

TEORIA DA DECISÃO APLICADA ÀS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO MILITAR NO CBMSC

Marcos de Oliveira

Coronel BM da Reserva Remunerada do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina. Email: marcosoliveira@cbm.sc.gov.br

RESUMO

Este artigo estuda a Teoria da Decisão aplicada às organizações públicas, com vistas a melhor entender o processo decisório militar utilizado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Nas conclusões, corrobora a hipótese de pesquisa e indica que os atuais modelos de gestão são incapazes de promover as adaptações necessárias ao novo mundo de mudanças aceleradas e ambientes complexos, destacando a necessidade de uma alteração na forma do pensamento predominante e propondo a passagem do pensamento linear, que é competitivo e excludente, para o pensamento complexo, que é cooperativo e integrador.

Palavras-chave: Decisão. Processo decisório militar. Organizações complexas.

Este artigo é resultado do trabalho de conclusão do Curso de Especialização *Lato Sensu* em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar, da Universidade do Sul de Santa Catarina, realizado em 2009. A pesquisa foi intitulada "Teoria da decisão aplicada às organizações públicas: um estudo sobre o processo decisório militar no CBMSC".

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo estuda a Teoria da Decisão aplicada às Organizações Públicas, sua definição e seus fundamentos analíticos, com o propósito de melhor entender o processo decisório militar utilizado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) e verificar se ele constitui-se de uma metodologia ainda útil e viável para resolver nossos atuais problemas ligados ao planejamento estratégico, ou se, de alguma forma, este método precisa ser reformulado.

Cada vez mais, comandantes enfrentam questões para as quais a simples autoridade hierárquica se mostra inadequada. Nesta linha de pensamento, o artigo pretende resolver o seguinte problema de pesquisa: **Como melhorar o processo decisório no âmbito da administração pública do CBMSC?**

A partir do enunciado do problema, procurar-se-á mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis na literatura especializada, nas experiências profissionais do autor e através dos dados coletados durante o desenvolvimento da pesquisa, confirmar ou não a seguinte hipótese de pesquisa: **Quanto melhor conhecido e estudado o processo decisório militar, nas suas diversas fases, menor será a possibilidade da tomada de decisão inadequada.**

O principal objetivo deste trabalho é o de estudar a teoria da decisão, a partir da análise do processo decisório militar em comparação com outros modelos de tomada de decisão administrativas, a fim de avaliar até que ponto o processo decisório utilizado pelo CBMSC constitui-se de uma metodologia ainda útil e viável para resolver nossos atuais problemas de gestão.

Este artigo foi elaborado a partir de um estudo monográfico do mesmo autor apresentada no Curso de Especialização *Lato Sensu* em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar, da Universidade do Sul de Santa Catarina, para fins de publicação em uma Revista Científica do Centro de Ensino Bombeiro Militar.

O trabalho foi realizado com base nas experiências profissionais do autor e, mediante cuidadosa utilização de métodos, técnicas e outros procedimentos de cunho científico.

2 GENERALIDADES DO CBMSC E SEU PROCESSO DECISÓRIO

No Brasil, são denominados Corpos de Bombeiros Militares, as forças de segurança pública das unidades federativas que têm por função primordial, além das atribuições definidas em lei, a incumbência da execução de atividades de defesa civil nos Estados brasileiros e no Distrito Federal (Constituição Federal, 1988, artigo 144 § 5º).

Os Corpos de Bombeiros Militares subordinam-se, juntamente com as polícias militares, aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal (Constituição Federal, 1988, art. 144 § 6º) e são forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro.

Os Corpos de Bombeiros Militares, autônomos ou não (alguns ainda são organismos integrantes das Polícias Militares), são órgãos da Administração

Pública dos Estados e do Distrito Federal e integram o Poder Executivo, sujeitando-se, como qualquer outro órgão da Administração Pública, às normas e princípios jurídicos que regem as suas atividades, em especial aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição da República).

Os Corpos de Bombeiros Militares têm a sua regência no moderno Direito Administrativo, ramo do direito público interno que corresponde ao conjunto de princípios jurídicos, normatizados ou não, que regem as atividades da Administração Pública em quaisquer de seus departamentos.

2.1 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DO COMANDO MILITAR

De um modo geral, se aceitam hoje o planejamento, a organização, a direção (liderança) e o controle como as funções básicas do administrador (CHIAVENATO, 1999). Assim, se considerarmos a figura do comandante como um administrador profissional, o desempenho dessas quatro funções representa o seu papel na organização militar.

Planejar é o primeiro passo do processo de comando, é a arte de pensar antes de agir, é preparar as maneiras mais adequadas para uma ação (o que fazer?).

Organizar é o segundo passo do processo de comando e consiste em procurar a melhor forma para executar o que foi planejado (quem fará o quê?).

