); Nakagawa, Relvas & Filho (2008); Piotrowski & Bertelli (2010); Rocha (2011, 2013) Angélico (2012). Rodrigues & Abrucio (2019)
			Existem canais específicos de acesso à informação (site)?	
			Que tipo de informação está disponível (geral, específica)?	
			E mecanismos de acesso à informação (manual de usuário, formulários, etc.)?	
			Como a estrutura de governança estabeleceu o fluxo de recebimento e divulgação de informação sobre a prestação de contas?	
	Justificação	Ampla Defesa	Internamente como se dá a <i>accountability</i> ? Para quem é feita?	
			Quem são os gestores?	
			Como são indicados?	
	Sanção	Controle	Qual a qualificação deles?	
			É cobrada taxa de entrada?	
			Há recursos para os parques? Quanto é empregado? Há parcerias entre a comunidade e os parques? Entre outros entes públicos e os parques?	
			Existe fiscalização contábil quanto aos serviços ofertados pelos Parques?	
			Qual a periodicidade dessa fiscalização?	

Quadro 2 - Framework Final de Accountability – Tipologia Horizontal

(conclusão)

Dimensão	Componentes	Variáveis	Crítérios reformulados	Autores
Substantiva	Conformação	Conformidade Legal	Quais os mecanismos de conformidade sobre os atos de gestão?	O'Donnell (1998); Smulovitz & Peruzzotti (2018); Pereira & Grau (2006); Giannetti (2001); Rocha (2011, 2013); Orsen (2018)
	Desempenho	Eficiência	Como é feita a avaliação da relação custo-benefício na prática dos atos de gestão dos parques?	
		Eficácia	Como é feita a avaliação da consecução de objetivos e metas na prática dos atos de gestão dos parques?	
		Efetividade	Como é feita a avaliação dos efeitos e impactos advindos da prática dos atos de gestão dos parques? Há parceria com universidades para estudos/pesquisas?	
	Atuação Ética	Valores Morais	Existe a divulgação de um Código de Ética?	
			Existe algum mecanismo em relação à Política de Integridade?	
	Compromisso com os Princípios Democráticos	Participação	Quais os espaços de participação? (conselhos de gestão, reuniões públicas, escutas por meio eletrônico, consultas públicas, audiências públicas etc)	
			Há implementação de Plano de Manejo?	
			Há outros instrumentos de planejamento, como o próprio plano diretor do município, ou zoneamentos ecológico-econômicos - ZEE, plano de uso público - PUP, entre outros?	
			Há Conselho Consultivo ou Deliberativo?	
Como o conselho é composto (quantas entidades representam o governo, quantas a comunidade etc...)? Qual periodicidade das reuniões				

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Rocha (2011).

Quadro 3 - Framework Final de Accountability – Tipologia Vertical

Dimensão	Componentes	Variáveis	Crítérios reformulados	Autores
Controle Social	Transparência e Participação	Engajamento Social	De que maneira ocorre a participação social no acompanhamento e verificação das ações da gestão dos Parques?	O'Donnell (1991,1998); Grau, 2000 Smulovitz & Peruzzotti, (2000); Roberts (2004); Ceneviva & Farah (2006); Schmitter (2007); Figueiredo et al (2017); Santos (2019).
			De que maneira os mecanismos de controle social como forma de <i>accountability</i> contribuem para o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade?	
			Quais capacitações são oferecidas aos servidores? Qual periodicidade?	
	Monitoramento	Interação Social	Qual a quantidade de visitantes que o Parque recebe anualmente?	
			Qual a recorrência de repetição da visita?	
			Quais os principais motivos para a visita?	
			Qual a origem/procedência dos visitantes?	
Ouvidoria	Há algum canal para escuta ativa que possibilite aos visitantes apresentar reclamações ou sugestões?			

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Rocha (2011).

Ao encerrar este percurso constata-se, em conformidade com Matos (2021, p. 19) que se os mecanismos de governança, forem implementados adequadamente, podem “mitigar os potenciais conflitos de interesse e o oportunismo, e possibilitar o ganho mútuo entre os parceiros, induzindo à harmonia entre os interesses público e privado” e, dessa forma, vislumbra-se a boa governança para os Parques Estaduais na Amazônia, com responsabilidade e prestação de contas.

