



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GUILHERME SEVERINO HOLANDA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROBLEMA DA SECA: UM ESTUDO DE
CASO NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS**

FORTALEZA

2022

GUILHERME SEVERINO HOLANDA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROBLEMA DA SECA: UM ESTUDO DE CASO
NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

FORTALEZA

2022

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

H669p Holanda, Guilherme Severino.
Planejamento estratégico e o problema da seca : um estudo de caso no Departamento Nacional de Obras contra as Secas / Guilherme Severino Holanda. – 2023.
74 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Maria de Nazaré Moraes Soares.

1. Seca. 2. Políticas Públicas. 3. Planejamento Público. 4. Planejamento Estratégico. I. Título.
CDD 320.6

GUILHERME SEVERINO HOLANDA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROBLEMA DA SECA: UM ESTUDO DE CASO
NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Helena Stela Sampaio
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À Deus.

À minha querida avó Ednar, mulher guerreira e nordestina, que mesmo que não possa mais compreender as palavras, estaria orgulhosa do que me tornei.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francilene e Márcio e a minha querida avó, Ednar por sempre terem me incentivado a estudar, sempre se esforçando para garantir que eu tivesse acesso a um ensino de qualidade e pudesse ser um profissional competente. Obrigado pelo incentivo, pelas orações, preocupações, conselhos e escuta em momentos de descrença na minha capacidade. Ao meu irmão, Gabriel, por buscar me apoiar e me incentivar por meio de suas brincadeiras.

A todo o corpo docente do curso de Gestão de Políticas Públicas pela sensibilidade, o cuidado e o zelo pela educação na formação de profissionais não apenas capacitados tecnicamente, mas crítica e humanamente competentes. Em especial, à banca examinadora, formada pela Prof. Dr. Suely Chacon, Prof. Dr. Helena Sampaio, exemplos de profissionais apaixonadas pelo ensino e que muito contribuíram com os conhecimentos adquiridos e à Prof. Dr. Nazaré Soares pela excelente orientação e suporte necessário não apenas na formulação deste trabalho, mas durante toda a graduação.

Aos membros da Coordenação de Gestão e Planejamento Estratégico do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), pela disponibilidade e auxílio durante a realização da pesquisa, com informações, orientações, sempre de bom grado e simpatia. Além disso, pela oportunidade de contribuir com a minha formação profissional, a paciência em ensinar e no compartilhamento de bons momentos vividos.

Aos amigos que realizei durante a vida acadêmica, que fizeram com que os momentos difíceis, as dúvidas e os problemas fossem superados juntos, com muito riso, alegria e esperança. Em especial, à Lara Rangel por vivenciar junto comigo este momento de forma mais próxima, sempre buscando me fazer o lado bom das coisas, me acalmar e agir de forma otimista diante dos desafios.

Ao meu amor, por ter suportado minhas crises, por estar do meu lado sempre e me oferecer momentos de paz quando as coisas não pareciam se encaixar ou fazer sentido. Sou eternamente grato por tudo que você fez e faz, em todas as áreas da minha vida. Sem o seu apoio este trabalho não seria possível.

Às amigas Maria Izamar e Laura Petrola que contribuíram indiretamente para que fosse possível realizar este trabalho com momentos de descontração, conselhos e fé em mim.

A secular luta do sertanejo para sobreviver em um ambiente de escassez relativa de água e de pobreza abundante é a base para o fortalecimento do poder político tanto local quanto central, esteja ele na mão de quem estiver, valha-se ele de um discurso arcaico de coação ou moderno de persuasão (CHACON, 2013, p. 160).

RESUMO

O problema da seca no semiárido nordestino brasileiro constitui-se um problema público complexo por não apenas estar associado com a escassez hídrica, mas com outras problemáticas como a fome, a desigualdade social e a concentração territorial. Esta complexidade exige que instituições públicas responsáveis pela minimização desses efeitos, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), adotem o planejamento estratégico visando viabilizar a implementação de políticas públicas, em meio às instabilidades políticas, econômicas e sociais que o setor público constantemente é submetido. O presente trabalho busca analisar o ciclo do planejamento estratégico vigente no DNOCS ao implementar políticas públicas de enfrentamento à problemática da seca no semiárido nordestino. A pesquisa trata-se de um estudo de caso conforme Yin (2001) e tem caráter qualitativo exploratório, com a utilização de dados documentais, bibliográficos e obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores do planejamento estratégico no DNOCS, analisados pela análise de discurso de Orlandi (2010). A análise demonstrou que a gestão do planejamento estratégico traz um alinhamento importante das políticas públicas como orientadoras da ação da autarquia, mas sua gestão não possibilita a implementação de políticas públicas, pelo foco demasiado na documentação de resultados em virtude dos recursos econômicos e na centralização da sua elaboração na alta cúpula administrativa. A partir da análise dos discursos dos gestores foram identificados que esses problemas estão relacionados com a falta de especialização mais aprofundada na área de políticas públicas e a departamentalização verticalizada, podendo ser superados com a promoção de uma formação continuada nesta área e de reuniões e audiências periódicas com os funcionários e representantes dos beneficiários dessas políticas.

Palavras-chave: Seca; Políticas Públicas; Planejamento Público; Planejamento Estratégico;

ABSTRACT

The problem of drought in the Brazilian northeastern semi-arid region is a complex public problem because it is not only associated with water scarcity, but with other problems such as hunger, social inequality and territorial concentration. This complexity demands that public institutions responsible for minimizing these effects, such as the Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), adopt strategic planning aimed at facilitating the implementation of public policies, amid the political, economic and social instabilities that the public sector faces is constantly submitted. The present work seeks to analyze the current strategic planning cycle in the DNOCS when implementing public policies to face the problem of drought in the northeastern semi-arid region. The research is a case study according to Yin (2001) and has an exploratory qualitative character, with the use of documentary, bibliographic and obtained through semi-structured interviews with the managers of strategic planning in DNOCS data, analyzed by discourse analysis by Orlandi (2010). The analysis showed that the management of strategic planning brings an important alignment of public policies as guides for the action of the autarchy, but its management does not allow the implementation of public policies, due to the excessive focus on documenting results due to economic resources and the centralization of its preparation at the top administrative level. Based on the analysis of the managers' speeches, it was identified that these problems are related to the lack of deeper specialization in the area of public policies and the vertical departmentalization, which can be overcome by promoting continuous training in this area and periodic meetings and hearings with employees and representatives of the beneficiaries of these policies.

Keywords: Drought; Public Policies; Public Planning; Strategic Planning.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 01	Fases do planejamento estratégico	25
Quadro 01	Elementos e zonas da matriz SWOT	28
Quadro 02	Categorias, dimensões e fontes para análise	38
Quadro 03	Missão, visão e valores do DNOCS conforme os PEÍ's	43
Quadro 04	Organização da perspectiva da Sociedade do PEI 2017-2020	47
Quadro 05	Organização da perspectiva dos Resultados Institucionais do PEI 2021-2024	50
Quadro 06	Organização da perspectiva dos Processos Internos do PEI 2021-2024	51
Quadro 07	Perspectivas, objetivos estratégicos, metas e indicadores relacionados no PEI 2021-2024	53

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS	09
1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema e justificativa da pesquisa	13
1.2 Objetivos do estudo	14
1.3 Aspectos metodológicos gerais e estrutura do trabalho	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 A seca como objeto do planejamento público	16
2.2 A incerteza e o risco como agentes precursores do planejamento estratégico	23
2.3 A adoção das ferramentas do planejamento estratégico na gestão pública	30
3 SUPORTE METODOLÓGICO	36
3.1 Tipologia da pesquisa	36
3.2 Características da amostra	37
3.3 Categorias de análise	37
3.4 Procedimentos para a coleta dos dados e para a análise de dados	38
4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	40
4.1 A inserção do planejamento estratégico no DNOCS	40
4.2 O processo de elaboração dos planos estratégicos executados no DNOCS	42
4.2.1 <i>Identidade Organizacional</i>	42
4.2.2 <i>Diagnóstico Estratégico</i>	45
4.2.3 <i>Instrumentos Prescritivos e Quantitativos</i>	46
4.2.4 <i>Controle e Monitoramento</i>	52

4.3 Limites e possibilidades no processo de gestão dos planos estratégicos do DNOCS ..	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
5.1 Síntese das respostas aos objetivos	60
5.2 Contribuições teóricas e empíricas da pesquisa	62
5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	63
6 REFERÊNCIAS	64
7 APÊNDICES	73
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADO COM OS GESTORES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO DNOCS	73
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO	74

1 INTRODUÇÃO

Marcada por uma constante luta para a sua sobrevivência em um ambiente imerso em dificuldades relativas à escassez periódica de água, a história do semiárido nordestino e o sertanejo resistem no tempo aos conflitos e interesses políticos que os permeiam, em que, conforme conveniência e oportunidade, atuam sazonalmente na formulação de políticas públicas voltadas para esta população (CHACON, 2013).

Isto decorre, pois sendo ocasionada por relações geográficas e climáticas, a problemática da seca foi percebida e difundida pelas elites sertanejas como aspecto incontrolável e de “infortúnio” passíveis de serem minimizados apenas por meio da ação emergencial, apropriando-se dos recursos e obras que eram realizadas (CASTRO, 1991). Desta forma, para Silva (2006) a formulação de políticas públicas para o combate desta problemática foram orientadas por três dimensões: a finalidade da exploração econômica, o proveito político das elites políticas e econômicas regionais e a visão fragmentada e tecnicista da realidade local.

Neste âmbito, a partir de 1909, em Fortaleza, a criação da Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS) destaca-se como um dos principais órgãos de institucionalização dessas políticas, decorrido das demandas sociais, políticas e econômicas produzidas pela escassez hídrica (ANDRADE, 2020). Para Araújo (1990), a atuação deste órgão pode ser dividida em três momentos, que correspondem aos períodos de sua mudança nominal: a) IOCS, com o seu estabelecimento para a realização de levantamentos e reconhecimentos de área; b) Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS), em 1919, caracterizada pela atuação pautada na construção de estradas, portos, açudes e outras obras de infraestrutura; c) Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), a partir de 1945, com ênfase na construção de açudes para abastecimento, piscicultura e irrigação.

Com mais de 113 anos de existência da autarquia federal, a seca e seus signos tomaram diversos contornos no debate público, tornando-se mais complexos e envolvendo novas demandas, à medida que a sociedade se desenvolvia. Hodiernamente, com o surgimento no debate público dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de políticas de desenvolvimento regional, a seca passa a ser percebida, além da escassez hídrica, um problema histórico e político, que exige a compreensão do contexto e ações individualizadas que considerem os aspectos subjetivos dos habitantes, não mais para o combate, mas para uma convivência ecologicamente e economicamente sustentável (CHACON, 2013).

Desta forma, tais mudanças e a crescente demanda da sociedade por mais transparência nas ações do serviço público, expressa no Decreto nº 9.203/2017, fazem com que, a partir de

2018, o DNOCS passe a utilizar do planejamento estratégico para orientar as ações e políticas públicas, reconhecendo sua missão como promotor da adequada convivência com a seca, por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos, de modo a assegurar o desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população do semiárido (DNOCS, 2018).

Criado num contexto de crises econômicas e política, o planejamento estratégico surge no âmbito privado, na década de 60, como um processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para estabelecer a melhor direção a ser seguida, visando um otimizado grau de interação dos fatores externos, e incontroláveis, com a atuação interna da empresa, com foco na inovação e diferenciação quanto aos seus concorrentes (OLIVEIRA, 2007).

No âmbito público, a ausência de concorrência nos setores de atuação das instituições públicas, o financiamento incondicionado à entrega de resultados, pelas garantias constitucionais e orçamentárias, bem como a esfera política das decisões administrativas, transfere o seu foco, no âmbito privado, para a efetividade e eficiência na promoção de políticas públicas para a população (ANSOFF, 1983).

Para além da consideração dos fatores externos e atuação interna da organização, o planejamento estratégico público compreende a representação de um macroprocesso institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes, objetivando a criação de consensos estáveis, permitindo uma maior racionalização, com foco na efetividade na produção de políticas públicas e no funcionamento geral de processos administrativos e organizacionais (TONI, 2021).

Nessa perspectiva, à luz do Departamento Nacional de Obras contra as Secas, visa-se o maior aprofundamento sobre as dinâmicas e realidades que permeiam a gestão do planejamento estratégico no setor público, compreendendo o seu papel histórico e sua missão como potencializador de desenvolvimento em regiões afetadas pela escassez.

1.1 Problema de pesquisa e justificativa

Compreendendo o cenário de transformações no ambiente externo, bem como seu impacto na visualização das problemáticas relacionadas à escassez hídrica e o papel do planejamento estratégico na atuação de um direcionamento que compreenda estes contextos, indaga-se: A gestão do planejamento estratégico no âmbito do Departamento Nacional de Obras contra as Secas possibilita ou não o enfrentamento dos problemas advindos da seca no semiárido nordestino?

Conforme já ressaltado, o planejamento estratégico estabelece-se como uma ferramenta gerencial para o estabelecimento de uma direção e objetivos a longo prazo, com base na análise global do cenário. Desta forma, no setor público, este planejamento impacta diretamente na implementação de políticas públicas e depende integralmente da realidade concreta das instituições e dos contextos nos quais elas atuam (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Destarte, é incontestável a importância da compreensão das conjunturas políticas, históricas e culturais do sertão nordestino na análise do direcionamento estratégico dado pelo DNOCS para o desenvolvimento de suas políticas públicas, assim como dos novos desafios e perspectivas advindos das mudanças climáticas e do desenvolvimento antrópico nestas regiões, vivenciada hodiernamente.

Ademais, Araújo e Silva *et al* (2011) ressaltam a carência de estudos sobre os processos de gestão dos planos estratégicos no setor público, resultando, muitas vezes, no compartilhamento das experiências e conhecimento apenas no ambiente interno, entre os próprios formuladores e executores. Para Papi *et al* (2017), o entendimento quanto à sua utilização e importância como indutor de resultados e revisões nas políticas públicas ainda é incipiente, atuando de forma protocolar e separada dos outros departamentos.

Logo, considerando a importância política, administrativa e socioambiental que a temática tem na promoção de uma Administração Pública efetiva e produtora de políticas públicas eficientes e a sua incipiente discussão no território acadêmico, o referido trabalho justifica-se pela necessidade de aprofundar os estudos na realidade prática do uso do planejamento estratégico no setor público e sua relação com as políticas públicas desempenhadas.

1.2 Objetivos do estudo

Considerando a contextualização da temática e justificativa para o estudo, seguem os propósitos da pesquisa. O objetivo do estudo é analisar o ciclo de planejamento estratégico vigente no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) ao implementar políticas públicas de enfrentamento à problemática da seca no semiárido nordestino. A partir de tal objetivo, seguem delineados os objetivos específicos da pesquisa:

- (i) Compreender a problemática da seca e as políticas públicas encaminhadas para geri-la estrategicamente;
- (ii) Investigar o processo de gestão dos planos estratégicos implementados pelo DNOCS;
- (iii) Identificar os limites e possibilidades no processo de gestão dos planos estratégicos

implementados pelo DNOCS a partir da percepção dos gestores envolvidos.

1.3 Aspectos metodológicos gerais e estrutura do trabalho

Considerando os objetivos da pesquisa, o trabalho tem uma natureza qualitativa, realizada por meio de estudo de caso, conforme Yin (2005), de caráter exploratório, com base em fontes secundárias, advindas de fontes bibliográficas e documentais e fontes primárias, colhidas pelo método de entrevistas semiestruturadas, sendo os resultados contemplados por meio do método de análise de discurso propostos por Orlandi (2009).

No primeiro capítulo, introduz-se aos contextos e ideias que são base da pesquisa, bem como explicita o problema de pesquisa e os objetivos que se pretende alcançar, bem como a justificativa e relevância da pesquisa, no que diz respeito ao universo acadêmico.

No segundo capítulo, será abordado a conceituação dos principais eixos temáticos introduzidos, tais como: planejamento estratégico, o desenvolvimento do planejamento na gestão pública brasileira, a correlação entre as políticas públicas voltadas para a escassez hídrica e o uso do planejamento estratégico.

No terceiro capítulo, descreve-se de forma extensiva as técnicas e ferramentas metodológicas para o desenvolvimento dos objetivos delineados na introdução, bem como os parâmetros de análise e o lócus da pesquisa. No quarto capítulo, tratar-se-á sobre a coleta e análise dos dados obtidos compreendendo os objetivos específicos e o que a pesquisa pretende responder, dentro do contexto atual. Por fim, no quinto capítulo, compreender-se-á as conclusões obtidas sobre a temática, bem como as contribuições, limitações e sugestões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Hodiernamente, a crescente complexidade dos problemas públicos, requerem da Administração Pública a constante atualização de suas ferramentas para o alcance efetivo dos objetivos pretendidos. O planejamento estratégico vem assumindo, com modificações e atualizações necessárias, papel central na evolução destas instituições, pela sua capacidade de previsibilidade de riscos derivados de decisões tidas.

Portanto, nesta seção será descrita a questão da seca, a sua relação com o planejamento estratégico, o surgimento e a definição desta ferramenta, com foco no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

2.1 A seca como objeto de planejamento público

O clima semiárido é caracterizado pelos baixos índices de precipitação média e evapotranspiração potencial, com médias inferiores a 800 milímetros anuais de chuva e temperaturas entre 25 °C a 28 °C, presente em diversas regiões do mundo (BERNARDES, 1999). No Brasil, tais características se manifestam no sertão nordestino – região definida politicamente, que abrange os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, parte de Minas Gerais e, recentemente, parte do Espírito Santo, conforme a Resolução CONDEL/SUDENE nº 150, de 13 de dezembro de 2021.

