Gestão Governamental: Análise SWOT em Estudo Situacional de um Município de Minas Gerais

Romualdo Douglas Colauto
Marlei Salete Mecca
Álvaro Guillermo Rojas Lezana

Resumo:

As entidades públicas são consideradas sistemas dinâmicos extremamente complexos, que envolvem estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Um dos desafios para a gestão pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas em organizações empreendedoras que enfatizem a importância do planejamento como ferramenta essencial de sustentação para a tomada de decisões. A aplicação da análise SWOT pode ser empregada para avaliação ambiental, realizada por indivíduos ou equipes de pessoas empenhadas na gestão. Assim, o artigo tem por objetivo demonstrar a aplicação da Análise SWOT para estudo situacional de um município do Estado de Minas Gerais. Para a coleta de dados utilizou-se brainstorming e, focus groups em 42 alunos de pós-graduação matriculados no curso de Especialização em Gestão Governamental da Universidade Federal de Minas Gerais realizado em maio de 2007. O estudo demonstra que a aplicação da análise SWOT é de grande relevância para a elaboração de planos e orçamentos públicos e torna claro ser possível converter as variáveis que se apresentam como ameaças ou fraquezas em oportunidades para se atingir os objetivos das entidades públicas e otimizar tempo e recursos.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Gestão Governamental: Análise SWOT em Estudo Situacional de um Município de Minas Gerais

Romualdo Douglas Colauto (UFMG) - rdcolauto@face.ufmg.br
Marlei Salete Mecca (UFSC) – msmecca@terra.com.br
Álvaro Guillermo Rojas Lezana (UFSC) - lezana@deps.ufsc.br

Resumo

As entidades públicas são consideradas sistemas dinâmicos extremamente complexos, que envolvem estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Um dos desafios para a gestão pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas em organizações empreendedoras que enfatizem a importância do planejamento como ferramenta essencial de sustentação para a tomada de decisões. A aplicação da análise SWOT pode ser empregada para avaliação ambiental, realizada por indivíduos ou equipes de pessoas empenhadas na gestão. Assim, o artigo tem por objetivo demonstrar a aplicação da Análise SWOT para estudo situacional de um município do Estado de Minas Gerais. Para a coleta de dados utilizou-se *brainstorming* e, *focus groups* em 42 alunos de pós-graduação matriculados no curso de Especialização em Gestão Governamental da Universidade Federal de Minas Gerais realizado em maio de 2007. O estudo demonstra que a aplicação da análise SWOT é de grande relevância para a elaboração de planos e orçamentos públicos e torna claro ser possível converter as variáveis que se apresentam como ameaças ou fraquezas em oportunidades para se atingir os objetivos das entidades públicas e otimizar tempo e recursos.

Palavras-chave: Análise SWOT. Planejamento. Organizações Públicas.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1 Introdução

As organizações públicas estão inseridas em um ambiente competitivo que exige maior capacidade de captar informações e utilizá-las de forma a torná-las mais competitivas. Para isso é preciso analisar as informações levando em consideração o ambiente em que a organização está inserida, identificando as variáveis macroambientais (externas) e microambientais (internas) que possam impactar de alguma forma. Estas variáveis interferem significativamente na gestão e nos resultados pretendidos pelo gestor público e esperados pela população. Para atingir os resultados pretendidos e também os esperados pela população faz-se necessário identificar as variáveis existentes no macroambiente e microambiente e que interferem consideravelmente nas ações promovidas pelo gestor público. Assim como as demais organizações, as públicas também apresentam forças e fraquezas bem como oportunidades e ameaças que devem ser consideradas na elaboração do Planejamento e nos Orçamentos Públicos.

A administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas nunca deve perder a perspectiva de que a área privada visa ao lucro e a administração pública visa realizar sua função social. Entretanto, esta função social deve ser alcançada com a maior qualidade possível na sua prestação de serviços e também com a maior eficiência possível. Ou seja, não se pode mais ignorar as questões relacionadas à eficácia e à eficiência no setor público, embora subordinadas ao critério da efetividade. Alcançar todos esses objetivos de modernização da administração pública é possível, e vários exemplos existem hoje no país de

instituições públicas que estão nesse caminho, demonstrando a sua viabilidade e os benefícios para a sociedade. Um aspecto de fundamental importância é a necessidade de o governo priorizar a modernização do gerenciamento público, pois sem este envolvimento será impossível alcançarmos os objetivos pretendidos, porque muitos deles dependem de alterações de instrumentos legais de toda ordem (MOORE, 2002).

