

TEXTO DE APOIO SOBRE A ANÁLISE SWOT E SELECÇÃO DE PRIORIDADES¹

Marcos Olímpio Gomes dos Santos²

ABSTRACT

O presente texto foi adaptado de uma publicação elaborada para apoio à realização do Diagnóstico Social e de um Plano de Desenvolvimento Social de um município do Alentejo Central, a qual tinha como destinatários os técnicos dessa autarquia, membros do Conselho Local de Acção Social e outros intervenientes no processo.

Inclui um ponto introdutório sobre a análise SWOT e outro ponto também introdutório sobre a selecção de prioridades.

Palavras-chave: Análise SWOT; Selecção de Prioridades

PLANO ESQUEMÁTICO

Siglas.....	1
Índice.....	2
Introdução.....	3
I - Análise SWOT.....	4
II- Proposta de metodologia para selecção de prioridades.....	10
Considerações finais	14
Bibliografia.....	15

Évora

02/09/2010

¹ Texto actualizável. Versão mais recente da matriz elaborada inicialmente em 2007.

² Sociólogo. Investigador externo do Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva” (Universidade de Évora).

SIGLAS

CISA-AS	Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva”
CLAS	Conselho Local de Acção Social
INH	Instituto Nacional de Habitação
IAJ	Incentivo ao Arrendamento Jovem
NUTE	Nomenclatura de Unidade Territorial
SWOT	Strengths (Forças); Weaknesses (Fraquezas); Opportunities (Oportunidades); Threats (Ameaças)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
I - ANÁLISE SWOT	4
I.1. DEFINIÇÃO DE ANÁLISE SWOT.....	4
I.2. FINALIDADE.....	5
I.2.1. FACTORES POSITIVOS.....	5
I.2.1.1. Forças.....	5
I.2.1.2. Oportunidades.....	5
I.2.2. FACTORES NEGATIVOS	6
I.2.2.1. Debilidades.....	6
I.2.2.2. Ameaças.....	7
I.3. DUALIDADE OU AMBIVALÊNCIA DOS FACTORES.....	8
I.4. OPERACIONALIZAÇÃO.....	8
II- PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA SELECÇÃO DE PRIORIDADES	10
Proposta 1.....	10
Proposta 2.....	11
Proposta 3.....	12
CONSIDERAÇÕES FINAIS	14
BIBLIOGRAFIA	15

INTRODUÇÃO

O presente texto foi elaborado na sequência da apresentação dum proposta de metodologia, adoptada para apoio à actualização de um Diagnóstico Social e de um Plano de Desenvolvimento Social, o que exigiu uma atempada redacção de documentos para o efeito.

Já antes, o autor vinha sentindo a necessidade de efectuar uma reflexão crítica sobre a utilização da análise SWOT pois conforme sustentam Hill & Westbrook (1997), em muitos casos a aplicação desta ferramenta tem sido efectuada em moldes tais que não têm ajudado como meio de análise ou como uma maneira de rever as estratégias, porque, com alguma frequência:

- As listas de pontos fracos e fortes, oportunidades e ameaças são extensas.
- Não são priorizadas ou não têm peso sobre os factores identificados.
- As palavras e frases são ambíguas e não claras.
- Não há solução de conflitos.
- Não há obrigação de comprovar com dados e análises as exposições feitas.
- O nível simples de análise é utilizado.
- Não há uma ligação com a fase de implantação.

Assim a finalidade inicial deste trabalho consistiu em proporcionar aos destinatários um conjunto de informações e propostas, que lhes permitisse dispor de um quadro norteador das escolhas a adoptar, e, de procedimentos a realizar.

Nas páginas seguintes constam portanto essas informações e propostas agrupadas em torno dos dois seguintes instrumentos, vocacionados para apoio à realização de tarefas a concretizar no âmbito de elaboração de instrumentos de intervenção, nomeadamente social:

- **Análise SWOT**, onde se explicita sobre esta técnica os traços e indicações considerados pertinentes;
- **Metodologia para selecção de prioridades**, ponto onde se apresenta um conjunto de propostas para selecção da que for considerada como mais apropriada para o fim em vista.

O documento requer uma leitura crítica sobre o respectivo conteúdo, para que seja possível conseguir-se o aperfeiçoamento dos instrumentos em causa, de forma a que os resultados que vierem a ser obtidos decorrentes da sua aplicação, assentem em bases que garantam a validade e fiabilidade dos suportes utilizados.

