

**O problema da seca e o planejamento estratégico: um estudo de caso no
Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS)**

Guilherme Severino Holanda
Maria de Nazaré Moraes Soares

Resumo

Marcada por uma constante luta para a sua sobrevivência em um ambiente imerso em dificuldades relativas à escassez hídrica, a história do semiárido nordestino resiste 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. 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, bibliográfico e documental, com dados analisados pela análise de discurso de Orlandi (2010). A análise demonstrou que a gestão do planejamento estratégico não possibilita a implementação de políticas públicas devido à 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

Marked by a constant struggle for survival in an environment immersed in difficulties related to water scarcity, the history of the Northeastern semi-arid region resists in time the conflicts and political interests that permeate it, which, according to convenience and opportunity, act seasonally in the formulation of public policies aimed at this population. The present work seeks to analyze the cycle of strategic planning in force in DNOCS when implementing public policies to confront the problem of drought in the semi-arid northeastern region. The research is a case study according to Yin (2001) and has a qualitative, bibliographic and documental character, with data analyzed by Orlandi's discourse analysis (2010). The analysis demonstrated that the strategic planning management does not enable the implementation of public policies due to the lack of deeper specialization in the area of public policies and the verticalized departmentalization, which can be overcome with the promotion of continued 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.

1 INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas e suas ferramentas de operacionalização pressupõem o conhecimento de contextos históricos, políticos, econômicos e culturais que as perpassam para a solução ou minimização de um problema público. Como Machado (2013) ressalta, estudá-las é “analisar por que e como o Estado age e como age, dadas as condições que o cercam”. Desta forma, compreender suas dinâmicas e seu planejamento para o combate, em um primeiro momento, e, hodiernamente, no convívio com a seca presente no semiárido nordestino exige que se revise o passado.

Esta recontextualização demonstra-se importante, pois esta problemática possui peculiaridades que impactam no desempenho das organizações públicas e nas próprias políticas que são materializadas no setor público. Castro (1991), ademais, desvela que ocasionada por relações geográficas e climáticas, a problemática da seca foi percebida e difundida pelas elites sertanejas como aspecto incontornável e de “infortúnio” passíveis de serem minimizados apenas por meio da ação emergencial, apropriando-se dos recursos e obras que eram realizadas, resultando em uma espécie de “Indústria da Seca”.

Como parte dessa conjuntura, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) surge em 1909, sob o nome de Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), como um dos principais órgãos de institucionalização de políticas públicas destinadas à superação do problema da escassez hídrica, por meio do fornecimento de infraestrutura hídrica e, muitas vezes, infraestrutura básica para as regiões afetadas (CARVALHO, 1988). Todavia, a conjuntura de comercialização destas políticas já instaurada na região, aliada ao personalismo da administração pública brasileira geraram uma ação pública muito mais voltada para pressões individualistas da elite, do que de um planejamento fundamentado.

Destarte, com o passar do tempo, esta atuação elitista não apenas passa a fragilizar as ações desta organização como aprofunda a questão da seca, exigindo a superação da solução da escassez hídrica periódica, para uma ação estrutural e bem planejada no sentido de combater os flagelos provocados tanto pela ação natural como a ação antrópica intencionada perpetuada, como a desigualdade social, a desertificação, a miséria e pobreza permanente, que personalizam bem o imaginário social sobre o sertão e o sertanejo (CHACON, 2013).

Contudo, a ideia do planejamento, apesar de surgir na década de 30, só será idealizado para as políticas públicas apenas a partir de 1990, com a introdução do gerencialismo e seus valores de produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, uso de metodologias do setor privado e transparência pública. Isso se deve, pois esta ferramenta surge aliado a perspectiva orçamentária, definindo

um futuro com base no passado, desconsiderando as instabilidades que estão relacionadas a essa perspectiva.