Dirigir¹ é o terceiro passo do processo de comando, dirigir é liderar, motivar e influenciar as pessoas na realização das tarefas.

Controlar é o quarto passo do processo de comando e consiste em saber se o que foi planejado e organizado está produzindo os resultados esperados. O controle é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia do processo (STONER, 1985; CHIAVENATO, 1999; DAFT, 2005; MAXIMIANO, 2007).

Verifica-se assim que o trabalho de comando constitui-se da utilização dos diversos recursos organizacionais (humanos, materiais, financeiros, de informação e tecnologia) para alcançar objetivos específicos de maneira eficiente e eficaz.

A eficiência se relaciona com os meios, ou seja, com o “como fazer as coisas da melhor maneira possível”. Portanto, um comandante eficiente é aquele que realiza algo da melhor maneira possível para a sua organização, com o mínimo de recursos e o máximo de resultados (CHIAVENATO, 1999; ROBBINS, 2000; DAFT, 2005; MAXIMIANO, 2007). Desta forma, poder-se-ia estimar a eficiência de um comandante avaliando a maneira como ele organiza e controla as pessoas e os recursos de sua organização. Para ser eficiente é preciso evitar a repetição de tarefas e os desperdícios (de pessoal e recursos).

Já a eficácia se relaciona com os fins, ou seja, com “qual o objetivo correto a se alcançar”. Assim, um comandante eficaz é aquele que aponta o

¹ Vários autores consagrados entendem que a direção ou a liderança é normalmente uma das funções mais difíceis de qualquer comandante devido a sua complexidade e dizem que a boa liderança depende da combinação das habilidades técnicas, humanas e conceituais. Além disso, o comandante para ser bem-sucedido precisa, de acordo com CHIAVENATO (2006), desenvolver quatro competências básicas: conhecimento (saber), habilidade (saber fazer), atitude (saber fazer acontecer) e julgamento (saber diagnosticar situações).

rumo certo e escolhe corretamente objetivos organizacionais (CHIAVENATO, 1999; ROBBINS, 2000; DAFT, 2005; MAXIMIANO, 2007). Igualmente, poder-se-ia estimar a eficácia de um comandante avaliando a forma como ele planeja e lidera seus subordinados e colaboradores. Logo, um comando será eficaz se apontar corretamente os objetivos a perseguir.

3 COMPARAÇÃO ENTRE DIFERENTES MODELOS DE DECISÃO

A seguir, são apresentados resumidamente três (3) diferentes modelos de decisão pesquisados pelo autor: os trabalhos de Herbert Alexander Simon (criador da Teoria Comportamental) por ser o mesmo um modelo consagrado na administração; o modelo da pesquisa operacional oriunda da engenharia de produção (com ênfase aos métodos mais modernos de apoio multicritério à decisão); e finalmente, o modelo militar, tendo em vista o objetivo principal do trabalho de pesquisa, que é o de compará-lo aos demais modelos existentes.

3.1 O MODELO DE SIMON

O autor Herbert Simon² apreciou o processo decisório em várias de suas obras. Nelas apresentou diversos conceitos, esquemas e modelos.

Ele dividiu a tomada de decisão em quatro etapas principais, a saber:

- a) Escolha de ocasiões para tomar uma decisão;
- b) Avaliação das linhas de ação possíveis;
- c) Escolha entre as linhas de ação; e
- d) Avaliação de escolhas passadas.

Segundo o autor, o tempo dedicado pelos executivos em cada uma dessas etapas era variável de um nível de organização para outro e também de um decisor para outro, mas o autor acreditava que seria possível fazer generalizações mesmo através de observações casuais (SIMON, 1977).

Assim, Simon descreveu que os gerentes e suas respectivas equipes de trabalho gastavam:

a) Uma elevada porcentagem de tempo analisando e levantando o meio ambiente econômico, técnico, político e social para identificar novas condições que demandem novas ações;

b) Uma porcentagem ainda mais elevada procurando inventar, esquematizar e desenvolver linhas de ação possíveis para enfrentar as situações para as quais uma decisão faz-se necessária;

c) Uma pequena porcentagem de tempo escolhendo entre as alternativas (já desenvolvidas para atender aos problemas identificados e já analisadas quanto às consequências que advirão de sua utilização);

d) Uma porcentagem moderada de seu tempo avaliando as consequências de ações anteriores como parte de um ciclo repetitivo que conduz a novas decisões.

Essas quatro atividades somadas representam basicamente todo o trabalho de um gerente e, Simon, chamou essas fases de:

² Herbert Alexander Simon (1916-2001) foi um importante economista americano ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas, em 1978. Pesquisador ativo e autor da Teoria da Decisão, utilizou-a como base para explicar o comportamento humano nas organizações.

- a) Fase 1: Atividade de inteligência (com o significado militar do termo);
- b) Fase 2: Atividade de projeto (design);
- c) Fase 3: Atividade de escolha;
- d) Fase 4: Atividade de revisão.