Para assegurar a eficácia e eficiência das empresas há necessidade de se introduzir alterações na estrutura de gestão que permitam identificar e trabalhar os seus pontos fortes e fracos que contemplam as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades. Para Porter (1986) os pontos fortes e fracos são os perfis de ativos e as qualificações em relação à concorrência, incluindo recursos financeiros, postura tecnológica e identificação de marca. As ameaças e oportunidades definem o meio competitivo com seus riscos conseqüentes e recompensas potenciais.

A análise SWOT é uma ferramenta que surgiu na década de 60 e tem sido utilizada por organizações na elaboração do Planejamento Estratégico. A análise SWOT permite identificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, sendo possível assim levantar as variáveis que reúnem informações do ambiente interno e externo e que possibilitam identificar as suas competências e a atuação da organização perante o mercado onde está inserida. De posse destas informações a organização tem condições de definir suas estratégias. A estratégia, segundo Morris (2005), é um plano de ação para atingir um ou mais objetivos organizacionais.

A análise SWOT objetiva selecionar as estratégias que garantem o melhor alinhamento entre as oportunidades e ameaças do ambiente externo, de um lado, e os pontos fortes e fracos inerentes à organização, de outro. O foco central da análise SWOT é reconhecer oportunidades e evitar ameaças, ponderando ao mesmo tempo, os pontos fortes e fracos da empresa. Na tentativa de encontrar oportunidades, a empresa estuda seus pontos fortes e fracos em relação à concorrência ou a um ideal estabelecido. As ameaças são condições que estão fora do controle direto da organização e que se interpõem como obstáculos aos objetivos de longo prazo. Dessa forma, o objetivo do artigo é demonstrar a aplicação da Análise SWOT para estudo situacional de um município do Estado de Minas Gerais.

2 Planejamento das Organizações Públicas

As organizações públicas, conforme Dias (1998), podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados coerentemente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem seu objetivo de prestar serviços para a sociedade, buscando uma maior eficiência da máquina pública e um melhor atendimento para a população.

A administração pública é mais vulnerável à interferência do poder político, pois é gerida pelo poder público. A prestação de serviços à comunidade está habitualmente em contradição com a limitação dos recursos recebidos por elas. E, quando há recursos disponíveis, eles tendem a depender da decisão política e das flutuações da capacidade econômica do Estado.

Para Martelane (1991), um ponto fundamental ao planejamento e à gestão pública, é a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente, formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados no seio da organização, e o não permanente, composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização. Esta descontinuidade administrativa é um dos pontos que conferem às organizações públicas características específicas, que também

podem ser aplicadas à realidade brasileira, como: projetos de curto prazo, no qual cada governo privilegia projetos que possa concluir em seu mandato, conflitos de objetivos entre o corpo permanente e o não-permanente, e administração amadora, na qual há o predomínio de critérios políticos em detrimento da capacidade técnica ou administrativa dos nomeados.

Outro fator que influencia na implantação de uma Administração empreendedora é a estabilidade a que está sujeita o funcionalismo público. Para Pires e Macedo (2006), no Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la a apenas às carreiras onde se exerce o poder do Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do servidor público. A estabilidade gera ainda aumento dos custos públicos, impedindo a adequação dos quadros de trabalhadores às reais necessidades do serviço, tanto em termos de quantidade quanto de especialização técnica.

Embora apresente estes óbices, a administração pública, na aplicação dos recursos deve-se procurar, vinculadamente, pautar seus processos de elaboração e prestação de serviços pela economicidade, pela eficácia, pela eficiência e pela efetividade que se traduz na relação existente entre os resultados obtidos (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Para traduzir em realizações o planejamento governamental pensado pelos gestores públicos sujeitos desta obrigatoriedade, por meio do sistema orçamentário, os atos administrativos ocorrem por meio de três documentos previstos no Artigo 165 da Constituição da República: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com a Seção II do Capítulo II da Constituição Federal, o PPA é um plano de investimentos que, na amplitude da Constituição, deve consignar as despesas de capital e outras decorrentes, além das relativas aos programas de ação continuada que ultrapassem o orçamento anual em que foram iniciadas. A LDO deve conter as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício subseqüente, assimilando o contido no PPA e servindo como base para a elaboração da LOA. A LOA funciona como uma autorização para a efetivação das despesas, sendo uma das principais ferramentas para o planejamento, não contendo dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa.

O planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas. Segundo Grahan e Hays (1994), o planejamento tornou-se especialmente importante para os administradores públicos durante a expansão das cidades norte-americanas no fim do século XVIII e início do séc. XIX. Cidades em crescimento exigiam planos para a infra-estrutura (estradas, água, esgoto e similares), assim como para moradia e uso da terra. .