Nestas regiões, em certos momentos, por questões de diferenciação atmosférica e de pressão, podem ocorrer longos períodos sem precipitações, levando a desperenização de rios, riachos e ao empobrecimento do solo (SILVA, 2006). Assim, a seca gera diversos problemas para o estabelecimento de populações humanas, já que a água é essencial para o abastecimento humano, o plantio, na criação de gados e no consumo.

Deste modo, esta problemática configura-se como um problema público, na perspectiva de Secchi (2020), na medida em que pode ser compreendida como uma situação indesejada para a qual a coletividade vislumbra uma possibilidade de melhoria. Esta melhoria tem como ator principal o Estado por meio da transformação de sua intenção de minimizar a distância entre o que se busca e a realidade que se é observada em ação, ou seja, na formulação de políticas públicas (SECCHI, 2016).

Entretanto, a seca não é um problema público convencional. Para Akamian *et al* (2016) problemas ambientais podem ser caracterizados como problemas perversos, pois suas causas e efeitos são de difícil identificação, já que podem estar relacionadas a outros problemas e suas tentativas de solução podem gerar outros problemas. Neste sentido, Williams (2002) entende

que para minimizá-los, faz-se necessário um planejamento de respostas sistemáticas e ordenadas, que nem sempre são consideradas pelos serviços públicos no âmbito das políticas públicas.

Neste âmbito, Oliveira (2006) também compreende a importância do planejamento como pressuposto para a implementação de políticas bem-sucedidas. A implementação, aqui é compreendida conforme a perspectiva de Mazmanian e Sabatier (1983), que a entendem como eventos ou atividades que ocorrem depois da decisão política e requer uma administração e gerência adequadas para atingir o impacto pretendido. Deste modo, não há como conceber a implementação eficaz, sem um plano estruturante que delineie os objetivos que se desejam alcançar, quem se pretende alcançar e como se pretende alcançar (OLIVEIRA, 2006).

Entretanto, na contramão destas discussões, as políticas públicas desempenhadas diante das problemáticas derivadas da seca, de acordo com Sabino (2002), eram fruto muito mais de pressões sociais e políticas do que do planejamento fundamentado, fragilizando as ações. Assim, para Silva (2006) as políticas públicas para o combate à seca podem ser compreendidas por três dimensões: a finalidade da exploração econômica, a visão fragmentada e tecnicista da realidade local e a manipulação da ação pública em benefício das elites políticas e econômicas regionais.

Isto decorre, pois o âmbito público é compreendido por Crispino (2016) como uma arena de embate de interesses, em que “os ganhos e perdas das pessoas, o que elas vão pensar sobre seus ganhos e perdas e, principalmente, como elas vão reagir a isso são fatores relevantes nos processos de decisão de políticas públicas”. Contudo, apesar da presença de diversos grupos, “aqueles que detém algum capital informacional ou financeiro para investimento de campanhas, influenciará mais o processo de formulação e implementação de políticas públicas ao seu favor” (HOWLETT *et al*, 2013, p. 79).

Esta influência, no contexto da seca, de acordo com Castro (1991), era realizada a partir da generalização do entendimento da seca como aspecto incontrolável e de “infortúnio” passíveis de serem minimizados apenas por meio da ação emergencial, apropriando-se dos recursos e obras que eram realizadas. Nesta perspectiva, Chacon (2012) compreende que a escassez hídrica, pelo seu caráter eminentemente natural e climático, era utilizada pela elite regional de forma isolada para justificar a (in)existência destas políticas, com o fito de manter seu *status quo* e a subordinação da população.

Por estes motivos, Alves (2003) constata que até 1906, as principais políticas desempenhadas para lidar com a seca se caracterizavam pelo caráter emergencial e

compensatório, materializando na transferência de recursos e proposição de rotas de fuga para São Paulo e Amazonas. Neste ínterim, Villa (2006) vislumbra já nesta época, da necessidade de longos e pacientes estudos para o delineamento de um plano estratégico desta campanha formidável contra o deserto, por Euclides da Cunha, mas que não foi dada a devida atenção.

Em 1909, com as constantes secas e a incapacidade do Estado de prover, continuamente, recursos voluptuosos para o socorro emergencial, o combate à seca é institucionalizada, com a criação da Inspetoria Nacional de Obras contra as Secas (IOCS). Apesar de focada no estudo, planejamento e execução de obras de infraestrutura e hídricas, como açudes, poços, canais de irrigação, barragens, estradas, ferrovias, e piscicultura, a principal atividade realizada durante esse período foram os estudos nas zonas das secas, principalmente em virtude do baixo orçamento, vinculado a emendas parlamentares e escassez técnica, derivado do medo da elite na alteração dos padrões de dominação da elite regional, não se traduziram em concretas políticas (VILLA, 2006; SILVA, 2006).

Outros aspectos, porém, também estão relacionados a esta atuação. Schwarcz (2019) destaca o patrimonialismo como uma das principais raízes que sustentam esta influência de capital destas elites. Nele, a atuação política confunde o âmbito público com o privado, atuando na atenuação de privilégios individuais, como o nepotismo, a utilização de recursos públicos para interesses privados e manipulação política.

Presente também na atuação pública durante as secas, Villa (2003) ressalta a preocupação do Imperador com a demonstração de uma imagem de preocupação e caridade que as ações emergenciais nos momentos de seca deviam ser pautadas. Na análise de Alves (2003), a criação de Comissões de Exploração caracterizava-se mais pela promoção pessoal de estudos, do que de fato pela busca de atividades concretas, evidenciando o caráter da atuação política individual, voltado para a autopromoção.

No período republicano, a questão patrimonialista assume novos contornos, por meio da atuação dos coronéis e da prática do voto de cabresto. Conforme Leal (2012), o Estado almejando a estabilidade política e manutenção do poder oligárquico, busca apoio nos grandes latifundiários e grandes proprietários de terra, que possuíam poder local. Com amplo poder político, estes coronéis manipulavam os votos da população em favor de ofertas de trabalho, acesso às estruturas “públicas” ou até mesmo concessões de pedaços de terra (LEAL, 2012).

Deste modo, Oliveira (1981) afirma que as obras hidráulicas de açudagem e perfuração de poços realizadas a partir de 1919, pela então, nova Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS) eram priorizadas para o abastecimento dos rebanhos nas grandes e médias

propriedades. Nesta perspectiva, ao realizá-las em propriedades privadas, a inspetoria possibilitava o aumento do poder econômico destes coronéis e a manutenção da sua base de sustentação política, na medida em que, em momentos de escassez hídrica, eram utilizados como moeda de troca para posse de votos e mão-de-obra mais barata dos necessitados (SILVA, 2007).

Durante o governo Vargas, por mais que tenha havido uma constitucionalização da necessidade da União atuar para o combate a seca na Constituição de 1936, as ações resumiram-se na definição de Fundo Constitucional Financiamento do Nordeste, que delimitava uma parcela orçamentária dos recursos da União para a continuação das obras de açudagem e perfuração de poços e as medidas emergenciais (POMPONET, 2009).

A partir de 1950, as diversas obras de irrigação hídrica e infraestrutura com os recursos públicos realizadas na década de 30, não haviam se traduzido em melhorias nas condições de vida dos sertanejos (SOUZA; FILHO; 1983). Observando o progresso econômico das outras regiões com a industrialização, a elite regional passa então a conceber a perspectiva de que o problema do Nordeste, não era somente da escassez hídrica, mas da focalização extrema da economia na agricultura e a obsolescência do parque industrial na região (MAGALHÃES *et al*, 1991).

Chacon (2012) afirma que esta mudança na percepção se dá pelo projeto moderno de urbanização e produção capitalistas deflagradas pelo desenvolvimento industrial. Atraídos pelas novas oportunidades, os coronéis são obrigados a rever seus métodos clientelistas, em prol de um discurso moralizador, fugindo para os núcleos urbanos. Esta movimentação, na perspectiva da autora, gerou uma perda de visibilidade política da região, mesmo que em tese, a visibilidade tida antes fosse apropriada por tais grupos políticos.

Com o governo de orientação desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, a ideia da necessidade da industrialização nordestina passa a ser tida como solução para a problemática estrutural que se reproduzia durante todos estes anos (CARVALHO, 1988). O DNOCS, investigado por corrupção política e dos técnicos, passou a ser comandada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), destinada a coordenar todas as ações na região, a SUDENE passa a se destacar como política com potencial poder de ruptura com esta indústria das secas (CARVALHO, 1988).

Entretanto, a perspectiva desenvolvimentista para exportação da Ditadura Militar mudou o foco das políticas. Com destaque para a industrialização e impulso econômico, os esforços são empreendidos no litoral nordestino, com o desenvolvimento dos projetos de

irrigação pública do DNOCS, direcionados na produção de commodities para comércio internacional por grandes empresários (POMPONET, 2009). Neste contexto, a SUDENE rende-se à elite não mais rural, mas aos grandes empresários e exportadores, atuando numa lógica mais paternalista maquiando a ajuda e a premissa de políticas com foco nos pequenos produtores e camponeses como POLODESTE, Projeto Sertanejo e Recursos Hídricos e os Planos de Emergência, que exploravam a força de trabalho camponesa, ao mesmo tempo que expandia economicamente os grandes latifundiários e empresários (SOUZA; FILHO, 1983).

Com a redemocratização de 1988, novas premissas e problemáticas dentro do espectro da seca são despertadas, assim como novos atores e reestruturação de antigas instituições públicas. Essa reorganização administrativa, para Howllet *et al* (2013) é entendida como um aspecto moderno do fazer político, envolvendo prioridades e pressões políticas na oferta de maior autonomia ou controle mais rígido pelos órgãos executivos centrais. Assim, Magalhães *et al* (1988) ressalta o esvaziamento de competências privativas de instituições como DNOCS e a SUDENE, percebidas pela sociedade como corruptas pelas gestões patrimonialistas ainda existentes e transferidas aos estados e municípios.

Do mesmo modo, acontece durante a década de 90. Com o entendimento de que se necessitava desinchar e descentralizar as atividades do Estado, em busca de uma eficiência, teoricamente, encontrada na iniciativa privada, em 1999, o então Departamento Nacional de Obras contra as Secas, na perspectiva de que não era mais necessário a construção de obras para armazenamento hídrico, mas de gestão dos recursos hídricos, bem como o histórico de corrupção dos agentes da instituição é extinto pela MP nº 1.795 (CARVALHO, 2009).

Entretanto, em 2001, após a pressão de políticos regionais e da população nordestina, e diversas reedições de Medidas Provisórias (MP) o DNOCS reestrutura-se e passa a desempenhar suas atividades já conhecidas, contribuindo agora com a Gestão dos Recursos Hídricos e do Plano Regional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2001). Neste mesmo período, a SUDENE passa a ser extinta.

Neste período também, novas perspectivas e agentes passaram a atuar nos processos decisórios. No mesmo ano, a Organização das Nações Unidas (ONU) iniciou as discussões no sentido da sustentabilidade, entendendo a necessidade dos países produzirem um desenvolvimento econômico que não prejudique o meio ambiente e a justiça social (VIANA *et al*, 2012). Em 1992, Conferências como a de Dubli e a das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, atentam para a importância de pactuar metas e planos para ampliar a disponibilidade hídrica, contra a

desertificação do semiárido nordestino e de gestão sustentável, condensadas na Agenda 21 (VIANA *et al*, 2012). Tais dispositivos internacionais realizavam recomendações aos governos, por meio de um plano de metas e objetivos que deveriam ser desenvolvidos para o seu alcance, conforme a cultura política do país.

A partir disto, na articulação entre organizações não governamentais, igrejas, movimentos sociais e empresa públicas, surgem o entendimento não mais do combate à seca, mas a necessidade de prover formas de conviver pacificamente com a seca, ou seja, prover políticas que melhorem a qualidade de vida do sertanejo (SILVA, 2006). Para Ab'sáber (2003) o convívio não está no sentido de ensinar o nordestino a conviver com a seca, já que este está inserido no ambiente e durante todos estes anos desenvolveu hábitos que lhe proporcionam o convívio, mas da produção de políticas públicas e planejamentos que rompam com a estrutura de concentração presente durante a história sertaneja.

Com foco nestas discussões, a partir de 1994, elabora-se o Projeto Áridas, um plano de desenvolvimento sustentável em algumas regiões do Nordeste, que tinham como objetivo principal “elaborar uma nova estratégia para o desenvolvimento do Nordeste e elaborar modelos de planejamento e de gestão para o desenvolvimento sustentável em níveis regional, estadual e municipal” (Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura- IICA, 1994, p. 17). Entretanto, Najberg (2003) ressalta que o objetivo principal do plano não era a formação de políticas, prioridades e programas para estimular o desenvolvimento regional da região, mas influenciar as decisões do governo e da sociedade para orientar-se a partir do desenvolvimento sustentável. Assim, para a autora, teve como contribuição o oferecimento de um referencial para os planejamentos regionais posteriores.

Com a nova gestão do Executivo, em 2003, o governo traz de volta a SUDENE para atuar em conjunto com outras instituições públicas do semiárido nordestino na execução o primeiro planejamento estratégico especializado na gerência de políticas públicas para o desenvolvimento do semiárido – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) (BRASIL, 2009).

O PDSA é um enfoque territorial do planejamento regional, que atua sobre três pontos estratégicos: degradação ambiental, permeada pela ação antrópica e medidas de irrigação inapropriadas; a mobilização de recursos hídricos de forma ambientalmente sustentável e integradora do uso produtivo da água e a regionalização dos espaços diferenciados do Semiárido (BRASIL, 2006a). Ademais, destaca-se como principal projeto deste período, o início das obras de Transposição do Rio São Francisco (BRASIL, 2022).

A partir de 2011, atesta-se uma priorização da atuação estatal voltada para a questão social do semiárido nordestino. Isto decorre, conforme Howllet et al (2013), porque a industrialização cria a necessidade de programas como seguridade social, em virtude dos processos de urbanização, modernização econômica e pressão da classe trabalhadora, bem como uma geração de recursos econômicos para que o Estado atenda as reivindicações. Assim, a ideologia e as ameaças políticas são fatores importantes para compreender tais mudanças.

Com base nisso, desenvolve-se o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos como parte do eixo de acesso aos serviços públicos do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2019). Lotado no Ministério da Integração Nacional e gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), o programa tinha como o objetivo do desenvolvimento de políticas assistenciais, como o Bolsa Família e o oferecimento de infraestrutura básica de armazenamento de água com a construção de cisternas, sistemas coletivos de abastecimento, barreiros (pequenas barragens), para atendimento a comunidades e kits de irrigação (BRASIL, 2019).

Contudo, para Chacon (2013) apesar de grandes inovações, como o advento da discussão que vem pautando as ações governamentais sobre o desenvolvimento sustentável, as formas de dependência e subordinação do sertanejo apenas atualizam-se, sem que sejam tocadas a questão fundiária e concentradora, historicamente apresentada. Carvalho (1988) demonstra esta preocupação com uma mudança que mexesse na estrutura do problema da seca, quando na mesa de discussões do DNOCS, realizadas pelo Ministério do Interior, já em 2006, o Diretor-Geral Eudoro Santana ressaltou que “em sua opinião, a reforma agrária no Semiárido não tem futuro”.

Ademais, diminui-se a perspectiva regional de desenvolvimento, executando políticas e programas universais, como o Programa Água para Todos e Bolsa Família, que focavam nas populações em extrema pobreza do país (BRASIL, 2022). Em 2019, destaca-se como política desenvolvida para a temática a conclusão da Transposição do Rio São Francisco, com o beneficiamento de acesso à água de cerca de 12 milhões de pessoas nos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte (BRASIL, 2022).

Hodiernamente, é possível notar um apagamento diante da agenda pública da temática e das instituições públicas históricas criadas para lidar com a seca no semiárido. Linhares et al (2021) afirma que a partir de 2015 observa-se um declínio das políticas públicas sociais e de convivência com o semiárido, sendo acentuadamente desmontadas a partir de 2019, com a descontinuação das instalações de cisternas e diminuição dos repasses.

Por este prisma, torna-se visível as diversas relações que a atuação na promoção de uma convivência com a seca no semiárido nordestino. Para além dos fatores históricos e culturais da própria região, que atuam na permanência de uma estrutura imobilizadora das ações do Estado, encontra-se também relacionadas às questões políticas, econômicas e externas que se delineiam de forma muitas vezes peninsular (CHACON, 2012). Logo, demonstra-se necessário que estas instituições se orientem por um planejamento que compreendam todas estas variáveis e imprevisibilidades na sua ação.

2.2 A incerteza e o risco como agentes precursores do planejamento estratégicos

A crescente complexidade das atribuições da sociedade e as transformações tecnológicas, sociais e culturais vivenciadas durante a década de 50, atestaram a necessidade de novas formas organizacionais para atender as necessidades da sociedade (ANSOFF, 1983). Desta forma, o advento da era das informações, tornou obsoletas muitas das premissas fundamentais da concorrência, operando na instabilidade dos ambientes operacionais (KAPLAN; NORTON, 1997).

As novas conjunturas cobravam por uma compreensão das necessidades do cliente, da diferenciação, do marketing, da inovação e de recursos intangíveis como os fatores políticos, sociais e econômicos que regulavam a questão da oferta e demanda, tudo isto num ambiente de desenvolvimento tecnológico e num processo elevado de expansão e diversificação dos negócios (ANSOFF, 1990; KAPLAN, NORTON, 1997).

