



Caderno Virtual de Turismo
ISSN: 1677-6976
periodicocvt@gmail.com
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Brasil

GESTÃO PÚBLICA EM TURISMO: COORDENAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE INVENTÁRIO DA OFERTA TURÍSTICA

Trentin, Fábila; da Silva Fonseca Filho, Ari
GESTÃO PÚBLICA EM TURISMO: COORDENAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE INVENTÁRIO DA OFERTA TURÍSTICA

Caderno Virtual de Turismo, vol. 20, núm. 1, 2020

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115462634004>

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.20n1.2020.1768>

GESTÃO PÚBLICA EM TURISMO: COORDENAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE INVENTÁRIO DA OFERTA TURÍSTICA

Public management in tourism: coordination and communication in the process of inventory of the tourism offer
Gestión pública en turismo: coordinación y comunicación en el procedimiento de inventario de la oferta turística

Fábia Trentin
Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil
fabiatrentin@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.20n1.2020.1768>
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115462634004>

Ari da Silva Fonseca Filho
Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil
arifonseca@id.uff.br

Recepção: 06 Outubro 2019
Aprovação: 20 Março 2020

RESUMO:

A coordenação de políticas públicas tem sido amplamente discutida nas Ciências Sociais devido à dificuldade de coordenar os diferentes atores envolvidos no processo. Coordenação e comunicação são as bases teóricas utilizadas para interpretar algumas dificuldades na implementação do Projeto de Inventário da Oferta de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (IOT-RJ). Nesse sentido, o objetivo deste artigo foi compreender o processo de coordenação na execução do IOT-RJ, a fim de identificar falhas e aprendizagens no contexto do projeto. A metodologia é qualitativa, cujos dados foram coletados a partir dos relatórios do projeto e por meio de entrevistas semiestruturadas. Para analisar as informações coletadas, utilizamos os conceitos de “coordenação” e “comunicação” no âmbito teórico da gestão pública. Os resultados revelaram que as principais limitações estão relacionadas às fragilidades da coordenação vertical e horizontal e da comunicação organizacional. Os principais aprendizados identificados no projeto referem-se à compreensão da dinâmica da gestão pública com vistas à contratação por meio de licitação, execução contratual, prazos, orçamento e planejamento e articulação política à necessidade de melhores estratégias de comunicação, destacando a importância da coordenação.

PALAVRAS-CHAVE: Coordenação e comunicação, Gestão Pública, Inventário da Oferta Turística, IOT-RJ, Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT:

The coordination of public policies has been widely discussed in Social Sciences due to the difficulty of coordinating the different actors involved in the process. Coordination and communication are the theoretical bases used to interpret some problems in the implementation of the Rio de Janeiro Tourism Offer Inventory Project (IOT-RJ). In this sense, the objective of this article was to understand the coordination process in the execution of the IOT-RJ, in order to identify failures and learning in the context of the project. The methodology is qualitative, whose data were collected from the project reports and through semi-structured interviews. To analyze the information collected, we use the concepts of "coordination" and "communication" in the theoretical scope of public management. The results revealed that the main limitations are related to the weaknesses of vertical and horizontal coordination and organizational communication. The main learnings identified in the project refer to the understanding of the dynamics of public management to contract through bidding, contractual execution, deadlines, budget and planning, and political articulation to the need for better communication strategies, highlight the importance of coordination.

KEYWORDS: Coordination and Communication, Public Administration, Tourist offer inventory, IOT-RJ, State of Rio de Janeiro.

RESUMEN:

La coordinación de las políticas públicas ha sido ampliamente discutida en las Ciencias Sociales debido a la dificultad de coordinar los diferentes actores involucrados en el proceso. La coordinación y la comunicación son las bases teóricas utilizadas para interpretar algunas dificultades en la implementación del Proyecto de Inventario de Ofertas Turísticas de Río de Janeiro (IOT-RJ). En este sentido, el objetivo de este artículo era comprender el proceso de coordinación en la ejecución del IOT-RJ, a fin de identificar fallas y aprendizaje en el contexto del proyecto. La metodología es cualitativa, cuyos datos se obtuvieron de los

informes del proyecto y de entrevistas semiestructuradas. Para analizar la información recopilada, utilizamos los conceptos de "coordinación" y "comunicación" en el ámbito teórico de la gestión pública. Los resultados revelaron que las principales limitaciones están relacionadas con las debilidades de la coordinación vertical y horizontal y la comunicación organizacional. Los principales aprendizajes identificados en el proyecto se refieren a la comprensión de la dinámica de la gestión pública con vistas a la contratación mediante licitación, ejecución contractual, plazos, presupuesto y planificación y articulación política a la necesidad de mejores estrategias de comunicación, destacando la importancia de la coordinación.

PALABRAS CLAVE: Coordinación y Comunicación, Gestión Pública, Inventario de la oferta turística, IOT-RJ, Estado do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública em turismo no Brasil é direcionada, desde 2003, pela criação do Ministério do Turismo (MTUR), por meio dos Planos Nacionais de Turismo, que têm orientado a adoção de processos de planejamento e práticas gerenciais no setor público, a partir de seus instrumentos programáticos e normativos. Em 2004, com a criação do Programa de Regionalização do Turismo, o processo de planejamento do turismo foi orientado para o recorte regional. O programa retoma uma questão básica que se repete nos instrumentos programáticos desde a década de 1960, que é o inventário da oferta turística (IOT). Nesse sentido, os atores públicos estaduais do Rio de Janeiro empreenderam esforços para viabilizar recursos financeiros, técnicos e de ordem pessoal para realizar o inventário da oferta turística no estado. Para isso, foram utilizadas como argumentos a aproximação dos megaeventos e a necessidade de captar recursos financeiros para diversificar a oferta turística, via realização do IOT, tendo em vista a importância para qualquer processo de planejamento de investimentos para o desenvolvimento turístico.

As diretrizes nacionais, os megaeventos nacionais, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro, somadas à conjuntura política e econômica favoráveis naquele momento, contribuíram para que houvesse recursos financeiros disponibilizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporação Andina de Fomento, que são os financiadores internacionais.

A Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) contratou a Fundação Getúlio Vargas para elaborar os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS), que tinham como propósito a orientação de investimentos na atividade turística, no âmbito público e privado. O PDTIS teve como base o Plano Diretor de Turismo do estado do Rio de Janeiro, selecionando seis regiões com 42 municípios, dos quais 23 foram contemplados pelo Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) - Rio de Janeiro (SETUR, 2010).

Os componentes financiados pelo BID estão dispostos no Manual de Operações do Programa (MOP), PRODETUR Nacional – Rio de Janeiro e incluem: a) Apoio ao Desenvolvimento de Produto Turístico, b) Apoio à Comercialização, c) Infraestrutura e Serviços Básicos, d) Gestão Ambiental e, e) Fortalecimento Institucional. Nesse contexto, o projeto do Inventário da Oferta Turística no estado do Rio de Janeiro foi concebido pela SETUR e executado pelo Núcleo de Projetos da Faculdade de Turismo e Hotelaria que venceu o processo de licitação.