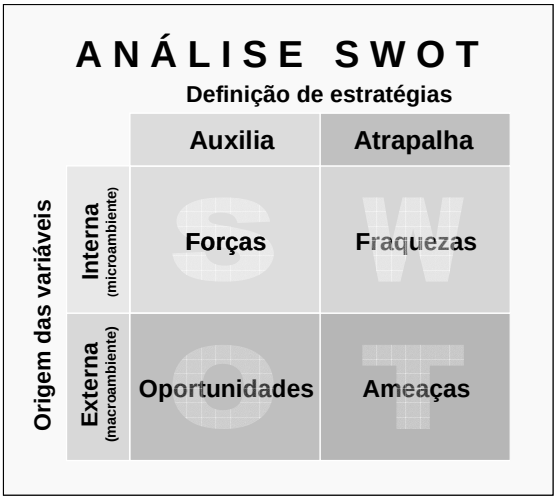
A finalidade de um plano estratégico, para Mintzberg, (1995) é especificar um resultado desejado, um padrão, em algum tempo futuro. A finalidade de controle é avaliar se tal padrão foi ou não alcançado. Com isso, planejamento e controle caminham juntos, igual ao proverbial carro e cavalo, pois não pode existir controle sem prévio planejamento, e planos perdem a sua razão sem controles de acompanhamento. Juntos, planos e controles regulam resultados e, além disso, indiretamente o comportamento dos gestores.

Um sistema de planejamento e gestão, para Hill e Dinsdale (2003), exige esforços contínuos em muitos níveis para permitir que as pessoas que compõem uma organização prevejam, avaliem, gerenciem, busquem *feedback* adequado e aprendam. No centro desses esforços estão os dirigentes, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão. Um dos aspectos mais marcantes do planejamento é a necessidade de identificar as variáveis existentes no ambiente interno e externo de toda e qualquer organização para possibilitar o

desenvolvimento do planejamento de forma a atender não somente os interesses da organização como também da sociedade. A análise SWOT é uma ferramenta que possibilita a identificação destas variáveis.

3 Caracterização da Análise SWOT

A análise SWOT surgiu na década de 60, proposta pelos professores Kenneth Andrews e Roland Christensen da *Harvard Business School.* Desde então tem sido empregada por empresas como parte integrante do planejamento estratégico, a fim de examinar a organização na perspectiva de quatro variáveis: *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). As duas primeiras variáveis reúnem dados para analisar as competências internas. As demais destinam-se a averiguar o posicionamento da empresa perante o mercado de atuação. Na Figura 1 apresenta-se uma matriz para elaboração da análise SWOT.



Fonte: Autores

Figura 1: Matriz da Análise SWOT

Segundo Ghemawat (2000) a análise SWOT começou a ser desenvolvida nas escolas americanas de administração e o objetivo inicial era focalizar a combinação das forças e fraquezas de uma organização com as oportunidades e ameaças provenientes do mercado. O objetivo da Análise SWOT é definir estratégias para manter pontos fortes, reduzir a intensidade de pontos fracos, aproveitando oportunidades e protegendo-se de ameaças. Diante da predominância de pontos fortes ou fracos e de oportunidades e ameaças podem-se adotar estratégias que promovam a sobrevivência, manutenção, crescimento ou desenvolvimento das organizações.

A identificação dos pontos fortes e pontos fracos, ameaças e oportunidades requer o monitoramento do micro e macroambientes. As forças e fraquezas são características internas da organização (microambiente), enquanto as oportunidades e ameaças dizem respeito ao ambiente externo (macroambiente), onde as empresas possuem menor capacidade de intervenção. Segundo Goldschmidt (2003), o ambiente interno pode ser controlado pelos dirigentes da organização, já que ele é o resultado de estratégias de atuação definidas pelos próprios dirigentes. Dessa forma, quando perceber um ponto forte na análise deve-se ressaltá-lo ainda mais. Quando notar um ponto fraco, agir para controlá-lo ou pelo menos minimizar seu efeito. O principal papel da estratégia, para Minztberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é mapear o curso de uma organização para que ela navegue coesa através do seu ambiente.

A freqüência da identificação dos pontos fortes e fracos e das ameaças e oportunidades fornecem às organizações agilidade para tomar decisões e ajustar, caso necessário, os planos

traçados. Entretanto, os dados em si são factuais. Representam estatísticas e dados qualitativos sobre pessoas, tecnologias, processo de vendas e marketing, estruturas de empresas, custos e preços, legislações governamentais, entre outros itens. De maneira que as decisões não podem ser tomadas embasadas somente nestes dados, mas na filtragem, análise e composição de informações para que possam subsidiar o processo decisório e, concomitantemente, gerar valor agregado aos bens e serviços oferecidos aos consumidores. Para a utilização plena dos dados levantados na análise SWOT é preciso a utilização prática adequada da ferramenta.

