convibra
www.convibra.org

DESAFIOS DO ALINHAMENTO ENTRE DECISÕES, AÇÕES E RESULTADOS: análise do planejamento estratégico de uma organização militar

Arthur Silva Santos[1] (UFES)
Lucilaine Pascuci[2] (UFES)
Victor Meyer Junior[3] (PUCPR)

Abstract

The nature of the service provided by the Military Firefighters is characterized by uncertainty and unpredictability. In addition, the specificities of the public sector generate a plurality of interests with ambiguous and diffuse objectives that influence the effectiveness of traditional strategic planning. Thus, the alignment among decision, action and results, becomes a great challenge for managers. This study sought to identify which aspects influence the (mis)alignment among decisions, actions and results. This is a qualitative case study, with data collected through interviews and documents. The analysis made use of the content analysis technique. Results showed a non-alignment resulting from different factors, such as: specificities of the public context, military hierarchy, political discontinuity, diverse interests and the unexpected nature of the activity. Conclusions demonstrate the predominance of emerging and improvisational strategies, instead of planned ones.

Keywords: strategic planning, decision, action, results, firefighters.

Resumo

A natureza do serviço prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar é caracterizada pela incerteza e imprevisibilidade. Adicionalmente, as especificidades do setor público geram uma pluralidade de interesses com objetivos ambíguos e difusos que influenciam na efetividade de um planejamento estratégico tradicional. Assim, o alinhamento entre decisão, ação e resultados, torna-se um grande desafio aos gestores. Este estudo buscou identificar quais aspectos influenciam no (des)alinhamento entre decisões, ações e resultados. Trata-se de um estudo de caso qualitativo, com dados coletados por meio de entrevistas e documentos. A analise fez uso da técnica de análise de conteúdo. Resultados demonstraram um não alinhamento resultante de fatores diversos, tais como: especificidades do contexto publico, hierarquia militar, descontinuidade política, interesses diversos e o imprevisto próprio da atividade. Conclusões demonstram a predominância de estratégias emergentes e improvisacionais, ao invés das planejadas.

Palavras-chave: planejamento estratégico, decisão, ação, resultados, Corpo de Bombeiros Militar.

[1] O autor agradece pelo apoio recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Código de Financiamento 001, durante o desenvolvimento deste estudo.

[2] A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Processo 425016/2018-8, e à Fundação de Amparo e Inovação do Estado do Espirito Santo (FAPES), TO 141/2019, pelo suporte recebido durante o desenvolvimento deste estudo.

3 O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Processo Nº 429751/2018-4, pelo suporte recebido durante o desenvolvimento deste estudo.

INTRODUÇÃO

São diversas as características evidenciadas na literatura que destacam a complexidade das organizações públicas (STACEY; GRIFFIN, 2006; BOVAIRD; LÖFFLER, 2009; CHRISTENSEN et al., 2007; RAINEY; RONQUILLO; AVELLANEDA, 2010). Destaca-se, o fato destas organizações lidarem com questões contraditórias de diferentes grupos da sociedade, a existência do fator político, a burocracia excessiva, a pluralidade e multiplicidade de atores, a natureza social do serviço prestado, a escassez de recursos versus constante cobrança por melhor qualidade dos serviços prestados, entre outros (DENHARDT; DENHARDT; ARISTIGUETA, 2016; CASTELNOVO; SORRENTINO, 2017).

Partindo do pressuposto que as organizações são diferenciadas e que o processo decisório é influenciado por suas características, Starbuck (1983) destaca o papel dos gestores em identificar uma lógica para solução dos problemas organizacionais e implementação das mudanças necessárias, independente das peculiaridades do contexto organizacional. Nesta perspectiva, o processo decisório e solução dos desafios organizacionais podem acontecer tanto de maneira estruturada, como desestruturada. Assim, seria possível compreender porque, segundo Starbuck (1983), nem sempre há uma relação clara entre decisão, ação e resultado. Isto acontece porque, na prática, os gestores fazem coisas muito diferentes do discurso adotado, gerando um desalinhamento entre decisão, ação e resultado (STARBUCK, 1983).

Neste particular, a materialização das decisões em ações pode acontecer por vias formais ou informais (STACEY, 1996). Enquanto que as decisões formais são aquelas resultantes de práticas institucionalizadas na organização ou procedimentos formais - como por exemplo, o Planejamento Estratégico – as decisões por vias informais são aquelas que emergem do cotidiano da organização, as quais não estavam previamente estabelecidas e surgiram no fluxo dos eventos, sendo reconhecidas posteriormente (STACEY, 1996). Esta última não está inserida no planejamento da organização, ao contrário, a concretização de decisões em ações está relacionada à intuição, à interpretação, à criatividade – onde se inclui a improvisação – e experiências dos agentes organizacionais (STACEY; MOWLES, 2016). Verifica-se, assim, que algumas decisões intencionadas podem ser acompanhadas de outras decisões informais, de caráter emergente (MINTZBERG, 2007).

Tendo como base a brecha apontada por Starbuck (1983) entre decisão, ação e resultados e que a tomada de decisão, nesse sentido, foge a suposição de sequencialidade entre os meios e o fim, este estudo tem como objetivo analisar quais aspectos influenciam no (des)alinhamento entre decisões, ações e resultados do planejamento estratégico. Para tanto, analisa-se a relação entre decisões e ações formalmente planejadas, tendo como base o Planejamento Estratégico corporativo, e as ações efetivamente desenvolvidas em uma Corporação do Corpo de Bombeiros Militar. O estudo tem base em conceitos relativos ao processo estratégico, gestão pública e complexidade organizacional.

O Corpo de Bombeiros Militar é uma organização caracterizada como burocracia profissional (MINTZBERG, 2007) haja vista a especialização do trabalho executado. Dentre tais atividades, inclui-se desde serviços de guarda vidas, combate a incêndios florestais, mergulho, resgate em altura, resgate em montanha, intervenção em incidentes com produtos perigosos, vistorias técnicas das condições de segurança e serviços de atendimento pré-hospitalar, entre

outros. Trata-se, ainda, de uma organização complexa, pela natureza de suas atividades, bem como por se tratar de uma organização pública. Assim, é plausível considerar que, em organizações com estas características, a transformação de intenções em ações represente um desafio aos seus gestores.

Estudos sobre gestão de organizações e tomada de decisão são centrais nos estudos organizacionais (NUTT; WILSON, 2010) já que, à medida que as organizações crescem, elas se tornam mais abrangentes e atuam sob condições de maior incerteza. Estima-se que a melhor compreensão sobre o processo decisório estratégico em uma organização tão peculiar possa permitir encontrar maneiras de reduzir o *gap* entre decisões, ações e resultados.

Processo Decisório Estratégico em Organizações

O processo decisório estratégico é central para as ações organizacionais e a competitividade ao longo prazo (GAVETTI; LEVINTHAL; OCASIO, 2007). Há o entendimento que decisões estratégicas de uma organização envolvem a direção no longo prazo, o escopo das atividades, o posicionamento no ambiente, os recursos e as competências da organização, além dos valores e as expectativas dos atores (JOHNSON; SCHOLES; WHITTINGTON, 2009). Entretanto, é fundamental reconhecer que tais decisões são formuladas em situações de incerteza quanto ao futuro, dada a racionalidade limitada do ser humano, condição já destacada por March e Simon (1981).