Simon (apud CHIAVENATO, 2005, p.232), “utilizou a teoria da decisão como base para explicar o comportamento humano nas organizações”. Para Simon, cada pessoa participa conscientemente da organização, escolhendo e tomando decisões individuais a respeito de alternativas mais ou menos racionais de comportamento.

Foi o mesmo autor quem classificou pela primeira vez as decisões em programadas e não programadas. Segundo o autor, as decisões programadas são repetitivas, cotidianas e bem definidas. Já as decisões não programadas são esporádicas e precisam ser usadas para resolver problemas incomuns, não rotineiros (CHIAVENATO, 2005).

Dessa forma, as organizações estão permeadas de decisões que antecedem as ações e não são somente os altos administradores que tomam decisões. Logo, decisões são tomadas por todas as pessoas, em todos os níveis hierárquicos e em todas as situações. Assim, o processo de percepção de uma situação e as formas de raciocínio são básicos para a explicação do comportamento humano nas organizações (CHIAVENATO, 2005).

De forma geral, poder-se-ia afirmar que as pessoas são processadoras de informações e tomadoras de decisões, logo, o que uma pessoa sente e percebe influencia aquilo que ela vê e interpreta, assim como, o que ela vê e interpreta influencia o que aprecia e deseja.

3.2 O MODELO DA PESQUISA OPERACIONAL

Durante a Segunda Guerra Mundial foram desenvolvidas várias técnicas matemáticas para auxiliar as decisões. Esse conjunto de técnicas recebeu o nome de pesquisa operacional³ (do inglês, *operations research*).

De acordo com Bethlem (1987, p.32), embora as técnicas sejam diferentes, os principais autores reconhecem que “o processo de solução de problemas por pesquisa operacional pode ser reduzido a um roteiro de seis etapas principais”:

- a) Formulação do problema;
- b) Construção de um modelo matemático que apresente o sistema em questão;
- c) Busca de uma solução através do modelo;
- d) Teste do modelo e da solução encontrada;
- e) Estabelecimento de controles sobre a solução; e
- f) Colocação da solução em uso (implementação).

³ No Brasil, o estudo acadêmico sobre tomada de decisão gerencial (também chamada de apoio multicritério à decisão) encontra-se inserido na área da Pesquisa Operacional, que é uma sub-área de conhecimento da Engenharia de Produção que, por sua vez, representa uma área de conhecimento da Engenharia de Produção, pertencente esta, a grande área de conhecimento da Engenharia e Computação (conforme a Nova Tabela de Áreas do Conhecimento - versão de 2005), do do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq).

As ferramentas da pesquisa operacional são variadas e utilizáveis em problemas hoje já exaustivamente estudados com uso das diversas técnicas. As principais técnicas para resolução de problemas típicos, segundo Benhlem (1987), são:

Quadro 1 – Diferentes técnicas empregadas em Pesquisa Operacional.

Técnicas	Problemas típicos
Programação linear	Operação de refinarias de petróleo
Programação dinâmica	Otimização de estoques
Programação de <i>integers</i>	Problemas de encadeamento de operações não contínuas
Teoria dos jogos	Problemas de mercado
Teoria das filas	Dimensionamento de guichês de pagamento, filas de bancos
Teoria dos grafos	Desenho de malhas de transporte e de distribuição
Teoria Bayesiana	Escolha de alternativas de produção com incerteza de resultados
Teoria da probabilidade	É componente de várias das técnicas acima e usa árvore de decisão

Fonte: Adaptado de Bethlem (1987, p.27-39).

Foi somente na década de 70 que começaram a surgir os primeiros métodos do apoio ou auxílio multicritério à decisão, com o intuito de enfrentar situações específicas, nas quais um decisor, atuando com racionalidade, deveria resolver um problema em que vários eram os objetivos a serem alcançados de forma simultânea (MONTEIRO GOMES; SIMÕES GOMES; ALMEIDA, 2006).

As duas obras⁴ dos autores Boyssoy, Keeney, Raiffa e Roy foram e continuam sendo os tratados fundamentais neste campo de conhecimento, os quais representam as bíblias (sic), respectivamente, das chamadas escola americana e escola francesa do apoio multicritério à decisão.