A aplicação da análise SWOT é simples e somente pode ser aplicada após a definição clara da missão, metas e objetivos das organizações. Inicia-se a partir dos dados da análise ambiental e pode ser realizada por indivíduos ou equipes. Alguns benefícios como simplicidade, custos menores, flexibilidade, integração e colaboração podem ser relacionados na utilização da análise SWOT. Na Figura 2 ilustra-se a aplicação da análise SWOT através da análise da situação do negócio.

Fonte: adaptado de Bonifácio (2006).

Figura 2: Análise da Situação do Negócio

A utilização da análise SWOT inicia-se pela identificação das forças e fraquezas (pontos fortes e fracos) da organização, ou seja, de seu microambiente. Pontos fortes devem ser trabalhados de maneira a atingir o ótimo, da mesma forma deve-se trabalhar para diminuir e sanar as fraquezas. O primeiro passo é criar uma relação de variáveis, ajustadas a cada empresa, que devem ser monitoradas, como exemplo: eficácia do preço, boa comunicação, poder de venda, inovação tecnológica, reputação da empresa, participação de mercado, qualidade do produto, qualidade do serviço, cobertura geográfica, fluxo de caixa, estabilidade financeira, instalações, força de trabalho, produtividade, pontualidade, dedicação dos funcionários, flexibilidade, atendimento a clientela entre outros. Em seguida, deve-se criar uma escala onde cada uma destas variáveis é avaliada em relação aos objetivos da organização. Costuma-se classificá-las como de grande, média e pequena importância. Como a organização raramente pode investir em todas as áreas ao mesmo tempo, os itens fraquezas e forças de grande importância devem ser priorizados ao se traçar estratégias.

Em outro extremo a análise SWOT, trata das ameaças e oportunidades, é o estudo do ambiente externo à organização em busca de ameaças e oportunidades. Trata-se da análise daquilo que está fora do controle das empresas, variáveis importantes que devem ser conhecidas e monitoradas. Fatores como demografia, economia, aspectos culturais, política, avanços tecnológicos, sindicatos, leis, etc. As fontes para esta análise estão disponíveis na imprensa, nos indicadores financeiros, nas organizações correlatas e nas revistas e associações especializadas no seu campo de atuação, entre outros. Organizações que percebem as

mudanças e têm agilidade para se adaptarem, são normalmente as que melhor proveito terão das oportunidades e são menos atingidas pelas ameaças.

4 Análise SWOT em organizações Públicas

Simon (1976) relaciona estreitamente o planejamento e a tomada de decisões. Todo planejamento inclui tomada de decisões, mas nem toda tomada de decisões inclui planejamento. Mintzberg (2000) enfatiza a relação de planejamentos e decisões através do conceito do administrador como um ator dinâmico que planeja e decide ao mesmo tempo. As ações de planejamento, empreendidas por administradores dinâmicos ou orientados para a mudança, devem ainda estar relacionadas a decisões operacionais que visem melhorar a qualidade do serviço público através do constante ajustamento às necessidades dos cidadãos.

De acordo com Benveniste (1994), planejar significa que a organização seleciona objetivos e determina os meios para atingi-los. Os planos visam obter a melhor utilização dos recursos organizacionais num ambiente futuro e são também base para o controle e a direção da organização pela gerência no seu ambiente atual. A gestão eficaz reduz, através de um planejamento adequado, a probabilidade e a severidade de eventos indesejáveis. Podemos evitar eventos indesejáveis ou negativos prevendo sistematicamente as ameaças e fraquezas, avaliando a sua importância, gerenciando suas conseqüências e aprendendo sem é claro deixar de perceber as oportunidades e os pontos fortes da organização pública.

Entretanto, no Brasil, não se percebe a preocupação dos órgãos públicos em realizar um planejamento adequado, com a preocupação de utilizar os recursos governamentais de forma racional e objetiva. Isso ocorre, principalmente, devido à consolidação, na década de 60 de um modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social, por meio da criação de entidades da administração descentralizada, gerando um modelo organizacional no país que se caracterizou pela centralização de um complexo aparelho burocrático (PIRES e MACÊDO, 2006).

De acordo com Graham e Hays (1994, p. 49), os administradores públicos são confrontados pela constante vigilância das forças políticas (comissões legislativas, revisores de orçamentos, auditores), das forças econômicas (mudança no imposto de renda, competição com organizações do setor privado que ofereçam serviços similares) e das forças sociais (a mídia, a opinião pública, as avaliações dos grupos de cidadãos). Sendo assim, eles deverão fazer um planejamento que os possibilitem tomar decisões que não só mantenham sua organização funcionando, mas que também lhes permitam crescer e fazer mais pela população a custos mais baixos e com maior qualidade.