A partir de 1990, acompanhando tendências do New Management, no contexto do serviço público internacional, o planejamento estratégico passa a integrar a ação do Executivo Federal, como uma ferramenta destinada a compreender a representação de um macroprocesso institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes, objetivando a criação de consensos estáveis, permitindo uma maior racionalização.

No contexto da seca e do semiárido nordestino, a implementação deste macroprocesso se deu ainda mais tardiamente. No então DNOCS, ela surge apenas em 2018, por força do Decreto nº 9.203/2017, que determinou a obrigatoriedade da criação e execução do planejamento estratégico institucional para o planejamento tanto das políticas públicas como das ações institucionais de todas as entidades.

Assim, com mais de 5 anos desde a sua primeira realização, o presente artigo tem como objetivo 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 ao: 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; e iii) Identificar os limites e possibilidades no processo de gestão dos planos estratégicos implementados pelo DNOCS a partir da percepção dos gestores envolvidos.

Por este prisma, considerando a importância política, administrativa e socioambiental que a temática tem na promoção de uma Administração Pública produtora de políticas públicas eficientes e a sua incipiente discussão no território acadêmico, conforme ressalta Araújo e Silva *et al* (2011), 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.

2 METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa, optou-se por uma abordagem qualitativa, visto que no âmbito das políticas públicas, os contextos que se desdobram não devem passar apenas pelo crivo estatístico, mas pela compreensão das relações que se desdobram na dinâmica da organização e que constroem a materialidade do planejamento estratégico no DNOCS. Assim, como Minayo (2010) ressalta, esta abordagem torna-se mais apropriada, pois 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.

Dentro deste espectro, a partir do primeiro levantamento bibliográfico realizado para compreender melhor a temática e os autores que possuem *expertise*, foi percebida o ineditismo do tema, que trata sobre grandes áreas (planejamento estratégico e o problema da seca) que possuem relativas quantidades de discussões na comunidade científica, mas não abrange a inter-relação de ambos em seus trabalhos. Portanto, ao realizar o primeiro contato com o tema, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, que para Gil (2002) busca tornar mais explícito e aprimorar as ideias observadas.

Em relação ao método, 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.

Com a diversidade de técnicas, foram utilizadas três: documentos, bibliografias e entrevistas, principais fontes para a composição de estudos de caso de acordo com Yin (2001). Isto decorre, pois os documentos são caracterizados por sua estabilidade durante o tempo, exatidão, permitindo que se possa ter maior veracidade sobre os fatos relatados e propiciando uma compreensão mais sólida sobre os fenômenos observados primariamente (YIN, 2001), as bibliografias permitem uma nova percepção sobre o tema, a partir da compreensão de perspectivas de diferentes autores e as entrevistas são capazes de gerar compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas (MAY, 2004).

Portanto, foram 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, bem como 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.

No âmbito das entrevistas, a busca pelo entendimento dos limites e possibilidades foram realizadas entrevistas semiestruturadas 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.

Ao final, todos estes dados coletados foram analisados pelo método da análise do discurso, que 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.

3 A SECA E O SURGIMENTO DO DNOCS

É de comum conhecimento que a seca representa um fenômeno climático e geográfico, característico de regiões semiáridas, que tem como uma de suas características principais a ocorrência de longos períodos sem precipitação, que levam a aridez do solo e a desperenização de rios, se prolongando por anos (SILVA, 2006). Todavia, no semiárido nordestino esta situação torna-se ainda mais crítica pela atuação do Estado no desenvolvimento das políticas públicas.

Isto deriva-se, em certa medida, de alguns fatores históricos e políticos que perpassaram as ações públicas desenvolvidas no semiárido nordestino. A primeira delas, de valor histórico, foi a percepção desenvolvida desde o período colonial da região como desprovida de recursos naturais e pobre até mesmo para a habitação humana, gerando desinteresse na sua exploração por séculos, até a necessidade de transpassá-la para expandir a produção pecuarista.