Segundo Monteiro Gomes (2007), atualmente, as principais metodologias multicritério em uso são as seguintes:

a) **Método Electre** (*Elimination et Choix Traduisant la Réalité*) – nas suas diferentes modalidades: Electre I, IS, II, III, IV e TRI (esses métodos são refinamentos e adaptações a diferentes contextos de aplicação do primeiro método multicritério proposto por Bernard Roy, em Paris, em 1968;

b) **Método Prométhée** (*Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluations*) – nas suas diferentes modalidades: Prométhée I, II, III e IV (esses métodos designam outra família multicritério da escola europeia propostos por Jean-Pierre Brans, da Universidade Livre de Bruxelas, em 1984;

c) **Método MAUT** (*Multiattribute Utility Theory*) ou Teoria da Utilidade Multiatributo (único método que recebeu o nome de teoria, foi inicialmente descrito por Daniel Bernoulli, em um artigo de 1738, depois foi introduzido por Keeney e Raiffa, em 1976);

⁴ Ralf Keeney e Howard Raiffa escreveram "*Decisions with multiple objectives: preferences and value tradeoffs*", em 1976 e Bernard Roy e Denis Bouyssou escreveram "*Aide multiple à la décision: méthodes et cas*", em 1993.

d) **Método AHP** (*Analytic Hierarchy Process*) ou Método da Análise Hierárquica (método criado na década de 1970, nos EUA, por Thomas L. Saaty);

e) **Método TODIM** (acrônimo de Tomada de Decisão Interativa e Multicritério) que é um método fundamentado na Teoria dos Prospectos e usa como base uma mistura entre as Escolas Francesa e Americana (tem suas raízes na tese de doutorado de Monteiro Gomes, de 1976); e

f) **Método MACBETH** (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*) foi criado pelo pesquisador português Carlos Antônio Bana e Costa, com apoio do colega belga Jean-Claude Vansnick, em 1999.

Diferentemente, Vincke (apud SALOMON, 2004, p.1) classifica os métodos multicritério de apoio à decisão de forma mais resumida, indicando apenas três “escolas” de abordagens, a saber:

a) a Escola Americana, com métodos baseados na função de utilidade;

b) a Escola Francesa ou Escola Européia, com métodos de subordinação e síntese; e

c) a programação matemática de múltiplos objetivos, com métodos interativos.

3.3 O MODELO MILITAR

O modelo militar, também conhecido como modelo de análise de situação, vem sendo largamente utilizado pelas forças armadas de várias nações, durante séculos. Porém, segundo Bethlem (1987, p. 29), “sua divulgação maciça só foi feita durante a Segunda Guerra Mundial, devido, basicamente, ao trabalho de sistematização do treinamento feito pela marinha dos Estados Unidos”.

O modelo militar baseia-se no seguinte roteiro:

a) Determinação da missão (objetivo);

b) Descrição da situação e das linhas de ação (L. Aç.);

c) Análise das diferentes linhas de ação (com base nos critérios de aceitabilidade, exequibilidade e adequação);

d) Comparação das diferentes linhas de ação com base nos fatores de forças e fraquezas (internos - forças amigas e externos - inimigos);

e) Decisão.

No caso específico deste estudo, convém destacar que no Brasil, as Organizações Militares Estaduais (Forças Auxiliares – Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares) sistematizaram seu treinamento com base no modelo militar do Exército Brasileiro, que é descrito mais detalhadamente a seguir.

No modelo militar adotado pelo CBMSC, as decisões decorrem de um processo de resolução de problemas que, de forma geral, consiste em:

a) Identificação ou definição do problema;

b) Reunião dos dados necessários para sua resolução;

c) Estrutura do problema, isto é, levantamento e enunciação das alternativas de solução;

d) Análise das soluções possíveis (linhas de ação); e

e) Seleção da melhor solução para o problema (decisão).

Para se assegurar que os vários fatores que influenciam as operações militares recebam consideração lógica e ordenada, são utilizados vários métodos para a resolução dos problemas, dentre os quais se destacam o estudo de situação e o estudo de estado-maior (BRASIL, 2003, p.61).

Estes métodos propiciam uma tomada de decisão a partir de um desenvolvimento e análise de linhas de ação lógicas, as quais utilizam formas padronizadas (chamadas no ambiente militar de mementos) para delinear esse método e orientar aqueles que devem analisar sua missão, coletar os dados e, por um raciocínio ordenado, chegar a uma judiciosa decisão.

3.3.1 Sequência de ações do processo decisório militar no Brasil

O estudo da sequência de ações do processo decisório militar (tomada e execução de decisões) aparece no capítulo 5 do Manual de Campanha C-101-5, do Exército Brasileiro.

Essa sequência de ações envolve uma série de atos separados, os quais são chamados de fases. Muito embora, tal estudo se aplique mais aos comandantes táticos e ao desenvolvimento de seus planos e ordens de operações de combate, é igualmente válido para todos os oficiais de Estado-Maior para fins de identificação e estruturação de problemas, apresentação de propostas de outros planos e ordens e tomada de decisões administrativas (BRASIL, 2003, p. 51-53).