O desafio que se coloca para a Administração Pública Brasileira é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas em organizações flexíveis e empreendedoras que enfatizem a importância do planejamento como ferramenta essencial de sustentação para a tomada de decisões e que adotem políticas públicas para o uso racional das receitas disponíveis, em contrapartida às crescentes despesas públicas. A grande decisão política dos governos na área de gastos públicos refere-se à discricionariedade dos gastos, ou seja, à parte da receita que os governos podem utilizar para as despesas de capital. As despesas obrigatórias e os gastos legalmente vinculados são aquelas que o governo tem a obrigação de executar, independente da receita obtida. Em função desse tipo de despesa, os governos em todos os Estados da federação, vem se endividado crescentemente, uma vez que estas despesas muitas vezes ultrapassam o nível de receitas que eles são capazes de gerar. (PIRES e MACÊDO, 2006).

Dentro deste quadro, as funções públicas de investir em educação, saúde, desenvolvimento científico, dentre outras, ficam vulneráveis frente à disponibilidade de receita. No entanto, o Estado de Bem Estar Social, da segunda metade do século XX, que influenciou toda a política brasileira e inclusive o processo constituinte de 1988, trazia para o Estado uma ampla gama dessas funções sociais, exigindo a posição e a responsabilização do Estado frente a essas demandas. Serviços de saúde, educação e desenvolvimento científico, por exemplo, tornam-se nessa concepção serviços públicos e a execução e manutenção deste trazem gastos grandes para o Estado. A manutenção de uma burocracia preparada para prover esses serviços é cara e muitas vezes é impossível limitar os gastos de pessoal a 60% das receitas líquida obtidas pelo Estado, como previsto pela Constituição.

Uma saída, embora imperfeita, e que é amplamente utilizada na economia brasileira, é a vinculação de receitas, seja por meio de fundos ou dos impostos vinculados, as áreas de saúde e educação possuem verbas garantidas através dessas receitas. Essas vinculações são constitucionais ou surgiram em legislações específicas. Entre elas, a reserva de 25% da receita tributária para a manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% da receita corrente líquida para a saúde, 1% para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, entre outros (PIRES e MACÊDO, 2006).

Simon (1976) expõe que o administrador deve procurar decisões que o satisfaça e que sejam suficientes para os problemas com que esteja defrontando. Drucker (1999) sugere que não seja feito o planejamento somente baseado na análise rotineira e interna da empresa, mas sim com a soma do composto externo, que é onde podem aparecer as oportunidades de mercado, de forma dinâmica e contendo sempre as ameaças que devem influenciar no planejamento e sua execução.

Dessa forma, independente das vinculações constitucionais o planejamento é fundamental. Tomemos por exemplo à reserva de 25% da receita tributária para a manutenção e desenvolvimento do ensino. O recurso existe e é perfeitamente quantificavel, o que falta é o planejamento e a identificação das variáveis macroambientais e microambientais relacionadas à área da educação. A análise SWOT que é uma ferramenta de simples utilização e vários benefícios auxilia na identificação dos pontos fortes e fracos presentes no ambiente interno (microambiente) e as forças e oportunidades existentes no ambiente externo (macroambiente), ambas fundamentais para a elaboração e consolidação do planejamento público.

5 Descrição e Análise dos Dados

O estudo demonstra a aplicação da análise SWOT no Setor Público na cidade de Belo Horizonte (MG). Para a coleta de dados utilizou-se *brainstorming* e, *focus groups* em 42 alunos de pós-graduação matriculados no curso de Especialização em Gestão Governamental da Universidade Federal de Minas Gerais realizado em maio de 2007. Assegurou-se que todos os participantes conheciam os conceitos envolvidos. Drucker (1999) sugere que o planejamento não deve partir somente da análise rotineira e interna da empresa, mas sim com a soma do composto externo, pois é onde pode aparecer às oportunidades de mercado. Assim, o estudo contempla visões de pessoas do setor governamental e fora deste. Foram utilizadas técnicas como *brainstorming*, *focus groups* baseadas nas percepções de consumidores de serviços públicos e na percepção de alguns gestores.