O objetivo geral deste artigo foi compreender o processo de coordenação da execução do IOT-RJ, com a finalidade de identificar as aprendizagens e falhas no contexto do Projeto de Inventariação da Oferta Turística do Estado do Rio de Janeiro-RJ (IOT-RJ). Tendo em vista o papel da gestão pública e suas articulações para auxiliar o trabalho dos coordenadores que atuaram no projeto, foram consideradas as experiências vivenciadas, a partir dos contatos feitos com os representantes da Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), agentes públicos das secretarias de turismo dos municípios envolvidos e atores locais. Para tanto, os objetivos específicos foram: identificar a relevância do papel do Estado e Municípios no processo da inventariação turística, com foco nas articulações, coordenação e o suporte para auxiliar o trabalho da pesquisa de gabinete

e de campo, sensibilizando comunidades e o *trade* turístico para adesão ao projeto; investigar, com base nos olhares dos gestores (coordenação geral e técnica) e coordenadores regionais do projeto, as limitações, dificuldades e aprendizados, a partir das experiências obtidas no desenvolvimento do projeto; e, por fim, analisar os relatos dos sujeitos envolvidos, tendo como foco a coordenação vertical e horizontal no processo de inventariação turística.

A metodologia foi estruturada com base na pesquisa qualitativa, participante, cujos dois autores relataram e analisaram suas vivências em campo, além do registro de dados por meio de entrevista estruturada com outros profissionais que participaram do projeto de inventariação da oferta turística do Estado do Rio de Janeiro, sendo estes sujeitos os gestores (coordenador geral e coordenadora técnica de pesquisa) e coordenadores regionais (seis coordenadores). As informações foram obtidas por meio da utilização de mensagens de áudio digital, gravadas pelo próprio entrevistado e encaminhadas aos pesquisadores por meio de aplicativo de mensagens. Ao compor o relatório de entrevistas para analisar as informações coletadas, foram identificadas categorias de análises, cujos dados obtidos foram cruzados com base na teoria estudada.

2. GESTÃO PÚBLICA EM TURISMO: COORDENAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Inicialmente, justificamos o uso de gestão pública como um conjunto separado da Gestão Privada que se dedica à Administração de empresas. Nesse contexto, o arcabouço base para a gestão privada não são adequados para impulsionar a Gestão Pública e, tampouco, analisá-la. A Gestão Pública não é única e exclusivamente a gestão governamental, mas também a gestão social (Dagnino; Cavalcanti & Costa, 2016). Nesse sentido, o que esperar da gestão pública do turismo?

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988, indica que a Administração Pública, direta e indireta, obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para defender o interesse público, a prestação do serviço público com eficácia, transparência e prestação de contas (Elliot, 1997). Imbuídos do compromisso constitucional que rege a administração pública (CF/88), o governo deve se articular para uma boa gestão pública, utilizando-se dos instrumentos da política pública para realizar as funções que lhes são atribuídas. Para tanto, é necessário que reúna determinadas capacidades que lhe permitam definir e manter as prioridades entre as demandas divergentes, direcionando recursos para aquelas que sejam mais eficazes no sentido de solucionar um problema público, além de coordenar objetivos conflitantes de maneira que as políticas priorizadas sejam implementadas.

Com base nesses aspectos, espera-se que o governo tenha a capacidade de assegurar a estabilidade das políticas, para que elas tenham tempo para surtir efeito. Se necessário, deve-se garantir a adaptabilidade das políticas quando as mudanças sociais, políticas e econômicas exigirem, assegurando a coerência entre diferentes âmbitos de políticas, de modo que as novas políticas sejam compatíveis com as já existentes. Por fim, atuar na coordenação dos diferentes atores que operam num mesmo âmbito de políticas, assegurando a eficiência (BID, 2007).

No contexto da gestão pública do turismo, deseja-se que o governo desempenhe funções como promover a atividade, articulando acordos bilaterais entre países, com o intuito de proteger e viabilizar o direito de viajar livremente. Assim, fomentará o aumento de divisas e potencializará o turismo como instrumento de paz entre povos (Velasco González, 2013).

É válido ressaltar que uma questão cada vez mais importante no setor de turismo é a imagem negativa deste como espoliador de destinações, considerado como um fator de mudança social adversa. Assim, mesmo que haja ganhos monetários e geração de empregos, esses são considerados ilusórios em muitas destinações (Cooper *et al.*, 2001). Portanto, cabe ao poder público se ater a essas variáveis no plano das políticas e do planejamento turístico, buscando desenvolvimento social equilibrado e responsável.

No caso brasileiro, o governo atua também como estimulador do setor privado, oferecendo condições para que empresas atuem no turismo. O papel do Estado é representado como um ator que potencializa o desenvolvimento e crescimento da atividade turística em regiões menos favorecidas, planejando e alocando infraestruturas, visando melhorar a qualidade de vida dos moradores locais e viabilizando e/ou consolidando a recepção de visitantes. Isso gera uma dinâmica econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional virtuosa com benefícios favoráveis à diminuição de diferenças regionais.

Estimular a atividade turística - por meio do fomento ao setor privado e a alocação de infraestruturas - requer normas que regulamentem os subsetores turísticos, bem como o ordenamento do desenvolvimento dos destinos, demandando a atuação do Estado em assuntos como a proteção do consumidor-turista. É importante coordenar os subsetores turísticos, com o objetivo de modernizar as empresas, e criar produtos turísticos, melhorando a qualidade e a competitividade dos destinos turísticos (Trentin, 2014; Velasco González, 2013). Nesse sentido, o governo tem atuado apoiando a criação de organismo de cooperação público-privado para o desenvolvimento de ações conjuntas, com intervenção concreta na política turística. A partir do ano de 1990, especialmente, é possível verificar as ações públicas nacionais de turismo.

O papel de coordenação é ressaltado por Velasco González (2013), Pierre & Peters (2000) e por Weaver & Rockman (1993), no qual o Estado exerce a função de coordenador frente aos objetivos conflitantes em um todo coerente. Pois, ao Estado compete o interesse coletivo, o qual deve demonstrar sua capacidade para gerir os conflitos decorrentes dos distintos interesses das diferentes forças que agem para legitimar suas demandas no âmbito das instâncias coletivas ou nas articulações de poder, que nem sempre são transparentes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também destaca a importância da coordenação das políticas públicas, incluindo a “horizontal, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal, a coordenação horizontal e vertical, entre os níveis de governo e a coordenação entre governos subnacionais” (OCDE, 2013, p. 162) como forma de melhorar os resultados das ações públicas.

A falta de coordenação reflete a natureza não cooperativa das dinâmicas do poder político. Pode ocorrer entre diferentes agências/organismo/instituições dentro do governo central e outras em nível regional ou municipal, ou mesmo entre agentes que operam em diferentes estágios do processo de formulação de políticas. Um exemplo são as dificuldades burocráticas durante a fase de implementação de uma determinada política que, muitas vezes, não são consideradas durante a fase de concepção e aprovação da formulação de políticas (Laakso, Kivimäki & Seppänen, 2007).

A coordenação é o alinhamento deliberado e ordenado para atingir metas determinadas conjuntamente. Relaciona-se à eficiência para projetar e operar mecanismos de coordenação e sua eficácia depende do grau em que os esforços empreendidos realmente produziram o efeito desejado. Ela envolve o compartilhamento de informações, tomada de decisões e resposta para unificar e ordenar os esforços dos parceiros, além de combinar os recursos dos envolvidos de maneira produtiva (Gulati; Wohlgezog & Zhelyazkov, 2012). A coordenação envolve mais tempo para concretizar uma ação, além de níveis mais altos de confiança e pouco ou nenhum acesso à área de atuação do outro, requerendo envolvimento organizacional (Himmelman, 2002).