Além da incerteza (WEICK, 1995), a gestão estratégica também envolve uma multiplicidade de situações ambíguas e não rotineiras, não se limitando, por exemplo, à linearidade de operações e procedimentos (JOHNSON; SCHOLES; WHITTINGTON 2009). Para os mesmos autores, o grande desafio para os gestores é o desenvolvimento da capacidade de ter uma visão geral da organização, considerando o todo e não somente as partes. Gestores lidam com desafios no cotidiano organizacional, notadamente relacionados a tomada de decisão. Segundo Starbuck (1983), estes agentes organizacionais precisam solucionar problemas, por meio de um processo que inclui decisões, ações e resultados. Para que se tenha a compreensão do processo estratégico, é crucial o entendimento destes elementos críticos (CHAKRAVARTHY; WHITE, 2002).

Chakravarthy e White (2002) destacam três perspectivas mais utilizadas no processo estratégico, as quais consideram decisões e ações como elementos centrais, quais sejam: a racional, a política e a evolucionária. A primeira delas considera que o processo de decisão estratégica envolve a aplicação racional do conhecimento para solucionar problemas e realizar escolhas. A segunda perspectiva está relacionada a aplicação do poder e influência, de modo a alinhar interesses divergente com interesses mais amplos da organização. A terceira perspectiva ressalta que o processo estratégico é emergente (MINTZBERG; WATERS, 1985) e não teleológico, ou seja, se desenvolve com o desdobramento das ações.

A materialização das decisões em ações pode acontecer por vias formais ou informais (STACEY, 1996). As decisões formais são aquelas emitidas por meio de práticas institucionalizadas na organização ou procedimentos formais, como por exemplo, o Planejamento Estratégico. A tomada de decisões em vias informais é aquela que emerge no cotidiano da organização, que não estava previamente estabelecida e surgiu no fluxo dos eventos, sendo reconhecida posteriormente (STACEY, 1996). Esta última não está inserida no planejamento da organização, mas, a concretização de decisões e ações relaciona-se a intuição, interpretação, criatividade e experiências dos agentes organizacionais (STACEY; MOWLES, 2016). Verifica-se, assim, que algumas decisões intencionadas podem ser

acompanhadas de outras decisões informais, de característica emergente (MINTZBERG, 2007).
Starbuck (1983) destacou haver uma brecha entre decisão, ação e resultados. A tomada de decisão, nesse sentido, foge a suposição de sequencialidade entre os meio e fim. As decisões podem se materializar em ações de diferentes formas – por meio de decisões estratégicas formais e informais e a não decisão, por exemplo. As ações podem emergir no cotidiano das organizações, sem que exista algo decidido ou definido (STARBUCK, 1983). O argumento deste autor, reforça-se com o estudo realizado por Mintzberg (1976) onde evidenciou que decisões também são feitas sem que os gestores reconheçam formalmente os problemas. As ações acontecem para solucionar problemas existentes no presente (MINTZBERG, 1976). Starbuck (1983) também se baseou no argumento de Weick (1979), com a noção da racionalidade retrospectiva, em que muitas das decisões são tomadas por meio análise retrospectiva de ações realizadas no passado. Assim, para Starbuck (1983) os agentes organizacionais acabam fazendo coisas muito diferentes do que foi planejado. O que contradiz a lógica da análise racional do contexto organizacional, que com frequência, não condiz com a realidade vivenciada na prática (MINTZBERG, 2007).

Desafios do Processo Decisório

March e Simon (1981) enfatizaram os limites das habilidades dos gestores em seguir procedimentos altamente racionais, principalmente, em contextos complexos. Estes mesmos autores consideraram que em larga escala, decisões complexas estão relacionadas a grande quantidade de informações e incerteza que sobrecarrega a capacidade cognitiva dos tomadores de decisão. Os tomadores de decisão, por mais que busquem a racionalidade para realização de ações intencionadas, fatores como os limites cognitivos, incertezas e limites de tempo, no entanto, os levam a ter que decidir sob condições de racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1981). Segundo o mesmo autor, eles não maximizam de acordo com as suposições da racionalidade, eles buscam o nível satisfatório. Os agentes comprometem-se a uma busca limitada entre as alternativas e escolhem a mais satisfatória entre elas, depois das considerações que puderam lidar dentro dos limites impostos pela situação. As ideias de Cyert e March (1963) corroboram com os conceitos de March e Simon (1981). Ao invés de um processo de tomada de decisão altamente racional, os gestores das organizações buscam o nível satisfatório. Segundo Cyert e March (1963), eles estão engajados na "busca problemística" – ou seja, eles começam procurando por alternativas e soluções relacionados aos problemas que surgiram, ao invés de uma busca sistemática e orientada.
O conceito de ambiguidade (COHEN; MARCH, 1974) destaca que nem todo o comportamento nas organizações faz sentido, sendo que alguns deles parece ser irracional. As organizações envolvem uma mistura de problemas, interações, ações potenciais, múltiplos atores envolvidos e oportunidades (STARBUCK, 1983). Tais aspectos demonstram que o processo decisório estratégico da organização se caracteriza como anarquias organizadas – marcadas pela ambiguidade em que metas e objetivos não são claros e também podem ser desconhecidos (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972).
Para Starbuck (1983), em vez de analisar e decidir racionalmente como resolver problemas, as organizações passam maior parte do tempo gerando problemas para os quais já tem soluções. Esta prática revela-se muito mais favorável, uma vez que já sabem o que fazer, precisando apenas justificar o motivo (CARTER; CLEGG; KORNBERGER, 2008). Por isso, segundo

Starbuck (1983), as organizações geram ações de forma não reflexiva e não adaptativa, limitando-se a alterações incrementais.
Ao contrário das considerações altamente racionais do processo decisório, os tomadores de decisão não possuem o consenso claro nos seus objetivos, além de terem meios técnicos ambíguos para alcança-los, o que implica que, dificilmente decisões se materializarão em ações numa lógica descomplicada (RAINEY; RONQUILLO; AVELLANEDA, 2010). As pessoas se engajam em comportamentos no nível satisfatório, envolvendo barganha, manobras políticas, instinto e os julgamentos na tomada de decisão. Diversos autores concordam que tais condições ocorrem com mais frequência no setor público do que em outras organizações (BOVAIRD, 2009; CHRISTENSEN et al., 2007; RAINEY; RONQUILLO; AVELLANEDA, 2010).