Desta forma, o planejamento orçamentário utilizado passa a demonstrar sua insuficiência como instrumento para enfrentar os novos desafios e tendências, cedendo espaço a novas orientações e perspectivas (ZIMMERMAN, 2013). Na perspectiva de Kaplan e Norton (1997), as organizações não conseguiriam mais obter vantagens, apenas com a alocação de novas tecnologias a ativos físicos e com excelência de gestão financeira.

O planejamento estratégico surge, a partir da década de 60, como um processo contínuo e sistemático de elaboração formal de um plano que possibilite tomar decisões, por meio da escolha de estratégias para orientação de toda a organização, derivada da análise racional das oportunidades oferecidas pelo ambiente externo e os pontos fortes e fracos da empresa para orientá-la (ANSOFF *et al*, 1981).

Para Mintzberg et al (2000) a compreensão do conceito de estratégia não é consensualmente aceito entre todos os pesquisadores da área. Citada desde por volta de 500 a.C, pelos escritos de Sun Tzuyu, o conceito de estratégia foi adotado pela primeira vez, durante

a década de 60, por Ansoff (1977) e explorada de forma mais intensa a partir da década de 80, por meio de Mintzberg *et al* (2000) e Porter (2006).

Assim, para Ansoff (1977) a estratégia é a análise da relação do ambiente com a organização para o estabelecimento de diretrizes que possam guiar a tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. Porter (2006) a compreende como conjunto formado pela integração firme, coerente e altamente deliberada, que coloca a empresa em posição de obter vantagem competitiva.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) a definem em 5 P's: como padrão, compreendendo-a como a frequência e consistência de uma ação ou comportamento ao longo do tempo; como posição, quando relaciona a posição da empresa em relação ao ambiente externo, como perspectiva, entendendo o modo de realização; como pretexto (truque), entendido como manobra para enganar um proponente ou concorrente e como um plano, ou seja, como uma orientação para o futuro, em que as organizações criam, de acordo com o que se almeja alcançar, formas de exercerem suas atividades.

Mesmo com as diferenças conceituais em torno da estratégia, a maioria destes autores compreendem a importância da formalização de um plano para que a implementação da estratégia ocorra de forma adequada ao que se pretende (ARAÚJO e SILVA; GONÇALVES, 2011). Como ressalta Quinn (2007), a execução de planos é essencial para orientar toda a organização, de forma coesa, a um futuro pretendido, alocando os recursos de forma eficaz e organizando sua estrutura e forma de agir de modo a superar suas fraquezas e reforçar suas forças dentro do ambiente competitivo.

Nesta perspectiva, o planejamento estratégico pode ser compreendido como um processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos, não controláveis e internos, atuando de forma inovadora e diferenciada (OLIVEIRA, 2007). Por tratar de temas que disciplinam sobre toda a organização, o autor compreende que este planejamento seja de responsabilidade dos níveis mais altos.

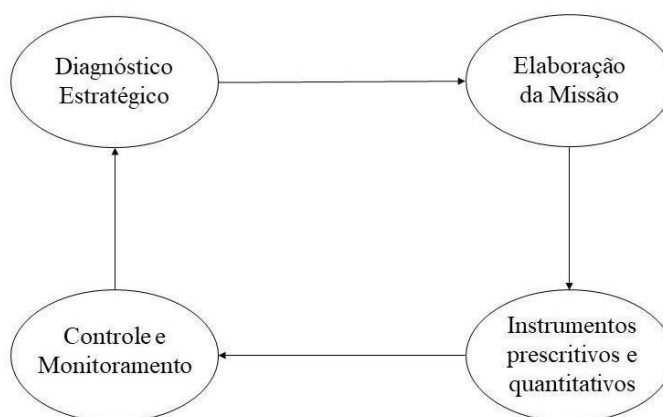
Ackoff (1966) assume esta concepção ao compreender o planejamento formal no desdobramento de três tipos de planejamento: estratégico, tático e operacional, em que a anterior desdobra-se na posterior. O planejamento estratégico envolve o planejamento de decisões sobre efeitos duradouros e de difícil alteração; o planejamento tático situa-se no intermediário entre o estratégico e operacional, tratando de questões mais restritas e prazo mais curto que o primeiro e mais longo que o último e o planejamento operacional trata das decisões

simples, de pouco impacto e rotineiras.

Apesar destas diversas conceituações, de acordo com Barbalho (1997) não existe uma metodologia universal de formulação e implementação do planejamento estratégico visto a diversidade de organizações que variam de tamanho, forma, filosofia, cultura, valores e estilos gerenciais. Para Oliveira (2007) estas metodologias podem ser divididas em duas: a) as que, primeiramente, define “aonde se quer chegar” e depois se estabelece “como a empresa está para chegar a situação desejada”; e b) as que definem “como a empresa está” para estabelecer “aonde se quer chegar”.

Contudo, na perspectiva do autor, a segunda possibilidade permite que se conheça de forma mais intensa a realidade da organização para a formulação dos objetivos e metas mais realistas e capazes de alcançar. Assim, para Oliveira (2007), o planejamento estratégico deve seguir as seguintes etapas: i) o Diagnóstico Estratégico; ii) Missão da empresa; iii) Instrumentos prescritivos e quantitativos; e iv) Controle e Avaliação.

FIGURA 1 – FASES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: Oliveira (2007).

i) Diagnóstico Estratégico

Esta fase representa a análise de “como se está”, em que por meio de pessoas representativas de informações são analisados os aspectos determinantes da organização, bem como a posição desta em relação ao ambiente externo e interno (OLIVEIRA, 2007). Desta forma, identifica-se os limites que os principais responsáveis pela empresa enxergam dentro de um período mais longo e amplo (visão) e do conjunto de princípios, crenças e questões éticas que fundamentarão as decisões (valores).

Para Aaker (2007) esta fase do processo do planejamento estratégico é marcada pela análise dos ambientes externos e internos da organização, o objetivo de identificar com

antecipação ou o mais rápido possível as ameaças, oportunidades, forças e fraqueza. Nesta perspectiva, Oliveira (2007) afirma que para compreensão das oportunidades e ameaças do ambiente externo é importante que sejam percebidos tanto: o ambiente direto, aquele que a organização consegue identificar a influência e seu grau e o ambiente indireto, que representa o conjunto de fatores através dos quais a empresa identificou mas não tem como estimar com exatidão a influência gerada, como algumas variáveis culturais, demográficas ou sociais.

Na análise interna, deve-se considerar a análise de pontos fortes, fracos e neutros da organização, ou seja, dos pontos que os favorecem no alcance daqueles objetivos estabelecidos, os que desfavorecem e os que não existem critérios e parâmetros de avaliação (OLIVEIRA, 2007). Chiavenato e Sapiro (2003) acrescentam, também, a análise dos recursos organizacionais (tangíveis e intangíveis), capacidades e habilidades, suas competências, sua competitividade e sua estratégia de competitividade. Acrescido a isso, os autores chamam a atenção para a definição de indicadores sensíveis tanto para monitoramento das variáveis relacionadas ao ambiente interno e externo, como para avaliação do plano.

Ademais, é importante, também, compreender os stakeholders – pessoas que influenciam ou são influenciados pela atuação da empresa. Assim, considerando que as organizações congregam vários públicos de interesses (stakeholders) que variam conforme o setor de atuação da organização e seus objetivos é importante identificá-los e classificá-los conforme a importância e, na medida do possível satisfazê-los integralmente, alinhando-os num programa de obtenção de resultados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

ii) Missão da Empresa

A partir da definição das relações que a empresa possui com outras instituições externas a ela, do conhecimento do seu próprio negócio e do que pretende-se alcançar, a definição da missão organizacional será realizada. Chiavenato e Sapiro (2003) definem a missão organizacional como a declaração do propósito e do alcance da organização dos termos de produto e mercado. Assim, para os autores, a elaboração da missão devem seguir as compreender: Qual é a razão da organização? Qual é o papel da organização na sociedade? Qual é a natureza do negócio da organização? Quais os tipos de atividades em que a organização deve concentrar seus esforços futuros?

Para Oliveira (2007) a definição da missão organizacional é o principal momento do processo de construção do planejamento estratégico, pois representa a definição da razão de ser da organização, o seu motivo central de existência. Dentro dela deve conter os setores de

atuação em que a empresa atua ou está analisando a possibilidade de entrar, tais como serviços e produtos que sejam a sua identidade.

A partir da análise dos ambientes e de suas potencialidades, os executivos são subsidiados de informações, entretanto, estas informações precisam ser analisadas para fundamentar e esclarecer as decisões que devem ser tomadas quanto a postura estratégica adotada (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

Com a intensa deliberação, deve-se adotar uma postura estratégica, ou seja, a maneira mais adequada para a empresa alcançar seus propósitos dentro da missão, respeitando sua situação interna e externa atual, configurada no diagnóstico estratégico (OLIVEIRA, 2007). A partir dela, na perspectiva do autor, deverão ser estabelecidas as grandes ações e caminhos que orientarão um melhor usufruto das vantagens competitivas (macroestratégias) e as grandes orientações que servirão de base para as decisões (macropolíticas).

iii) Instrumentos prescritivos e quantitativos

As macroestratégias e macropolíticas irão desdobrar-se em: objetivos, alvo ou a situação que se pretende alcançar; desafios, compreendido como a realização que deve ser continuamente perseguida, que exige esforço e representa uma mudança de situação; e metas, como passos ou etapas, perfeitamente quantificados e com prazos para alcançar os desafios e objetivos propostos.

Nesta fase, também são compreendidas qual a ação ou o caminho mais adequado a ser executado para alcançar tais instrumentos (estratégias) e as políticas, entendidas como parâmetro ou orientação para a tomada de decisões pela empresa como um todo. Tais pontos, segundo o autor, devem ser pensados por meio do uso de diversas ferramentas de análise (OLIVEIRA, 2007).

Com o fito de demonstrar como produzir tais pontos, diversos autores apresentam metodologias que podem ser utilizadas. Chiavenato e Sapiro (2003) consideram, para além do uso da projeção dos cenários, a utilização da Matriz SWOT. De acordo com os autores, sua função é cruzar as oportunidades e ameaças externas à organização com seus pontos fortes e fracos, delimitando o nível da força dessas relações. A partir desta análise, a organização será identificada em uma das quatro zonas apresentadas no quadro seguinte.

Quadro 01: Elementos e zonas da Matriz SWOT

		Análise Externa	
		Oportunidades	Ameaças
Análise Interna	Pontos Fortes	Política de ação ofensiva ou aproveitamento: área de domínio da empresa	Política de ação defensiva ou enfrentamento: área de risco enfrentável
	Pontos Fracos	Política de manutenção ou melhoria: área de aproveitamento potencial	Política de saída ou desativação: área de risco acentuado

Fonte: Baseado em Chiavenato e Sapiro (2003).

Kaplan e Norton (1997) definem a metodologia do Balanced Scorecard (BSC) para subsidiar a atuação de uma estratégia. Nesta metodologia, a empresa deve analisar-se com base em quatro perspectivas: financeira, mercadológica, processos internos e aprendizado & inovação, com base nessa análise deve se definir os objetivos estratégicos dos aspectos mais importantes que devam ser priorizados nessas quatro dimensões.

A partir da definição da estratégia, serão estruturados os projetos, definidos como trabalhos a serem realizados com responsabilidades de execução considerando os recursos tangíveis e intangíveis da organização, os programas (conjunto de projetos homogêneos) e os planos de ação (parte comum dos diversos projetos quanto ao assunto), em consonância os aspectos quantitativos das projeções econômicas-financeiras do planejamento orçamentário (OLIVEIRA, 2007).

iv) Controle e Avaliação

Para Chiavenato e Sapiro (2003) está relacionada com a revisão do que foi implementado para decidir novos rumos dos processos, mantendo as estratégias que decorreram em sucesso e as que prejudicaram. Nas suas perspectivas, tal processo deve ser contínuo e ocorrer durante todo o processo de implementação, para que não seja avaliado apenas os resultados finais, mas monitorados os desempenhos destas estratégias nos aspectos de alcance, e viabilidade.

Oliveira (2007) compreende que nesta fase verifica-se “como a empresa está indo” para a situação desejada. Para o autor, esta verificação pode ser realizada por processos de:

estabelecimento e análise de indicadores de desempenho; avaliação de desempenho; comparação do desempenho real com objetivos, metas, projetos e planos de ação estabelecidos; análise dos desvios dos objetivos, metas e projetos estabelecidos;

tomada de ação corretiva provocada pelas análises efetuadas; e adição de informações ao processo de planejamento, para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa (OLIVEIRA, 2007, p. 55).

Desta forma, o planejamento estratégico estabelece-se como um processo complexo e constantemente atualizado para adequar-se às instabilidades dos ambientes, com intensa deliberação e monitoramento não apenas das variáveis que estão inseridas dentro do ambiente da organização como também dos diversos ambientes externos.

Dentre as críticas ao planejamento estratégico, além da falta de concisão entre os autores quanto ao seu emprego, o planejamento estratégico contou com poucos resultados práticos, estando seus formuladores mais focados na difusão da sua importância teórica para a estruturação das empresas frente às instabilidades dos ambientes (MINTZBERG et al, 2000). Ansoff (1983) corrobora ao afirmar que “(...) não existia qualquer corpo relevante de teoria descritiva para pôr à prova a validade a priori (ANSOFF, 1983, p. 17).

Contudo, Ansoff e Hayes (1981) consideram que a percepção do planejamento estratégico vem mudando ao longo do tempo, já que os problemas e variáveis que envolvem as corporações atualmente são muito mais complexos que os de vinte anos atrás, desenvolvendo-se muito mais rápidos que sua compreensão. Desta forma, hodiernamente o planejamento estratégico é utilizado não apenas no âmbito privado, mas também no âmbito das organizações públicas. Conforme Rezende (2008) esta metodologia de estratégia está relacionada com o sucesso para as organizações privadas e com o êxito para as organizações públicas.

Kaplan e Norton (1997) reconhecem este crescente desenvolvimento de instituições públicas na utilização do Balanced Scorecard. Nas suas perspectivas, a ferramenta é ainda mais eficaz neste âmbito pelo fato da perspectiva financeira não representar um objetivo, mas uma limitação. Assim, desde o começo a ferramenta terá como foco é no trabalho das outras perspectivas não financeiras, que é a parte inovadora da ferramenta.

Para Ansoff (1983) este uso do planejamento estratégico está relacionado com o aumento das demandas sociais caracterizadas pelo Estado de Bem-Estar Social, que exigiu que os governos estimulassem as atividades de natureza empresarial e de criação dos produtos e mercados que anteriormente, eram de exclusividade do setor privado, de modo que não há como delimitar os espaços próprios de cada âmbito.

Entretanto, por mais que o desenvolvimento da sociedade tenha incrementado aspectos semelhantes em ambos, diferenças importantes que distinguem a gestão do planejamento estratégico do setor privado e do público ainda estão presentes. Portanto, é importante compreender como essas diferenças são contempladas e como elas interferem na

implementação de tais abordagens e ferramentas no contexto público.

2.3 A adoção das ferramentas de planejamento estratégico na gestão pública

A dicotomia público-privada é compreendida por um espaço paradigmático, em que se delineiam dois âmbitos marcados por regras e concepções sociais que articulam diferentes ações e perspectivas sobre a sociedade e seu modo de viver. Sua compreensão, portanto, põem em evidência diversos paradigmas, como a distinção entre Estado e sociedade, economia e política, e entre Estado e mercado (BOBBIO, 1995).

Por meio desta dinâmica, para Bobbio (1995), o privado é caracterizado pela ausência do que é público. Compreende-se que no âmbito público, tendo como principal núcleo representativo o Estado, as relações são regidas pela lei, com a presença de hierarquia e de uma justiça que dá “a cada um a sua necessidade”, enquanto o âmbito privado é marcado pelas relações pautadas pela igualdade e bilateralismo (BOBBIO, 1995).

De forma semelhante, Coelho (2014) assimila esta diferença. Entretanto, para o autor, a compreensão do que é definido como público é delimitado pelo entendimento, num determinado momento histórico, daquilo que a sociedade acredita que seja público. Apesar da complexidade de definição, na sua perspectiva, a atuação do âmbito público, protagonizado pelo Estado, é orientado ao interesse público da sociedade e pela lei, ao mesmo tempo em que o âmbito privado é entendido por objetivos personalistas focados no lucro e delimitado pela lei.

Na perspectiva de Moura (1995), a diferenciação não se expressa propriamente nos locais que lhes são representativos, como o Estado e mercado, mas na relação que se estabelece dentro destas. Entretanto, apesar de teoricamente bem explicitados por tais pesquisadores, ambos compreendem que a definição desta dicotomia, na realidade, não acontece da mesma forma. Para Pinto e Costa (2015), a história do Estado brasileiro é um exemplo concreto em que a dificuldade de distinção dessas duas esferas opera de forma mais contundente.

Dividida em três momentos, o patrimonialismo é a primeira. Segundo Schwarcz (2019), o conceito de patrimonialismo deriva dos estudos de Max Weber, que a compreendia como uma configuração sociopolítica em que o espaço individual constantemente se impõe diante das causas públicas e comuns. Esta configuração era legitimada pelos hábitos e costumes arraigados e pré-estabelecidos que não eram contestados na sociedade.

No Brasil, o patrimonialismo foi utilizado por diversos autores para caracterizar a gestão governamental que se volta para a utilização do âmbito público para fins personalistas. Para Faoro (2001), este modelo de Administração Pública era caracterizado pela usurpação das

funções públicas por meio de uma espécie de “funcionários-súditos” de um estamento burocrático, que recebiam benefícios do governante a partir dos recursos e ação pública, em troca da representação dos seus interesses. Esta troca de favores por meio do coronelismo, geraram um modelo público vinculado ao particular sem referências ao interesse público, que não eram visibilizadas para os problemas públicos da sociedade (CAMPELO, 2010; SCHWARCZ, 2019).