A primeira etapa de aplicação da análise SWOT para o diagnóstico social de Belo Horizonte elenca quatro problemas. Os problemas identificados são excesso de moradores de rua, sistema viário, controle de arborização da cidade e a oferta de vagas no ensino médio. Dentre os problemas elencados identifica-se como prioritário a oferta de vagas no ensino médio. Partindo-se então para a solução deste problema busca-se identificar as necessidades

prioritárias, os recursos, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. De acordo com Mintzberg (1995) a finalidade de um plano é especificar um resultado desejado em algum tempo futuro, as etapas mencionadas anteriormente e que fazem parte da análise SWOT são imprescindíveis para o atendimento do resultado esperado. Identificado o problema prioritário segue-se para a definição das necessidades prioritárias utilizando-se a técnica do *brainstorming*, que possibilita elencar as possíveis tipologias de intervenção. Desta técnica resultaram dezesseis sugestões de intervenção que foram relacionadas aleatoriamente conforme demonstrado no Quadro 1.

TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO	
1.	Cadastro de alunos por região
2.	Controle de freqüências
3.	Estrutura física – construção de escolas
4.	Levantamento da demanda
5.	Levantamento dos estabelecimentos disponíveis
6.	Contratação de pessoal
7.	Transporte escolar
8.	Mudança na legislação
9.	Cooperação entre município e estado
10.	Estratégia metropolitana
11.	Revisão da carga horária
12.	Evasão escolar
13.	Revisão grade curricular
14.	Programa de motivação
15.	Financiamento
16.	Ensino profissionalizante

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 1: Tipologia de Intervenção

Partindo das dezesseis sugestões de intervenção aplicou-se a técnica do *focus groups* que possibilita identificar as necessidades prioritárias, conforme expresso no Quadro 2. Para atingir o objetivo de oferta de vagas no ensino médio elenca-se como necessidades prioritárias o cadastro de alunos por região que possibilita verificar a demanda regional. Conhecida a demanda regional há necessidade de identificação dos estabelecimentos disponíveis também por região. Identificadas a demanda e os estabelecimentos disponíveis parte-se a necessidade de contratação de pessoal. Para a realização de todas estas etapas faz-se necessário à cooperação entre município e estado bem como a identificação e alocação de recursos. A definição das necessidades prioritárias são essenciais, pois através delas serão identificadas às necessidades de recursos, as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades para a solução do problema prioritário.

NECESSIDADES PRIORITÁRIAS	
1.	Cadastro de alunos por região
2.	Levantamento da demanda
3.	Levantamento dos estabelecimentos disponíveis
4.	Contratação de pessoal
5.	Cooperação entre município e estado
6.	Financiamento
7.	Ensino profissionalizante

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 2: Necessidade Prioritárias

Definidas as necessidades prioritárias há de se buscar os recursos humanos, físicos e financeiros levando em consideração as vinculações constitucionais e as que surgiram em legislações específicas, como expresso no Quadro 3.

RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA ADEQUAR AS NECESSIDADES PRIORITÁRIAS
• Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica • Convênios com empresas privadas • Maior percentual no Fundo de Participação dos Municípios - FPM • Trabalhos voluntários da sociedade • Consultorias colaborativas • Recursos próprios do município • Parceria com o Governo Federal • Melhor qualificação do corpo docente

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 3: Recursos humanos e financeiros para adequar as necessidades prioritárias

As forças são características que devem ser trabalhados de maneira a auxiliar a resolver as necessidades prioritárias. O primeiro passo é criar uma relação de variáveis, que devem ser monitoradas com uma escala onde cada uma destas variáveis é avaliada em relação às prioridades da organização. A escala classifica a variável como de grande, média e pequena importância o que possibilita identificar as que devem ser priorizados ao se traçar estratégias.

No Quadro 4 apresentam-se as variáveis consideradas as forças da organização pública em estudo que estão relacionadas às necessidades prioritárias que por sua vez buscam atender à solução do problema. As forças identificadas como de grande importância e que podem auxiliar no problema da oferta de vagas no ensino médio são a participação popular e a demanda generalizada fortemente presente. Os recursos disponíveis e o interesse político que também aparecem como de grande importância encontram-se previstos nos orçamentos públicos e na vinculação constitucional dos recursos bem como na identificação de outros recursos elencados no Quadro 3. A relevância do problema as parcerias entre estado e município e a participação de pais e alunos também são forças de grande importância que merecem atenção.