Processo Decisório em Organizações Públicas

A tomada de decisão no setor público pode ser afetada por fatores, como por exemplo, o grau de proeminência ou a natureza de uma questão (CHRISTENSEN et al., 2007). A força de uma decisão poderá acompanhar o nível de relevância do que está sendo decidido (CHRISTENSEN et al., 2007). Por exemplo, os gestores públicos podem escolher opções diferentes quando lidam com alocação de recursos, do que quando lidam com alocação de responsabilidades (CHRISTENSEN et al., 2007).
O contexto também pode influenciar o processo decisório e a performance de organizações públicas (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006; WALKER; BOYNE, 2009). Os gestores de organizações públicas podem ser limitados por forças das circunstâncias, o que limita o repertório de manobras de ação (WALKER; BOYNE, 2009). Por exemplo, a alocação de recursos oriundos do governo, o tamanho e as características da população atendida pelo serviço, a ideologia política dos governos e o nível de apoio fornecido por agentes políticos (WALKER; BOYNE, 2009). Algumas características internas – como a composição etária da força de trabalho e a cultura organizacional predominante – também podem ser largamente herdadas da gestão “anterior” e servem como restrições aos gestores públicos contemporâneos (WALKER; BOYNE, 2009)
Para Rainey, Ronquillo e Avellaneda (2010), muitas regras e controles são impostos às organizações públicas por autoridades externas e atores políticos para enfraquecer a autoridade dos gestores públicos. Alianças políticas entre as pessoas, grupos de interesse e legisladores também influenciaram a dinâmica do poder (RAINEY; RONQUILLO; AVELLANEDA, 2010). As pessoas em diferentes níveis e em diferentes unidades exercem poder de forma diferenciada (CHRISTENSEN et al., 2007). Segundo estes autores, o vir a exercer poder na organização, pode estar associado a uma variedade de fontes: autoridade em virtude de sua posição formal; podem exercer influência através do esforço, interesse, alianças informais (tais como aqueles formados por grupos de amigos), ou por meio de organizações formais (tais como os sindicatos); o *empowerment* também tem implicações intrigantes para órgãos públicos, devido a autonomia proporcionada (CHRISTENSEN et al., 2007).
Rainey (2003) ao tratar sobre regulamentos e regras em organizações públicas destaca diversos aspectos: 1) operam sob a autoridade do governo, recebem autorização e financiamento para as suas atividades, por meio dos funcionários do governo que possuem autoridade sobre eles; 2) estão sujeitas ao controle e direção por autoridade governamental politicamente constituída; 3) frequentemente recebem ordem para colaborar com outros

prestadores de serviços; 4) recebem suas finanças a partir de atribuições orçamentárias; 5) estão mais sujeitas a ordens que limitam a sua autonomia.
Segundo Rainey, Ronquillo e Avellaneda (2010), os tomadores de decisão que possuem experiência no setor lucrativo, relatam que a decisão no setor público possui um escopo mais amplo de impacto, sendo necessário considerar implicações para uma mais ampla população de envolvidos. Também, segundo os mesmos autores, as organizações públicas e seus funcionários, com frequência tornam-se sujeitos da análise pública da mídia, de grupos de interesse, e outros que avaliam e criticam suas atividades e decisões. Dessa forma, tais organizações podem apresentar processos distintos, por causa de fatores tais como intervenções ou limitações políticas, sociais e econômicas (RAINEY; RONQUILLO; AVELLANEDA, 2010; DENHARDT; DENHARDT; ARISTIGUETA, 2016; CASTELNOVO; SORRENTINO, 2017).
Muitas decisões em organizações públicas envolvem mais dinamismo, intervenção e interrupção. São organizações que se diferenciam, pois, são multifuncionais. Isto quer dizer que lidam com questões em parte contraditórias, tais como a orientação política, o controle, a representação e participação dos atores, a determinação dos trabalhadores, a sensibilidade aos usuários, a transparência, a publicidade e os insights sobre os processos de tomada de decisões, a igualdade de tratamento, a imparcialidade, a neutralidade, a qualidade dos serviços, a independência profissional, a lealdade política, a eficiência e eficácia. Tais aspectos resultam ambiguidades e objetivos conflitantes, que são vistos como desafios a serem trabalhados (CHRISTENSEN et al., 2007). Os gestores têm buscado formas de organização e controle que ajudem a reduzir estas dificuldades.
O desafio, de acordo com este ponto de vista, é encontrar maneiras para lidar com demandas parcialmente conflitantes, ao invés de buscar soluções prontas (BOVAIRD, 2009). As organizações públicas enfrentam tensões duradouras e insolúveis que podem não ser facilmente resolvidas (BOVAIRD, 2009). O ponto de partida é que as organizações públicas são tecidas em uma rede social e política complexa de interesses organizados, cidadãos e grupos de usuários. No contexto público, as organizações experimentam competição de lógicas, lealdades e fontes de influência que estão enraizadas em sua liderança política e administração pública, bem como na cultura. Os tomadores de decisão, portanto, encontram-se em um mundo onde tanto o presente e o futuro permanecem difusos e exigem interpretação, e onde os atores precisam estar em constante aprendizado (BOVAIRD, 2009).

METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e descritiva, tratando-se de um estudo de caso único (YIN, 2001) e *ex-post-facto*. A escolha do método estudo de caso dá-se em razão do interesse em melhor compreender o processo por meio do qual se busca alinhamento entre decisões e ações na gestão de um contexto organizacional dinâmico e pluralista.
O nível de análise foi o organizacional e a unidade de análise, a percepção dos agentes organizacionais participantes do processo decisório estratégico e implementação das ações dele decorrentes. O caso empírico foco de investigação foi uma das três unidades de uma Corporação do Corpo de Bombeiros Militar da região Sudeste do Brasil, a qual será denominada ao longo deste estudo como Corporação, a fim de preservar a identidade da organização.
Os Corpos de Bombeiros constituem-se de grande heterogeneidade, quando observado em uma perspectiva transnacional. As particularidades históricas e culturais de cada país,

caracterizados por uma evolução e desenvolvimento muito peculiar, influenciaram significativamente os atuais modelos de atuação dos bombeiros em diferentes países (COSTA, 2002). No Brasil, a história do corpo de bombeiros está ligada às Organizações Policiais Militares. Estas Organizações foram as responsáveis pela criação e integração do corpo de bombeiro às polícias militares. Com o tempo, alguns corpos de bombeiros iniciaram o processo de emancipação da Polícia Militar, visando alcançar autonomia para o desenvolvimento de seus próprios planos e ações. A formalização desse processo aconteceu por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A fundação da corporação foco deste estudo ocorreu no ano de 1912. Ela veio a se desvincular da Polícia Militar, no ano de 1997. Atualmente, a estrutura do corpo de bombeiros na condição de emancipados, ocorre pelos Estados da Federação, os constituindo em organizações militares estaduais autônomas. Podem desenvolver suas próprias políticas, no entanto, alinhadas com as políticas do Governo do Estado, respeitando as diretrizes e orientações do governo vigente (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2015).

A partir dessa emancipação, evidenciou-se o papel específico dos bombeiros, o de executar atividades de defesa civil e segurança no país. Tratam-se de organizações que possuem uma ampla variedade de atendimentos especializados – serviços de guarda vidas, combate a incêndios florestais, salvamento aquático, resgate em altura, resgate em montanha, intervenção em incidentes com produtos perigosos, vistorias técnicas das condições de segurança e serviços de atendimento pré-hospitalar (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2015). Assim, verifica-se as diversas funções especializadas desempenhadas por múltiplos agentes da corporação.