A partir de 1930, na busca pela eliminação das práticas patrimonialistas já enraizadas a séculos na sociedade brasileira, a administração burocrática foi inserida. A burocracia é um modelo administrativo, idealizado por Max Weber, focado na racionalização de procedimentos administrativos por meio de “normas racionais legais, escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho e gerência das organizações por administradores profissionais” (CAMPELO, 2010, p. 310).

Desta forma, por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) a implementação foi marcada pela racionalização do serviço público e separação do âmbito público e privado, por meio da inserção da administração de pessoal, com a obrigatoriedade de prestação de concurso público e sistema de mérito; administração de material, com a criação de metodologias para simplificação e padronização; administração orçamentária; com a criação do orçamento como plano de administração (WAHRLICH, 1974).

Todavia, apesar de trazer maior impessoalidade, padronização e eficácia ao serviço público brasileiro, de acordo com Paludo (2013), as práticas patrimonialistas não cessaram, mas transformaram-se em novos mecanismos, como o clientelismo (oferta de proteção em troca de apoio pessoal) e fisiologismo (busca de ganhos pessoais na atuação do serviço público).

Nos anos posteriores, a burocracia foi sofrendo modificações para contemplar melhor a oferta de serviços públicos à população, todavia geraram maiores problemas. Durante a Ditadura Militar, a reforma empreendida na busca por maior descentralização administrativa aos termos da burocracia varguista, com criação da administração indireta e transferência de competências, gerara uma alta fragmentação da ação pública e uma falta de controle (BRESSER-PEREIRA, 1996). Em 1988, com a criação da Constituição Federal e a volta à centralização administrativa como resolução dos problemas herdados culminaram numa crise tridimensional de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na perspectiva do governo, esta crise tinha caráter tridimensional por apresentá-la consorciada de outras três: a crise fiscal, caracterizada pela perda de crédito do Estado e pela poupança que se torna negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do

Estado, com os altos custos gerenciados pela sustentação do financiamento da industrialização por substituição de importações e; a crise da burocracia, com a incapacidade de lidar com as excessivas e novas demandas da sociedade (BRASIL, 1995).

Para Diniz (1996) a crise, além do problema econômico mencionado, apresentou-se grave principalmente pelo descompasso entre Estado e sociedade, em que como democrático e participativo atuava por meio da inflexibilidade, com controle de gastos e controle da inflação pela tecnocracia burocrática. Desta forma, na visão da autora, era preciso pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática, refutando a polaridade público-privado, para aumentar a eficiência e *governance* pública.

É neste sentido que o gerencialismo surge no contexto brasileiro. Secchi (2009) o define como modelo administrativo que tem como principais valores a produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, uso de metodologias do setor privado e transparência pública. O cidadão passa a ser compreendido como um cliente que necessita do atendimento de suas demandas e exige conhecimento dos processos envolvidos e do seu desenvolvimento (ABRUCIO, 1997).

No âmbito brasileiro, a estruturação do gerencialismo se materializou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), pelo comando do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A reforma empreendida tinha como principais bases: a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios, delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, a distinção entre as atividades do núcleo estratégico e a de núcleo de serviços, a separação entre a formulação de políticas e sua execução, maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado por meio das agências reguladoras e maior *accountability*(transparência) (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A perspectiva era de que, enquanto a administração privada é uma atividade controlada pelo mercado, a administração é um empreendimento político, controlado politicamente (BRESSER-PEREIRA, 1999). Assim, para o autor, seria possível a transferência dos instrumentos e atributos de gerenciamento do setor privado para o setor público, desde que os resultados desejados respeitassem a deliberação pública e democrática.

Neste sentido, instrumentos como a Gestão por Qualidade Total e o planejamento estratégico foram incluídos na Administração Pública (ABRUCIO, 1997). Contudo, a discussão sobre a implementação de ferramentas e concepções privadas no setor público é mais complexo que apenas o respeito ao processo democrático. Conforme Borges (2000), apesar dos teóricos gerencialistas compreenderem a atuação privada como espelho para o âmbito público, a atuação

dos mecanismos de mercado nesta área está sujeita a falhas.

Na prática, existem imperfeições de demanda e oferta permeando o setor público. O governo é normalmente um monopsonista em muitas áreas (prisões, pesquisa básica) e do lado da oferta frequentemente há apenas um ou dois produtores [...] Assim, em vez de reduzir o campo de atuação do aparato burocrático, a reforma gerencial traz novos e complexos arranjos envolvendo agências privadas e suas entidades reguladoras públicas, com o risco de enfraquecer os controles democráticos normais sobre a burocracia (BORGES, 2000, p. 6).

Por este prisma, é necessário que se vislumbre a atuação de tais ferramentas, quanto ao jogo de interesses políticos, os contextos das políticas públicas e todo âmbito deliberativo e democrático que se estabelece na administração pública, que não se encontra tão presente no mercado. A perspectiva de Borges (2000) não é a demonização do gerencialismo, mas a preocupação em que os “velhos fantasmas” patrimonialistas, transformem-se em atores mais poderosos, ou num novo tipo de burocrata-empresário, “muito mais ligado aos seus parceiros corporativos e clientelas privadas do que ao próprio Estado”.

É válido acrescentar que o gerencialismo não eliminou por completo as demais gestões anteriores da administração pública brasileira, mas consiste numa revisão da burocracia weberiana, aliada a novas metodologias e perspectivas (DRUMOND; SILVEIRA, 2014). Portanto, fatores da burocracia como a impessoalidade, a excessiva formalização de procedimentos e a departamentalização, ainda exercem influência na dinâmica pública. Neste sentido, Pereira (2006) percebe que ao promover uma rigidez administrativa e a promoção da separação das atividades, tal modelo permite que se exerça a criatividade e a visão holística da organização, essenciais para sua aplicação.

Com relação a isto, Giacobbo (1999) ressalta que devido a este rigor burocrático e a complexidade das organizações tem como principais reações a resistência, o boicote, a apatia e a indiferença ao seu desenvolvimento. Desta forma, a sua inserção no setor público exige um árduo e complexo desenvolvimento de negociação, participação, barganha, habilidade para o engajamento dos servidores e para compreender as dinâmicas políticas da organização.

Para sua operacionalização, as organizações públicas também utilizam metodologias privadas, sendo uma das principais o *Balanced Scorecard* (BSC) (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2014). Todavia, tendo em mente que o interesse público é o principal objetivo das instituições governamentais, a perspectiva financeira não é prioridade, mas base para a consecução do objetivo principal (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2014). Neste sentido, Ghelman e Costa (2006) destacam diferentes enfoques nas outras perspectivas, que alteram ainda mais a estrutura desenhada por Norton e Kaplan (2001).

Segundo as autoras, na perspectiva dos clientes é preciso contemplar não apenas o cidadão beneficiado diretamente, mas também os impactos produzidos na oferta desses benefícios no contexto geral, ou seja, sua eficiência. Na perspectiva dos processos internos, a compreensão dos processos-chaves e de inovação são essenciais para o aumento da eficiência destas organizações. Na perspectiva de aprendizagem e crescimento, é importante assimilar o contexto de engessamento da gestão de pessoas, visto que na incapacidade de contratar diretamente funcionários e a defasagem dos salários, os objetivos a serem definidos devem prover uma constante capacitação e qualificação dos servidores envolvidos (GHELMAN; COSTA, 2006).

Como parte da dinâmica das instituições públicas, as políticas públicas e suas fases também são parte integrante do planejamento estratégico. Como ressaltado por Oliveira (2007) o planejamento e a implementação possuem relações importantes, já que não se pode executar uma política sem ter seus objetivos e estrutura definidos anteriormente. Todavia, contrário ao que se delineia no âmbito privado, as decisões em relação aos elementos formadores das políticas públicas não devem estar centralizado na alta cúpula da administração, pois “reforçam a hierarquia e a centralização de poder nos níveis superiores da administração, enquanto separa quem decide de quem executa, mas também quem que seja o alvo das políticas então formuladas” (D’ASCENZI; LIMA, 2017).

Outro ponto a ser ressaltado neste âmbito é a atuação do plano na implementação das políticas públicas. Para Silva e Melo (2000), a implementação não pode ser considerada produto do plano, compreendendo-a apenas como a execução dos objetivos e metas formalizadas sem interferência de variáveis que se interpõem durante a execução, mas deve servir de base para a alteração dos objetivos conforme o “os papéis são negociados, os graus de adesão variam e os recursos entre atores são objetos de barganha”.

Além disso, a avaliação de políticas públicas também adota diferentes critérios para averiguar-la. Januzzi (2021) afirma que esta fase deve ser dotada não apenas de critérios para medir os resultados em relação aos custos econômicos da política, mas de compreender os como os valores públicos que são próprias do setor público são enfatizados dentro do seu processo de implementação, como a “equidade de acesso, efetividade e coesão social”.

Apesar de sua relevância para a recuperação do Estado brasileiro, o planejamento estratégico foi perdendo seu destaque ao longo dos anos, estando relacionado apenas a questões do planejamento orçamentário, na formulação dos Planos Plurianuais. A decadência desta abordagem, dá-se, no caso brasileiro, pela sua incapacidade de se reinventar no âmbito público

(TONI, 2021).

Em 2017, a tendência do planejamento estratégico passa a voltar ao seu auge no setor público. Com a introdução dos signos da Governança Pública e a necessidade de entrega de resultados à sociedade, o planejamento estratégico ressurgiu no direcionamento das organizações do setor público, com a adaptação dos métodos já bem-sucedidos adotados pelas empresas privadas (SILVA; GONÇALVES, 2011). Em 2019, o Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019 editou o decreto anterior, ordenando a criação de setor específico para o cumprimento das medidas, mecanismos e práticas que atendam aos princípios e diretrizes da governança pública (BRASIL, 2019).

Portanto, pode-se depreender que a concepção de público e privado é parte importante da história das reformas administrativas na administração pública brasileira e como sua compreensão impacta a atuação pública, não somente do Executivo, mas também de organizações públicas que estão em um maior contato com as demandas da sociedade, como o DNOCS. Assim, se faz necessário compreender a metodologia utilizada para assimilação das características organizacionais.

3 SUPORTE METODOLÓGICO

Sendo orientadora do percurso a ser perseguido pelo pesquisador, a metodologia atua na formatação de ferramentas, métodos e técnicas para o alcance de conclusões precisas sobre a problemática estudada. Neste capítulo, serão detalhadas o tipo de pesquisa que será desenvolvida, as características do *locus* a ser pesquisado, a forma de análise e as técnicas e metodologias para a coleta e análise dos dados.

3.1 Tipologia da pesquisa

A referida pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, pois na perspectiva de Minayo (2010) busca responder questões particulares a partir do universo de significados, motivos, aspirações, crenças e valores que compreendem as ações e relações humanas, não perceptíveis pela operacionalização de variáveis.

Desta forma, ao buscar analisar a relação entre a execução do planejamento estratégico e atuação da autarquia no contexto do combate à seca, foram necessários a compreensão e discussão dos contextos históricos da seca, do planejamento estratégico e da adoção desta ferramenta pela Administração Pública. Acrescido a isso, os objetivos estabelecidos também buscam elucidar este entendimento da perspectiva das ações e relações humanas, ao propor identificar limites e possibilidades a partir da percepção dos gestores.

Conforme discutido anteriormente, há escassez de produções científicas que relacionam sobre estes dois eixos temáticos, ainda mais no âmbito das organizações do setor público governamental. Destarte, a pesquisa exploratória foi escolhida por sua capacidade em gerar maior proximidade com o problema, com objetivo de “torná-lo mais explícito e aprimorar as ideias observadas” (GIL, 2002, p. 41). Assim, pretendeu-se, nos dois primeiros objetivos, que buscam a compreensão dos problemas da seca e suas políticas, bem como a investigação dos processos de gestão pretendem elucidar como a implementação desta ferramenta atua na implementação de políticas públicas.

Quanto ao método de pesquisa, o estudo de caso demonstrou-se o mais apropriado para o alcance dos objetivos e a resposta ao problema de pesquisa. Isto decorre, pois para Yin (2001), o estudo de caso trata sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle e as fronteiras entre o fenômeno e o contexto ainda estão embaçadas, com a possibilidade de utilização de diversas técnicas de coleta e análise.

Portanto, entendendo que a expressão do planejamento estratégico no setor público possui discussões recentes, com a sua formalização apenas a partir de 2019 nas autarquias, o

estudo de caso demonstra-se viável justamente por sua capacidade de lidar com novos fenômenos. Além disso, ao permitir a utilização de técnicas variáveis para mensuração de resultados, os métodos permitem que possam realizar mensurações mais apropriadas aos objetivos.

3.2 Características da amostra

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), foi criado em 1909, por meio do Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, sob o nome de “Inspeção de Obras Contra as Secas”, localizado no Ceará. Oficializado com o nome atual apenas em 1945, o DNOCS tornou-se uma Autarquia Federal em 1963, em virtude da Lei nº 4.229, de 01 de junho de 1963.

Tendo como objetivo a ampliação da oferta de recursos hídricos para o semiárido brasileiro por meio da execução de políticas federais visando obras de proteção contra às secas e inundações, o departamento conta com uma Administração Central, sediada em Fortaleza, com a Direção-Geral e três Diretorias, nove Coordenadorias Estaduais (PI, CE, RN, PB, PE, BA, SE, AL, MG), 12 Estações de Piscicultura, 1 Centro de Pesquisas em aquicultura, 22 Unidades de Campo organizadas por Bacias Hidrográficas e um escritório de representação em Brasília (BRASIL, 2017).

Na Direção-Geral decorrem diversas divisões administrativas, dentre elas, a Coordenação de Planejamento e Gestão Estratégica, composta pela Divisão de Planejamento e Orçamento e Divisão de Gestão Estratégica, que abriga o Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional, donde desenvolve métodos, ferramentas e projetos de formulação e monitoramento de planejamento estratégico, assim como avaliação de desempenho institucional e modernização organizacional, cerne da pesquisa (BRASIL, 2017).

3.3 Categorias de análise

Tendo em vista, os objetivos estabelecidos para o trabalho e as discussões já realizadas, foram estabelecidas três categorias de análise, conforme o Quadro 02.

Quadro 02: Categorias, dimensões e fontes para análise

Categoria de análise	Dimensões de análise	Principais fontes utilizadas
Inserção do Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ● Contextos políticos e históricos do momento de inserção; ● Dificuldades e panoramas organizacionais. 	(DNOCS, 2009); (DNOCS, 2011); (GIACOBBO, 1997); (DNOCS, 2013)
Elaboração do Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaboração da Missão; ● Diagnóstico Estratégico; ● Instrumentos Prescritivos e Quantitativos; ● Controle e Avaliação. 	(DNOCS, 2018); (DNOCS, 2021a); (OLIVEIRA, 2007); (CHIAVENATO; SAPIRO, 2007); (GHELMAN; COSTA, 2006).
Avaliação do Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ● Limites percebidos; ● Possibilidades 	(LIMA; D'ASCENZI, 2017); (BORGES, 2000); (JANUZZI, 2021); (LOTTA, 2019)

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Desta forma, no primeiro tópico são investigadas as motivações que levaram a inserção da metodologia do planejamento estratégico na autarquia e como se deu o processo de entrada desta metodologia. A partir desta compreensão, o segundo tópico busca evidenciar quais relações são feitas entre os elementos dos planos estratégicos elaborados pelo DNOCS e as suas políticas públicas. No último tópico são esclarecidos os limites contemplados pelos gestores ao planejamento estratégico e as possibilidades de melhoria de tais problemáticas.

3.4 Procedimentos para a coleta dos dados e para a análise dos dados

Conforme discutido anteriormente, o estudo de caso permite a utilização de diversas fontes para coleta de dados com foco na composição de resultados. Neste sentido, serão utilizadas três fontes para coleta de dados: documentos, bibliografias e entrevistas. Para Yin (2001) estas são uma das principais fontes que devem ser utilizadas no estudo de caso.

Para May (2004), os documentos são sedimentos das práticas sociais, em que o pesquisador procura uma correspondência entre sua descrição e os eventos aos quais ele se refere. Nesta perspectiva, são caracterizados por sua estabilidade durante o tempo, exatidão, por conter nomes, referências e detalhes exatos de um evento e ampla cobertura pelo seu longo espaço de tempo (YIN, 2001).

Portanto, quanto aos documentos serão analisados os Relatórios Anuais de Gestão do DNOCS, entre 2009-2017, que relatam de forma autenticada o processo de discussão e inserção

do planejamento estratégico dentro da autarquia até a criação do primeiro Plano Estratégico Institucional, em 2018. A partir deste período serão investigados os Planejamentos Estratégicos Institucionais (PEI) já realizados pela gestão: PEI 2017-2020 e PEI 2020-2024 quanto ao tema de implementação das políticas públicas desempenhadas pelo DNOCS.

Quanto às fontes bibliográficas, Marconi e Lakatos (2003) afirma que permitem uma nova percepção sobre o tema, a partir da compreensão de perspectivas de diferentes autores que já a estudaram. Deste modo, diversos autores como Ghelman e Costa (2006), Oliveira (2007), Araújo e Silva e Gonçalves (2011), entre outros, são utilizados para entender as percepções já existentes sobre o planejamento estratégico, sobre este no setor público e sobre a seca.

No âmbito das entrevistas, May (2004) destaca como principais geradoras de compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas. Destarte, na busca pelo entendimento dos limites e possibilidades foram realizadas entrevistas estruturadas com os principais gestores do planejamento estratégico do DNOCS, para dar mais fluidez e liberdade ao discurso, com perguntas norteadoras sobre a gestão, as dificuldades envolvidas, as suas percepções sobre temas como a seca, o DNOCS e desenvolvimento sustentável, conforme o Apêndice I.