I - ANÁLISE SWOT

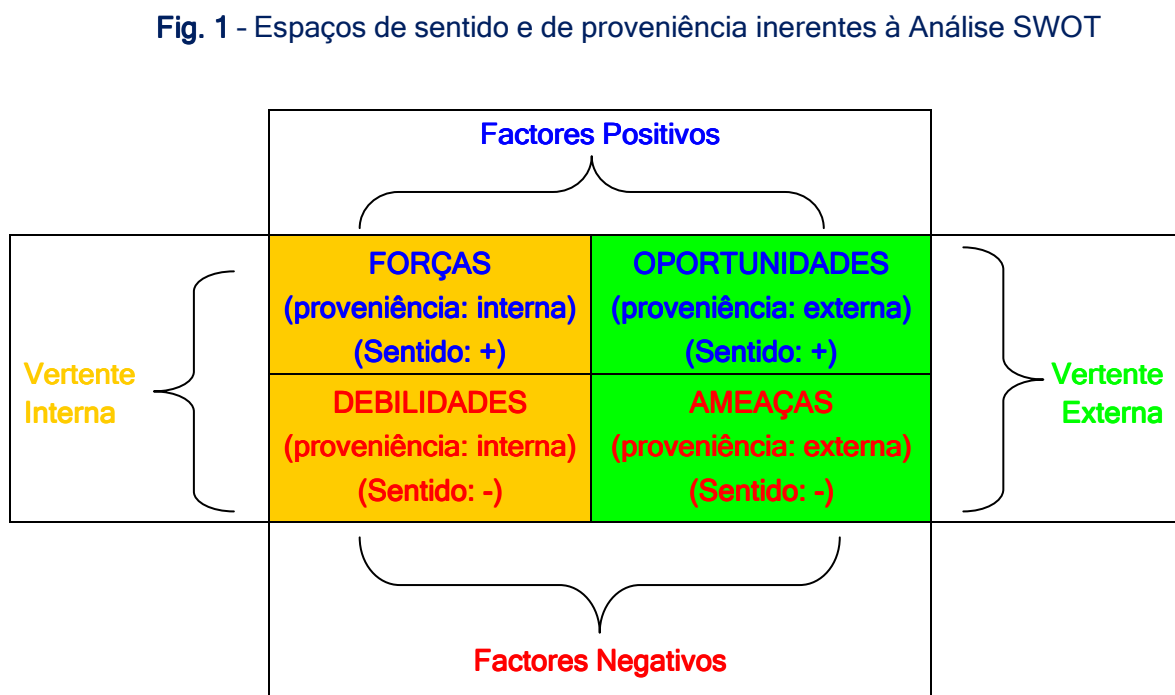
Neste ponto são abordados resumidamente os seguintes tópicos: i) Definição de análise SWOT; ii) Finalidade; iii) Factores positivos; iv) Factores negativos; v) Dualidade e, vi) Operacionalização.

I.1. DEFINIÇÃO DA ANÁLISE SWOT

Entende-se por análise SWOT o exercício que consiste numa disposição por quadrante, das debilidades, e ameaças (factores negativos), e das forças e oportunidades (factores positivos), que são percebidas por um conjunto de actores no que respeita à dinâmica de um sistema.

Também pode ser definida como uma técnica analítica, do tipo *check-list* cujo autor foi H. Wehrich (1982), consistindo na análise do ambiente externo (Oportunidades e Ameaças)³ e análise do ambiente interno (Forças e Debilidades),⁴ inerentes a uma organização ou outro tipo de sistema (adaptado de Tavares, 2004).

Na figura seguinte apresenta-se uma imagem desta definição, mediante conjugação dos espaços de sentido (positivos e negativos) e dos espaços de proveniência (internos e externos).



³ Exercício também conhecido por auditoria externa.

⁴ Exercício este por sua vez conhecido por auditoria interna

I.2. FINALIDADE

Neste ponto aborda-se, por um lado, a reflexão sobre factores positivos de que um sistema beneficia (forças e oportunidades) e, por outro, a reflexão sobre os factores negativos com que o sistema se defronta (debilidades e ameaças), ou, num outro ângulo de observação, a reflexão com base numa análise interna (forças e debilidades), conjugada com uma análise externa (oportunidades e ameaças).

I.2.1. Factores Positivos

Por vezes não é fácil distinguir entre o que é uma força e o que é uma oportunidade, pelo que se apresenta seguidamente a respectiva definição e exemplos a nível municipal (ainda não agrupados por Áreas Temáticas ou outra classificação), de cada um desses tipos de factores.

I.2.1.1. Forças

Dentro dos factores positivos, as forças (pontos fortes, potencialidades, trunfos ou vantagens) são entendidas como elementos favoráveis e internos ao próprio sistema (que pode ser uma organização, unidade territorial: concelho, NUTE, país).