No contexto das políticas públicas, a coordenação destaca-se na formulação e na implementação da política. Na formulação, participam atores e instituições com interesse na política a ser formulada. Na implementação, os atores podem não ser os mesmos, ainda que possam atuar por meio do controle social. A coordenação de políticas públicas também é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos, invocando a coordenação horizontal, no mesmo nível de governo, e a coordenação vertical, que compõem diferentes níveis de governo (Souza, 2018).

A coordenação vertical de políticas apresenta necessidades específicas que se relacionam com o processo de formulação e de implementação (Quadro 1).

QUADRO 1.
Necessidades e barreiras relacionadas à coordenação vertical de políticas

Necessidades específicas para coordenação de políticas verticais	Barreiras institucionais à coordenação de políticas verticais
a) A frequência com que a política ocorre e o aprendizado acumulado, de maneira que a experiência do governo em relação a determinado assunto pode direcionar para uma implementação exitosa, enquanto a in experiência tende para ser pouco exitosa; b) A especificidade de informações, pois quanto mais heterogêneo for o grupo contemplado pela política, mais informações serão necessárias; e c) A incerteza na elaboração da política pode ser amenizada caso os formuladores da política tenham acesso aos dados sobre o assunto. Quanto menos dados, mais incertezas.	a) Lacunas da coordenação ocorrem quando quem formula e quem implementa a política não podem utilizar outras instituições para se coordenarem entre si. A lacuna será menor se existirem instituições permanentes de coordenação vertical que incluam todos os atores. b) Soberania paralela - múltiplos atores com poder sobre a implementação da política: ocorre quando quem implementa a política precisa se coordenar com várias entidades que elaboraram a política além de órgãos normativos. A coordenação será mais difícil quando quem implementa a política tem que se coordenar com atores de igualmente relevantes. c) Complexidade das estruturas governamentais: quando há várias instituições e entidades que implementam a mesma política, a coordenação entre elas torna-se mais difícil.

elaborado a partir de Adam *et al.* (2019).

A implementação de políticas exige o estabelecimento de estruturas, capacidades e recursos administrativos apropriados e articulados entre si, com a finalidade de favorecer a coordenação vertical, tornando-a menos propensa à ineficácia (Adam *et al.*, 2019).

A coordenação envolve pessoas e/ou instituições em torno de um esforço ou programa específico, interagindo durante um longo período de tempo. Requer planejamento e divisão clara das funções a serem exercidas pelos membros partícipes do programa. É necessário estabelecer canais para interação e provimento da comunicação (Trentin, 2014).

Com a finalidade de garantir a coordenação e a comunicação necessária, o grupo de ação ou gestor deve-se reunir com frequência e assumir o papel na direção e tomada de decisão, reforçando os esforços em torno dos objetivos pretendidos. Essa forma de estrutura e organização sugere dois tipos de participação: uma por convite e outra por envolvimento e engajamento. A participação por convite admite que um grupo menor de pessoas forneçam a coordenação, a comunicação e realize a tomada de decisões contínuas. Por sua vez, a participação por engajamento incentiva a participação ativa em atividades que reflitam o interesse específico de um parceiro (Himmelman, 2002).

A definição da forma de coordenação deve incorporar a comunicação organizacional, com o intuito de aumentar o controle sobre os fluxos de informação, proporcionando agilidade das decisões, revisão da estrutura e melhora na capacidade. Nesse sentido, a delimitação do fluxo comunicacional garante que o processo de comunicação seja claro e objetivo, com melhor compreensão dos resultados obtidos, além de suscitar o debate e abrir canal de diálogo entre os atores sociais envolvidos (Cezar, 2018).

Em todo o processo de governo e interação com a sociedade, a comunicação exerce a função de ser a base de sustentação da dinâmica relacional, pois permite a troca dialógica entre os diferentes atores. A comunicação eficiente extrapola o caráter de divulgação e repasse da mensagem, e tem a função de estimular a sociedade a

exercer a participação ativa nos assuntos que lhe são relacionados. Nesse sentido, portanto, a comunicação é um instrumento que potencializa a relação entre os atores nas diferentes etapas do processo de construção das políticas públicas, da elaboração da agenda a implementação e avaliação (Duarte, 2009).

O desenho da estrutura do IOT em diversos níveis organizacionais e diferentes níveis de governo, a coordenação e a comunicação são importantes constructos teóricos para proceder a análise do projeto.

3. INVENTÁRIO DA OFERTA TURÍSTICA NO ESTADO DO RIO JANEIRO

A inventariação da oferta turística, segundo o Ministério do Turismo (MTUR)(2011), compreende levantamento, identificação e registro da infraestrutura de apoio ao turismo, atrativos turísticos, serviços e equipamentos. Deste modo, o inventário turístico é o documento que concentra todas as bases de informações para a finalidade de planejamento e organização do turismo. Em outras palavras, o inventário turístico pode proporcionar o conhecimento detalhado do potencial turístico que uma localidade dispõe, possibilitando, assim, a adequação das áreas de interesse que necessitem de incentivos para o seu desenvolvimento (Boullón, 2002).

Tendo em vista a adequação à realidade brasileira, a sugestão do MTUR é de que os municípios se institucionalizem, por meio do planejamento participativo e por um sistema de informação. Assim, a proposta do governo no processo de inventariação parte dessas premissas e acredita que as contribuições devam partir das populações locais, ao fornecerem informações e da coleta a ser realizada por instituições de ensino superior (IES) que disponham de cursos de Turismo. O inventário da Oferta Turística faz parte das informações turísticas como base para o planejamento. É um incentivo para que estados e municípios da federação adotem o instrumento de forma integrada, participativa e contínua para compor um Sistema Nacional de Informações Turísticas do Governo Federal (Fonseca Filho, 2014).

Ressaltamos que a realização do inventário da oferta turística é complexa pela quantidade de informações que devem ser registradas, pela logística, pelo apoio dos atores públicos e não públicos, demandando, sobremaneira, a coordenação vertical e horizontal para a obtenção de êxito.

Deste modo, a Universidade Federal Fluminense, a partir da Faculdade de Turismo e Hotelaria e seu Núcleo de Projetos, foi a IES que atendeu aos requisitos dispostos no edital de licitação referente à inventariação da oferta turística do Estado. Este edital foi aberto por iniciativa da Secretaria de Estado, Indústria, Comércio e Turismo (SETUR) e o Ministério do Turismo (MTUR), com vistas a expandir os investimentos em turismo na região Sudeste do país. Deste modo, para o PRODETUR - Rio de Janeiro, o recurso oriundo do ambiente externo foi do BID e da Corporação Andina de Fomento, contando com 60% dos recursos. No ambiente interno, a contrapartida do MTUR com a SETUR forneceu outros 40% dos recursos financeiros. Com isso, a estruturação e execução do Inventário da Oferta Turística do Estado do Rio de Janeiro foi responsabilidade da instituição licitada que desenhou o seguinte organograma e fluxo de comunicação (Figura 1).