Sinteticamente, as fases do processo decisório seguem as seguintes ações básicas:

a) **1ª Fase** (Missão) – A missão é prescrita ao Comandante pelo escalão superior. O Comandante inicia a análise da missão e as intenções do escalão superior;

b) **2ª Fase** (Considerações Preliminares) – O Estado-Maior repassa ao Comandante os dados e conhecimentos de inteligência disponíveis sobre pessoal; informações; operações; assuntos administrativos e assuntos civis;

c) **3ª Fase** (Diretriz de planejamento) – Com base nas informações produzidas o Estado-Maior completa a análise da missão e a repassa ao Comandante, que por sua vez, dá o novo enunciado à missão e expede a sua diretriz de planejamento ao Estado-Maior;

d) **4ª Fase** (Estudo de Situação do Estado-Maior) – Com base na diretriz de planejamento recebida, os oficiais do Estado-Maior Geral preparam seus estudos de situação e os apresentam ao Comandante, propondo linhas de ação para o cumprimento da missão;

e) **5ª Fase** (Estudo de Situação do Comandante e Decisão) – O Comandante considera as propostas de seu Estado-Maior Geral e anuncia sua decisão. Em seguida repassa sua concepção de como a tarefa/operação deverá ser conduzida (conceito da operação);

f) **6ª Fase** (Preparo de Planos e Ordens) – Com base na decisão e no conceito da operação do Comandante, o Estado-Maior Geral realiza uma análise cuidadosa e elabora os planos e ordens com vistas à execução da operação com êxito;

g) **7ª Fase** (Aprovação dos Planos e Ordens) – O Comandante aprova os planos (ordens);

h) **8ª Fase** (Expedição dos Planos e Ordens) – Após a aprovação, os planos (ordens) são difundidos;

i) **9ª Fase** (Supervisão) – A supervisão do Comandante e do Estado-Maior na execução das ordens é realizada continuamente para assegurar o cumprimento da missão com êxito.

Mediante a realização sistemática destas ações (fases do processo decisório), os Comandantes garantem que todas as situações possíveis foram consideradas e que suas decisões se fundamentaram em todos os dados e conhecimentos de inteligência disponíveis, e ainda, que foi realizado o melhor emprego de sua assessoria de Estado-Maior.

4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DIFERENTES MODELOS

Com base nas pesquisas e análise dos modelos anteriormente descritos, verifica-se que em todos, os processos se iniciam pela descoberta do problema ou pelo reconhecimento da necessidade da mudança. Assim essa primeira etapa (ou etapa 1) engloba as atividades que tratam da determinação da existência e da valorização da importância dos problemas. Seria uma espécie de decisão de decidir, pois assumir um comportamento que leve a uma decisão qualquer já é uma decisão. Há pessoas que não decidem, simplesmente deixam as coisas acontecerem. Mas, só se inicia um processo decisório quando alguma coisa não está como desejamos ou planejamos, ou seja, quando se reconhece a necessidade da mudança. Poder-se-ia dizer que esta é a primeira etapa do processo como um todo.

Uma vez iniciado o processo decisório, a etapa seguinte (etapa 2) diz respeito às atividades que tratam da identificação, definição e diagnóstico dos problemas, com base na coleta de informações sobre o mesmo. O modelo militar chama esta etapa de “reunião dos dados” necessários para sua resolução. Simon chama esta fase de “atividade de inteligência”. Esta etapa consiste basicamente em reconhecer o problema e estabelecer os objetivos aos quais a decisão deve nos levar.

A etapa seguinte (etapa 3) diz respeito às atividades que tratam da determinação ou formulação de alternativas ou, na linguagem militar, linhas de ação. Simon chamou esta fase de “projeto”, a pesquisa operacional emprega o termo “construção de modelos”, outros modelos empregam expressões similares, tais como “estabelecimento de critérios de decisão”, “geração de alternativas” e outras. Ressalte-se que no modelo militar a fase da “análise de linhas de ação” parece indicar que as mesmas são padronizadas (baseadas em critérios de aceitabilidade, exequibilidade e adequação), embora não se elimine a possibilidade de criá-las.

Uma nova etapa (etapa 4) é representada pelas atividades que tratam da avaliação e escolha de soluções ou alternativas mais adequadas à solução do problema. É a escolha, propriamente dita, entre as linhas de ação. Nesta etapa faz-se uma criteriosa análise crítica das alternativas formuladas anteriormente. Depois se compara umas com as outras de acordo com os critérios ou atributos e escolhe-se a mais adequada no momento. Os atributos mais comumente empregados para orientar a escolha das alternativas são os critérios: técnico, político, logístico, de tempo, ético e legal. Simon chamou esta fase de

“escolha”, o modelo militar denomina esta fase de “comparação”, já na pesquisa operacional, esta fase é descrita como “busca de solução através do modelo”.

A última etapa (etapa 5) diz respeito às atividades que tratam da execução da solução escolhida, ou seja, da implementação da decisão. O modelo de Simon chama esta fase de “revisão”, o modelo militar usa a expressão “decisão”, a pesquisa operacional emprega o termo “implementação da solução” e outros modelos chamam a fase simplesmente de “avaliação”. Na verdade, essa última etapa consiste em colocar em prática a decisão (escolha de uma alternativa) e fazer seu acompanhamento para fins de controle e realimentação do processo.