São exemplos de forças, os seguintes traços ou características:

- Nº satisfatório de equipamentos para a prática desportiva;
- Política municipal de apoio ao fomento da actividade desportiva;
- População jovem;
- Abundância de recursos hídricos;
- Concelho atractivo em termos culturais e de lazer;
- Actividades económicas com forte probabilidade de expansão;
- Disponibilidade por parte do município em garantir a rede de transportes fora dos horários do período escolar;
- Dinâmica já existente do apoio domiciliário;
- Número razoável de colectividades no concelho, particularmente direccionadas para a actividade desportiva das camadas mais jovens.

I.2.1.2. Oportunidades

As oportunidades são provenientes do exterior, ou seja, são de carácter ou origem exógena ao sistema.

Como exemplo de oportunidades podem ser apontados:

- Existência de fundos nacionais disponíveis para apoio a projectos de qualificação em novas tecnologias;
- Legislação favorável ao fomento do associativismo;
- Programas do INH para recuperação e construção habitacional;
- Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ);
- Plano Regional de Emprego para o Alentejo;
- Programa Agro-Agris, Ruris; Leader+;
- Programas nacionais de apoio à Educação e Formação ao longo da vida para adultos.

I. 2.2. FACTORES NEGATIVOS

Da mesma forma, também por vezes a distinção entre debilidades e ameaças levanta dúvidas. Para possibilitar que algumas dessas dúvidas possam ser minimizadas, transcreve-se a definição de cada um dos referidos tipos de factores, acompanhada de um pequeno número de exemplos.

I.2.2.1. Debilidades

No que se refere aos factores negativos, as debilidades (pontos fracos ou desvantagens) são os factores ou circunstâncias internas de que enferma um sistema.

De entre os exemplos de debilidades podem referenciar-se as seguintes:

- Nº significativo de habitações degradadas;
- Fraco espírito empresarial;
- População pouco qualificada;
- Solos com reduzida aptidão agrícola;
- Diminuição da taxa de natalidade;
- Tendência para a desertificação de algumas zonas rurais;
- Dependência física, psicológica e financeira da população idosa;
- Índice de Dependência de Idosos e de Dependência Total elevado;
- Elevado desemprego feminino;
- Inexistência de Centros de Noite;
- Falta de Apoio Domiciliário adequado aos vários níveis de dependência;
- Necessidade de reparação no interior e exterior de algumas habitações;
- Insuficiência de transportes colectivos urbanos e interurbanos;
- Necessidades de realojamento de alguns agregados familiares;

- Insuficiente rede de transportes de acesso à sede de Concelho fora do período escolar;
- Falta de iniciativa por parte da quase totalidade das associações do concelho;
- Fraca interacção entre colectividades (instituições, associações, comunidade);
- Falta de actividades culturais, recreativas e desportivas, motivadoras e atractivas para a população;
- Falta de actividades para os jovens;
- Falta de actividades para os idosos;
- Ausência de respostas para desempregados e potenciais desempregados;
- Consumo precoce de drogas e álcool por parte de jovens do concelho;
- Zona histórica habitacional da sede do concelho envelhecida;
- Falta de loteamento para construção em algumas localidades do concelho;
- Elevados custos com a habitação;
- Nº insuficiente de habitações a custos controlados;
- Situações de negligência e abandono infantil detectadas no âmbito da CPCJ;
- Deficiente articulação interinstitucional, nomeadamente ao nível da informação das acções desenvolvidas.

I.2.2.2. Ameaças

As ameaças (ou constrangimentos exógenos) são os factores ou circunstâncias provenientes do exterior, que podem prejudicar o sistema.

Como exemplo de ameaças pode apontar-se:

- Diminuição de fundos disponíveis para apoio a projectos de inclusão social;
- Legislação restritiva sobre contratação de pessoal;
- Vantagens de localização para empresas oferecidas por municípios adjacentes;
- Conjuntura económico-social desfavorável;
- Política de Imigração pouco favorável à integração de estrangeiros;
- Falta de Incentivos Fiscais ou à Criação de Emprego;
- Aumento das taxas de juro para aquisição de habitação própria;
- Falta de medidas nacionais de incentivo ao desenvolvimento do associativismo;
- Fracos apoios à fixação de empresas no interior;
- Capacidade de atracção de população activa local pelo litoral e grandes centros urbanos;
- Surgimento de novas drogas facilmente adquiridas pelos jovens;
- Falta de incentivos nacionais para a fixação no concelho de médicos e enfermeiros.