Importante ressaltar que a triangulação dos achados da fase teórica e das duas etapas empíricas deste estudo possibilitou a constatação que não há investigação aplicando à *accountability* ao Turismo. Isto posto, é legítimo afirmar que esta pesquisa deixa o seu legado ao apresentar uma profunda revisão de literatura acerca da temática

e, ainda, disponibilizar um *framework* que poderá ser adotado pelas organizações turísticas como uma ferramenta capaz de auxiliar no processo de prestação de contas.

Cabe enfatizar, também, que a completude do referido *framework* possibilita orientações para prestação de contas para todos os *stakeholders*, seja o governo, financiadores, gestores, colaboradores, assim como, para a sociedade, visto que as variáveis e os critérios analisados contemplam um vasto elenco de questionamentos que abarcam distintos contextos.

Outro ganho que o *framework* desenvolvido nesta investigação disponibiliza para o turismo é a perspectiva do fortalecimento da governança e, por conseguinte, o cumprimento dos princípios democráticos visto que a *accountability* é preconizada na Constituição Federal da República (Brasil, 1988) e por organismos multilaterais e instituições privadas, nacionais e internacionais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo desenvolver um *framework* de *accountability* para a governança em Parques Estaduais da Amazônia. A *accountability* se configura como instrumento facilitador de controle social e a partir deste estudo se insere, com ineditismo, no campo das investigações sobre o turismo.

Salienta-se que na tessitura desta investigação percebeu-se um déficit de *accountability* nos Parques estudados, uma vez que de acordo com a narrativa do gestor entrevistado não há fiscalização contábil em decorrência de não haver cobrança de ingressos para a visitação.

Defende-se neste estudo que os mecanismos de controle dos recursos, de qualquer natureza, postos à disposição da gestão pública são indispensáveis de forma a possibilitar a verificação da lisura e da ética na aplicação destes recursos e, ainda, auferir se a governança está sendo realizada de maneira eficaz, eficiente e efetiva.

Outra questão relevante a ser expressa encontra eco na fala dos dois entrevistados/convidados ao pontuarem que reconhecem que há dois momentos de prestação de contas, um para o Programa ARPA e outro para o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, mas, que ainda assim, consideram que não é assegurada a transparência necessária. Este estudo corrobora com esse posicionamento e se ressentido diante da inexistência do exercício do Controle Social, preconizado pela atual Constituição e requisito da *accountability* vertical.

Importante observar que se não há Controle Social não há como desenvolver Políticas Públicas para os Parques. Ressalta-se que estas UCs têm papel preponderante na vida das comunidades que vivem em seu entorno sendo necessário implementar Políticas Públicas como estratégia para aumentar a qualidade de vida dos moradores locais.

Ressalta-se que o *framework* foi construído a partir de um processo metodológico adaptativo com três ciclos que contou com: o extenso levantamento bibliográfico e documental para a sua construção inicial e os aportes teóricos das reformulações adaptativas em cada ciclo desse processo; a validação *framework* inicial por um painel de especialistas formado por integrantes de grupos de pesquisa vinculados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e autores que publicaram artigos sobre a temática nos últimos 5 anos; apreciação do *framework*, já validado pelos especialistas, por um dos gestores de um dos Parques investigados e por dois convidados (ex-servidores da SEMA/AM).

O *framework* teórico recebeu muitas contribuições significativas a cada ciclo adaptativo neste processo metodológico. No ciclo adaptativo 1, a primeira contribuição para o *framework* foi a apropriação de conteúdos de distintas lentes teóricas, de diversos campos de estudo sobre a Amazônia: o turismo, a governança, a *accountability* e as unidades de conservação.

Essa empreitada teve como ponto de partida a *accountability*, que ao ser tipificada deu origem às dimensões, componentes e variáveis que quando imbricadas com o turismo possibilitaram uma maior compreensão do fenômeno, assim como uma proposta do *framework* mais robusta.