Todos estes dados serão analisados pelo método da análise do discurso. Conforme Orlandi (2009), esta análise visa compreender as formas e sentidos que são produzidos por um objeto simbólico por meio da explicitação das relações entre o sujeito e o sentido. Desta forma, a análise do discurso busca visualizar não apenas aquilo que está escrito ou visto, mas “as estruturas e superestruturas que não estão visíveis, sendo constituída pela compreensão da ideologia + história + linguagem” (CAREGNATO, MUTTI, 2006, p. 680). Logo, as informações foram analisadas visando analisar se os planejamentos estratégicos realizados no DNOCS possibilitam ou não a implementação de suas políticas públicas.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme discutido, a seca é um processo incontrolável e que atua de forma complexa diante da sociedade, sendo necessário planos adaptáveis para as condições em que ela se reproduz e seus efeitos. Deste entendimento, o planejamento estratégico é utilizado no setor público para o oferecimento de um caminho a ser seguido pela organização para o seu melhor desempenho em relação aos contextos internos e externos, buscando gerar maior constância no desenvolvimento de suas ações políticas.

Nesta perspectiva, esta seção está dividida em três subseções para a investigação dos planos estratégicos implementados por meio da análise do seu processo de inserção e elaboração e da perspectiva dos gestores responsáveis pelo planejamento estratégico no DNOCS para a compreender as relações tidas com a implementação de políticas advindas da seca.

4.1 A inserção do planejamento estratégico no DNOCS

No âmbito do DNOCS, a ideia do planejamento estratégico surge, em 2006, a partir do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Nordeste (PDSA), como uma das propostas de reestruturação da autarquia para “dotar o DNOCS de estratégias e instrumentos gerenciais que assegurem uma gestão ágil e eficiente das ações voltadas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido” (CARVALHO, 1988, p. 50). A ideia, de acordo com Carvalho (1988) era tornar o DNOCS como braço operante do plano, trazendo-lhe o papel de protagonista, perdido durante as últimas décadas, com a criação de outras instituições como a SUDENE e a CODEVASF.

Desta forma, a ideia do planejamento estratégico não surge num contexto interno da autarquia, ou muito menos voltados para uma melhor execução de políticas públicas ou gestão orçamentária, mas como uma busca pelo Ministério do Interior por uma instituição historicamente representativa que representasse o plano desenvolvido. Nesta perspectiva, Giacobbo (1997) afirma que a compreensão autônoma por parte dos funcionários e da direção sobre a necessidade e importância diante de dificuldades institucionais é o principal gerador de motivação para a implementação destes planos.

Assim, as ações para a sua implementação foram um processo demorado. Dentre as justificativas realizadas, ressaltava-se “questões legais de encaminhamento, pelas prefeituras, de documentação exigida e de elementos necessários à análise de pleitos”, “[...] cronograma de liberação de recursos pelo Governo Federal” (DNOCS, 2009, p. 67) e; dificuldades legais,

políticas, orçamentárias, financeiras e de pessoal (DNOCS, 2011, p. 22). Com a cobrança maior dos órgãos, em 2013, foi instituído um Comitê Gestor de Planejamento Estratégico Institucional, formalizando o início da elaboração do PEI pela Portaria nº 536/DG/CGPE, de 05 de dezembro de 2013 (DNOCS, 2014, p. 30).

Destarte, o entrevistado 01 comenta que esta tentativa de inserção do planejamento estratégico foi percebido na autarquia como:

[...] uma hora que se via que era necessário ter um planejamento estratégico nos órgãos de governo, nos órgãos públicos e foi fechando o cerco... fechando o cerco... até que o... acho que foi a CGU [Controladoria Geral da União] ou foi o TCU [Tribunal de Contas da União] exigiu que o órgão tivesse um planejamento estratégico e aí nós criamos o nosso primeiro planejamento estratégico (ENTREVISTADO 1)

Em outros termos, demonstra-se o entendimento da necessidade de formalização de um planejamento estratégico para cumprir os requisitos exigidos pelos órgãos, principalmente na representação da atuação dos órgãos como um cerco. Por este âmbito, Giacobbo (1997) expõem que o sucesso na implementação do plano dependerá, principalmente, da conscientização institucional de sua necessidade, caso contrário, “a ideia e a prática do planejamento estratégico continuarão, como um processo meramente formal, sem utilidade nem consequências”.

Deste modo, o Entrevistado 02 ressalta a resistência da inserção desta ferramenta na autarquia, principalmente, em virtude da diferença de culturas organizacionais.

O DNOCS é um órgão acho que muito específico em relação ao corpo de funcionários que tem, que são funcionários que estão aqui a 30/40 anos e o outro grupo de servidores que chegou em 2010 que foi o que encabeçou a feitura do planejamento estratégico. Eu acho que houve, no início, um conflito de geração mesmo e... toda inovação quando você traz para o setor público ou privado também gera primeiro estranhamento. Acho que, muita gente principalmente no primeiro, embora não tenha participado... eu ouvi isso da antiga chefe de planejamento... e eu acho que houve uma resistência [...] (ENTREVISTADO 02).

Assim, depreende-se que além das problemáticas econômicas e políticas, a inserção da metodologia sofreu embargo do próprio corpo de funcionários, que não compreendiam a necessidade e a importância da metodologia na autarquia. Desta forma, apenas em 2013, a partir da formalização do Comitê Gestor de Planejamento Estratégico, as operações começaram a se concretizar.

A partir disso, foram desenvolvidos produtos como a “Posição Estratégica” e o “Mapa Estratégico” da instituição, mas por “descontinuidade de gestores, saída de membros da equipe e incerteza quanto ao futuro da autarquia, os trabalhos foram paralisados em 2016” (DNOCS,

2018, p. 5). Em 2017, a reorganização administrativa realizada, instituiu o Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional (GDI) que ficou responsável por:

coordenar, acompanhar e consolidar a elaboração das ações de planejamento estratégico da autarquia, em especial as proposições de plano estratégico, planos de ações e metas, bem como promover o monitoramento das ações de planejamento estratégico, propondo ajustes conforme o advento de novos cenários político-institucionais (DNOCS, 2018, p. 8).

Desta forma, tal ação significou uma institucionalização do processo de gestão de ambos os PEI, que passou a tocar os componentes restantes do planejamento estratégico iniciado em 2013. Em 2018, concretiza-se o primeiro Planejamento Estratégico Institucional DNOCS, caracterizado como PEI 2017-2020. Este período marca a finalização do processo de inserção da metodologia do planejamento estratégico na autarquia.

Por este prisma, pode-se depreender que enquanto metodologia que exige envolvimento e motivação dos funcionários, a inserção do planejamento estratégico não teve como foco principal a possibilidade de um melhor desenvolvimento de políticas públicas para o combate à seca ou melhoria das ações relacionadas a elas. Atribuindo como desvinculada aos interesses da organização, seu processo de inserção foi permeado por resistências à sua execução.

4.2 Processo de elaboração dos planos estratégicos executados no DNOCS

O DNOCS como instituição centenária na atuação da diminuição dos efeitos da seca, diversas políticas públicas que vão desde a “tecnologia de agricultura irrigada, açudagem, engenharia hidráulica, barragens, lavouras, plantas xerófilas, pesca, piscicultura e engenharia rural até a construção de obras de infraestrutura para transporte, locomoção com foco no desenvolvimento do sertanejo e de sua qualidade de vida” (DNOCS, 2019).

Assim, esta seção tratará de investigar a elaboração do planejamento estratégico considerando a execução destas políticas em consonância com as instabilidades ambientais apresentadas dentro e fora da organização. Esta seção está dividida em quatro subseções, correspondente às fases de sua elaboração, documentadas e obtidas por meio de entrevistas.

4.2.1 Identidade Organizacional

A primeira etapa dos Planejamentos Estratégicos Institucionais (PEI) realizados pelo DNOCS diferem em parte da sequência definida por Oliveira (2007) que compreende a realização do Diagnóstico Estratégico da organização frente a elaboração da missão. Portanto,

os PEI's realizados começam com a análise do contexto institucional, quanto aos seus processos envolvidos e a definição da missão, visão e valores da organização (DNOCS, 2018; DNOCS, 2021a).

Com base nisso, é importante evidenciar que em ambos, as decisões para compor as informações foram tratadas por meio de deliberações. Todavia, no PEI 2017-2020 foi realizada com os departamentos e funcionários responsáveis para conhecer os processos, informações e o desempenho de atividades e o PEI 2021-2024, apenas com os diretores dos departamentos, na compreensão de que já se tinha um volume de informações suficientes, conforme o Entrevistado 01.

Em ambos, a participação social não atua aqui como ator importante na tomada de decisão, muito menos se tem menção a compreensão dos executores e do contexto das políticas públicas executadas. Como D'Ascenzi e Lima (2017) sugerem, a atuação fundamentada na cúpula administrativa e no nível tático departamental “reforçam a hierarquia e a centralização de poder nos níveis superiores da administração, enquanto separa quem decide de quem executa, mas também quem que seja o alvo das políticas então formuladas”.

Desta forma, elementos principais como a visão, missão e valores que a organização deva se guiar não são baseados na perspectiva dos implementadores e dos beneficiários, mas daqueles que atuam no topo da pirâmide hierárquica, podendo estabelecer-se desconexa da realidade executória das políticas públicas.

Por meio das discussões entre departamentos e o serviço, a missão, visão e valores do DNOCS, conforme o quadro abaixo.

Quadro 03: Missão, visão e valores do DNOCS conforme os PEI's

	PEI 2017-2020	PEI 2021-2024
Missão	Promover a adequada convivência com a seca por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos, assegurando o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica.	Promover a adequada convivência com a seca por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos, assegurando o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica.
Visão	Impulsionar o reconhecimento, até 2020, como instituição de referência nacional em ações para a harmoniosa convivência com os efeitos da seca.	Ser referência nacional na construção de infraestrutura hídrica e no seu aproveitamento, garantindo o desenvolvimento das áreas suscetíveis à escassez hídrica e a democratização do acesso à água.
Valores	A valorização do ser humano; Ética e Transparência; Sustentabilidade; Gestão Meritocrática; Soluções inovadoras; e Excelência técnica.	Transparência; Integridade; Equidade; Participação Social; Cooperação; Compromissos com resultados; Inovação; e Responsabilidade Socioambiental.

Fonte: baseado em DNOCS (2018) e DNOCS (2021).

A missão enquanto essência da organização, de acordo com Oliveira (2007), no âmbito do DNOCS, traz a perspectiva das políticas públicas de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos exercidas como eixo principal de atuação e finalidade da organização. Assim, enquanto base para todo o planejamento estratégico, seus objetivos e metas devem estar alinhados a esta missão de forma a possibilitar que seja cumprida (OLIVEIRA, 2007).

Quanto à visão, que “identifica aquilo que a organização deseja ser no futuro” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003), o PEI 2017-2020, ao referenciar genericamente as políticas públicas desenvolvidas pelo órgão como “ações” destaca o foco da instituição no alcance de referência nacional em promover a convivência com a escassez hídrica. Ao buscar situar-se como referência nacional “na construção de infraestrutura hídrica e no seu aproveitamento”, o PEI 2021-2024 traz as políticas públicas como figura principal para um enfrentamento efetivo da seca por meio do desenvolvimento de áreas suscetíveis à escassez hídrica e a democratização do acesso à água, sendo o que o DNOCS deve perseguir.

Na definição dos valores, o PEI 2021-2024 traz princípios mais técnicos em comparação com o anterior. É notável a perspectiva gerencialista definida por Secchi (2009) ao enfatizar o Compromisso com os Resultados, a Transparência e a Integridade, que antes era fundamentada na gestão burocrática com a pauta na Gestão Meritocrática e Excelência Técnica em acordo com Warhlich (1974). Valores como a “valorização do ser humano” e “participação social” tornam-se contraditórios ainda na sua definição, visto que durante a elaboração destes planos estratégicos, a perspectiva adotada, como já referida antes, foi situada totalmente na alta cúpula, sem a participação dos beneficiários ou da própria sociedade. Assim, definidos por Oliveira (2007) como fundamentadores de decisão, tais valores estabelecidos deverão guiar a organização dos pontos estabelecidos pelos planos estratégicos, o que deveria já ser utilizado como base ainda durante a sua elaboração.

Com base nisto, percebe-se que o modelo de tomada de decisão sobre as informações para composição do planejamento estratégico foi baseado nas percepções e definições da alta cúpula e do nível tático da autarquia, desprezando os implementadores e os beneficiários nas suas análises e construções, o que pode gerar a definição de objetivos e metas desconexas ou que não contemplem as necessidades reais. Quanto aos elementos da identidade organizacional, a definição da missão demonstrou um alinhamento adequado com o seu principal produto para a sociedade, a implementação de políticas públicas de gestão e infraestrutura hídrica para o convívio com a seca. Contudo, no aspecto da visão, o PEI 2021-2024 dá mais ênfase no almejo

pelo reconhecimento destas enquanto proporcionadoras do desenvolvimento e democratização. Quanto aos valores, há um dimensionamento mais técnico, demonstrando um maior compromisso com resultados e responsabilidade por parte do DNOCS, destaca-se os valores relacionados diretamente à promoção da participação social, que mesmo identificada como uma das bases para as decisões dentro da autarquia, não foram consideradas durante a elaboração do próprio PEI.

4.2.2 Diagnóstico Estratégico

Vindo após a definição dos parâmetros institucionais que definiriam a organização, a análise dos contextos externos e internos, assim como suas relações foram analisadas, de acordo com o Entrevistado 01, pela Matriz SWOT. No Plano Estratégico Institucional 2017-2020 registra-se que tal processo foi realizado pela COPE por um “brainstorm [...] com a finalidade de definir as variáveis componentes da matriz” (DNOCS, 2018, p. 10) e cruzados entre si. Desta análise, identificou-se que a posição estratégica se situa na área de fraqueza da instituição para lidar com as ameaças, que conforme Chiavenato e Sapiro (2003) indica uma área de risco acentuado e crise. Assim, a organização dos objetivos estratégicos deve levar em conta a diminuição das fraquezas e aumento do controle das ameaças.

No PEI 2021-2024, não há explicitação da posição estratégica da instituição a partir da análise da matriz, afirmando apenas que a análise foi realizada de forma participativa. Entretanto, o Entrevistado 03 afirma que conforme a análise obtida demonstrou-se que o DNOCS permanece na área de risco acentuado, citado anteriormente. Assim, a organização dos objetivos estratégicos deve levar em conta a diminuição das fraquezas e aumento do controle das ameaças.

Destas ameaças, duas se destacam pela sua presença nos dois contextos de elaboração do PEI e seu caráter histórico e estrutural, envolvendo diretamente a implementação de políticas públicas: a falta de funcionários na instituição e o orçamento escasso. No ano de sua criação mesmo, Villa (2006) e Silva (2006) destacam que o IFOCS só executou obras de estudo, em virtude do baixo orçamento, vinculado a emendas parlamentares, que não foram concedidas por pressão da elite por medo da perda dos privilégios advindos da escassez hídrica e escassez técnica.

Em 2016, Eudoro Santana, um dos participantes da COPE de 2013, numa reunião com a Comissão Legislativa Participativa para mostrar ao Ministério do Interior um projeto de reestruturação do DNOCS e o Mapa Estratégico do PEI 2017-2020, afirma que os principais

desafios para condução das políticas como o monitoramento de barragens e as pesquisas são a evasão elevada de profissionais que não são compensadas com a realização de novos concursos e um orçamento disponibilizado que não supre as demandas da organização (ASSECCAS, 2016).

Isto decorre, pois enquanto instituição centenária, o DNOCS possui uma extensa folha de aposentados, que se caracteriza como despesa obrigatória (DNOCS, 2021b). Somente em 2020, documenta-se que 66,48% do total de gastos foram realizados com despesas classificadas no grupo de Previdência Social. Nesta perspectiva, o Entrevistado 03 evidencia que devido à escassez de orçamento disponibilizado frente às necessidades da autarquia, políticas públicas como os perímetros irrigados e atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável *“não estão sendo executadas, principalmente [...] por falta de recursos humanos e [de recursos] orçamentários”*.

Assim, a instituição é incapaz de implementar políticas de enfrentamento dos problemas advindos da seca porque, conforme o mesmo, *“hoje o foco é tocar mais as obras que já estão projetadas e, assim, infelizmente executar o que o Ministério do Desenvolvimento Regional descentraliza para a gente em Termos de Execução Descentralizada”* ou como acresce o Entrevistado 02, por meio das emendas parlamentares, recursos financeiros disponibilizados conforme a discricionariedade dos deputados.

Desta forma, pode-se analisar que dentre os principais problemas que impedem a implementação das políticas públicas realizadas pelo DNOCS destacam-se a ordem orçamentária e de recursos humanos. Portanto, os planos estratégicos, conforme Oliveira (2007), enquanto possibilitador de tomada de decisões, mediante otimizado grau de interação com os fatores externos, não controláveis e internos, devem direcionar suas estratégias para o controle de tais problemas, em vista do alcance da missão e visão definidas serem pautadas nas políticas públicas de convívio com a seca.

4.2.3 Instrumentos Prescritivos e Quantitativos

Tendo em mente a missão, visão e valores evidenciados anteriormente e o conhecimento das principais problemáticas que estão relacionadas ao alcance destas visões, a investigação se deterá à formulação dos objetivos, estratégias e metas formulados para lidar com tais temáticas. Em ambas, além da análise SWOT utilizada anteriormente para o diagnóstico e a postura, utilizou-se o Balanced Scorecard (BSC), com devidas alterações para contemplar a dinâmica diferenciada do setor público (DNOCS, 2018; DNOCS, 2021a).