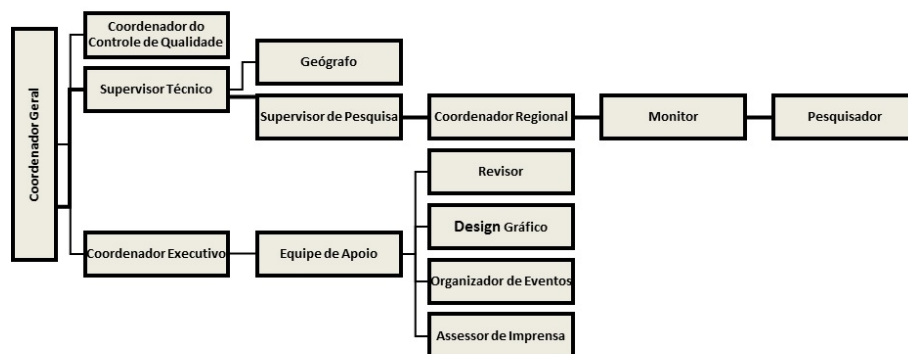


FIGURA 1.
Organograma do IOT/RJ e fluxo de comunicação
IOT, 2015.

De acordo com o organograma, ressaltamos que o foco de estudo deste artigo foi direcionado para a gestão do projeto, mais especificamente para as coordenações e a comunicação entre os sujeitos responsáveis pela operacionalização e desenvolvimento das ações, uma vez que ficou sob responsabilidade do Núcleo de Projetos da FTH da UFF. Assim, destacamos os principais sujeitos informantes para desvelar o processo de inventariação da oferta turística do estado do Rio de Janeiro pelos olhares de gestores e coordenadores regionais.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada para a construção do presente artigo foi de base qualitativa, com a coleta de depoimentos de sujeitos que vivenciaram o processo de inventariação da oferta turística do estado do Rio de Janeiro. Para compreender tal objeto de estudo, os autores optaram pela entrevista semiestruturada, com objetivo de registrar informações não sistematizadas e não disponíveis ao público para reconstruir o processo desde a contratação até a realização do trabalho de campo, tendo em vista elucidar questões acerca das dificuldades, limitações e aprendizados.

Para tanto, foram identificados e contatados, inicialmente, três sujeitos informantes, que compunham a equipe gestora pelo Núcleo de Projetos da UFF. Esses foram responsáveis pela coordenação geral, gerência do projeto e pela coordenação geral técnica. Porém, apenas representantes da coordenação geral e da coordenação técnica do projeto concordaram em colaborar e compartilhar o conhecimento acumulado ao longo da realização do IOT/RJ.

A primeira entrevista foi realizada com a representante da supervisão técnica, em São Paulo, no dia 14 de fevereiro de 2019. A segunda foi com o coordenador geral, realizada por meio digital, conforme solicitado pelo entrevistado, no dia 17 de março de 2019. A gerente do projeto que coordenava as ações da equipe de apoio não nos retornou, mesmo tendo manifestado interesse presencialmente. Ela não nos enviou as respostas por e-mail, conforme combinado, ficando assim ausente do presente artigo. Com isso, trabalharemos apenas com o conteúdo resultante das entrevistas geradas por dois gestores que estiveram na liderança do projeto IOT.

Em paralelo, iniciamos o contato com os coordenadores regionais do IOT-RJ, sendo cinco docentes da UFF (todos do Departamento de Turismo e Hotelaria) e duas da UFRRJ, uma professora do Departamento de Turismo e a outra do Departamento de Geografia. Os contatos foram feitos em período de férias escolares, fator que atrasou algumas devolutivas por parte dos entrevistados.

As entrevistas com os coordenadores regionais foram feitas nos meses de fevereiro e março de 2019, por meio de áudio digital, enviados por aplicativo de mensagens. Todas as questões foram apresentadas previamente e os sujeitos respondentes encaminharam suas respostas aos pesquisadores. Os três primeiros relatos foram iniciados pelos próprios autores deste artigo, tendo em vista que a metodologia utilizada também previu a pesquisa participante, considerando as experiências individuais dos autores que atuaram como coordenadores regionais.

Foram elaboradas 11 questões abertas, com a finalidade de identificar os conhecimentos dos coordenadores sobre a estruturação do projeto IOT, tais como as escolhas dos municípios a serem inventariados no Estado do Rio de Janeiro e as atribuições de cada um dos organismos envolvidos (MTUR, SETUR, UFF e Municípios). Buscamos conhecer a coordenação, a comunicação interna e externa do projeto, bem como as dificuldades, limitações e aprendizados obtidos com o desenvolvimento do projeto de inventariação turística. Também deixamos a questão final para comentários e sugestões, além do que foi questionado.

A partir dos relatos, identificamos algumas categorias que foram analisadas à luz das teorias apresentados neste artigo, sendo elas: conhecimentos sobre a contratação e o teor do contrato do projeto; comunicação interna (gestão do projeto); comunicação externa (divulgação do projeto no município, com destaque para os gestores do turismo municipal local, o trade turístico, comunidade em geral); presença de turismólogos na gestão do turismo local e suas participações no desenvolvimento do projeto no âmbito local e, por fim, as dificuldades, limitações e aprendizados a partir do Projeto de Inventariação da Oferta Turística.

Para maior confiabilidade de validação da pesquisa optou-se pelo uso da triangulação de dados, que consiste em usar diferentes fontes de dados, sem usar métodos distintos (Denzin & Lincoln, 2005). Assim, além das entrevistas semiestruturadas, utilizamos os relatórios de todas as fases do projeto com a finalidade de elucidar, corroborar ou mesmo contrapor possíveis distorções, finalizando a análise por meio do referencial teórico.

5. CONSIDERAÇÕES DOS GESTORES E DOS COORDENADORES REGIONAIS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE INVENTARIAÇÃO TURÍSTICA

Com a finalidade de apresentar a descrição dos dados coletados foram realizadas entrevistas com os sujeitos que vivenciaram o processo de inventariação turística no estado do Rio de Janeiro. Todos os depoimentos foram agrupados diante das categorias adotadas para análise, conforme exposto na metodologia.

5.1. Da contratação ao ingresso dos coordenadores regionais no projeto IOT-RJ

As entrevistas revelaram que o Núcleo de Projetos da Faculdade de Turismo e Hotelaria (FTH), da Universidade Federal Fluminense (UFF), a partir de um processo de licitação, foi a Instituição de Ensino Superior vencedora. Ter noção de alguns termos do processo de contratação da UFF contribui para a compreensão de algumas críticas e expectativas por parte dos coordenadores regionais, do escopo do projeto, o que estava contratualmente predeterminado e o que poderia desenvolver em termos de escolha dos municípios.

O processo burocrático da licitação à contratação é pouco conhecido pelos coordenadores regionais que são docentes e com expertise na metodologia de inventário da oferta turística. Essa lacuna de conhecimento foi suprida em parte, pelo produto 1, referente às responsabilidades da UFF, da SETUR e dos municípios na contratação, para o que foi contratado exatamente, as responsabilidades foram todas definidas de forma contratual e a UFF, por meio da FTH, executou pelo núcleo de projetos.