No ciclo adaptativo 2, os especialistas contribuíram sobremaneira oferecendo sugestões para ajustes nas dimensões das variáveis e nos critérios de análise. Foram sugeridas, também, exclusões e inserções para os componentes destes elementos. Ajustes e aportes empírico-teóricos foram realizados de forma mais específica e direta em algumas dimensões.

O ciclo adaptativo 3 trouxe um maior aprofundamento empírico, visto que o gestor respondeu, de forma individualizada, a cada um dos critérios analisados de forma bastante detalhada, sendo de grande valia sua

contribuição para o entendimento da operacionalização das atividades desenvolvidas nos parques. O respondente não sugeriu nenhum ajuste no framework já validado pelo painel de especialistas e comentou que o framework se apresentava bastante denso e bem completo.

Ainda, no Ciclo Adaptativo 3 os dois convidados sinalizaram sobre a necessidade de capacitação para os servidores dos parques, sendo que um deles solicitou a inserção deste item como um critério de análise da variável “interação social”.

Diante disso, concebe-se que este estudo deixa como legado uma contribuição metodológica inovadora ao ser desenvolvida utilizando Ciclos Adaptativos, nas investigações sobre o turismo, em suas etapas teórica e empírica.

O framework desenvolvido poderá ser aplicado como instrumento de gestão dos parques estaduais da Amazônia à medida que contempla diretrizes que apontam para os quesitos necessários ao planejamento e à execução de atividades nestes espaços, dessa maneira, contribuirá para o processo de governança, também.

No que concerne à empiria e utilidade prática, vislumbra-se que o estudo é oportuno e contribuirá para mitigar a necessidade de entender melhor como os agentes financiadores e estimuladores do turismo aplicam seus recursos e incentivam boas práticas de governança.

O resultado da pesquisa revela que sob o enfoque prático a fase empírica deixa contribuições gerenciais relevantes e desafiadoras, como a evidenciação de lacunas no que concerne à necessidade de capacitação e de metodologias de prestação de contas que permitam ao cidadão perceber que essas informações são evidenciadas com clareza e transparência.

A principal limitação teórica deste estudo foi a mescla de conceitos e de características da governança e, também, a falta de uma definição para accountability que, de acordo com a literatura consultada, ainda, está em construção. Na etapa empírica a limitação deu-se em função do tempo demandado pela SEMA/AM para conceder a autorização para realização da entrevista, assim como, o fato de a pesquisadora ter sido autorizada, via ofício, a entrevistar apenas um gestor, dessa forma, não foi possível enriquecer o resultado com os relatos da experiência de outros gestores.

Considerando que não foram identificados estudos contemplando a accountability aplicada ao turismo e visando contribuir com esse campo de estudo, este trabalho propõe a seguinte agenda para pesquisas futuras: 1) Aplicação do framework de accountability nos parques tomados como objeto deste estudo; 2) Replicação deste estudo em outros parques, tanto no Amazonas, quanto em outros estados brasileiros e 3) Criação de indicadores de accountability que possam ser aplicados em parques estaduais de todas as unidades da federação.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: Arvate, P. R., & Biderman, C. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier. p. 75-102.
- Amado, J. (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*. 2ª ed. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1390-1>
- Amazonas (2022). *Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Amazonas (SEMA)*. Parque Estaduais. <https://doi.org/10.17143/ciaed.xviciaed.2020.62293>
- Arato, A. (2002). Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 85-103. <https://doi.org/10.1590/s0102-64452002000100004>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo - Edição revista e ampliada*. São Paulo: Edições 70.
- Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 49(3), p. 761-792. <https://doi.org/10.1590/0034-7612119279>
- Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de los Sistema*. México: FCE
- Borrini-Feyerabend, G., N., Dudley, T., Jaeger, B., Lassen, N., Pathakroome, A., Phillips, T., & Sandwith, T. (2014). Governanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123. <https://doi.org/10.2305/iucn.ch.2008.paps.2.es>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), p. 411-421. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>