A formalização do processo decisório da Corporação iniciou a partir da criação do Planejamento Estratégico entre 2004 e 2005, sob demanda da Secretária Nacional de Segurança Pública (SESP). Como resultado, adotou-se um modelo Formal de Planejamento Estratégico seguindo o conteúdo tradicional composto por os objetivos estratégicos, metas, estratégias e responsáveis. O período de análise compreendeu o horizonte de 2011 a 2014. A Quadro 1 apresenta o perfil da organização estudada de forma resumida.

Quadro 1 – Perfil da organização estudada

Características	Corpo de Bombeiros
Setor	Público
Fundação	1912
Emancipação da Polícia Militar	1997
Especialidade	Segurança pública e combate a incêndios
Área de atuação	3192,56 km²
Nº de municípios atendidos	8

Fonte: Corpo de bombeiros militar (2015)

A pesquisa fez uso de dados primários e secundários. As entrevistas em profundidade visaram identificar as relações entre objetivos traçados, decisões planejadas, ações implementadas ao longo do processo de planejamento, assim como os respectivos resultados alcançados. Para tanto buscou-se identificar a) as principais decisões, ações e mudanças ocorridas na Corporação no período de 2011 a 2014; b) eventual relação entre as origens das ações, mudanças e resultados identificados e o Planejamento Estratégico; d) a percepção dos entrevistados quanto ao alinhamento entre objetivos e ações implementadas; e) os fatores

contributivos e dificultadores à materialização das decisões estratégicas; e, por fim, f) a percepção sobre a efetividade do Planejamento Estratégico implementado. Foram sete os entrevistados, os quais são representados por agentes diretamente envolvidos na gestão estratégica da organização, sendo eles cinco Tenentes-Coronéis (denominados como TC1 a TC5) e dois Majores (denominados como M1 e M2). A seleção dos entrevistados foi não probabilística (ou intencional), por buscar agentes conhecedores do processo decisório estratégico da organização, ou seja, com papel ativo nas decisões relativas à Corporação. As entrevistas foram gravadas e transcritas.

Como dados secundários foram utilizados documentos tais como, Planejamento Estratégico da organização, relatórios de atividades, informações disponíveis no website, bem como documentos entregues pelos entrevistados quando das entrevistas. Os dados foram tratados por meio de análise de narrativa (SCHUTT, 2015) com foco no significado que, neste tipo de análise está em como os participantes constroem suas narrativas, experiências de vida e criam sentido para os eventos e ações nos quais eles tenham participado (SCHUTT, 2015).

As principais decisões analisadas estão relacionadas a área de segurança, mais especificamente, em dois focos: 1) medidas a serem implementadas a nível estadual; e 2) aprimoramento de processos internos. Inicialmente foram identificadas as decisões e ações implementadas no período estudado e, posteriormente, estas informações foram confrontadas com os objetivos e metas do Planejamento Estratégico (decisões Formais) e, finalmente, com a percepção dos agentes quando das decisões não planejadas.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste item serão analisadas as decisões, ações e resultados a partir das mudanças identificadas na Corporação no período investigado. Além disso, também serão apresentados os fatores contributivos e limitadores e sua influência no alinhamento entre estas fases críticas do processo estratégico.

Decisões

Verificou-se que o processo decisório da Corporação contemplou decisões aqui denominadas de Formais – ou seja, previamente estabelecidas e legitimadas na Corporação, via Planejamento Estratégico (MINTZBERG, 2007), ou não – e decisões Informais, que surgiram ao longo da implementação. As decisões Formais tiveram sua origem em interesses de grupos internos ou eram representadas por prioridades estabelecidas no Planejamento Estratégico. As decisões consideradas Informais resultaram de experiências vivenciadas pelos membros da Corporação, em geral, como respostas às situações imprevistas (STACEY; GRIFFIN, 2006) e novas demandas, que posteriormente foram legitimadas e incluídas no Planejamento Estratégico. Ambos os tipos de decisões que levaram a definição de objetivos estratégicos foram influenciadas por agentes de diferentes níveis hierárquicos e de diferentes áreas de atuação. Portanto, reconhece-se que o processo decisório estratégico não apresentou uma característica *top-down*, ao contrário, integrou áreas e orientações de atuação distintas, em diferentes níveis (MINTZBERG, 2007). No Quadro 2 são apresentadas as principais decisões identificadas e objetivos estratégicos delas resultantes.

Quadro 2 – Principais decisões identificadas

Tipo	Objetivos estratégicos	Principais Decisões
Formal, decorrentes do PE	- Padronizar serviço nos diversos municípios	- Propagar o serviço de guarda vida em prefeituras
	- Conscientizar banhistas dos cuidados necessários	- Implementar o projeto de sinalização de praias
	- Reduzir do número de mortes de banhistas	- Realizar o curso para guarda vida de rios e cachoeiras
	- Montar prestação de serviço específico para a corporação	- Reestruturar do serviço de saúde
	- Implementar projetos de construção de unidades	- Construir/reformar/ampliar unidades
	- Comprar materiais que auxiliem no treinamento dos alunos no curso de formação	- Melhorar a eficiência das guarnições pela evolução técnica na atividade
Informal, posteriormente incorporados ao PE	- Consolidar a doutrina de salvamento em desastres e ampliar a capacidade de resposta a emergência	- Capacitar os bombeiros para lidar com desastres - Reorganizar o período de férias dos agentes
	-Melhorar continuamente os procedimentos operacionais	- Aperfeiçoar os procedimentos operacionais a partir das experiências

Fonte: Pesquisa

Dentre as decisões Formais, a construção, reforma e ampliação de Unidades da corporação demonstrou ser um dos objetivos prioritários do planejamento, alicerçado ao o que foi determinado pelo Governo estadual. Identificou-se como medida decorrente, o foco no aumento da eficiência das guarnições (denominação dada às equipes de salvamento). Portanto, além do investimento na evolução técnica por meio da aquisição de equipamentos e materiais, planejou-se cursos de formação dos novos recrutas da corporação.

Identificou-se que algumas das decisões Informais foram resultado de situações imprevistas, o que é característica de muitas ocorrências que demandam os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros (WEICK; SUTCLIFF, 2015). A consolidação da doutrina de salvamento em desastres e mudanças nos procedimentos operacionais, são exemplos deste tipo de situação. Em decorrência das fortes chuvas que ocorreram em 2013 e 2014 no Estado, causando prejuízos e mortes, decidiu-se pela criação de objetivos específicos voltados ao aprimoramento dos processos para lidar com desastres naturais. Além da reestruturação da central de comando e da capacitação do grupo, decisões simples, mas, de extrema relevância foram tomadas, como por exemplo, a reorganização das férias do quadro de pessoal da Corporação, aumentando o contingente disponível nos meses de novembro a janeiro – período de chuvas no estado. Outra decisão Informal, mas, agregadora aos processos internos resultou da identificação de práticas de improvisação adotadas por bombeiros durante as ocorrências. As motivações de improvisação vão desde a ausência de Procedimento Operacional Padrão (POP), diante do imprevisto, nos termos de Weick (2005), até a inexistência de ferramentas

apropriadas para o contexto, por exemplo. Verificou-se que, na ausência de POP, os bombeiros utilizavam de *sensemaking* (WEICK, 1995) para identificar outras formas de atuação mais efetivas à sua própria segurança e, principalmente, no salvamento de vítimas. Ainda que eficazes, por representarem o descumprimento de protocolos de atuação, as soluções identificadas por meio de improvisações eram consideradas negativas ficando, portanto, restritas ao conhecimento dos envolvidos. Na medida em que os resultados positivos destas soluções chegaram ao conhecimento de oficiais, estas experiencias passaram a ser adotadas para o aprimoramento dos POP's existentes e, inclusive, o desenvolvimento de novos, a partir de reuniões para troca de experiências.