No PEI 2017-2020, as perspectivas utilizadas foram adaptadas do modelo de Norton e

Kaplan (2001), sendo definidas por: “sociedade, processos internos, financeira/orçamentária e aprendizagem e crescimento” para atender a especificidade do setor público (DNOCS, 2018, p. 11). A partir de tais perspectivas, foram delineados objetivos estratégicos para cada uma, com os programas temáticos, ações e as metas táticas e operacionais quantificadas relacionadas. Todavia, quanto às metas, a análise reside apenas nas de 2017, formalizadas no plano estratégico, disponibilizado no site eletrônico.

A definição da perspectiva da sociedade, alia-se em parte com a percepção de Ghelman e Costa (2006) quanto a adaptação do BSC para a perspectiva dos beneficiários, ao considerar a definição de objetivos estratégicos para o desempenho de políticas públicas. Neste sentido, o objetivo “Impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica” aparece como objetivo estratégico que guiará todas as políticas públicas realizadas na autarquia, estando alinhado com as informações do diagnóstico, que denotavam uma subexecução destas áreas.

Dentro dela, as políticas públicas, são despersonalizadas do seu nome e passam a integrar o plano como programas: Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Pesca e Aquicultura, Programa de Manutenção e Recuperação da Infraestrutura Hídrica, Programa de Gestão dos Projetos Públicos de Irrigação, entre outros, perdendo a visão de ação para a resolução de um problema público, discutida por Secchi (2016) e considerando-as como conjunto de projetos homogêneos, como Oliveira (2006).

A cada programa são relacionadas ações estratégicas que se assemelham a objetivos específicos para a sua implementação, em alinhamento com o objetivo estratégico designado e metas estratégicas para serem realizadas compreendendo a entrega de resultados, conforme pode ser visualizada no quadro abaixo.

Quadro 04: Organização da perspectiva da Sociedade do PEI 2017-2020

Programa Temático	Ação Estratégica	Metas estratégicas
Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Pesca e Aquicultura	Apoiar a produção aquícola sustentável quanto ao funcionamento de unidade de produção	Distribuir 20 milhões de alevinos
		Arrecadar 90 (noventa) mil reais com a comercialização de alevinos

Fonte: Adaptado de DNOCS (2018).

Desta forma, o plano aqui se estabelece, não como orientador da implementação da política pública, mas como controlador, na medida em que esta deve corresponder “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das

políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4). Perdendo-se a possibilidade de compreensão de fatores inerentes ao processo de implementação que possam ser delineados e alterem os objetivos.

Além disso, nesta perspectiva, também se considera a implementação de mecanismos de participação e controle social e a promoção de articulação entre entes federativos, municipais e estaduais. Neste último objetivo, destaca-se a tentativa de controlar a ameaça da escassez orçamentária, com a definição de metas táticas e estratégicas para os departamentos e coordenadorias com vistas à promoção de reuniões com bancada de senadores e deputados dos municípios, dos estados e do Nordeste.

Conforme já discutido, em vista do orçamento disponibilizado ser consumido em mais da metade pelo pagamento de aposentadorias e pensões, as políticas públicas desempenhadas pelo DNOCS em sua maioria são custeadas por emendas parlamentares. Desta forma, ao estabelecer como meta às coordenadorias estaduais a realização de reuniões com bancadas de deputados e senadores da região, há de se conseguir que mais recursos possam ser disponibilizados e assim, as políticas possam ser realizadas (DNOCS, 2018).

Nos processos internos, os objetivos são voltados para a promoção de estudos, pesquisas e difusão de tecnologias voltadas ao desenvolvimento hídrico nas regiões e na eficiência dos processos, por meio do incentivo à descentralização das Coordenadorias Estaduais e desenvolvimento de novas metodologias e modernização administrativa, essenciais para a promoção de uma maior eficiência na gestão (GHELMAN; COSTA, 2006) e, consequentemente, nas políticas públicas.

Na perspectiva orçamentária/financeira, os objetivos e metas demonstram essa preocupação com o controle do orçamento para a viabilização de recursos para outros segmentos, estando voltados para o controle financeiro, das receitas, da cultura de redução de custos e do monitoramento da execução orçamentária demonstrando buscar a boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros, “fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão” (GHELMAN; COSTA, 2006, p. 3).

Quanto a perspectiva de aprendizado e pessoas destacam-se as metas para reestruturação organizacional, autorização de concursos públicos, projetos de qualidade de vida e de promoção de cursos para qualificação dos servidores, que é considerado por Ghelman e Costa (2006) “processo-chave para tornar o Estado mais ágil, transparente e orientado para o cidadão”.

O PEI 2021-2024, contudo, estruturou-se por outra via. As perspectivas escolhidas

foram baseadas na Cadeia de Valor e no mapeamento de processos da autarquia, assim, três perspectivas foram definidas: Resultados Institucionais, que se refere aos objetivos finalísticos, Processos Internos, que estão ligados aos objetivos estratégicos das áreas meio e os vinculados às unidades finalísticas e Infraestrutura e Aprendizagem, correspondente à gestão de pessoas, tecnologia da informação, comunicação e orçamento (DNOCS, 2021a).

Isto decorre, pois para o PEI 2021-2024, o surgimento da Instrução Normativa Nº 24, de 18 de março de 2020 disciplinou a elaboração de planos estratégicos institucionais com a necessidade de, no mínimo:

- I - cadeia de valor da instituição;
- II - identidade estratégica da instituição (missão, visão de futuro, valores e mapa estratégico);
- III - objetivos estratégicos e respectivas metas;
- IV - indicadores, com seus atributos: fórmula de cálculo, periodicidade de medição, linha de base e metas; e
- V - projetos estratégicos a serem desenvolvidos, com seus atributos: principais entregas, com prazos e unidade responsável (BRASIL, 2020).

Ademais, orientou o estabelecimento de prazos mínimos de revisão do plano (uma vez por ano) para atualização, se necessário, de monitoramento (a cada trimestre) para detectar eventuais desvios em relação aos objetivos e projetos e antecipar problemas relacionados ao alcance de metas e entregas para o trimestre seguinte, bem como determinou a competência de aprovação e exercício deste monitoramento ao Comitê de Governança, que no âmbito da autarquia foi intitulado como Comitê de Governança, Gestão, Controle e Riscos (BRASIL, 2020; DNOCS, 2021b). Desta forma, denota-se que a instrução normativa delimitou e exigiu elementos mínimos para a formalização do plano, por um lado, tirando essa especificidade de poder adaptar o plano adequado para as características realizadas, mas por outro orientando a entrega de planos estratégicos mais padronizados e elaborados.

Na perspectiva de Resultados Institucionais, que deveria tratar sobre os objetivos e direcionamentos das políticas públicas do órgão em consonância com as informações diagnosticadas, traz a elucidação de objetivos mais genéricos dos dispostos na perspectiva dos processos internos. Assim, não se verifica o estabelecimento de objetivos para orientar a implementação das políticas públicas propriamente, mas para os processos que levam a entrega de produtos, como a construção de novas infraestruturas, implantação de sistemas simplificados de abastecimento, aproveitamento hidroagrícola, transferência de tecnologia, entre outros (DNOCS, 2021).

Quadro 05: Organização da perspectiva dos Resultados Institucionais do PEI 2021-2024

Objetivo Estratégico	Descrição/Meta
Construir novas infraestruturas estratégicas destinadas à ampliação da oferta de água para usos múltiplos	Coordenação da implementação das obras de infraestrutura hídrica e as ações complementares, o controle e o acompanhamento das obras e serviços e a análise das medições de serviços.
Implantar sistemas simplificados de abastecimento voltados à população difusa	Implantação de estruturas denominadas simplificadas: poços, adutoras emergenciais, cisternas e sistemas denominados simplificados
Realizar aproveitamento hidroagrícola e aquícola	Aproveitamento das áreas a montante dos açudes públicos, as áreas agricultáveis não irrigáveis e desenvolvimento das atividades de aquicultura e pesca, tanto na área de fomento como na de pesquisa e produção.

Fonte: Adaptado de DNOCS (2021a).

Com base nisto, por mais que a perspectiva seja denominada Resultados Institucionais, o foco não é nos resultados que as políticas públicas podem produzir a partir da sua implementação, ou seja, no direcionamento dos impactos pretendidos ou da sua execução, como no PEI 2017-2020, mas nos produtos que a execução destas pode entregar de forma material.

Entretanto, ao não definir tais objetivos e metas para o direcionamento dos impactos ou da execução, formalizando apenas a necessidade de sua execução, o plano permite que a implementação das políticas públicas atue modulando-se a partir da realidade fática da sua execução e dos fatores que apareçam durante, como Silva e Melo (2000) discutem. A sua generalidade, por outra via, distancia ainda mais os dois processos ao não se comprometer com a definição de um rumo inicial que se possa utilizar como parâmetro de monitoramento e possa ser modificado durante a execução.

Assim, o principal objetivo é na entrega do que a autarquia define como suas competências, deixando de lado as variáveis ambientais que influenciam essa execução. Desta forma, objetivos e metas que tratam sobre o controle das principais ameaças como a articulação com os parlamentares, desenvolvidas não são abordadas.

Tratando da perspectiva dos Processos Internos, os objetivos estão relacionados à promoção das execuções das atividades que geram os resultados das políticas públicas e objetivos em vista da melhor execução dos processos. Assim, muitos dos objetivos estratégicos estabelecidos na perspectiva do Resultados Internos, descentralizarão em dois ou mais objetivos de processos internos mais especializados, sem considerar o desenvolvimento de estratégias relacionadas ao ambiente externo e interno da organização.

Neste âmbito, pode-se encontrar objetivos estratégicos parecidos com os

desenvolvidos na perspectiva de Sociedade do PEI 2017-2020, mas que assim como na perspectiva dos Resultados Institucionais, não delinham metas específicas e quantificáveis para a sua atuação.

Quadro 06: Organização da perspectiva dos Processos Internos do PEI 2021-2024

Objetivo Estratégico	Descrição/Meta
Promover o desenvolvimento da pesca, aquicultura e atividades afins	Coordenação e supervisão das ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de assistência técnica às comunidades usuárias, de fomento à produção da pesca e da aquicultura em águas continentais e de monitoramento e controle estatístico

Fonte: Adaptado de DNOCS (2021a).

Todavia, esta perspectiva não se resume apenas a definição. Também são encontrados, “processos-objetivos” que tratam do âmbito do exercício da gestão, dos processos administrativos e dos processos-meio que são utilizados para pôr em prática. Neste espaço, encontram-se objetivos estratégicos voltados para o melhor desenvolvimento de tais processos, como “Otimizar os processos de trabalho”, “Fortalecer a governança institucional”, “Aprimorar o acesso à informação, a comunicação e o atendimento ao público”, porém, estabelecidas de forma neutra e sem relação com o ambiente (DNOCS, 2021a, p. 28).

Outro ponto a ser ressaltado é a fusão da perspectiva financeira e orçamentária com a de aprendizado e pessoas em Infraestrutura e Aprendizagem. Apesar de a questão orçamentária não ser o foco do setor público, deve ser considerada como uma perspectiva de base, destinada a captação de recursos e controle (GHELMAN; COSTA, 2006), que no caso específico do DNOCS deveria estar estabelecida individualmente, visto a dificuldade de gerência e aquisição de recursos suficientes.

Destarte, tais perspectivas são resumidas a dois objetivos, respectivamente: “Desenvolver e otimizar a gestão de pessoas” e “Otimizar gestão orçamentária, financeira e de transferências” com um enumerado de metas não quantificadas (DNOCS, 2018, p. 29). Destas apenas na área orçamentária encontram-se metas relacionadas com as ameaças identificadas como a meta de “Realizar a gestão orçamentária, financeira e de transferências do DNOCS” (DNOCS, 2021a, p. 29).

Em relação às metas, contrário ao que foi desenhado no plano anterior, representam mais uma descrição dos objetivos, do que a quantificação e os passos a serem estabelecidos para alcançá-los definidos por Oliveira (2007). Para o autor, a definição de metas deve ser específica, mensurável, realista e desafiadora, pois esta é base para o acompanhamento do

desempenho dos objetivos e estes ao acompanhamento da visão escolhida. Todavia, as metas estabelecidas aqui são consideradas para todo o período, não estando vinculada a apenas um ano, como ocorreu no anterior.

Por este prisma, pode-se compreender enquanto análise do planejamento estratégico, o PEI 2017-2020 apresenta maior vinculações com as ameaças diagnosticadas na fase do diagnóstico estratégico que impedem a implementação de políticas públicas, buscando desenvolver objetivos em todos os âmbitos da autarquia para trabalhá-las. No âmbito das políticas públicas entretanto, ambos não elaboram objetivos voltados diretamente para a orientação da implementação de suas políticas públicas com base nas dificuldades vivenciadas, focando-se mais nos resultados que devem ser entregues e nos processos, em virtude da normatização promulgada, porém, o PEI 2021-2024, por trabalhar com metas mais genéricas permite-se que haja um controle menor sobre os implementadores durante a sua execução, direcionando somente as atividades que devem ser realizadas.

4.2.4 Controle e Monitoramento

Apesar de estar em consonância com as ameaças ambientais que dificultam o desenvolvimento das políticas de infraestrutura e gestão hídrica na autarquia, o PEI 2017-2020 não possui metodologias de monitoramento do plano estratégico, considerados por Oliveira (2007) essenciais para compreender como a empresa está indo em relação a sua visão e seus objetivos estratégicos estabelecidos, bem como a tomada de ação corretiva.

Assim, as diferentes metas pactuadas anualmente por unidade são o principal mecanismo de monitoramento do planejamento estratégico, por meio do informe ao setor responsável dos quantitativos relacionados, a cada três meses, estabelecendo, na verdade uma relação de controle, uma vez que as ações já ocorreram, não permitindo a realização de ações corretivas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

Além disso, há um *gap* informacional no estabelecimento da relação entre o cumprimento da meta anual e o alcance dos objetivos estratégicos e a visão devido à falta de padrões de medida de desempenho para realizar a comparação entre o que foi planejado e o que de fato foi alcançado, conforme Oliveira (2007) discute. Assim, por mais que o planejamento estratégico tenha promovido uma maior implementação de políticas públicas voltadas para a área do DNOCS, não é possível aferi-los.

Contrário ao exposto, o PEI 2021-2024 adquire um grande avanço quanto a isto. A cada objetivo estratégico definido são agregados indicadores, com linhas de base e metas para

todo o exercício do plano. Contudo, alguns problemas de organização e dos elementos que se constituem devem ser analisados.

Como já falado anteriormente, os objetivos relacionados às políticas públicas desempenhadas pelo DNOCS estão generalizados na perspectiva de Resultados Institucionais e estabelecidos de forma mais singular nos processos internos. Destarte, objetivos de perspectiva diferentes possuem um mesmo indicador para o seu monitoramento. Um exemplo é demonstrado a seguir.

Quadro 07: Perspectivas, objetivos estratégicos, metas e indicadores relacionados no PEI 2021-2024

Perspectiva	Objetivo estratégico	Meta/Descrição	Indicadores
Resultados Institucionais	Implantar sistemas simplificados de abastecimento voltados à população difusa	Implantação de estruturas denominadas simplificadas: poços, adutoras emergenciais, cisternas e sistemas denominados simplificados.	Índice de poços produtivos; Índice de poços instalados.
Processos internos	Promover o desenvolvimento sustentável do semiárido	Realização do aproveitamento de áreas de montante, do desenvolvimento tecnológico e ambiental, dos estudos para identificação e recuperação de áreas degradadas, execução de estudos ambientais e implantação de poços, adutoras emergenciais, cisternas e sistemas simplificados	

Fonte: Adaptado de DNOCS (2021a).

Desta forma, conforme Oliveira (2007) ressalta os indicadores devem estar relacionados diretamente aos seus objetivos, considerando a quantificação do seu acompanhamento e conseqüentemente da sua perspectiva em relação à visão organizacional definida. Com base nisso, pode-se evidenciar que a implementação de sistemas simplificados de abastecimento realiza-se não apenas com a criação de poços, mas de adutoras, cisternas e outros sistemas simplificados, mas apenas a implantação de poços foi considerada para o acompanhamento por meio do indicador. De forma ainda mais desconexa, a perspectiva do desenvolvimento sustentável busca diversas ações como aproveitamento de áreas, desenvolvimento tecnológico, recuperação de áreas degradadas, e, mesmo assim, o indicador relacionado, que já se refere a um outro objetivo, é relacionado à implantação de poços.

Assim, muito das políticas públicas realizadas pelo DNOCS não possuem parâmetro de controle e monitoramento da sua implementação, tornando-se ainda mais difícil compreender como a implementação vem sendo realizada quanto aos objetivos desenhados e em que medida tais objetivos ou a própria estrutura da política pública precisa ser reformulada

para atender as especificidades e os desafios que foram percebidos durante a sua execução (JANUZZI, 2021).

Além disso, o tipo de indicador escolhido para realização do monitoramento também é passível de análise. Nos indicadores relacionados às políticas, dos 17 criados, apenas 1 é de efetividade - Índice de geração de empregos diretos - que está ligado aos objetivos que tratam dos perímetros irrigados e aproveitamento hidroagrícola e aquícola. Neste sentido, como Januzzi (2021) discute, para além da compreensão entre a relação dos resultados e dos gastos, com as medidas de eficiência e eficácia, é necessário que a avaliação de políticas públicas seja aprendida os valores como “equidade de acesso, efetividade e coesão social” de modo que se compreenda os impactos que tais políticas geram não apenas aos beneficiários, mas à sociedade no geral (JANUZZI, 2021; GHELMAN; COSTA, 2006).