A SETUR, como contratante, acompanhava o cronograma, analisava os produtos gerados, avaliava-os e aprovava-os ou não. Eventualmente, solicitava ajustes previstos de acordo com o contrato. Após a aprovação dos produtos entregues, a SETUR ordenava ao BID o repasse da parcela, conforme o cronograma de execução

e pagamento apresentado no projeto. Essas atividades eram coordenadas pela SETUR, com a interlocução da Diretoria do PRODETUR na época e pela Coordenação Geral do projeto na UFF.

A atuação dos coordenadores regionais no projeto se deu a partir da realização da pesquisa de campo e não no planejamento e na definição da metodologia, fato que gerou certo descontentamento, pois alguns coordenadores regionais que foram consultados e convidados a participar do IOT, não tiveram oportunidade de colaborar na estruturação do projeto. Enquanto outros foram convidados a contribuir na pesquisa de campo e nos relatórios decorrentes da coleta de dados.

Tal fato, ocorreu devido ao tempo decorrido no processo de contratação, após o resultado da licitação, levando a coordenação do IOT a optar por um modelo mais centralizado. Informação que não foi comunicada claramente à equipe.

Uma lacuna importante na comunicação, refere-se as atividades que deveriam ser realizadas pelos coordenadores regionais. Embora os produtos 1 e 4 apresentem a estrutura da equipe, não consta a descrição das atividades a serem realizadas. No entanto, houve reuniões em que a equipe gestora sinalizou o que esperava dos coordenadores regionais.

Pelos diferentes relatos, é possível identificarmos que os coordenadores regionais se juntaram à equipe do IOT em diferentes momentos e com distintos conhecimentos e entendimento do processo de contratação, indicando a necessidade de comunicação interna ou mesmo nivelamento quanto ao histórico do projeto. Dessa forma, analisando os relatórios, é notório que o projeto já estava em andamento quando os coordenadores regionais iniciaram sua atuação no inventário da oferta turística e a pesquisa de gabinete já havia sido realizada.

5.2 A comunicação interna e externa

Ao avaliar as entrevistas realizadas com oito sujeitos que vivenciaram o Projeto de Inventariação da Oferta Turística, a categoria comunicação emergiu, sendo bastante pertinente para o entendimento das dinâmicas dos processos – seja a comunicação interna, entre gestores e coordenadores regionais, seja a comunicação externa, esta realizada entre os gestores e coordenadores regionais com SETUR, Secretarias de Turismo municipais, trade turístico e comunidade. Assim, organizamos as descrições de ambas, de modo separado, buscando a melhor sistematização das respostas.

5.2.1 A comunicação interna

A pesquisa revelou que os principais pontos críticos na comunicação interna se deram em relação as atividades que os coordenadores regionais iriam desenvolver, pois além de aparecer esse elemento nas falas dos entrevistados, ao consultar os documentos oficiais do projeto, os que foram disponibilizados por e-mail para os coordenadores, não há detalhamentos aprofundados sobre a comunicação interna. O produto 3, intitulado Plano de Comunicação, foi elaborado com ênfase no enfoque da comunicação externa por meio da marca e da identidade visual, do website, das redes sociais – *facebook, flickr, youtube* e os *blogs* regionais. Os eventos e encontros com os *stakeholders* estratégicos e assessoria de imprensa. Não encontramos nos produtos (relatórios) previstos na contratação, do conteúdo referente ao fluxo da comunicação interna.

Apesar de não constar nos relatórios, no fluxo de informação, via e-mail e grupos de WhatsApp, foram utilizados como canais de comunicação interna. Devido à quantidade de informações e a quantidade de atualizações, não foram suficientes para uma comunicação clara e objetiva.

5.2.2 Da comunicação à receptividade dos municípios sobre a realização do IOT-RJ

A representante da coordenação técnica informou, em entrevista, que deveriam ser entregues 12 produtos previstos no contrato. O produto 1 consistiu em detalhar funções que estavam escritas na licitação. O primeiro era um plano de comunicação, responsabilidade de dois profissionais do setor de comunicação e marketing, porém, apenas um permaneceu no projeto até o final, demandando apoio para a realização das atividades previstas. Este profissional tem facilidade de comunicação com pessoas e foi importante no contato com os municípios. A primeira parte do plano de comunicação estava focada em apresentar o projeto IOT-RJ aos municípios.

A primeira atividade consistia no estabelecimento de contato com os municípios. A SETUR forneceu as informações dos órgãos municipais, com os nomes dos respectivos responsáveis pelo turismo. Além disso, foi informada a ocupação dos cargos de gestão, como de secretário ou dirigente de turismo (por meio de nomeação de pessoas - não sendo, obrigatoriamente, funcionários públicos). É comum haver substituições consecutivas dos gestores e com espaços de tempo desvinculados dos mandatos, dificultando o contato além da própria disponibilidade de agenda.

Para superar as dificuldades iniciais, os gestores do IOT-RJ elaboraram um cronograma de visitas aos órgãos municipais de turismo, com a finalidade de apresentar o projeto e conseguir o apoio para a sua realização. Houve a presença de representantes da SETUR, sempre que possível, nessas ações. Dos 23 municípios, apenas o contato com o gestor de Iguaba Grande não foi estabelecido, devido à vacância do cargo. Em geral, a coordenadora técnica argumentou que os municípios foram receptivos.

Em paralelo, foi treinado um funcionário da equipe de projetos da UFF, com o objetivo de ajudar na elaboração do site e das redes sociais para facilitar a comunicação com os municípios, sociedade, SETUR e a equipe do projeto. Foram utilizados contatos com jornais como “O Globo” e “O Fluminense” para fazer a comunicação geral. As prefeituras também tinham acesso a esses meios de comunicação e vários municípios apoiaram a comunicação do projeto. O contato com a gestão pública local era necessário para a fomentar e articular a sensibilização do trade turístico.

Havia uma correspondência padrão para informar sobre o projeto e as ações de inventariação envolviam os órgãos municipais de turismo. Porém, em Niterói foi diferente, pois as ações foram feitas pela comunidade. A Empresa de Lazer e Turismo S/A (NELTUR) enviou a lista de quem poderia ser convidado e eles escolheram os convidados, encaminhando os convites por ordem institucional. A ideia foi convidar o maior número de pessoas possível, pois o trade e a comunidade precisavam estar presentes. O contato era sempre feito pela gerência de projeto do IOT, após o recebimento das listas de contatos dos municípios encaminhadas pela SETUR.

No Rio de Janeiro o contato foi feito com as associações. As listas desatualizadas e os endereços incorretos dificultaram o trabalho, pois muitas cartas (enviadas com a finalidade de estabelecer contato, comunicar e convidar para reuniões) retornaram. Para a pesquisa de gabinete também tivemos dificuldades, uma vez que alguns municípios já tinham feito a inventariação, porém, apenas Angra dos Reis e Petrópolis disponibilizaram os documentos à equipe do IOT-RJ.

Uma professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro tinha informações sistematizadas e arquivadas a partir de trabalhos realizados anteriormente e disponibilizou-as ao projeto. Em Niterói, a NELTUR tinha um antigo inventário turístico feito em parceria com Centro Universitário Plínio Leite. A supervisora de pesquisa argumentou que se os inventários estivessem disponíveis ou acessíveis à pesquisa, eles teriam auxiliado na atualização dos dados a partir de uma referência anteriormente registrada e sistematizada.