Convém salientar que, no modelo militar, pode-se incluir a etapa final da decisão como uma etapa em separado, em função da organização dos cargos através de níveis hierárquicos e da forte centralização da autoridade. No caso em específico, o processamento das informações para a escolha das alternativas mais convenientes é feito num nível hierárquico onde, normalmente, não há poder para validar a escolha. Dessa forma, existe a necessidade de uma nova decisão em um nível hierárquico mais elevado, por aquele que detém o poder para legitimar a escolha da alternativa preparada anteriormente no nível mais baixo (autorização formal mediante a aprovação pela figura do comandante)⁵.

É preciso destacar ainda que o trabalho de implementação da decisão é, em geral, bem mais longo e difícil que o da escolha entre alternativas e a decisão em si não é o fim do processo, mas o seu início, pois não tomamos ações e ficamos inertes.

Dessa forma, as decisões são tomadas para o desencadeamento de ações que nos levem ao alcance de objetivos pré-estabelecidos e tal ciclo é contínuo, ou seja, funciona como um sistema aberto em função de sua dinâmica interação com o meio ambiente (por influência de fornecedores, clientes, concorrentes, órgãos governamentais e outros agentes externos).

Concluindo as considerações acerca dos diferentes modelos ou processos de tomada de decisão, pode-se afirmar que qualquer que seja o modelo adotado ele deverá considerar as seguintes premissas:

- a) O processo de tomada de decisão surge da percepção de um problema;
- b) Ele depende da motivação do decisor para a resolução do problema;
- c) Ele envolve valores e critérios em que o decisor terá de basear-se;
- d) O processo de tomada de decisão é sempre fortemente influenciado pela cultura do decisor e de sua organização, com todos os sistemas de poder vigentes e com os distintos comportamentos decorrentes deste contexto;
- e) Ele envolve perdas e lida com o estresse ou a frustração, pois a escolha de uma alternativa implica na renúncia de outras;
- f) Ele lida também com a incerteza e constitui um processo desgastante;
- g) Ele exige criatividade, capacidade, paciência e persistência para identificar alternativas em ambientes em constante mudança.

⁵ Normalmente esses estudos de situação para orientar a escolha dos comandantes são realizados por oficiais integrantes do EM, no nível dos batalhões e, por oficiais do EMG, no nível do comando geral.

4.1 ANÁLISE DO VALOR DO PROCESSO DECISÓRIO MILITAR

Ao se considerar o valor do processo decisório militar é importante reconhecer uma verdade básica. O processo decisório militar nada mais é do que uma metodologia para a resolução de problemas.

Os termos doutrinários, organogramas, gráficos, fases sucessórias, muitas vezes obscurecem esse fato, porém, o objetivo primeiro de qualquer esforço de tomada de decisão no modelo militar se faz com vistas à resolução de problemas. Obviamente, tal metodologia para a solução de problemas precisa ser de aplicação generalizada ou seu valor acabaria limitado. Assim, percebe-se que o processo decisório militar não consta de nenhuma visão especial sobre o problema, simplesmente, provê uma metodologia para identificar, gerar possíveis soluções (ou linhas de ação), analisar, comparar e determinar qual a melhor dentre delas (MCLAMB, 2002).

Cabe aos comandantes e seus oficiais e graduados (assessores de estado-maior) todo o trabalho mental desse processo decisório.

Segundo McLamb (2002, p.24), "Muitos oficiais e graduados descrevem o processo decisório militar como complexo, pesado ou, simplesmente, lento".

Talvez, essa característica de amplitude e aplicação universal, seja uma das razões da frustração entre aqueles que a utilizam e a criticam.

Outro problema constante no processo diz respeito à falta de tempo para aplicação do processo como um todo. Na verdade, o valor insuperável do conhecimento, a complexidade dos cenários de futuro, a presença constante da incerteza, a aceleração das mudanças e a velocidade crescente dos eventos exigem dos comandantes prazos de decisão cada vez menores e, por vezes, até o rebaixamento dos níveis decisórios.

Em função de toda essa complexidade e falta de tempo, McLamb (2002, p.28), nos ensina que: "a doutrina do Exército norte-americano indica que um comandante pode ajudar seu estado-maior (EM) de três maneiras distintas quando há restrições de tempo à decisão". Resumidamente, essas três maneiras podem ser assim descritas:

a) Aumento do envolvimento direto do comandante no processo decisório militar (o comandante oferece seus conhecimentos e experiência para ajudar os demais integrantes do EM);

b) Oferecimento de diretrizes mais específicas, limitando assim, os esforços do EM e mantendo-o mais concentrado nos assuntos vitais;

c) Limitação do número de linhas de ação a serem consideradas ou orientação do EM para uma linha de ação específica.