	Importância		
Descrição	**Grande**	**Média**	**Pequena**
Participação popular	X		
Demanda generalizada	X		
Recursos disponíveis	X		
Interesse político	X		
Relevância do problema	X		
Parcerias/estado e município	X		
Participação de pais e alunos	X		
Pressão de mercado		X	

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 4: Forças para resolver as necessidades prioritárias

Da mesma forma que as forças ou pontos fortes, as oportunidades também devem ser trabalhadas. As oportunidades de grande importância, apresentadas no Quadro 5, que devem ser abordadas prioritariamente encontram-se na possibilidade de visibilidade das estratégias políticas, melhoria dos índices sociais, alocação adequada dos recursos e na relevância da inclusão social. A oportunidade de melhoria dos índices sociais pode ser trabalhada de forma a minimizar as ameaças na colocação de profissionais no mercado e dos estímulos para os alunos. Nas oportunidades de média importância, que podem ser trabalhadas em um segundo

momento, estão os interesses das empresas regionais, planos de cargos e salários, concursos públicos para docentes e a redução da criminalidade que também contribuem para minimizar de forma geral as ameaças. As oportunidades de grande e média importância advindas da aplicação da análise SWOT merecem atenção especial pois, apresentam caminhos que poder levar ao objetivo da organização que é a solução do problema de oferta de vagas no ensino médio. No Quadro 5 expõem-se as oportunidades para resolver as necessidades prioritárias.

	Importância		
Descrição	**Grande**	**Média**	**Pequena**
Visibilidade das estratégicas políticas	X		
Melhoria dos índices sociais	X		
Interesse das empresas regionais		X	
Planos de cargos e salários		X	
Concursos públicos/docentes		X	
Alocação de recursos	X		
Redução de criminalidade		X	
Inclusão social	X		

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 5: Oportunidades para resolver as necessidades prioritárias

As fraquezas podem ser convertidas em forças. No Quadro 6 demonstra-se que se as fraquezas de grande importância forem transformadas em forças que contribuirão significativamente na resolução dos problemas apresentados e conseqüentemente, do objetivo da organização pública. Os custos elevados podem ser trabalhados e reduzidos, o desgaste federativo bem como a falta de diagnóstico podem ser conquistado e sanados através de estratégias adequadas. O interesse político incipiente pode acarretar o não comprometimento dos indivíduos da sociedade em geral e de profissionais qualificados. Trabalhar o maior interesse e o comprometimento político pode ser um caminho para eliminar fraquezas. Essa análise é confirmada ao se identificar como de média importância os recursos de espaço físico e de pequena importância à legislação engessada. Isso significa dizer que a legislação e o espaço físico não interferem significativamente na solução do problema.

	Importância		
Descrição	**Grande**	**Média**	**Pequena**
Custos elevados	X		
Desgaste federativo	X		
Falta de diagnóstico	X		
Espaço físico		X	
Falta de interesse político	X		
Falta de comprometimento da sociedade	X		
Faltam profissionais qualificados	X		
Legislação engessada			X

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 6: Fraquezas para resolver as necessidades prioritárias

A utilização da análise SWOT permite identificar as ameaças que podem ser desqualificadas e transformadas em oportunidades. No Quadro 7 encontram-se relacionadas às ameaças de grande e média importância presentes no estudo. Ao identificar que a legislação engessada é uma fraqueza de pequena importância, conforme demonstrado no Quadro 6, encontra-se nas ameaças o excesso de burocracia como de grande importância. Isso denota que esta burocracia está associada a tramites operacionais e não de lei e que podem facilmente ser minimizados. No Quadro 4 encontra-se uma força de grande importância que

são os recursos disponíveis, já no Quadro 7 encontramos como ameaça o desvio de recursos. Como preconiza Mintzberg (1995) planejamento e controle caminham juntos e nesse caso o principal existe que são os recursos, o controle pode ser buscado.

O desemprego e a baixa qualidade do ensino, ambos apresentados como ameaças de grande importância, estão relacionados a variável fraqueza de profissionais qualificados que por sua vez, está intimamente ligada com a falta de interesse político. As ameaças de média importância como o aumento da população, o uso de drogas, a falta de estímulos aos alunos e a rivalidade entre secretarias podem ser sanadas através do tratamento de outras variáveis como, por exemplo, o comprometimento da sociedade e o interesse político. No Quadro 7 apresentam-se as ameaças para se resolver às necessidades prioritárias.

	Importância		
Descrição	**Grande**	**Média**	**Pequena**
Baixa qualidade do ensino	X		
Aumento da população		X	
Atratibilidade das drogas		X	
Desvio de recursos	X		
Desemprego	X		
Estímulos para alunos		X	
Rivalidade entre secretarias		X	
Excesso de burocracia	X		
Não colocação de profissionais no mercado	X		

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 7: Ameaças para se resolver às necessidades prioritárias

A análise SWOT trabalha com variáveis presentes no micro e no macroambiente das organizações e que não podem ser abordadas de forma isoladas. O estudo de caso demonstra que a aplicação da análise SWOT é de grande relevância para a elaboração de planos e orçamentos públicos e torna claro que muitas vezes as variáveis que se apresentam como ameaças ou fraquezas podem ser perfeitamente transformadas em forças ou oportunidades que levarão ao atingimento dos objetivos com otimização de tempo e recursos.