Ações e resultados

Verificou-se que as ações decorrentes de objetivos estratégicos relacionados à Segurança – propagação dos serviços de guarda vida nas praias, implementação do projeto de sinalização de praias e realização do curso para guarda vida em cachoeiras e rios – não foram implementadas (MINTZBERG; WATERS, 1985) conforme planejado. Segundo um dos entrevistados, o insucesso da implementação deveu-se à ausência de interesse dos atores políticos de municípios envolvidos na implementação dos projetos. Em outros casos, como pode ser observado no relato a seguir, a escassez de recursos levou a desistência, por parte de alguns municípios, da continuidade dos projetos.

> "A articulação com os municípios é difícil, pois depende do nível de interesse. Às vezes, o município não tem os recursos, não possui condições financeiras muito boas. Tem município que vive basicamente de repasse do Governo Federal. Há também aqueles que não tem preocupação com segurança. Às vezes, o poder político, muitas vezes está mais preocupado com o que dá voto [...]" (Relato M1)

Observa-se a influência negativa do compartilhamento de poder e de objetivos divergentes entre os atores-chave responsáveis pela implementação de estratégias (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006), tão comum na gestão pública (CHRISTENSEN et al., 2007) e também constatado no caso estudado. Para que os esforços despendidos na implementação de alguns projetos não fossem perdidos, identificou-se uma reorientação das ações. A este respeito um entrevistado destacou: "[...] o curso de guarda vidas surgiu da demanda de um município que, depois, perdeu o interesse. Decidimos, então, resgatar o curso que estava pronto e difundir para outros municípios" (Relato M1). Como resultado, a Corporação reaplicou os projetos de segurança à outras localidades do estado com característica semelhantes – presença de praias, rios e cachoeiras frequentadas por banhistas. Assim, houve uma readequação de foco – devido ao contexto inesperado (STACEY; GRIFFIN, 2006) – durante a implementação das ações, e os esforços empregados na elaboração dos cursos e do projeto de segurança não foram abandonados. Como apregoam Stacey e Mowles (2016) é preciso que gestores estejam prontos para rever decisões e ações diante do inesperado, a fim de atingir os objetivos esperados (planejados previamente ou não). Também Mintzberg (2007) destaca que muitas estratégias deliberadas são abortadas ao longo do processo e, por vezes, dão espaço para estratégias emergentes, como na situação em questão.

Outro objetivo não alcançado foi a reestruturação do serviço de saúde. Uma das razões identificadas foi a relação de dependência que a Corporação tinha do apoio de outros órgãos

públicos, para a consecução da inciativa. Esta situação evidencia como o contexto de poder compartilhado e as redes políticas, comuns na gestão pública, limita a efetividade de metodologias de gestão de cunho mercadológico como é o caso do Planejamento Estratégico (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995; DENHARDT; DENHARDT; ARISTIGUETA, 2016). O desafio representado pela relação de dependência no setor público é destacado por um entrevistado, a seguir.

> "Houve a pendência da restruturação do nosso serviço de saúde. Porque somos dependentes de um hospital da Polícia Militar, e temos uma junta de saúde neste hospital que nos deixa reféns daqueles serviços. Por exemplo, os processos de recrutamento e seleção e até mesmo de reengajamento precisa desse setor. [...] Nós decidimos montar uma junta só para o Corpo de Bombeiros. Mas nós ainda não conseguimos, porque tem muitos fatores, a legislação, a vontade do governo em considerar a questão, porque já existe uma junta de saúde [...]" (Relato M2).

Verifica-se, portanto, a dificuldade de implementar ações planejadas (MITZBERG; WATERS, 1985), quando se trata de organizações do setor público, pois ela não funciona sozinha. Existe toda uma cadeia de relações de poder, subordinação e dependência que acabam por diminuir a autonomia de atuação (CHRISTENSEN Et al. (2007). Por mais que a ação tenha sido estratégica e relevante para corporação, o fator político – que depende dos interesses diversos – influência na materialização das ações. Corroborando com esta percepção, outro entrevistado destacou a importância do alinhamento estratégico como uma forma de legitimar as ações perante outros órgãos, ao afirmar que "[...] é fundamental haver o alinhamento das iniciativas com os outros órgãos do Governo, como a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, por exemplo, para que as ações sejam possíveis de serem realizadas. É como se fosse um escudo de proteção". (Relato TC 01).

Em se tratando da construção, reforma e ampliação de unidades, outro entrevistado destacou que "[...] o projeto não foi executado em plenitude" (Relato TC03), justificando a não implementação da ação em razão da mudança no cenário econômico que deixou de ser favorável desde o momento em que o objetivo foi traçado. Portanto, influenciado pela restrição orçamentária do Estado e pela não realização das expectativas em relação às parcerias, as ações não foram implementadas, como manifestou-se um entrevistado.

> "[...] os maiores problemas para nós realizarmos as ações estratégicas, são problemas de ordem externa. Por exemplo, para construir as unidades, nós dependemos de órgãos externos para fazer o projeto, aprovar, iniciar e acompanhar. E, às vezes, o apoio não ocorre da forma que esperamos. Às vezes nós precisamos tomar uma decisão, mas necessitamos da resposta diversos órgãos para autorizar, e este processo acaba tomando muito tempo. Outra variável de ordem externa que atrapalha na implementação das decisões, a questão da limitação orçamentária" [...] (Relato TC1).

As evidências apresentadas confirmam a constatação de Rainey (2003) quando observou que as organizações públicas operam sob a autoridade do governo, ou seja, recebem autorização e

financiamento para as suas atividades, estando mais sujeitas a situações que limitam a sua autonomia.

Em relação a melhoria da eficiência das Guarnições pela evolução técnica na atividade, evidenciou-se que a implementação das ações também não se concretizou conforme o planejado. Ainda que fosse priorizado no planejamento, a aquisição de materiais e equipamentos, não foi considerado como prioridade pela alta administração da Corporação, que focaram em outros objetivos. Embora a definição de objetivos do Planejamento tenha sido participativa, pelo fato de a alocação de recursos ser da responsabilidade do comando da Corporação, é comum que haja desvios do foco planejado. O entrevistado M1 destacou a dificuldade do alinhamento entre decisões e ações, exemplificando com uma situação quando buscou cumprir uma ação definida como estratégica de melhoria da capacitação dos novos recrutas e a ação foi postergada pelo comando da Corporação. A respeito da mesma situação outro entrevistado manifestou "[...] é um exemplo de alguma iniciativa possível e que estava bem alinhada com o Planejamento Estratégico e apesar disso não foi implementada. Mas, enquanto isso, outras ações que não tinham nada a ver com o Planejamento Estratégico foram implementadas" (Relato M1). Verifica-se, assim, que as prioridades da corporação são objeto de ambiguidade e até de conflito entre os próprios envolvidos.