Provavelmente, o uso combinado dessas opções, diminuirá o trabalho do EM e permitirá um processo decisório militar mais acelerado. Além, disso, o comandante deve sempre delegar, assessorando-se de seu estado-maior para facilitar e melhorar seu trabalho administrativo. A esse respeito Dunivan (2004, p.3), oferece uma citação do Marechal-de-Campo Prussiano, Helmuth von Moltke, segundo a qual:

A vantagem que um comandante pensa obter por meio da contínua intervenção pessoal é, mais que nada, ilusória. Engajando-a, ele se atribui uma tarefa que na verdade é de outros, cuja eficiência ele assim

destrói. Ele multiplica as suas próprias tarefas até o ponto em que já não consegue cumpri-las como um todo⁶.

Da análise, conclui-se que o processo decisório militar adotado pelo CBMSC, apesar de formal (cartesiano), é adequado e atende as necessidades da Corporação, pois pressupõe um processo contínuo, o trabalho em equipe e o atendimento de princípios gerais tais como: universalidade, unidade, previsão e flexibilidade. Além de tudo, o processo decisório militar dispõe de todas as fases necessárias para uma correta identificação, análise e solução do problema.

Percebe-se que o processo decisório militar não está ultrapassado. Em verdade, nenhum outro processo oferece uma metodologia universal para a solução de problemas. Embora não seja perfeito, o processo decisório militar continua sendo o melhor meio disponível para a tomada de decisão no ambiente militar. A guisa de sugestão, vale lembrar que para bem decidir, torna-se necessário:

a) estar disposto a rever paradigmas, ou seja, modelos mentais (quer individuais, quer organizacionais);

b) optar pelo novo, mesmo que o antigo ainda atenda à maior parte das demandas;

c) garantir apoios para que as decisões possam ser efetivamente implementadas; e

d) acompanhar as decisões, pois nenhuma decisão é perfeita (é necessário monitorar todo o processo e estar aberto para críticas e até mudanças no plano que poderão vir a ser necessárias).

Assim, o envolvimento pessoal dos comandantes no processo de planejamento, na qualidade de orientadores e mentores dos oficiais mais jovens, pode ser crucial para contrabalancear os inúmeros desafios enfrentados hoje em dia pelos integrantes de estado-maior, seja no nível dos batalhões, seja no comando geral da Corporação.

Os comandantes (na qualidade de administradores) devem ser mestres na utilização do verbo "fazer" que, via de regra, vai mobilizar processos de planejamento, organização, direção e controle dos recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos, de maneira eficiente e eficaz. Logo, não é, tão simplesmente, fazer e pronto. Comandar (administrar⁷) significa dizer que o comandante, se verdadeiramente o é, estará frequentemente habitando o campo do "pensar", ou seja, do "fazer cognitivo"⁸.

Daí pode concluir-se que comandar não significa executar tarefas, mas sim fazer com que as tarefas sejam executadas pelas pessoas, em conjunto e harmonicamente. Na realidade, o comando não é uma ciência exata, mas sim

⁶ Essa citação do Marechal-de-Campo, Helmuth von Moltke (1848-1916), aparece também no Manual de Campanha FM-06 – *Command and Control*, do Exército dos EUA. Washington, 2000.

⁷ A palavra "administração" vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significava, originalmente, aquele que realiza algo sob o comando de outrem.

⁸ Muito embora, infelizmente, para alguns, isto possa parecer uma inatividade, ato distante do "fazer pragmático", que por preconceito ou até mesmo, por força do hábito, nos afasta do campo do pensar.

uma arte⁹, apoiada pela ciência¹⁰, no caso, uma ciência social, pois, ao lidar com o trabalho, na busca do cumprimento da missão, o comandante o faz, basicamente, através do emprego de pessoas.

Dessa forma, conclui-se que o sucesso de um comando está em se obter, simultaneamente, eficiência e eficácia, na utilização dos recursos organizacionais e no alcance dos objetivos da missão.

5 CONCLUSÕES

Verificou-se que o CBMSC, como organização militar, estrutura-se a partir de órgãos de direção, de apoio e de execução e que são os órgãos de direção que realizam a gestão/comando da Corporação. Assim, no CBMSC, cabe aos comandantes, o planejamento, a organização, a direção e o controle (ou processo gerencial) do emprego de suas forças.

Os comandantes são os responsáveis pelas decisões de comando e contam com uma estrutura de estado-maior para assessorá-los nos processos de planejamento, doutrina de emprego, comando e controle, análise de problemas e tomada de decisão.