Aliado a esta percepção, o patrimonialismo das primeiras manifestações de administração do Estado brasileiro, ainda sobre o domínio português projetam as ações, políticas e projetos à favores, jogos e negociações políticas, em um sistema que poucos, além dos mais bem favorecidos financeiramente exerciam participação, o privado se confunde com o público e o afeto e a honra valem mais do que o interesse público (SCHWARCZ, 2019).

Desta forma, Silva (2006) constata que até 1906, as principais políticas desempenhadas para lidar com a seca se caracterizavam pelo caráter emergencial e compensatório. 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).

A criação do IOCS, à época, representou um grande avanço contra o sistema de indústria da seca, ao prover um órgão centralizador das ações de combate à seca e oferecimento de estudos e infraestrutura hídrica como açudes, poços, canais de irrigação, barragens, estradas, ferrovias e piscicultura. Todavia, este avanço foi tomado como ameaça à elite política da região nordestina, que buscou sucatear financeiramente a instituição, dedicando-se por muito tempo apenas aos estudos, frente ao baixo orçamento, vinculado de emendas parlamentares e a escassez técnica (VILLA, 2006; SILVA, 2006).

No período republicano, já rendida à “Indústria da Seca”, o então IOCS, torna-se Inspetoria Federal de Obras contra as Secas e passa a desempenhar parcialmente suas atividades de infraestrutura hídrica em favor dos coronéis da região, com construções para abastecimento em suas propriedades, possibilitando o aumento do poder econômico destes e a manutenção da sua base de sustentação política, na medida em que, em momentos de escassez hídrica, eram utilizadas como moeda de troca para posse de votos e mão-de-obra mais barata dos necessitados (SILVA, 2007) .

Quanto ao IFOCS, esta passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), 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 (CARVALHO, 1988).

A partir da década de 90, o modelo gerencialista em voga na administração pública brasileira e sua máxima de austeridade fiscal e foco nos resultados, promove uma limpeza institucional na área do semiárido nordestino, com a extinção tanto da SUDENE, como do DNOCS (CARVALHO, 2009). Tais órgãos irão voltar, apenas em meados de 2001, para atuação complementar ao arcabouço de competências definidas constitucionalmente para os entes federativos na gestão do uso dos recursos hídricos e dos, enfim, planejamentos, como o Projeto Áridas, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido para o desenvolvimento nordestino e, não mais o combate, mas o convívio sustentável com a seca.

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.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO DNOCS

A intenção de implantar o planejamento estratégico no Departamento Nacional de Obras contra as Secas, surgiu em 2006, primeiramente, como recomendação ministerial com base no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Nordeste (PDSA) que tinha como objetivo “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).

Todavia, as ações para a sua implementação foram um processo demorado, sempre justificado por meio dos relatórios anuais como impedimento, dificuldades legais, políticas,

orçamentárias, financeiras e de pessoal (DNOCS, 2011, p. 22). As imposições de ministérios e órgãos de controle frente a necessidade de um desenvolvimento das atividades da autarquia de forma melhor planejada e gestada, fez com que um esforço para realização de um Comitê Gestor de Planejamento Estratégico Institucional fosse feito em 2013 (DNOCS, 2014, p. 30).

Este Comitê foi formado por um grupo de servidores de áreas profissionais diversas que se reuniam periodicamente para eleição das bases para a elaboração do plano. Durante sua vigência, conturbada pelas as movimentações intensas de profissionais que se aposentaram ou saíram da instituição, em 2016, foram desenvolvidos dois documentos: a “Posição Estratégica” e o “Mapa Estratégico” (DNOCS, 2018, p. 5).

Em 2017, a reorganização administrativa realizada, instituiu o Serviço de Gestão e Desenvolvimento Institucional (GDI), que passou a ser responsável pela consolidação e elaboração das ações de planejamento estratégico da autarquia, propondo ajustes conforme o advento de novos cenários político-institucionais (DNOCS, 2018, p. 8). Assim, a partir da institucionalização do processo de gestão do planejamento estratégico na autarquia, em 2018 concretiza-se o primeiro Planejamento Estratégico Institucional DNOCS.