> "[...] o dinheiro que dava para construir esse simulador no centro de ensino, construíram o portão ali, guarita, telhado [...]. Não tinha nada de estratégico, só estético. Mas este dinheiro dava para ter construído o simulador de combate a incêndio. Nós não temos estrutura de treinamento e é fundamental. Se é estratégico, eu melhorar a eficiência do meu serviço, melhorar a segurança da atuação do meu bombeiro na rua, para não acontecer um acidente com o meu bombeiro, é fundamental eu ter uma estrutura de treinamento, é fundamental, é indispensável. E eu não tenho hoje [...]" (Relato M1)

Como Christensen et al. (2007) apontaram, o que é ou não prioridade pode ser influenciado pelo perfil dos gestores responsáveis, ou seja, pela alta administração. Esta característica também foi evidenciada no caso analisado, ou seja, o perfil de gestão do comando, influencia significativamente a maneira com que as decisões são tomadas, além do nível de flexibilidade do planejamento Formal da organização, como destacou um entrevistado.

> "O Planejamento Estratégico é algo que deve ser dinâmico e as vezes o comando da instituição tem algumas características que não casa com essa possibilidade de atualização. De repente um comando mais centralizador. E aí, nós podemos sofrer alguns percalços. Então, nesses anos que nós começamos a trabalhar com Planejamento Estratégico, teve um comandante que era muito centralizador, ele não era muito flexível nas adequações." (Relato TC2)

A descontinuidade é o fator político intrínseco à administração pública que potencializa este tipo de desafio (DENHARDT; DENHARDT; ARISTIGUETA, 2016). Exemplos deste tipo de situação é a delegação de cargos por meio de indicação e o efeito cascata que gera dentro de órgãos públicos, como o investigado, com impacto na condução das iniciativas em andamento.

Em se tratando das ações resultantes de decisões Informais, alguns entrevistados destacaram como exemplo, os desafios vivenciados pela corporação na gestão do desastre ocorrido no verão 2013/2014, considerado o maior desastre do Estado com as fortes chuvas que assolaram 55 cidades, e perda de muitas vidas. Diante da amplitude da calamidade – cujo porte e consequências foi inesperado – muitas das ações adotadas assumiram um caráter emergente (MINTZBERG; WATERS, 1985), como respostas implementadas no momento que o evento ocorreu. Após o ocorrido, várias decisões foram tomadas e integradas ao planejamento a fim de melhor preparar a Corporação para lidar com desastres desta proporção.

> "Nós tivemos aquele desastre em 2013. Aí nós falamos assim, 'nos pegou despreparados'. Na verdade, naquelas dimensões, nós nunca estaríamos preparados, nós estávamos preparados para atender 10 municípios ao mesmo tempo, mas 55 municípios ao mesmo tempo, nunca tinha acontecido, em tão pouco tempo. Mas, de qualquer forma identificamos que não tínhamos uma doutrina consolidada, que era o salvamento em desastre. Como salvar uma vítima de soterramento, de deslizamento, como trabalhar em regiões alagadas, com enchentes, com água parada, ou água rápida, o rio transbordou e está aquela coisa louca, qual é a técnica certa, qual é o equipamento certo para você trabalhar nessas ocasiões. (Relato M1)

Apesar da decisão tomada de melhorar a doutrina e a capacidade de lidar com desastres naturais, a corporação enfrentou limitações diversas para implementação das ações. A restrição de recursos foi uma das principais restrições e, dentre as ações adotadas, a corporação buscou apoio e parcerias de outras instituições, como é comum na gestão pública (RAYNE, 2003), para sua implementação.

> [..] o nosso orçamento foi cortado, cerca de 47% [...] Para implementar, buscamos a doutrina [experiência, lições] de Minas Gerais e de Santa Catarina, como referência, para elaborar a nossa doutrina. Nós conseguimos um local fora da Corporação para termos as instruções, alojamento e alimentação para o pessoal fazer o curso, porque nós não temos condições de pagar. Então, houve parcerias [...] cedendo espaço para a gente. E, conseguiram alimentação também. (Relato M1)

Outra mudança decorrente de ações implementadas após a experiencia do desastre, foi a reorganização do período de férias dos membros da Corporação, de maneira que no período de chuvas - mais comum para este tipo de ocorrência – haja o maior efetivo disponível.
Outra ação não planejada inicialmente e implementada com sucesso diz respeito a prática operacional do bombeiro. Neste particular, a corporação passou a ser mais flexível em promover mudança nos procedimentos (POP) quando identificassem soluções mais efetivas. Ou seja, trata-se do reconhecimento da necessidade de flexibilização de decisões/orientações previamente estabelecidas a partir das experiências vivenciadas e lições aprendidas – positivas e negativas (MINTZBERG; WATERS, 1985).
Um exemplo destacado por um entrevistado diz respeito a uma mudança no protocolo no corte de arvores, uma ação considerada rotineira até então. Trata-se de uma atividade perigosa e que demanda muito tempo para ser realizada. A partir *sensemaking* dos agentes e

compartilhamento de sentido (WEICK, 1995) sobre o quanto essa atividade os limitava, houve mudanças neste procedimento de atuação.

> "A pessoa chamava 'a tem uma arvore em risco aqui', a gente ia lá e cortava a arvore. E aí, as vezes a Guarnição ficava 6h, 7h, para cortar uma arvore, enquanto isso ela deixava de atender outras ocorrências. Estávamos tendo chamados não atendidos, por causa destas operações de menor relevância. Nós pesquisamos em outras Corporações do Brasil e no geral, as equipes só cortam a árvore depois que caiu. Mudamos o procedimento. (Relato M1).

Considerando as experiências de decisões, ações e resultados apresentados, é possível constatar que, em sua grande maioria, estas fases não possuem forte articulação entre si (STARBUCK, 1983). É possível constatar, todavia, que as peculiaridades do contexto contribuem, significativamente, para o desalinhamento entre os elementos críticos do processo estratégico.