- Brasil (1988). *República Federativa do Brasília*. Senado Federal, Centro Gráfico.
- Brasil, C. (2000). Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Diário Oficial da União (da) República Federativa do Brasil*. <https://doi.org/10.11606/d.2.2010.tde-13122010-160747>
- Brasil. (2002). Decreto nº 4340, de 22 de agosto de 2002. *Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências*. Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, v. 48, p. 1-7. <https://doi.org/10.47749/t/unicamp.2009.442395>
- Brasil. (2006). Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. *Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação*.
- Brasil. (2022). Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*. Recuperado de <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, 24(2), p. 30 – 50. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000600006>
- Canto-Silva, C. R., & Silva, J. S. (2017). Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. *RBTUR*, São Paulo, 11(2), pp. 347-364. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v11i2.1286>
- Ceneviva, R., & Farah, M. F. S. (2006). Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *Encontro de Administração Pública e Governança*, li. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n2p619-630>
- Cumbe, L. L., & Inácio, H. (2018). The impact of external audit on the accountability of the common fund of the Mozambique National Institute of Statistics. *Managerial Auditing Journal*, 33(6/7), p. 538-557. <https://doi.org/10.1108/maj-01-2017-1500>
- Davidson, E. J. (2005). *Evaluation methodology basics*. Thousand Oaks: Sage.
- Dreher, M. T., & Salini, T. S. (2010). Governança e políticas públicas de turismo em Gaspar, Santa Catarina. *Anais de Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL-SeminTUR*, 6. <https://doi.org/10.26512/revistace-nario.v3i4.16537>
- Duarte, A. L. F., & Zouain, D. M. (2019). Resgate conceitual de accountability: proposta de categorização a partir de estudo bibliométrico. *Revista Gestão Organizacional*, 12(2). <https://doi.org/10.22277/rgo.v12i2.4720>
- Figueiredo, S. L., Hamoy, J. A., Silva Farias, K. S., Bahia, M. C., & Meguis, T. R. B. (2017). A atividade turística em cidades médias da Amazônia, áreas naturais e o desafio da governança. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 1(27/28), p. 641-651. <https://doi.org/10.14210/rtva.v17n1.p150-178>
- Fundação Vitória Amazônica (FVA). (2020). *Oficina de prevenção de incêndios no Mosaico do Baixo Rio Negro tem nova edição*. <https://doi.org/10.26512/2014.12.d.19986>
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) (2021). *Instituto EcoBrasil*. Rio Negro, Amazônia. <http://www.eco-brasil.eco.br/28-restrito/categoria-documentos/928-rio-negro-amazonia>
- Giannetti, E. (2001). *Vícios privados, benefícios públicos?: a ética na riqueza das nações*. Editora Companhia das Letras.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. Editora Atlas SA.
- Gillespie, B., & Rogers, M. M. (2016). Sustainable Supply Chain Management and the End User: Understanding the Impact of Socially and Environmentally Responsible Firm Behaviors on Consumers' Brand Evaluations and Purchase. *Intentions Journal of Marketing Channels*. 23, p. 34–46. <https://doi.org/10.1080/1046669x.2016.1147885>
- Kaldor, M. (2003). Civil society and accountability. *Journal of human development*, 4(1), p. 5-27.
- Layder, D. (1993). *New Strategies in Social Research*. Cambridge: Polity. C. Robson.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: Linking theory and social research*. Sociological Practice, p. 1-208.
- Mapa do turismo. (2019). *Mapa do turismo brasileiro*. <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>
- Matos, N. B. (2021). *Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal*. Tese de doutorado em Ciências Contábeis. Universidade de Brasília. Brasília, Brasil. <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01514>
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos estudos*, 31(92), p. 25-40.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, p. 27-54. <https://doi.org/10.1590/s0102-64451998000200003>