Verificou-se também que a complexidade na tomada de decisões é comum em uma infinidade de áreas, tanto públicas, quanto privadas. O CBMSC utiliza um modelo de tomada de decisão baseado no raciocínio dedutivo, conhecido como modelo de análise de situação. Apesar da estruturação e funcionamento das organizações de bombeiro militar reger-se sob a ótica da gestão focada em paradigmas reducionistas (fundamentados no rigor metodológico, na razão e na tendência à quantificação, previsibilidade, regularidade e controle), percebeu-se que o processo decisório militar adotado pelo CBMSC é adequado às necessidades da Corporação.

Assim, da análise, verifica-se que o processo decisório militar do CBMSC dispõe de todas as fases necessárias para uma correta identificação, análise e solução de problemas e, em nada, deixa a desejar em relação aos demais modelos estudados.

Viu-se ainda que o domínio da teoria e do processo de tomada de decisão é crucial para as organizações e seus gestores/comandantes, pois a crescente complexidade das relações e serviços exige respostas cada vez mais rápidas e profissionais cada vez mais especializados.

Assim, conclui-se que a hipótese pesquisada no trabalho (quanto melhor conhecido e estudado o processo decisório militar, nas suas diversas fases, menor será a possibilidade da tomada de decisão inadequada) foi plenamente corroborada pela pesquisa.

Finalmente, registre-se que este estudo indica que para a consecução de uma situação desejada faz-se necessário mobilizar meios, gastar energias, utilizar metodologia e empreender uma ação coordenada e contínua. Só assim

⁹ Neste contexto, a arte pode ser definida como um processo em que o conhecimento é usado como a expressão criativa do ser humano para a realização de alguma coisa.

¹⁰ Neste texto, ciência deve ser entendida como o conjunto organizado de conhecimentos relativos a um determinado objeto, obtido mediante a observação, a experimentação e um método próprio.

poder-se-á vencer as tendências entrópicas do ambiente em direção ao equilíbrio organizacional.

Para que os objetivos (sejam eles pessoais ou organizacionais) se tornem realidade, o processo decisório manda agir sobre o estado atual e sobre cada um dos estados futuros que ocuparão sucessivamente o presente, monitorando, modificando tendências divergentes e corrigindo a cada passo o desenrolar das ações (implementadas pelas decisões) até que a meta seja efetivamente alcançada.

Dessa forma, entende-se que a tomada de decisões por parte dos agentes públicos, deveria pautar-se sempre pela busca permanente do diálogo, da representatividade e pelo estabelecimento de objetivos, metas e prioridades. Afinal, graças à complexidade do mundo atual, é muito difícil para um comandante assumir sozinho a gestão de uma organização de bombeiro militar. Logo, ele deve ter o discernimento para acercar-se de uma equipe de oficiais de estado-maior competente e, com ela, estabelecer um processo de gestão conjunta, pautada num planejamento estratégico aberto às inovações necessárias e focado no sucesso corporativo.

REFERÊNCIAS

BETHLEM, Agrícola de Souza. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**, São Paulo, jul./set. 1987. p.27-39.

BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de Campanha**. Estado-Maior e Ordens. C 101-5, 2. ed. 1º Volume, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 710p.

_____. **Comportamento organizacional**. A dinâmica do sucesso das organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DAFT, Richard L. **Administração**. 6. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

DUNIVAN, Jim. Abandonando a iniciativa? Comando e controle no campo de batalha digitalizado. **Revista Military Review**. U.S. Army. Combined Arms Center. 3. Trim, 2004. p.3-10. Disponível em: <<http://www.leavenworth.army.mil/MILREV/>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MCLAMB, Joseph S. É hora de abandonar o processo decisório militar. **Revista Military Review**. U.S. Army. Combined Arms Center. 3º Trim, 2002. p.24-28. Disponível em: <<http://usacac.army.mil/CAC/milreview/portuguese/3rdQtr02/mclamb.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

MONTEIRO GOMES, Luiz Flavio Autran. **Teoria da decisão**. São Paulo: Thomson Learning, 2007 (Coleção debates em administração).

MONTEIRO GOMES, Luiz Flavio; SIMÕES GOMES, Carlos Francisco e ALMEIDA, Adiel Teixeira de. **Tomada de decisão gerencial**. Enfoque multicritério. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROBBINS, Stephen P; COULTER, Mary. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1998.

ROBBINS, Stephen P. **Administração**: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2000.

SIMON, Herbert Alexander. **The new science of management decision**. Upper Saddle: Prentice Hall, 1977a.

_____. **Administrative Behavior:** a study of decision-making processes in administrative organizations. 4. ed. New York: The Free Press, 1977b.

STONER, James A. F. **Administração.** 2. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1985.

Como citar este artigo:

OLIVEIRA, Marcos de. Teoria da decisão aplicada às organizações públicas: um estudo sobre o processo decisório militar no CBMSC. **Ignis:** Rev. Tec. Cient. CBMSC, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 153-168, mar./out. 2016. Disponível em: <link do artigo>. Acesso em: data.