Fatores limitadores do alinhamento entre decisão, ação e resultados

Conforme pontuado por March e Simon (1981), os agentes organizacionais são racionalmente limitados. Ao lidar com incertezas e imprevisibilidades, as pessoas não são capazes de maximizar os resultados, que é muito pertinente em se tratando da atividade fim desenvolvida por uma Corporação do Corpo de Bombeiros. Além disso, segundo Cyert e March (1974), alguns ambientes organizacionais, em especial, são marcados por ambiguidades e objetivos difusos, que tornam o contexto ainda mais complexo e dinâmico, o que também parece se aplicar à organização investigada. Portanto, o pressuposto racionalista (JOHNSON; SCHOLES; WHITTINGTON, 2009) de que decisões ocorrem sem interferência do ambiente organizacional pode ser considerado, portanto, equivocado. Ao menos, a experiencia do caso investigado evidencia que o esforço da racionalização – por meio da elaboração de um Planejamento Estratégico, definição de objetivos e metas – foi sobreposto pela presença e influência do inesperado (STACEY; GRIFFIN, 2006), de fatores políticos e do *sensemaking* (WEICK, 2005) dos agentes organizacionais a respeito de prioridades e preferencias. Assim, valoriza-se o reconhecimento desses limitantes.

O Governo tem restringido a capacidade de atuação da Corporação, devido aos limites orçamentários impostos. Todos os entrevistados concordaram que o Estado é o ator mais importante para o desenvolvimento das ações e ao mesmo tempo restritivo, quando envolve aspectos relativos a disponibilidade de recursos. Tal situação, segundo o entrevistado TC2, pode impactar fortemente nas decisões estratégicas da corporação.

> "[...] situação de contenção drástica de despesa. Isso impacta fortemente as nossas decisões estratégicas. Ações que eram prioritárias, passaram a um segundo nível, a um segundo plano, porque a gente tem essa premissa dada pelo Governo Estadual de contenção de gastos [...]. Então, nós ficamos de mãos atadas. Vamos ter que adequar o nosso Planejamento Estratégico, mudar prioridades, inovar, para tentar atingir os objetivos que ficaram mais difíceis sem os recursos [...] (Relato TC2)

Em relação a possibilidade de influência entre o Governo e as organizações públicas, Rainey (2003) já havia destacado os aspectos restritivos que podem existir nessa relação, tal como o fato de estarem sujeitas ao controle e direção por autoridade governamental politicamente constituída e por terem as finanças definidas a partir de atribuições orçamentárias, o que pode limitar o potencial financeiro para implementação de ações estratégicas.

O Entrevistado TC2, fazendo referência aos anos anteriores, destacou que o modo de gestão dos comandantes – quem determina a decisão final – ressaltou que os mesmos podem limitar o repertório e demandas dos setores da corporação, que gostariam de implementar ações estratégicas. Conforme destacou o entrevistado TC3 "[...] o Planejamento Estratégico ficava muito no papel, nós planejávamos o que a gente queria ser, faço uma iniciativa alinhada ao Planejamento Estratégico, levo para o comandante e ele 'não, não é interessante'" (Relato TC3). Portanto identifica-se que o estabelecimento de prioridades nas decisões estratégicas estão associadas aos interesses dos atores políticos articulados (WALKER; BOYNE) – Governador do Estado e Secretarias do Governo. Particularmente, o Entrevistado M1 ressaltou que na prática, o Planejamento Estratégico não tem sido representativo: "[...] nós temos sido muito mais reativos, muito mais respondido às situações do que exatamente atender ao plano" (Relato M1).

Então, verifica-se, que a corporação tem mais respondido as demandas que surgem, do que realmente atendido as decisões previamente estabelecidas no Planejamento Estratégico. Na realidade, muitas decisões têm surgido informalmente para solucionar os problemas na medida que surgem (STACEY; MOWLES, 2016), para, posteriormente serem incluídas ao PE. O entrevistado TC2 destaca que ao lidar com as situações adversas para implementação de ações, "[...] as questões, os conflitos, são resolvidos pela experiência de vida profissional de cada um. Depende muito da capacidade técnica de quem está na gestão de um determinado problema, de um conflito" (Relato TC2). Ou seja, os gestores têm papel importante na condução e resolução de problemas, que está relacionado a sua capacidade interpretativa (WEICK, 1995), para buscar resoluções.

Identificou-se que o facilitador na realização de ações estratégicas é o entusiasmo das pessoas com as atividades que precisam ser feitas. Os entrevistados destacaram que os esforços, muitas vezes, saem de seus próprios bolsos, com o custeio de cursos de aperfeiçoamento por interesse próprio na evolução e contribuição com o grupo. Em relação a dificuldade, o Entrevistado TC2 [...] o que mais atrapalha, às vezes, é a falta de comprometimento de outras pessoas." (Relato TC2).

Outro limitante identificado envolve a atividade de gestão dos profissionais. Muitos dos agentes nos cargos de gerência, possuem especialização direcionada a atividades especializadas da corporação – de defesa e segurança – e não em atividades administrativas. Identificou-se, segundo relato do Entrevistado M1:

> "Eu não sou formado em administração, eu sou bombeiro. Então isso dificulta. A gente tem que gerir os problemas que as vezes que você tem em empresa grande, sem você ter a formação que o cara da grande empresa tem. Sem ter o cabedal de conhecimento teórico e de recursos teóricos para você resolver esses problemas" (Relato M1)

Este aspecto é o que Mintzberg (2007) identificou como burocracia profissional, que descreve o contexto organização composto por profissionais especialistas, que no caso da Corporação é representado pelas respectivas áreas de segurança. Isto, permite ressaltar a existência de um

amadorismo no conhecimento teórico de administração, cuja vivencia e a prática na função possibilita o aprendizado e o aperfeiçoamento. Mas, em outros casos pode ser marcado pelo descaso e desinteresse em apropriar-se de tal função.

Demandas inesperadas (STACEY; GRIFFIN, 2006) vindas de órgãos do Estado e a necessidade de respostas, desalinham as ações que estavam direcionadas a objetivos previstos. O Entrevistado TC4 exemplifica essa situação, quando outros órgãos demandam ação conjunta com a corporação. Muitas vezes, tratam-se de solicitações que não foram feitas com antecedência e a corporação acaba tendo que atender, e mobilizar recursos humanos e materiais nessas ações, deixando de trabalhar em outras questões consideradas estratégicas, porquê empenham profissionais e tempo em demandas muitas vezes de cunho político.

Outro aspecto a ser destacado, é quando ocorrem tragédias/crimes causados pelo desuso de medidas de segurança adequadas, que chocam a sociedade e causam grande tristeza pela perda de vidas. O Entrevistado M1 destacou a repercussão causada pelo incêndio na boate Kiss, na cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, no ano de 2013.

> "[...] o incêndio na boate Kiss afetou demais o nosso planejamento, porque o que vinha de demanda do Ministério Público, tivemos que vistoriar todas as boates de Cariacica, por exemplo. Então, algumas coisas que a gente não tinha planejado, tivemos que parar e colocar gente para ficar fazendo somente vistoria em boate, elaborando relatórios grandes, cerca de 500 páginas de relatório, falando de todas as boates catalogadas e não catalogadas. É uma demanda externa, não estava planejado. Houve a mobilização de recursos e pessoas, e acabou nos limitando na realização de outras ações. Às vezes, isso atrapalha alguma ação que foi planejada ou a gente tem que adequar, ou deixa de fazer o que foi programado ou posterga." (Relato M1)

Dessa forma, conforme Stacey e Griffin (2006) e Jarzabkowski e Fenton (2006), as organizações públicas são marcadas por imprevisibilidades e incertezas, influenciada pela dinâmica dos diversos atores com os quais interagem, tanto internamente, quanto externamente. Identificou-se que a atuação dos bombeiros é marcada pela imprevisibilidade como influente nas decisões, ações e resultados da corporação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por finalidade identificar quais os aspectos influenciam no alinhamento – ou desalinhamento – entre decisão, ação e resultados, tendo como foco de pesquisa um contexto pluralista e complexo, ou seja, uma Corporação do Corpo de Bombeiros. A delimitação do trabalho direcionou-se em analisar as decisões estabelecidas (Formais e Informais), as ações e os resultados efetivados na organização.