- Olsen, J. P. (2018). *Accountability: Democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Brasília: ENAP. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.3186>
- Pereira, L. C. B., & Grau, N. C. (2006). *Responsabilização na administração pública*. Edições FUNDAP.
- Pereira, M. G., Silva, W. A. C., & Araújo, E. A. T. (2013). Análise da Produção Científica sobre Accountability na Área de Administração Pública. Recuperado em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos142014/369.pdf>.
- Pereira, R. R. (2011). Governança no Setor Público—origem, teorias, modalidades e aplicações. *Revista do TCU*, 122, p. 122-133.
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(6), p. 1343-1368. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000600006>
- Pires, P. S., & Rugine, V. M. T. (2018). Reconhecimento do Uso Público nos Parques Estaduais no Brasil com ênfase na visitação turística. *Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)*, 11(1). <https://doi.org/10.34024/rbecotur.2018.v11.6667>
- Pulido-Fernández, J. I., & Pulido-Fernández, M. C. (2017). *In Proposal for Indicators System of Tourism Governance at Tourism Destination Level*. Springer Science + Business Media. Dordrecht.
- Rezende, M. G. G., Queiroz, S. P. L., Oliveira, F. A., & Fraxe, T. J. P. (2017). Gestão territorial e governança ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Igapó Açu (Amazonas). *ARETÉ (MANAUS)*, 10, p. 38-49. <https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v36i2.33881>
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), p. 315-353. <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>
- Rocha, A. C. (2011). *Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*. Tese de Doutorado em Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador, Bahia, Brasil. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122013000400005>
- Rocha, A. C. (2013). Dimensões de Análise e Avaliação no Trabalho nos Tribunais de Contas. *Contabilidade Gestão e Governança*, 16(2).
- Rodrigues, C. G. D. O., & Abrucio, F. L. (2019). Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13, p. 105-120. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In: *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (pp. 182-204). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429501036-13>
- Santos, C. D. F. S. O. (2019). *Eficácia da governança de grandes e megaeventos: uma proposta para framework de análise*. Tese de Doutorado em Administração. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Pernambuco, Brasil. <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01933>
- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies, 14. <https://doi.org/10.1515/9781685854133-003>
- Schmitter, P. C. (2007). *Political accountability in 'real-existing' democracies: meaning and mechanisms*. Instituto Universitario Europeo. Firenze, Italia, Genáio. Recuperado em: [https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAc accountabilityJan07.pdf](https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAc%20accountabilityJan07.pdf).
- Simonetti, S. R. (2015). *Turismo no Rio Negro: pelos caminhos das representações sociais dos comunitários do Lago do Acajatuba e da Vila de Paricatuba (Iranduba-AM)*. 260 f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia.) - Universidade Federal do Amazonas - Manaus. <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01491>
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2-3), p. 219-237. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)e0003-y](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)e0003-y)
- Smith, B. C. (1981). Control in British Government: a problem of accountability. *Policy Studies Journal*, 9(8), p. 1163.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2018). Societal Accountability in Latin America | *Journal of Democracy*. 11(4), p. 147-158. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- Swarbrooke, J. (2000). *Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*, 1, São Paulo.
- Theóphilo, C. R., & Martins, G. D. A. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2(104-119), 25.

- Veal, A. J. (2011). *Metodologia de pesquisa em lazer e turismo*. São Paulo: Aleph, 29.
- Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. In: Pulido Fernández, J. I., López Sánchez, Y. (Ed.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones, p. 469-519. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2014.12.050>
- Virgínio, D. F., & Fernandes, L. V. (2011). Responsabilidade socioambiental na hotelaria: um estudo na via costeira de Natal, RN. *Caderno Virtual de Turismo*, 11(2), p. 220-233.
- WNTWO. (2019). *World Tourism Organization*. International Tourism Highlights. <https://doi.org/10.18111/9789284421152>
- Xavier, R. S. (2011). Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: *Encontro Nacional da ANPAD*, 35, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, p. 1-14. <https://doi.org/10.5753/er-sirj.2018.4656>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Bookman editora.
- Zhang, H., & Zhu, M. (2014). Tourism destination governance: A review and research agenda. *International Journal of e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning*, 4(2), p. 125.

---

## Informação dos Autores

### Edileuza Lobato da Cunha

Doutora em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas-UFAM. Possui MBA em Gestão Financeira, Contabilidade e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Nilton Lins. Tem experiência nas áreas de Contabilidade Pública/ Empresarial e Finanças Públicas/Corporativas. Atua como docente dos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Pós-graduação da Universidade do Estado do Amazonas-UEA. Realiza orientação de Trabalho de Conclusão de Curso (graduação e pós-graduação) e Monitoria Universitária. Desenvolve Projetos de Iniciação Científica. Participa de Projetos de Ensino, Pesquisa e Extensão. É integrante dos grupos de pesquisa: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPEP e Grupo de Estudos e Pesquisas em Contabilidade, Gestão e Finanças na Amazônia.