Na pesquisa de campo, houve muita dificuldade pela falta de informação por parte das pessoas que receberiam os pesquisadores para responderem os formulários de coleta de dados, pois os coordenadores regionais foram informados que os *stakeholders* locais saberiam que a coleta de dados iria ocorrer nos

municípios nas datas que foram definidas. Porém, os coordenadores, ao chegarem nos destinos turísticos para o trabalho de campo, encontraram outra realidade em alguns estabelecimentos.

5.2.3 O contato com os municípios para operacionalização do IOT-RJ

A primeira dificuldade encontrada nas articulações com gestores municipais foi localizá-los e mobilizá-los para o desenvolvimento do projeto IOT, pois a maioria dos municípios não têm suas estruturas organizadas. A missão da equipe gestora do IOT era mobilizar todos os representantes locais dos municípios, tendo em vista a intenção de cooperação no processo de inventariação turística. Outro ponto a ser destacado foi a limitação orçamentária do projeto para investir na divulgação, de forma a mobilizar de modo mais amplo o trade turístico. Em casos pontuais, o despreparo de alguns gestores também dificultou o entendimento do projeto. Inicialmente, tinha uma equipe de comunicação responsável por estabelecer e manter todos os canais de comunicação com a gestão municipal, com a SETUR e com equipe de operação do projeto IOT. Pelo projeto, foram definidas as marcas, as imagens institucionais do projeto, desenvolvidos sites, blogs e mídias sociais, objetivando potencializar a comunicação e a participação do trade de todos os municípios envolvidos.

Antecedendo as pesquisas de campo, em todos os municípios pesquisados, foram feitas diversas ações de mobilização, tais como reuniões preliminares com os representantes do trade, chamadas nos meios de comunicação existentes e mensagens por e-mails nos mailings fornecidos. Indagado sobre o que foi apresentado para eles e que tipo de apoio era pedido para auxiliar os coordenadores e pesquisadores durante a pesquisa de campo, o coordenador geral do projeto informou que durante as reuniões nos contatos diretos e nos mailings enviados, tanto pela equipe IOT como pelas equipes da SETUR e da TURISRIO, era solicitado o apoio na divulgação e na recepção dos pesquisadores. Nas reuniões preliminares era apresentado o projeto como um todo, o que seria inventariado no município, a metodologia e qual a participação do trade e, ainda, complementou que as presenças da SETUR e da TURISRIO eram permanentes e constantes nas reuniões.

Referente ao contato com gestores municipais, no início do projeto, alguns membros da equipe do projeto perceberam desconfiças pontuais de alguns gestores. Ao longo do projeto e, por conta dos percalços e das interrupções, essas desconfiças e desalinhamentos foram sendo mais frequentes e acabaram por prejudicar efetivamente a condução do projeto[1].

5.3 (Des)interesse e desconhecimento: resistência em aderir ao projeto

No município de Niterói muitos estabelecimentos não estavam sabendo do projeto, havia muitas agências que eram *home office* e muitos não se interessavam em participar, por não entender o que é o projeto. Afirmavam que atendiam apenas moradores e não turistas, portanto, não queriam participar. O setor de eventos também foi um problema, pois muitos empresários se recusaram a participar (podemos encontrar explicações desse comportamento por falta de conhecimento, interesse, receio de expor dados da empresa, dentre outros). Os estabelecimentos da área de restauração acabaram ajudando bastante e ficou claro que existiram problemas na comunicação pela falta de canais para acessar os estabelecimentos a serem inventariados.

No Rio de Janeiro, a ABIH fez trabalho intenso para auxiliar o projeto. Houve muitas dificuldades em desenvolver a inventariação em parques, pois estavam em greve e houve resistência por parte de funcionários. Foram aproximadamente três semanas de negociações para obter as permissões para realizar o trabalho nestas localidades. Houve caso de pesquisadores sendo colocados para fora de unidade conservação municipais durante a aplicação da pesquisa, prejudicando a coleta de dados. Porém, outros problemas também limitaram a inventariação de unidades conservação como o Parque Estadual do Mendanha, devido à ocorrência de

tiroteio, além do Parque Estadual da Pedra Branca, que não tinha funcionários à disposição para atender os pesquisadores.

6. ANÁLISES

Analizando os resultados das entrevistas, os relatórios enviados à SETUR e sua relação com o embasamento teórico, concluímos que os principais problemas indicados pelos entrevistados estão centralizados no processo de coordenação, vertical e horizontal, e na comunicação entre os diversos níveis operacionais do projeto. A falta de coordenação ou coordenação deficiente entre o processo de formulação e de implementação de determinada política é indicada na bibliografia como déficits no desenho de ambos os processos. A coordenação vertical busca a interação entre os formuladores e implementadores da política, visando estabelecer o fluxo de informação a respeito dos efeitos da política quando implantadas (Trein, Meyer & Maggetti, 2018; Lindquist, 2006).

É importante considerar que o projeto IOT-RJ surge de um pacote desenhado para obtenção de recursos do BID, para o suprimimento de determinadas demandas, em função da estruturação da cidade e do estado do Rio de Janeiro para receber os megaeventos, o Mundial de Futebol e os Jogos Olímpicos Rio 2016, e captar mais turistas nesses períodos.

Entendemos a necessidade da coordenação vertical, pois o projeto IOT-RJ integra um conjunto de ações delineadas pela SETUR com os municípios para apresentar uma proposta ao BID. Assim, temos uma instituição para financiamento supranacional, o BID, o governo do estado do Rio de Janeiro via SETUR, a interlocução do MTUR para viabilizar a realização de projetos em 23 municípios. O período em que foram feitas as articulações e tratativas iniciais, até a sua concretização, levou alguns anos. A SETUR foi criada em 2010, atendendo a necessidade de se ter um instrumento organizativo dentro da administração pública direta. Essa fase envolveu a comunicação e informação da SETUR com BID e da SETUR com os municípios.

O processo de licitação e contratação da UFF para a realização do IOT-RJ teve início em 2013, enquanto a liberação do recurso começou em 2015, após a tramitação e assinatura do contrato. Nesse período, os representantes estaduais e municipais eram outros, devido ao ciclo das eleições. A própria equipe do projeto teve alterações desde a sua primeira versão até o início das atividades, o que requer algum tempo para a nova equipe se integrar aos projetos em execução. Nesse sentido, o trabalho de comunicação e informação realizado anteriormente fica muito prejudicado. Qualquer movimento de coordenação anterior, na substituição dos membros, também apresenta perdas irreparáveis de conteúdo e tempo. Como os coordenadores regionais se somaram ao projeto em momentos diferentes, as informações se perderam ou ficaram confusas e pouco claras. Embora houvesse material, nem sempre eles foram disponibilizados ou mesmo lidos. Por outro lado, os prazos da gestão pública e os prazos assumidos com BID também começaram a ser contabilizados.

Esse cenário levou a uma pressão para o início do projeto e a apresentação dos primeiros produtos, atendendo a forma de atuação e repasse de recursos. Em virtude das dificuldades, a equipe contratada iniciou uma fase denominada de “pesquisa de gabinete”, que envolveu o registro de informações prévias que seriam convalidadas e atualizadas no campo. A coordenação geral e a supervisão técnica do projeto atuaram diretamente com a equipe de pesquisadores e monitores, em uma fase anterior à contratação dos coordenadores regionais. Esse fato influenciou a rotina e o fluxo de relação estabelecido antes e após a presença dos coordenadores na pesquisa de campo.