Verificou-se, considerando todas as decisões analisadas, que quase em sua totalidade, não foi identificado alinhamento entre decisão, ação e resultados. Em geral, as ações implementadas representaram, muito mais, respostas as situações inesperadas e demandas rotineiras. Como justificativa, identificou-se que a maioria das limitações são impostas pelo próprio contexto da organização. Ou seja, decorrentes de limitações de recursos do Estado e do apoio de outros órgãos públicos e atores articulados que, com frequência, alocam prioridades e interesses – por exemplo, a redução das verbas destinadas a corporação e demandas alinhadas com os

interesses do Governo –, aumentando a imprevisibilidade do contexto e maior antagônica ao planejamento. Destacou-se ainda, a influência de cortes orçamentários e o contexto político envolvido no processo decisório e, consequentemente, na priorização de ações.

Pode-se observar que algumas das decisões Formais – aquelas previstas no Planejamento Estratégico – sofreram adequações e até um novo direcionamento a fim de serem implementadas. Por outro lado, as decisões Informais – ou seja, não contempladas previamente no planejamento – representaram a maioria das ações, efetivamente, implementadas. Verificou-se papel de destaque também para as estratégias emergentes, as quais surgiram como respostas eficazes a situações imprevistas e, talvez, muito potencializadas pela área de atuação da organização foco de estudo. Esta constatação corrobora com o entendimento de que práticas de gestão de origem mercadológica, de fato, necessitam sofrer adequações substantivas visando sua adequada utilização em organizações não mercadológicas.

As peculiaridades do setor público alavancam a complexidade do contexto de atuação da organização investigada, haja vista o compartilhamento de poder, o forte aspecto político e a especificidade do serviço prestado. Verificou-se, ainda, que características como a alta especialização dos profissionais, os preceitos da hierarquia militar associados com a burocracia inerente ao setor público são desafios significativos à linearidade entre decisões e ações. Aspectos como os apontados se apresentam como desafios aos seus gestores, em se tratando do desenvolvimento de uma gestão estratégica baseado em princípios essencialmente racionais.

Um dos aspectos que destaca a relevância desta investigação está na escassez de literatura abordando o processo decisório estratégico em Corporações de Bombeiro Militar. Dessa forma, sugere-se outros estudos futuros que possam abordar os desafios do processo estratégico neste contexto, avaliando-se quais benefícios desta prática e também de que forma os *gaps* existentes são preenchidos no cotidiano da organização.

REFERÊNCIAS

BOIVARD, T. Strategic management in public sector organizations. In: BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. (Org.). **Public Management and Governance**. 2nd ed. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2009, p. 61-80.

CARTER, C.; CLEGG, S. R.; KORNBERGER, M. Strategy as practice? **Strategic Organization**, v. 6, n. 1, p. 83-99, 2008.

CASTELNOVO, W.; SORRENTINO, M. Engaging with complexity in a public programme implementation. **Public Management Review**, v. 20, n. 7, p. 1013-1031, 2017.

CHAKRAVARTHY, B. S.; WHITE, R. E. Strategy Process: forming, implementing and changing strategies. In: PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. **Handbook of Strategy and Management**. SAGE Publications Inc: Thousand Oaks, 2002.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P.; RONESS, P. G.; ROVIK, K. A. **Organization theory for the public sector:** instrument, culture and myth. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A. Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COHEN, M.; MARCH, J. **Leadership and Ambiguity:** the American College president. New York: McGraw-Hill, 1974.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. **Planejamento Estratégico** (2011-2014).
CYERT, R.; MARCH, J. **A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs**, NJ: Prentice-Hall, 1963.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V.; ARISTIGUETA, M. P. **Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations**. 4 ed. Thousand Oaks: SAGE, 2016.

GAVETTI, G.; LEVINTHAL, D.; OCASIO, W. Perspective–Neo-Carnegie: The Carnegie School's Past, Present, and Reconstructing for the Future. **Organization Science**, v. 18, n. 3, p. 523-536, 2007.

JARZABKOWSKI, P.; FENTON, E. Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. **Long Range Planning**, v. 39, n. 6, p. 631–648, 2006.

JOHNSON, G.; SCHOLES, K.; WHITTINGTON, R. **Fundamentals of strategy**. Edinburgh: Prentice Hall, 2009.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in Policy Networks. **Public Administration**, v. 7, n. 4, p. 437-454, 1995.

MARCH, J.; SIMON, H. **Teoria das organizações**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
MINTZBERG, H. **Tracking Strategies: towards a general theory**. California: Oxford University Press, 2007.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THEORET, A. The Structure of "Unstructured" Decision Processes. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 246–275, 1976.
MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of strategies, deliberate and emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

NUTT, P. C.; WILSON, D. C. **Handbook of decision making**. Wiltshire: John Wiley, 2010. p. 349-379.

RAINEY, H. **Understanding and managing public organizations**. 3nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

RAINEY, H.; RONQUILLO, J.; AVELLANEDA, C. Decison making in public organizations. In: NUTT, P. C.; WILSON, D. C. (Eds.) **Handbook of decision making**. Wiltshire: John Wiley, 2010. p. 349-379.

SCHUTT, R. K. **Investigating the social world**: The process and practice of research. Los Angeles: Pine Forge Press, 2011.

STACEY, R.; GRIFFIN, D. **Complexity and the experience of managing in public sector organizations**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.

STACEY, R. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berret-Koehler, 1996.

STACEY, R.; MOWLES, C. **Strategic Management and Organisational Dynamics**: the challenge of complexity to ways of thinking about organisations. 7th ed. Harlow: Pearson, 2016.

STARBUCK, W. H. Organizations as Action Generators. **American Sociological Review**, v.48, n. 1, p. 91, 1983.
WALKER, R. M.; BOYNE, G. A. Introduction: determinants of performance in public organizations. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 433-439, 2009.

WEICK, K. E. **The Social Psychology of Organizing**. 2nd ed. MA: Addison-Wesley, 1979.

WEICK, K. E. **Sensemaking in Organizations**. California: Sage Publications, 1995.

WEICK, K. E. Managing the unexpected: Complexity as distributed sensemaking. In R. R. MCDANIEL JR.; D. J. DRIEBE (Eds.), **Uncertainty and Surprise in Complex Systems**, p. 51-65. Berlin: Springer-Verlag, 2005.

WEICK, K. E.; SUTCLIFFE, K. M. **Managing The Unexpected**: sustained performance in a complex world. 3th ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2015.

YIN, R. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.