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).

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 (2016) 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”.

A missão enquanto essência da organização, 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, enquanto o PEI 2021-2024, ao situar a busca pela referência nacional “na construção de infraestrutura hídrica e no seu aproveitamento” evidencia o entendimento de que apenas pelas políticas públicas é possível alcançar o que se almeja.

Na definição dos valores, o PEI 2021-2024 traz princípios mais técnicos em comparação com o anterior. É notável a perspectiva gerencialista 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. 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 participação foi focada na alta cúpula.

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. Apesar de estar explícito, no Plano Estratégico Institucional 2017-2020, que tal foram realizados um “brainstorm [...] com a finalidade de definir as variáveis componentes da matriz” (DNOCS, 2018, p. 10) e cruzados entre si, no PEI 2021-2024, foi realizado o mesmo processo, identificando 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.

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. 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”*.

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 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, considerando, ademais, implementação de mecanismos de participação e controle social, mesmo que despersonalize as políticas públicas em programas.

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, Infraestrutura e Aprendizagem (DNOCS, 2021a).

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. O foco não está nos resultados que as políticas públicas podem produzir a partir da sua implementação, como no PEI 2017-2020, mas não nos produtos que a execução destas pode entregar de forma material.

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.

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, 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.

Além disso, 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 atendem as especificidades e os desafios que foram percebidos durante a sua execução (JANUZZI, 2021).

Sobre apoio à tomada de decisões, 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 os resultados, sem análise dos fatores que estão permitindo ou impedindo.

5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

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, 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.

Quanto ao planejamento estratégico no setor público, é notável, nas entrevistas, que os gestores do planejamento estratégico possuem um bom conhecimento dos elementos que compõem esta ferramenta. Todavia, quando se trata da perspectiva das políticas públicas estas são situadas num caráter unilateral compreendendo-as apenas pelos resultados quanto aos recursos econômicos

Por este prisma, percebe-se a busca estrita da eficiência econômica, negando o caráter político da Administração Pública e as implicações distributivas de suas ações (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.

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. A realização do plano sem participação social, demonstra que o princípio de divisão de tarefas, com a especialização que permeia a burocracia limita a compreensão e a comunicação entre os departamentos (D’ASCENZI; LIMA, 2014).

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.

Entretanto, a superação destes limites não se faz impossível. 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 e a importância da coordenação de processos elaborativos de planejamento e da avaliação mesmo com a participação de todos. Levando em consideração a departamentalização e comunicação, também pode se fazer possível a promoção de reuniões avaliativas e audiências para feedbacks com funcionários e beneficiários de políticas.

5 CONCLUSÃO

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, 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, num segundo momento por uma institucionalização de um órgão gerenciador de políticas de infraestrutura e hídricas, o DNOCS, fragilizado pela constante pressão das elites rurais 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. 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. Na análise dos planos, o PEI 2021-2024 se demonstra mais favorável à implementação de políticas públicas ao abrir mais espaço

para o exercício discricionário desta fase e estabelecer indicadores para o monitoramento das ações. Todavia, em sua maioria, voltados para a compreensão da entrega de resultados em relação aos custos econômicos executados.

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 do planejamento das políticas públicas e da extrema departamentalização e especialização dos gestores, impedindo que se conheça mais de perto os processos e vivências dos outros departamentos e dos beneficiários. Tais limites podem ser superados com uma profissionalização continuada no campo de públicas e na realização de reuniões com funcionários e alguns beneficiados.

REFERÊNCIAS

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.

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. 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.

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.

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/aceso-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/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pei/pei-2021-2024.pdf/view>. Acesso em: 15 nov. 2022.

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

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.

JANUZZI, P. de M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31894/18058>. Acesso em: 21 nov. 2022.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. São Paulo: Elsevier, 1997. 360p.

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.

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.

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

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 – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2309>. Acesso em: 30 set. 2022.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

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