O fluxo de comunicação e informação internos foi fortemente influenciado por essa fase do projeto, pois, no momento em que os coordenadores regionais se juntaram ao IOT-RJ, já havia um fluxo estabelecido, que nem sempre foi interrompido para um novo desenho, agora com a presença de outras pessoas em outro nível hierárquico.

No momento em que os coordenadores regionais foram incorporados à execução do IOT-RJ, o planejamento e a implementação já haviam iniciado, ficando para eles a operacionalização do IOT-RJ,

planejando apenas a logística e a dinâmica de como os pesquisadores iriam se organizar no campo, visando otimizar os recursos e os resultados esperados. Assim, reitera-se a necessidade de uma coordenação vertical capaz de melhorar o arranjo necessário e eficaz para colocar as políticas em prática efetivamente (Adam *et al.*, 2019).

No momento em que os coordenadores regionais, os monitores e os pesquisadores iniciaram a pesquisa de campo, identificaram uma lacuna quanto à atividade que foi designada ao município, que previa a divulgação e sensibilização do trade turístico e dos residentes sobre a realização do IOT-RJ. A não realização efetiva dessa interlocução dificultou e/ou atrasou a coleta de dados durante a pesquisa de campo, pois em muitos municípios, quando a equipe começou a visitar os locais para preencher os formulários da oferta turística, muitas pessoas não os receberam pelo desconhecimento. Ainda, pelo medo de estarem sendo monitorados e serem penalizados de alguma forma por organismos de fiscalização do município ou estado, por exemplo.

A tecnologia associada a falta de infraestrutura de comunicação foi um fator limitante, considerando a opção pelo uso de equipamentos como tablets e a necessidade de acesso à internet, como é esperado para a realização de pesquisas no século XXI com o aparato tecnológico disponível. Internamente, a opção pelo uso de planilha em detrimento de um banco de dados que pudesse gerar relatórios mais precisos foi limitante, por impor o retrabalho todas as vezes que havia falha e se perdiam dados já coletados e validados. Isso demandou a criação de planilhas paralelas, controladas pelos coordenadores regionais e os seniores, como forma de minimizar o retrabalho e controlar as perdas.

Nesse contexto, ressaltamos que os principais aprendizados estão diretamente relacionados à coordenação vertical e à comunicação, além de outros secundários, que se correlacionam ao que foi identificado ao longo do trabalho. Apresentamos a seguir a síntese dos aprendizados:

Principais:

A) Gestão pública: a dificuldade de operacionalizar, no contexto da dinâmica da gestão pública extramuros da universidade e seus entraves burocráticos e políticos, gerou aprendizado ao reconhecer a necessidade de conhecimentos específicos além da habilidade política; o tempo ideal e o tempo real para realização das atividades tornam-se incompatíveis exigindo resiliência da equipe e adaptação do desenho da implantação do projeto; o projeto de inventariação da oferta turística do estado do Rio de Janeiro fez despertar o aprendizado por parte da equipe gestora sobre o quanto estamos preparados ou não para gerir as dificuldades que surgem para além da expectativa e do planejamento, porque durante o processo de consolidação da pesquisa de campo diversas variáveis como a crise econômica do estado do Rio de Janeiro, dos municípios, da iniciativa privada, com diversos estabelecimentos fechados por falência ou mesmo pela redução de colaboradores ou horário de funcionamento;

B) Coordenação: a dificuldade da coordenação vertical pelos padrões de comunicação não institucionalizados, pelo desenho hierárquico do projeto e da desarticulação entre formuladores e implementadores da política, além da troca das pessoas que participaram das distintas etapas do mesmo processo ressaltam que, internamente, o desenho em vários níveis hierárquicos não foram a maneira mais efetiva para gerenciar um projeto com muitos municípios e pessoas internas e externas envolvidas; a dificuldade de coordenação vertical com os atores externos ao projeto gerou aprendizado quanto à necessidade de adotar padrões mais institucionalizados de comunicação e coordenação e respeitá-los, além de desenhar estruturas menos hierárquicas e mais descentralizadas - decisões e operacionalização – pode favorecer o engajamento e diminuir as lacunas entre atores internos e externos;

Secundários

C) Metodologia e recursos tecnológicos: o uso de tecnologias adequadas para a inventariação turística, buscando melhores possibilidades, ainda que a viabilidade econômica supere o esperado; a necessidade de revisar a metodologia de inventário sugerida pelo MTUR, tendo em vista a real necessidade dos dados solicitados e a grande diversidade de estabelecimentos e destinos turísticos brasileiros; assim, a descentralização das decisões pode trazer outras opções para superar os desafios.

D) Acadêmicos e profissionais: a integração entre docentes das distintas instituições de ensino superior em turismo das universidades públicas do estado do Rio de Janeiro de atuarem em conjunto com estudantes e profissionais egressos de diferentes instituições públicas.

E) Informalidade e violência: a informalidade de diversos estabelecimentos de turismo, que por medo de fiscalização não aderiram ao inventário; a violência urbana que em determinadas regiões impedia a atividade turística e, conseqüentemente, a coleta de dados pelos pesquisadores e a própria segurança destes em campo, especialmente nas cidades maiores com altos índices de violência, foram adversidades a serem consideradas na realização dos próximos inventários que não estavam previstas nos termos contrato.

Considerando os elementos do Quadro 1, concluímos que diferentes atores envolvidos no projeto do IOT-RJ tiveram que administrar e gerenciar as necessidades e barreiras da coordenação vertical da política pública (Quadro 2).

QUADRO 2.

Necessidades e barreiras relacionadas à coordenação vertical de políticas identificadas no IOT-RJ

Necessidades específicas para coordenação de políticas verticais	IOT-RJ		Barreiras institucionais à coordenação de políticas verticais
a) A frequência b) A especificidade de informações c) A incerteza na elaboração da política.	Frequência não foi a primeira vez que foi realizado inventário da oferta turística no estado do Rio de Janeiro, mas a primeira vez realizado simultaneamente em 23 municípios. Muitos municípios com características heterogêneas. Inexistência ou poucos dados existentes e sistematizados sobre oferta turística. Inexistência de dados ou falta de acesso a dados registrados, mas não sistematizados.	As lacunas na coordenação retratam a inexistência de um órgão de coordenação vertical e vários atores participando em diferentes etapas do projeto. Poucos atores com poder centralizado, cujo contrato era extrapolado demandando habilidade política. Uma única instituição contrata para implantar o projeto, mas com muitos níveis hierárquicos e decisão centralizada.	a) Lacunas da coordenação b) Soberania paralela c) Complexidade das estruturas governamentais

O projeto IOT-RJ esbarra nas lacunas existentes no processo de coordenação e o modelo desenhado ressalta as dificuldades já relatadas. Portanto, concluímos que, em projetos com essa magnitude e complexidade, a gestão deve direcionar esforços para minimizar a verticalização e incentivar a horizontalidade, pois o desenho organizacional do IOT foi inspirado no modelo do MTUR de acordo com o estabelecido nos termos contratuais solicitados pela SETUR - RJ, com muitos níveis hierárquicos, havendo falhas de comunicação por conta da coordenação vertical.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como finalidade compreender o processo de coordenação e comunicação, tendo como objeto de estudo a execução do Projeto Inventário da Oferta Turística do Estado do Rio de Janeiro (IOT-RJ) aplicando a teoria de Adam *et al* (2019) para avaliar as necessidades e barreiras relacionadas à coordenação vertical de políticas no processo de coordenação e comunicação de projetos de políticas públicas.