No âmbito orçamentário, destaca-se a disposição de diversos indicadores para uma eficiência na execução dos recursos como: “Índice de execução orçamentária”, “Índice de execução orçamentária – emendas parlamentares” e a “Taxa de execução dos restos a pagar não processados a liquidar (LOA+TED)” (DNOCS, 2021a, p. 34). Contudo, tais índices medem apenas a execução, não havendo controle, muito menos metas para o recebimento de tais recursos, dificultando que se possa prever a distribuição dos recursos e planejar a sua distribuição.

No objetivo relacionado à gestão de pessoas, são dispostos índices variados como índice de mapeamento de competências, grau de amplitude da capacitação dos servidores, entre outros, destinados à otimização da gestão de pessoas, que estão em certa forma alinhados à perspectiva de Ghelman e Costa (2006) sobre este espectro do plano.

Quanto aos modos de execução do controle, são realizados relatórios gerenciais mensalmente, trimestralmente, semestralmente e a cada ano, um de avaliação (DNOCS, 2021a), sendo disponibilizados para todos no sítio eletrônico do DNOCS. Entretanto, seu conteúdo permite apenas a compreensão dos quantitativos dos indicadores relacionados aos objetivos estratégicos, sem estabelecimento de relações demonstrativas de evolução ou involução dos objetivos estabelecidos e da visão ou orientações para a tomada de decisões, foco principal do planejamento estratégico (ANSOFF *et al*, 1987).

Todavia, é perceptível uma preocupação com o alcance das metas e as capacidades dos departamentos, sendo alterados sempre que solicitados pelos mesmos e demonstradas as justificativas nestes relatórios, como no caso do relatório gerencial de dezembro de 2021, em que a meta de “Índices produtivos instalados” e “Índice de poços instalados” não estavam sendo

possíveis de ser medidos adequadamente. Desta forma, no relatório foi evidenciado que:

Não foi possível obter dados (em quantidade e relevância) relativos à produtividade e à instalação de poços durante o período mencionado (4º trimestre). Os indicadores serão alterados para a medição de poços perfurados e instalados em números absolutos (DNOCS, 2021c, p. 5).

Contudo, a formalização não avança nas discussões sobre as dificuldades enfrentadas que levaram à modificação. Destarte, avaliações de impacto, como a que Januzzi (2021) afirma como ser importante de serem consideradas, com a percepção dos desafios enfrentados durante a implementação não são utilizadas. O foco da avaliação e monitoramento realizado é ver como as políticas públicas, os recursos e os funcionários estão dando resultados, sem análise dos fatores que estão permitindo ou impedindo.

Sobre apoio à tomada de decisões há pouco consenso se o planejamento realmente serve de base para as decisões, em que serve e como, principalmente da departamentalização, em que os gestores produzem o plano, se é levado a um Comitê para apreciação e estes realizam as tratativas com o Diretor-Geral, demonstrando o traço burocrático que Pereira (2006) evidencia como fator impeditivo ao desenvolvimento de um planejamento estratégico eficaz e produtor de resultados.

Desta forma, o Entrevistado 01 afirma:

Não sei se lá eles utilizam os dados desenvolvidos aqui para traçar outros planos de curso e gestões políticas ou institucionais. Mas são feitos relatórios, tem relatório mensal, relatório trimestral, semestral e anual, sendo todos repassados para a alta gestão [...] (ENTREVISTADO 01)

Os entrevistados 02 e 03 afirmam que a principal utilização dos planos pela alta gestão estão relacionados à questão orçamentária na produção de demonstrativos de resultados econômicos e administrativos para angariação de recursos pelo Diretor-Geral. Entretanto, o entrevistado 03 afirma que essa utilização não é tanta como ele gostaria que fosse.

Portanto, verifica-se que o PEI 2021-2024 avança no desenvolvimento de indicadores que possam subsidiar informações para realizar comparações e parâmetros, que podem ser mudados conforme as dificuldades vivenciadas durante a sua execução, favorecendo a capacidade de compreensão da instabilidade do processo de implementação de políticas públicas, sem deixar de lado o desenvolvimento conforme o que se busca.

Todavia, os indicadores, na perspectiva das políticas públicas, são em sua maioria voltados para a averiguação do alcance aos resultados em relação aos custos econômicos, deixando de lado a compreensão do impacto e dos benefícios advindos da sua execução, além

de não contemplarem todas as políticas públicas realizadas pela autarquia. Ademais, quanto à avaliação, denota-se que ela não ultrapassa a formalização dos dados, gerando poucos entendimentos sobre as dificuldades tidas, como podem ser contornadas ou se as políticas públicas estão produzindo os efeitos que se pretende.

Em relação aos processos decisórios, há uma centralização do poder decisório na figura do Diretor-Geral, em que não se estabelece uma relação participativa de modo que se permita que os gestores possam fazer um aconselhamento mais próximo sobre as decisões da autarquia, fazendo com que não se possa mensurar como as decisões estão sendo tomadas com base nele e em que áreas, já que não são comunicados diretamente aos gestores.

4.3 Limites e possibilidades no processo de gestão dos planos estratégicos do DNOCS

Para além da análise do processo de gestão do planejamento estratégico é preciso que se reconheça os signos que não estão explícitos, mas constituem influência. No setor público isto é ainda mais relevante pelo intenso contexto de deliberação, conflitos e relações que são produzidas especialmente neste âmbito. Portanto, é necessário identificar tais signos e sua representação como limites ao uso da ferramenta como propiciadora da implementação de políticas públicas no DNOCS.

Desta forma, um deles tem como cerne justamente esta perspectiva do planejamento estratégico como propiciador da implementação de políticas públicas. É notável, nas entrevistas, que os gestores do planejamento estratégico possuem um bom conhecimento dos elementos que compõem esta ferramenta e das alterações que devam ser realizadas na sua construção para que se atenda às demandas do setor público, como o entrevistado 02 ressalta, “[...] a iniciativa privada visa o lucro e resultados mais financeiros, enquanto o [planejamento] público tem essa questão principalmente [voltada] como DNOCS, no desenvolvimento regional, social [...]”, considerando a ação pública voltada para o interesse público e o entrevistado 03, “no setor público o planejamento estratégico tem que estar vinculado ao orçamento público, [...] é necessário adaptar a perspectiva do BSC à esfera pública, não dá só para copiar de uma empresa” .

Todavia, quando se trata da perspectiva das políticas públicas estas são situadas num caráter unilateral e estático, compreendendo-as apenas pela ótica dos resultados e da eficiência quanto aos recursos econômicos, aspectos puramente mercadológicos. Assim, o planejamento, as decisões e avaliações que são realizadas deixam escapar aspectos importantes como: o impacto das políticas públicas e os dinamismos de suas fases, envolvidas pela participação de

diferentes atores e o caráter político das decisões, elementos importantes para a compreensão adequada da forma como a implementação é realizada e do que é necessário de ser alterado para que se possa atender melhor os beneficiários e possa produzir efeitos adequados à sociedade (D'ASCENZI; LIMA, 2017).

Para Borges (2000), isto está intimamente relacionado à implementação do gerencialismo na Administração Pública. Em sua perspectiva, o gerencialismo percebe esse processo de barganha, arena de conflito de interesses e as variabilidades do ciclo de políticas públicas como “empecilho na medida em que ela pode comprometer o caráter ‘racional’, ‘técnico’, das decisões da tecnocracia estatal”, abrindo lacunas para as práticas de gestão que não estão alinhadas ao interesse coletivo (BORGES, 2000, p. 6).

Por este prisma, se é glorificado o papel de servidores que atuam na busca estrita da eficiência econômica, negando o caráter político da Administração Pública e as implicações distributivas de suas ações, fazendo com que o gestor público obedeça à supostamente superior racionalidade do mercado (BORGES, 2000). Isto é visualizado no próprio depoimento do entrevistado 03, ao considerar que:

o privado, ele tem a vantagem de ter liberdade de metodologia, no sentido de que ele pode adotar metodologias mais resumidas e mais enxutas, só para atender aquilo, para estabelecer uma rota de rumo para uma organização privada [...] (ENTREVISTADO 03).

Enquanto a perspectiva pública é percebida como “engessada” e “restritiva” ao desenvolvimento pela cobrança de modelos com cadeia de valor e considerações mais extensas, evidenciando a percepção da ausência do entendimento de que as políticas públicas complexas desempenhadas pelo DNOCS exigem uma dinâmica diferenciada que não dá para ser regulada apenas pela eficiência pura.

Isto decorre, pois suas formações profissionais são realizadas na área da administração privada, assim, por mais que haja uma consciência dos aspectos mais explícitos da ferramenta que se distanciam dos fundamentos privados, aspectos íntimos do próprio processo de política pública são desconhecidos pelo mesmo, gerando uma aproximação, sempre que pode, do âmbito privado.

Considera-se que outro limite observado é a forma de departamentalização deveras verticalizada dos gestores envolvidos e a falta de comunicação participativa entre os funcionários dentro da organização e também com a sociedade. Como já noticiado, o desenvolvimento do plano estratégico foi realizado com deliberações entre a alta cúpula, sem participação de executores ou da sociedade. Para D'Ascenzi e Lima (2014), o princípio de

divisão de tarefas, com a especialização que permeia a burocracia, bem como a distribuição hierárquica ascendente de autoridade limita a compreensão dos outros setores e da comunicação entre os departamentos. Assim, acaba permitindo o entendimento de que as fases que permeiam as políticas públicas como a formulação, a implementação e avaliação se dão de forma isolada e independentes.

Destarte, no âmbito do planejamento estratégico os objetivos e metas traçados são estáticos e incapazes de serem influenciados por outros fatores, estabelecendo os planos como controle e entendendo os desvios como erros decorrentes da implementação da política pública aos implementadores e não como adaptações da própria política ao contexto que desvela (LOTTA, 2019). Isto é perceptível principalmente quando se percebe que nos relatórios gerenciais, quando um departamento não consegue realizar a meta, não se é analisado os problemas decorrentes da sua implementação, mas apenas repassado ao Comitê de Controles, Riscos e Governança para que se possa diminuir a meta pactuada para a análise posterior.

De forma semelhante, acontece também com os processos decisórios que se dão na autarquia. Conforme já descrito, em tais processos, teoricamente, são estabelecidos com base apenas nos dados fornecidos pelo setor responsável pelo planejamento estratégico por meio dos relatórios gerenciais e do relatório de avaliação ao Diretor-Geral, todavia, se sabe muito pouco em que aspectos essas decisões são tomadas e como elas são tomadas utilizando tais informações.

Portanto, como elaboradores e monitores deste, a participação dos gestores como auxílio na tomada de decisões e verbalizações das dificuldades compreendidas durante toda a sua gestão é importante para subsidiar ainda mais as informações que foram constatadas nos relatórios e indicar possíveis caminhos a serem tomados. Visto que Januzzi (2021) afirma que “Decisões públicas precisam se respaldar não só em um conjunto plural e robusto de evidências, mas também - e sobretudo - em informações construídas à luz dos valores imanes das Políticas Públicas”, sendo, dentre eles o da participação.

Entretanto, a superação destes limites não se faz impossível. Evidencia-se que tais limitações encontram bojo na literatura desenvolvida pelo campo de públicas, essenciais para compreender as dinâmicas que se dão neste âmbito e suas diferenciações quanto ao privado, por vezes compreendido como uma dicotomia lucro x interesse público, mas que possui arranjos e correntes totalmente diferentes.

Por este prisma, como possibilidade seria interessante a realização, pelos gestores, de formações continuadas na área de políticas públicas, para que se possa compreender sobre o

que é política pública, o seu ciclo, o elementos que devem envolver uma avaliação destas políticas para que se venha entender os reais mecanismos de favorecimento da missão definida pelo DNOCS, “Promover a adequada convivência com a seca por meio da implantação de infraestrutura, do aproveitamento e da gestão integrada de recursos hídricos, assegurando o desenvolvimento socioeconômico de áreas suscetíveis à escassez hídrica” (DNOCS, 2021a).

Além disso, possa compreender a importância da coordenação de processos elaborativos de planejamento e da avaliação mesmo com a participação de todos os envolvidos na execução e dos beneficiados pelas políticas públicas, para identificação dos desafios e dificuldades que se desvelam na execução e possam melhorar ainda mais os objetivos das políticas.

Levando em consideração a departamentalização e comunicação, também pode se fazer possível a promoção de reuniões avaliativas e audiências para feedbacks com cada departamento, serviço, unidade e com representantes de beneficiários de políticas, podendo se estabelecer anualmente ou a cada fechamento de ciclo para entender o que funcionou, o que não e o que pode ser melhorado e priorizado considerando as capacidades orçamentárias e humanas da organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seca, enquanto problema público complexo, traz inúmeros desafios para a minimização de seus efeitos sobre as regiões afetadas. No semiárido nordestino, foi constatado que esta dinâmica se aprofundou de forma mais complexa ainda, com a presença de uma estrutura concentradora, desigual e manipuladora proporcionada pela pressão das classes dominantes, que ainda estão ativas e geram impactos no modo de vida dos sertanejos.

Entretanto, não se pode eximir a grande contribuição de instituições públicas como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) na criação de obras de infraestrutura e gestão hídrica, que mesmo com avanços e retrocessos produziu alguns resultados notáveis. Como instituição centenária, demonstrou-se que o DNOCS sobreviveu a diversas instabilidades, à extinção e ao sucateamento das suas capacidades até que, hodiernamente, apresenta-se fragilizado institucionalmente e no desempenho de suas políticas públicas, necessitando de metodologias que o ajudasse a lidar com tais instabilidades.

Neste sentido, constatou-se que o planejamento estratégico enquanto instrumento de formalização de rumos para guiar a organização, com base na instabilidade dos ambientes externos e internos das organizações, passou a ser utilizado pelas organizações públicas brasileiro, em vista do modelo gerencialista de Administração Pública e das instabilidades proporcionadas pelas crises. Todavia, enquanto metodologia advinda do âmbito privado, demonstrou-se que o planejamento estratégico no setor público deve sofrer modificações, orientando-se para o interesse público e compreendendo as dinâmicas que permeiam este setor. Trazendo os aspectos conclusivos da pesquisa, as subseções abaixo trabalharão as respostas aos objetivos em síntese, as contribuições e as limitações da pesquisa.

5.1 Síntese das respostas aos objetivos

Em relação ao primeiro objetivo específico, foi possível compreender que a problemática da seca, para além da escassez hídrica, no semiárido nordestino, apresenta-se como um problema público complexo, na medida em que enquanto fenômeno climático imprevisível foi utilizado pelas elites regionais para manter seu status quo e a subordinação da população, enquanto utilizava-se das políticas públicas destinadas aos afetados, proporcionando outros problemas como a concentração de terras, a desigualdade, fome e miséria.

Desta forma, as políticas públicas realizadas pelo Estado foram caracterizadas por três momentos, que se sobrepõem. Num primeiro momento, pela ação emergencial com a transferência de recursos e realização de pequenas obras de açudagem nos momentos de secas

prolongadas por meio de uma lógica patrimonialista, num segundo momento por uma institucionalização de um órgão gerenciador de políticas de planejamento e execução de obras de infraestrutura e hídricas, como açudes, poços, canais de irrigação, barragens, estradas, ferrovias, e piscicultura – o DNOCS, fragilizado pela constante pressão das elites rurais para o seu sucateamento pela possibilidade de promover obras que acabariam com os flagelos da seca e num terceiro momento pela perspectiva do convívio com a seca e da priorização do desenvolvimento socioeconômico da região, utilizado para desenvolver economicamente os grandes latifúndios para exportação de matérias-primas.

Em resposta ao segundo objetivo específico, investigou-se que a necessidade de realização do planejamento estratégico se insere no DNOCS a partir de recomendações e exigência de órgãos controladores e do Ministério do Interior a partir de 2006, sofrendo diversas relutâncias e paralisações em decorrência de falta de servidores, orçamento e descontinuidade administrativa só começa a ser realizado em 2017. Apesar de ainda carregar em seu nome o combate às secas como foco da instituição, percebe-se quanto à identidade organizacional, que os planos estratégicos elaborados estruturam as políticas públicas de infraestrutura e gestão hídrica como eixos principais para definição da essência da autarquia, caracterizada na missão e no desenvolvimento de tais políticas para alcance do convívio com a seca como sua visão, porém essa estruturação foi realizada de cima para baixo, sem a participação dos beneficiários e implementadores no processo. No diagnóstico estratégico identifica-se que a autarquia se encontra em estado de sobrevivência, principalmente em decorrência da incapacidade de implementar políticas públicas decorrentes da escassez orçamentária e da falta de recursos humanos. A partir disso, identificou-se que os objetivos estratégicos do PEI 2017-2020 estão delineados para o controle das ameaças identificadas anteriormente, enquanto o PEI 2021-2024 traz os objetivos estratégicos e metas dissociados da análise ambiental e com foco nos processos da instituição. Todavia, esse se demonstra mais favorável à implementação de políticas públicas ao desenvolver metas mais genéricas, abrindo mais espaço para o exercício discricionário desta fase. Além disso, é perceptível um avanço do PEI 2021-2024 em relação ao anterior ao estabelecer indicadores para o monitoramento das ações, entretanto, em sua maioria, voltados para a compreensão da entrega de resultados em relação aos custos econômicos executados. Na avaliação, denota-se uma atenção para as modificações conforme as dificuldades relatadas pelos departamentos na execução das políticas públicas, contudo, as avaliações realizadas não avançam na análise destas dificuldades, estabelecendo-se apenas como documentos formalizadores de tais dados.