7 Conclusões

A gestão pública busca cumprir a sua função social e para isso utiliza modelos de gestão da iniciativa privada. Os modelos utilizados na gestão privada podem perfeitamente ser utilizados na gestão pública é claro levando em consideração que a primeira busca o lucro e a segunda o bem estar social. Esta função social deve ser alcançada com a maior qualidade possível na prestação de serviços e também com a maior eficiência.

Um aspecto de fundamental importância, para Moore (2002), é a necessidade de o governo priorizar a modernização do gerenciamento público, pois sem este envolvimento será impossível alcançar os objetivos pretendidos. Cabe ressaltar que a elaboração de planejamentos e orçamentos adequados faz parte da modernização do gerenciamento público e da maximização da eficiência e eficácia. Para elaborar planos e orçamentos que efetivamente visem o bem estar social é necessário conhecer não só o micro como também o macroambiente onde estão presentes as variáveis responsáveis pelo sucesso ou insucesso dos planos e orçamentos propostos.

A análise SWOT utilizada em larga escala pelas organizações da iniciativa privada possibilita a análise do micro e do macroambiente onde a organização está inserida e a identificação das variáveis que evidenciam as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades.

Através da aplicação do estudo de caso, objeto deste artigo, consta-se à exeqüibilidade e contribuição da análise SWOT na elaboração de planejamentos e orçamentos públicos.

Conclui-se que a análise SWOT aplicada ao setor público possibilita, da mesma forma que no setor privado, alinhar as oportunidades e ameaças do ambiente externo com os pontos fortes e fracos, que são as forças e fraquezas, inerentes a organização. Constata-se de forma clara que a conversão de fraquezas em forças e de ameaças em oportunidades é perfeitamente exeqüível e que esta conversão pode direcionar a resolução de problemas e como decorrência a realização dos objetivos propostos pelos gestores públicos.

Referências

BENVENISTE, Guy, **Seis Tendências Modeladoras da Organização do Século XXI**. In: Benveniste Guy. The Twenty-First Century Organization. San Francisco, Josey-Bass, 1994.

BONIFÁCIO, Eveton Lopes. **Inteligência competitiva**. Disponível em : <http://www.tfscomunicacao.com.br/imgs/sala_estudo/39_arquivo.ppt#1>. Acesso em: 14 de Junho de 2007.

BRASIL. **Constituição Federal.** 2.ed. São Paulo: Rideel, 2005.

DIAS, T. L. **Modelo de sistemas viáveis em organizações públicas:** um estudo de caso da função de planejamento de informações estratégicas para informatização da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte. 1998, 146 f. Dissertação (Mestrado) — Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1998.

DRUCKER, Peter. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira/Publifolha, 1999.

FULD, Leonard M. How to Anticipate Wrenching Change. **Chief executive**. Aug./Sept. 2004, Vol. 201. Disponível em: <http://www.fuld.com/news/artby.html>. Acesso em: 03 jun. 2007.

GHEHAWAT, Pankaj. **A estratégia: e o cenário dos negósicos**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GOLDSCHMIDT, Andréa. Análise SWOT na captação de recursos. **Integração**: revista eletrônico do terceiro setor. n. 6, 2003. Disponível em: <http://integracao.fgvsp.br/ano6/06/financiadores.htm>. Acesso em: 03 jun. 2007.

GRAHAM, Cole Blease; HAYs, Stebenw. **Para Administrar a Organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

HILL Stephen, DINSDALE, Geoff. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão. B.L. de Vasconcelos. **Cadernos ENPA**, 23. Brasília: ENAP, 2003. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258&Itemid=69>. Acesso em: 11 jun. 2007.

MARTELANE, R. O relacionamento entre os corpos permanentes e não-permanentes na organização pública: um modelo. In: ANPAD, XV, 1991, Salvador, BA, **Anais...** Salvador: Anpad, 1991.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**. São Paulo: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MOORE, Mark H. **Criando valor público.** Rio de Janeiro: Letras & Expressões 2002.

MORRIS, Donald**.** O modelo da oportunidade. **HSM Managment**, São Paulo, v. 5, nº 52, p. 56-62, set./out./05.

PIRES, J. C. de S. MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Rev. Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script =sci_arttext&pid=S0034-76122006000100005 &lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jun. 2007.

PORTER, Michael. E. **Estratégia competitiva:** técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

SIMON, Herbert. **Administrative behavior**, The Free Press, New York. 1976, 3rd. ed.