Contribuições: concepção da pesquisa, revisão da literatura, coleta de dados, análise dos resultados e discussão dos resultados.

E-mail: [elobato@uea.edu.br](mailto:elobato@uea.edu.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8336-0305>

### Luiz Carlos da Silva Flores

Pós-doutor pela Universidade do Algarve (Portugal), na área do Turismo, Doutor em Engenharia de Produção e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Administrador formado pela - UFSC, atualmente é professor-pesquisador do Programa de Pós-graduação em nível de Mestrado e Doutorado em Turismo, vinculado ao grupo de pesquisa HGTUR, e professor do Curso de Administração, em nível de graduação, da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, atuando nas áreas da gestão, organização, qualidade, processos, estratégias empresariais e marketing em turismo. Atualmente é editor do periódico Turismo: Visão e Ação.

Contribuições: concepção da pesquisa, análise dos resultados e discussão dos resultados.

E-mail: [luiz.flores@univali.br](mailto:luiz.flores@univali.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7747-4202>

## APÊNDICE A

## Apêndice A - Framework inicial – Ciclo adaptativo 1

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICAS	DIMENSÃO	COMPONENTES	VARIÁVEIS	CRITÉRIOS ANALISADOS		
Horizontal	Foco na relação entre agências de Estado com equilíbrio de poder	Formal	Publicidade	Informação	Quem são os Responsáveis pelos levantamentos da origem da aplicação dos recursos financeiros?		
					Quais os Veículos que compartilham as informações acerca dos recursos financeiros?		
					Como a governança gostaria de receber as informações sobre a prestação de contas?		
			Justificação	Ampla Defesa	Sobre a gestão dos Parques: O que, por que e como tem sido feito?		
					Gestores são responsabilizados por atos lesivos ao patrimônio público?		
					Sanção	Controle	É cobrado taxa de entrada?
		Há recursos oriundos de Parcerias Público Privadas (inclusive ONG's Internacionais)? Há Repasses de Programas Oficiais?					
		Existe fiscalização contábil nos Parques?					
		Há fiscalização sobre a gestão dos Parques?					
		Substantiva	Conformação	Conformidade Legal	Como é feita, nos Parques, a observância do cumprimento da lei nas relações do Estado com o cidadão e com a sociedade?		
					Desempenho	Eficiência	Como é feita a avaliação da relação custo-benefício na prática dos atos de gestão dos parques?
			Eficiência	Eficácia			Como é feita a avaliação da consecução de objetivos e metas na prática dos atos de gestão dos parques?
				Efetividade			Como é feita a avaliação dos efeitos e impactos advindos da prática dos atos de gestão e dos parques?
			Atuação Ética	Valores Morais	Quando e por quais motivos o agente público deixou de observar as condutas consideradas válidas para a sociedade, e consubstanciadas nas leis e nas normas pertinentes à sua função?		
Compromisso com os Princípios Democráticos	Participação		Como se dá a avaliação das circunstâncias e resultados da participação da população na distribuição e destinação dos recursos públicos, quando da realização de audiências públicas, assembleias, etc., em cumprimento às determinações legais?				
Defesa do interesse público	Políticas Públicas		Quais as principais Políticas Públicas implementadas?				
			Há implementação de Plano de Gestão ou de Manejo?				
		Há Conselho Consultivo?					
Vertical	Foco na relação principal-agente	Controle Social	Participação	Transparência	De que maneira ocorre a participação social no acompanhamento e verificação das ações da gestão dos Parques?		
					De que maneira os mecanismos de controle social como forma de <i>accountability</i> contribuem para o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade?		
		Controle	Visitação	Qual a quantidade de visitantes que o Parque recebe anualmente?			
				Qual a recorrência de repetição da visita?			
				Quais os principais motivos para a visita?			
				Qual a origem/procedência dos visitantes?			

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Com sua expertise, considerando o ambiente de Parques Estaduais: Você confirma a estrutura do *framework* sugerido? Há sugestões para acrescentar ou suprimir elementos?