Quanto ao terceiro objetivo específico, identifica-se a partir da fala dos gestores entrevistados, que os principais limites à implementação do planejamento estratégico residem na falta de compreensão dos conceitos e bases para a o delineamento dos processos de planejamento das políticas públicas, do ciclo de política pública, dos arranjos institucionais necessários para que se possa avaliar e orientar uma implementação e da extrema departamentalização e especialização dos gestores, impedindo que se conheça mais de perto os processos e vivências dos outros departamentos e dos próprios beneficiários. Tais limites podem ser superados com uma profissionalização continuada voltada para o campo de públicas e na realização de reuniões e audiências periódicas com os funcionários dos departamentos, representantes e alguns beneficiados.

5.2 Contribuições teóricas e empíricas da pesquisa

A pesquisa visa contribuir com os estudos da área do planejamento estratégico no setor público, apresentando a sua relação com a implementação de políticas públicas desempenhadas por organizações públicas. Sob esse prisma, são analisados os planos estratégicos institucionais do Departamento Nacional de Obras contra as Secas, instituição centenária no desenvolvimento de políticas de obras de infraestrutura e hídricas para o convívio com os problemas derivados da escassez de água no semiárido nordestino.

Portanto, os principais achados da pesquisa foram: (i) A problemática da seca e os efeitos relacionados a ela ainda se fazem presente no semiárido nordestino, necessitando de políticas públicas que permitam o convívio com ela e minimizem os efeitos históricos causados pela sua manipulação em favor das elites; (ii) A ferramenta do planejamento estratégico ainda exige maturação e estudos no âmbito da Gestão Pública, visto que se é idealizada ainda na perspectiva mercadológica das políticas públicas, voltadas para o controle da eficácia e da eficiência em relação aos custos econômicos, e; (iii) Para planejar políticas públicas é necessário ter conhecimento sobre elas, os valores e as necessidades que ela produz para permitir uma implementação não somente eficaz e eficiente, mas efetiva.

Assim, a pesquisa permite a compreensão da relação entre a gestão pública e a gestão de políticas públicas, ao relacionar a utilização de uma ferramenta metodológica como o planejamento estratégico com os estudos da área do campo de públicas, fornecendo uma nova perspectiva quanto à utilização de tais ferramentas para possibilitar a formulação e implementação e avaliação de políticas públicas no âmbito das instituições públicas.

5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros

Devido a escassez de produções bibliográficas e acadêmicas que conceituam o processo de elaboração e gestão do planejamento estratégico no setor público, as análises e investigações dos planos estratégicos realizados no DNOCS foram realizados com base nas bibliografias dos temas privados, atentando-se para textos e referências que trazem delimitações sobre a diferença entre público e privado.

Além disso, a investigação das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades elencadas na Matriz SWOT de cada Plano Estratégico do DNOCS foram impossibilitados por não ser possível encontrar nos arquivos tanto institucionais quanto nos domínios eletrônicos o referente ao plano de 2017-2020 e de conter informações institucionais privadas sobre a autarquia. Neste sentido, foi necessário criar um pequeno panorama dos motivos pelo qual a implementação das políticas públicas não vinha sendo viabilizadas para orientar a análise dos elementos do PEI.

Ademais, partes importantes do planejamento estratégico como o seu papel na tomada de decisões e sua relação com a implementação de políticas públicas não puderam ser viabilizadas pela incapacidade de comunicação com o Diretor-Geral, responsável pela tomada de decisões na autarquia, tendo apenas as informações dos gestores envolvidos, que apresentaram informações desencontradas quanto ao processo.

Com base nisto, com um maior desenvolvimento do campo e mais bibliografias disponíveis, é possível a produção de estudos no aprofundamento: das relações entre tomada de decisões, planejamento estratégico no setor público e políticas pública, compreendendo como o planejamento estratégico produzido no setor público influencia a tomada de decisão sobre as políticas públicas da organização ou um aprofundamento na percepção dos beneficiários, funcionários e gestores sobre o próprio planejamento estratégico realizado.

6 REFERÊNCIAS

AAKER, D. A. **Administração Estratégica de mercado**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

AB'SÁBER, A. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997. 52 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 23 out. 2022.

ACKOFF, R. L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982. 126 p.

AKAMANI, K; HOLZMUELLER, E. J.; GRONINGER, J. W. Managing Wicked Environmental Problems as Complex Social-Ecological Systems: The Promise of Adaptive Governance. **Springer International Publishing**, Switzerland, n° 33, p. 741-762, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/295442872_Managing_Wicked_Environmental_Problems_as_Complex_Social-Ecological_Systems_The_Promise_of_Adaptive_Governance. Acesso em: 13 out. 2022.

ALVES, Joaquim. **História das Secas (séculos XVII a XIX)**. Fortaleza: Fundação Waldemar Alcântara, 2003. 256p.

ANDRADE, Juciene Batista Félix. Os sertões em debate: fronteiras, secas e instituições. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, São Paulo**, v. 69, p. 275-311, 16 nov. 2020. Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP). <http://dx.doi.org/10.23925/2176-2767.2020v69p275-311>. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/49500>. Acesso em: 13 set. 2022.

ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. Tradução de Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1983. 214 p.

ANSOFF, I. H.; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. São Paulo: 1981. 272 p.

ANSOFF, H. I. **Estratégia Empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977. 204p.

ARAÚJO E SILVA, Flávia de; GONÇALVES, Carlos Alberto. O Processo de Formulação e Implementação do Planejamento Estratégico em Instituições do Setor Público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set-dez/2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2734/273421614010.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

ASSECAS. Câmara dos Deputados 4/15. **Youtube**, 22 jul. 2016. Disponível em: <https://youtu.be/f2C3eeMXbSQ>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BARBALHO, C. R. S. Planejamento Estratégico: uma análise metodológica. **Informação & Informação**, v. 2, n. 1, p. 29-44, 1997. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1608>. Acesso em: 16 out. 2022.

BERNARDES, Nilo. As caatingas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 69-78, 01 ago. 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/716>. Acesso em: 27 set. 2022.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à. **Dados**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 119-151, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QNbMmvCG4FFqZF8XMSLhhqC/?lang=pt#>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1936. Brasília: **Casa-Civil**, 1936. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 02 set. 2022.

BRASIL. **Decreto 3.970, de 16 de outubro de 2001**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, e dá outras providências. Brasília: **Casa-Civil**, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3970impresao.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Decreto 4.650, de 23 de março de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, e dá outras providências. Brasília: Casa-Civil, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4650.htm. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Secretaria-Geral, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9901.htm. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra As Secas. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Anual**. Fortaleza: DNOCS, 2009. 106 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/audi/auditorias-lai/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra As Secas. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Anual**. Fortaleza: DNOCS, 2011. 187 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/audi/auditorias-lai/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra As Secas. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Anual**. Fortaleza: DNOCS, 2013. 235 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/audi/auditorias-lai/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra As Secas. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Anual**. Fortaleza: DNOCS, 2014. 340 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/audi/auditorias-lai/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020**. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>. Acesso em: 25 de mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido**. Brasília: IICA, 2005. 137 p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/PDSA-Arrumado.pdf>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Água para Todos. **Portal do Governo Brasileiro**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/dadosabertos/317-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/agua-para-todos/6076-agua-para-todos>. Acesso em: 09 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Transposição do Rio São Francisco. **GOV.BR**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/transposicao-sao-francisco>. Acesso em: 09 out. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. 86 p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 1996. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 23 out. 2022.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 21

out. 2022.

CAMPOS, José Nilson B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. In: BRASÍLIA. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. (org.). **A Questão da Água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 1-436. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/669/4/A%20questão%20da%20água%20no%20Nordeste.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

CAREGNATO, R. C. A; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto - Enfermagem**, 2006, v. 15, n. 4, p. 679-684. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072006000400017>. Acesso em: 29 out. 2022.

CARVALHO, O. **A Economia Política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 505 p.

CASTRO, Iná Elias de. Imaginário político e realidade econômica: o "marketing" da seca nordestina. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 53-75, nov. 1991. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2317/1258>. Acesso em: 29 set. 2022.

CHACON, S. S. **O sertanejo e os caminhos das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 355 p.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145405/1/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20O%20Publico%20e%20o%20Privado%20na%20Gestao%20Publica.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

CRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256p.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **NAU Social**, [S. l.], v. 7, n. 13, 2016. DOI: 10.9771/ns.v7i13.31371. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31371>. Acesso em: 27 nov. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. Planejamento Estratégico Institucional 2017-2020. Fortaleza: **DNOCS**, 2018, 38 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pei>. Acesso em: 14 set. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. Planejamento Estratégico Institucional 2021-2024. Fortaleza: **DNOCS**, 2021a, 63 p. Disponível em: <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pei/pei-2021-2024.pdf/view>. Acesso em: 15 nov. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. Relatório de Execução Orçamentária Físico, Econômico e Financeiro – 2021. Fortaleza: **DNOCS**, 2021b, 37 p. Disponível em: https://www.gov.br/dnocs/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio_de_execucao_fisico__economico_e_financeiro_2021.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. Relatório Gerencial: Indicadores e Projetos Estratégicos - Dezembro/2021. Fortaleza: **DNOCS**, 2021c, 10 p. Disponível em: https://www.gov.br/dnocs/pt-br/transparencia/prestacao-de-contas/gdi/relatorios-gerenciais/relatorio-gerencial-12-2021/relatorio-gerencial_dezembro_2021.pdf. Acesso em: 27 nov. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Sugestões para o fortalecimento das instituições de desenvolvimento do Nordeste do Brasil**. Fortaleza: DNOCS, 2019, 76p.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 2, p. 05 - 22, 1996. DOI: 10.21874/rsp.v47i2.693. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>. Acesso em: 24 out. 2022.

DRUMMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 1, p. 3 a 26, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16042>. Acesso em: 24 out. 2022.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

GHELMAN, S; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 13, 2006, Bauru. **Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Bauru: 2006, p. 1-10. Disponível em: https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf. Acesso em: 23 out. 2022.

GIL, Antônio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica por Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA) (org.). Projeto Áridas: Memórias e Acervo. Brasília: **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura**, [S. l.], 1-33. Disponível em: <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3112/BVE31087006080p.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 set. 2022.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. São Paulo:

Elsevier, 1997. 360p.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7 ed., 2012. 295 p.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Ufrgs/Cegov, 2014. p. 50-63. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.

LINHARES, L. I; XIMENES, A. V. S. F. M.; MONTEIRO, J. B. Secas e políticas públicas no semiárido brasileiro: um debate oportuno acerca do binômio combate a seca X convivência com o semiárido. **Geopauta**, Vitória da Conquista, v. 5, n. 3, 1-24, 2021. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo>. Acesso em 09 out. 2022.

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

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: 2012, 4 ed., 328 p.

MAGALHÃES, Antônio Rocha *et al.* Organização governamental para responder a impactos de variações climáticas. In: MAGALHÃES, Antônio Rocha; BEZERRA NETO, Eduardo (org.). **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas**. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1991. Cap. 2. p. 5-328.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. A. **Implementation and public policy**. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. pp. 19-51.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000. 291p.

MOURA, G. L. de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-93. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 31, n. 4, p. 23-41, 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7858>. Acesso em: 21 out. 2022.

MOURA, Gilnei Luiz de. **Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal**: o caso do município de porto alegre- gestão 1989-1993. 1995. 322 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/76376>. Acesso em: 21 out. 2022.

NAJBERG, E. Análise dos fatores que dificultam a implementação da política ambiental do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. 2003. 406 f. il. Tese (Doutorado) - **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2481>. Acesso em: 13 out. 2022.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. São Paulo: Pontes, 5 ed. 2011. 100 p.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 325 p.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed., 1981.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar/abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVfFgw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2022.

PALUDO, A. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PAPI, Luciana Paziniet *al.* O planejamento como ferramenta estratégica para a implementação de políticas públicas: os casos da saúde e assistência social em Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2., 2017, Porto Alegre. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Porto Alegre: Ufrgs, 2017. v. 2, p. 347-374. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187331/001081744.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 set. 2022.

PINTO, E. de L.; COSTA, B. L. C. A distinção entre público e privado e sua caracterização no âmbito do Estado brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 311-323, 2014. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v2i1p311-323. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/84744>. Acesso em: 20 out. 2022.

POMPONET, A. S. 100 Anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas. **Conjunto & Planejamento**, [S.I.], v. 162, 58-65. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ea000491.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 24 ed. São Paulo: GEN Atlas, 2006. 448p.

QUINN, J. B.. Estratégia para Mudança. In: MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. Cap. 1, p. 29-30.

SABINO, S. B de O. Programas emergenciais de combate aos efeitos da seca no Nordeste : o que mudou da década de 90?. 2002. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste, **Universidade Federal de**

Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7906>. Acesso em: 13 out. 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020. 266 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013, 2 ed. 168 p.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt#>. Acesso em: 23 out. 2022.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa do NEPP/UNICAMP**, São Paulo, n. 48, p. 1-14, nov. 2000. Disponível em:

<https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)-**Universidade de Brasília**, Brasília, 2006.

Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2309>. Acesso em: 30 set. 2022.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 3, n. 38, p. 466-486, jul-set 2007. Disponível em:

<https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/539>. Acesso em: 10 set. 2022.

SOUZA, I. de; FILHO, J. M. **Os degredados filhos da seca**: quem ganha com a seca?.

Petrópolis: Editora Vozes, 1983. 111 p.

TONI, Jackson de. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 87, p. 1-154, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

VIANA, F. L *et al.* Gerenciamento integrado de recursos hídricos no Nordeste. In:

BRASÍLIA. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. (org.). **A Questão da Água no Nordeste**. Brasília: CGEE, 2012. p. 1-436. Disponível em:

<https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/669/4/A%20questão%20da%20água%20no%20Nordeste.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022

VILLA, Marco Antonio. **Vida e morte no Sertão**: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX. São Paulo: Ática, 2000.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 2, p. 27 a 76, 1974.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965>. Acesso em: 23 out. 2022.

WILLIAMS, P. The Competent Boundary Spanner. **Public Administration**, Oxford, v. 80, n. 1, p. 103-124, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00296>. Acesso em: 13 out. 2022.

WRIGHT, P.; KROLL, M.; PARNELL, J. **Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2 ed., 2001.

ZIMMERMAN, F. Gestão da Estratégia com o uso do BSC. **ENAP**, Brasília, p. 1-76, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/2410?mode=full>. Acesso em: 18 out. 2022.

7 APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADO COM OS GESTORES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO DNOCS

Problemática da seca e políticas públicas:

1. Na atual missão definida pelo DNOCS, o convívio com a seca é posicionada como centro das articulações das atividades de implantação da infraestrutura, gestão integrada de recursos e fomento do desenvolvimento. Com base nisso, como você percebe a problemática da seca?
2. Com 113 anos de existência, o DNOCS tem demonstrado ser uma política de Estado, na medida em que mantém-se mais ou menos constante durante a história política do Brasil. Na sua perspectiva, como você compreende a atuação do DNOCS durante a história da seca?
3. Atualmente, temas como a sustentabilidade, a desertificação das regiões semiáridas e o desenvolvimento regional sustentável direcionam as ações governamentais. De que forma o planejamento estratégico exercido no DNOCS vem estabelecendo relações com tais temas?

Gestão do Planejamento Estratégico:

4. Para você o que é planejamento estratégico? Há diferenças entre o público e privado?
5. Como acontece o processo de formulação do Plano Estratégico? Como os indicadores são criados?
6. Os planejamentos realizados são utilizados para a tomada de decisões pela alta administração?

Limites e desafios:

1. Quais as principais dificuldades detectadas no estabelecimento dos planos estratégicos?
2. Quais fatores impedem a gestão de um planejamento estratégico no DNOCS, na sua opinião?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como participante da pesquisa: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROBLEMA DA SECA: UM ESTUDO DE CASO NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS, desenvolvido por Guilherme Severino Holanda.

Este trabalho é orientado pela Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares, a quem poderá contatar/consultar a qualquer momento que julgar necessário, por meio do e-mail: nazaré.soares@ufc.br.

O estudo realizado será para fins de pesquisa monográfica a ser apresentada no Curso de Gestão de Políticas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Neste estudo pretendemos analisar o ciclo do planejamento estratégico vigente no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) ao implementar políticas públicas de enfrentamento à problemática da seca no semiárido nordestino.

Os motivos que nos levam a estudar este assunto é a importância do planejamento estratégico como direcionador de políticas públicas e a escassez de produções científicas voltadas para a sua análise no setor público. Para este estudo adotaremos o(s) seguinte(s) procedimento(s): análise documental e bibliográfica do Planejamento Estratégico Institucional, normativos e literaturas consagradas nos temas de história da seca no semiárido nordestino brasileiro, planejamento estratégico e planejamento estratégico no setor público, bem como realização de entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados sobre a percepção dos envolvidos quanto ao planejamento estratégico executado no DNOCS.

Para participar deste estudo, você deverá autorizar e assinar este termo de consentimento livre e esclarecido. Você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido(a) em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se. Você poderá retirar o consentimento ou interromper a sua participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará em qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido(a) pelo pesquisador que irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Você não será identificado em nenhuma publicação.

Os resultados estarão à sua disposição quando finalizados. Seu nome e o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados tão somente até a aceitação e publicação da monografia, sendo logo após destruídos. Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma via será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida a você.

Eu, _____, fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações, se assim o desejar. Desta forma, declaro que concordo em participar desse estudo e que recebi uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, do qual foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Fortaleza, ____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante

Assinatura do pesquisador