A intenção do estudo foi relacionar as teorias sobre políticas públicas, tendo o foco de identificar e analisar as falhas e aprendizados no contexto do projeto. A coordenação e a comunicação compuseram o embasamento teórico utilizado para compreendermos as dificuldades na implementação. Para tanto, buscamos por meio da metodologia de caráter qualitativo, com base na pesquisa participante, envolver todos os sujeitos que vivenciaram a inventariação turística do estado, dando voz aos gestores, coordenadores regionais, dentre os quais estão os próprios autores deste artigo. Por meio das vivências em campo, registros de dados coletados pelas entrevistas semiestruturadas com os profissionais que participaram dos diferentes estágios do projeto, foi possível analisar as informações coletadas, visando elucidar questões acerca da coordenação vertical e comunicação, a partir dos relatos sobre as dificuldades, limitações e os aprendizados.

Os resultados revelaram que as principais limitações se referem às fragilidades da coordenação vertical e horizontal e da comunicação organizacional. Os aprendizados foram identificados como a busca por melhores estratégias de comunicação, a experiência acadêmica e profissional proporcionada; revisão do uso de metodologias e recursos tecnológicos; compreensão da dinâmica da gestão pública, tendo em vista a contratação por meio de licitação, execução contratual, prazos, orçamento; planejamento, conhecimento técnico e articulação política.

A contribuição do artigo reitera as lacunas já identificadas na coordenação vertical e na comunicação existente em estudos de outras áreas, com o foco na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo quando há distintos atores de diferentes níveis governamentais. Quanto ao desenho do projeto, destacamos as contribuições referentes à coordenação vertical dos diferentes atores e instituições envolvidos no projeto IOT-RJ, que dificultou a implementação e, possivelmente, o resultado esperado; e a segunda refere-se à reprodução de modelos hierárquicos e centralizados de tomada de decisão, que geraram insatisfação por parte dos coordenadores regionais, por exemplo. A abertura para a participação dos coordenadores regionais quanto ao desenho e a superação das dificuldades encontradas quanto à tecnologia, poderia ter aberto caminho para outras soluções que propiciassem resultados, mais ágeis, com menos esforço e mais efetivos.

Os caminhos para pesquisas futuras apontam para a necessidade de se aprofundar na temática da coordenação (vertical e horizontal) e comunicação na gestão pública em turismo e, ainda, um maior aprofundamento teórico e metodológico sobre a inventariação da oferta turística. Essas temáticas trabalhadas no artigo ainda apresentam restritas produções teóricas na área de conhecimento do turismo, havendo lacunas e necessidades de avanços, inovações e apresentação de soluções para melhorias dos processos de coordenação, sobretudo a vertical.

REFERÊNCIAS

- Adam, C.; Hurka, S.; Knill, C., Peters, B. G.& Steinbach, Y. (2019). Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.
- BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2007). A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. - Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID.

- Boullón, R.C. (2002). Planejamento do Espaço Turístico. Bauru, SP: Edusc.
- Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nos 1/1992 a 93/2016, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. – 50. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série textos básicos; n. 139 PDF).
- Brasil, Ministério do Turismo. (2006). Projeto Inventário da Oferta Turística. Brasília: Ministério do Turismo.
- Cezar, L. C. (2018). Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. *Revista de Administração Pública*. 52(1):52-70, jan. - fev.
- Cooper, C. *et al.* (2001). Turismo, princípios e prática. 2 ed. Porto Alegre: Bookman.
- Dagnino, R.; Cavalcanti, P. A. & Costa, G. (Orgs.). (2016). Gestão Estratégica Pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (2005). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 1 – 32.
- Duarte, M. Y. M. (2009). Comunicação e cidadania. In: DUARTE, J. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Elliot, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge.
- Fonseca Filho, A. S. (2014). O planejamento turístico: inventário turístico. In: Fonseca Filho, A. S.; Fogaça, I. De F. Planejamento e organização do turismo. 1 ed. Rio de Janeiro: Cederj, 2, 49-70.
- Gulati; Wohlgezogen & Zhelyazkov, P. (2012). The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances. *The Academy of Management Annals*. 6, 531-583.
- Himmelman, A. T. (2002). Collaboration for a Change: Definitions, decision-making models, roles, and collaboration process guide. Himmelman Consulting: Minneapolis.
- IOT. (2013). Produto 01 – Plano de Trabalho. Contrato nº 002/2014. Projeto de inventário da oferta turística dos 23 destinos turísticos do Estado do Rio de Janeiro, contemplados no PRODETUR/RJ.
- IOT. (2015). Produto 01 – Plano de Comunicação. Contrato nº 002/2014. Projeto de inventário da oferta turística dos 23 destinos turísticos do Estado do Rio de Janeiro, contemplados no PRODETUR/RJ.
- IOT. (2016). Produto 01 – Diagnóstico da Oferta Turística. Contrato nº 002/2014. Projeto de inventário da oferta turística dos 23 destinos turísticos do Estado do Rio de Janeiro, contemplados no PRODETUR/RJ.
- Kunsh, M. M. K. (2018). A comunicação estratégica nas organizações contemporâneas. *Media & Jornal: Comunicação Estratégica Institucional e Organizacional*. 18 (33).
- Laakso, L.; Kivimäki, T. & Seppänen, (2007). M. Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement (CTS – Conflict Transformation Service). *Studies in European Development Co-operation Evaluation*. 6 European Union April.
- Lindquist, E. (2006). Organizing for policy implementation: The emergence and role of implementation units in policy design and oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8 (4), 311–324.
- Ministério do Turismo (2011). Inventário da Oferta Turística. Brasília: Recuperado em 15 de outubro, 2019, de Ana Clévia Guerreiro Lima (Coordenador). http://inventario.turismo.gov.br/invtur/downloads/formularios/inventariacao_da_oferta_turistica.pdf
- Neiva, F (2018). Comunicação das Organizações: Um olhar sobre a importância da Comunicação Interna. *Media & Jornal: Comunicação Estratégica Institucional e Organizacional*. 18 (33).
- OECD. (2013). Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes. in Relatório territorial da OCDE: Brasil.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MCMillan Press.
- SETUR. Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. (2010). Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Rio de Janeiro.
- Souza, C. (2018). Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap.

- Trein, P., Meyer, I.&Maggetti, M. (2018). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis*,
- Trentin, F. (2016). Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. 14 (3). Special Issue. p. 645-658
- Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. *In*: Pulido Fernández, J. I & López Sánchez, Y. (Eds.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones, 469–519.
- Weaver, K. R.&Rockman, B. (1993). *Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.

NOTAS

[1] Com a interrupção do fluxo regular de pagamento, a equipe envolvida na comunicação teve de ser readequada, tendo que no final ser desmobilizada.