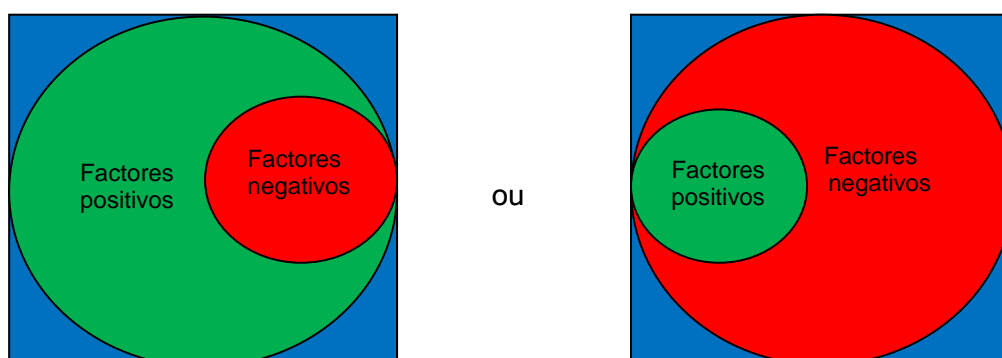
1.3. DUALIDADE ESTRUTURAL OU AMBIVALÊNCIA DOS FACTORES

Para além das dúvidas acima referenciadas, surge também por vezes, uma outra situação na qual se verifica que, um facto ou fenómeno pode originar simultaneamente a existência de efeitos positivos e efeitos negativos.

Pode-se ilustrar, como exemplo, o caso de uma população maioritariamente idosa que pode constituir uma debilidade (na medida em que implica uma reduzida substituição de gerações, associada geralmente a uma baixa taxa de natalidade, e a alguma resistência à mudança), mas que, simultaneamente pode constituir uma potencialidade, se essa população idosa for qualificada e apresentar condições para poder participar activamente na gestão de organismos e colectividades locais (Juntas de Freguesia, IPSS, Universidades Seniores, etc.).

Pode ainda citar-se o caso de uma auto-estrada que atravessa um determinado território, facto que pode originar efeitos positivos, e, neste caso constituir uma oportunidade para a implantação de empresas e a deslocação mais frequente de turistas, mas simultaneamente originar efeitos negativos, ou seja, uma ameaça, a qual consiste na possibilidade do incremento da actividade criminosa (furto de viaturas, assaltos a residências e estabelecimentos, tráfico de estupefacientes, ...), devido à facilidade de deslocação de delinquentes e criminosos.

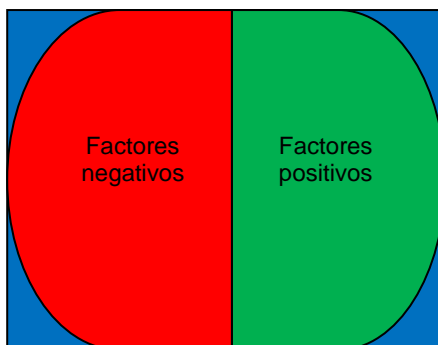
Figura 2 - Ilustração da dualidade estrutural ou ambivalência de um fenómeno sob análise
(situações assimétricas)



Como se vê, nestas figuras um dos tipos de factores supera o outro, no primeiro caso os positivos são superiores, e no segundo caso os negativos superam os positivos.

Poderá ainda suceder que se verifique uma situação equilibrada, tal como se encontra ilustrado na figura que consta abaixo.

Figura 3 - Ilustração da dualidade estrutural ou ambivalência de um fenómeno sob análise
(situação equilibrada)



Efectuada uma breve introdução à Análise SWOT, apresenta-se seguidamente algumas considerações adicionais que incidem sobre o cruzamento dos tipos de factores, exercício que contribui para reflectir sobre a interacção entre as variáveis identificadas, e consequentemente orientar a actuação.

I.4.OPERACIONALIZAÇÃO

Segundo Tim Hindle (2004, pág. 30), o processo de elaboração de uma matriz SWOT, começa normalmente por uma listagem dos diferentes factores endógenos (Forças, Fraquezas), e dos diferentes factores exógenos (Oportunidades e Ameaças), podendo ser atribuída a cada Força, Fraqueza, Oportunidade ou Ameaça uma pontuação conforme a sua importância ou grau de gravidade. Posteriormente pode proceder-se ao cruzamento mais minucioso ou mais genérico entre as diferentes variáveis identificadas, dependendo do número a que se tiver chegado. Para o efeito as variáveis são dispostas numa matriz, permitindo que através do recurso a uma pontuação (que pode ser de 3 ou 5 pontos), se possa aquilatar sobre o efeito de umas sobre outras.⁵

⁵ Procedimento adaptado do seguido para preenchimento da Matriz TOWS ... modelo conceptual que possibilita efectuar análises sistemáticas que facilitem o cruzamento das Oportunidades e Ameaças Externas, com as Forças e Fraquezas Internas de um sistema (WEIHRICH:1982), modelo este que pode ajudar a formular decisões estratégicas.

No quadro seguinte procura-se transmitir a influência, numa escala de 5 pontos, das forças sobre as debilidades identificadas num sistema, para que seja dada resposta a uma questão prévia: Qual é o contributo de cada força para minimizar ou erradicar cada debilidade.

Quadro 1 - Cruzamento das Forças e Debilidades

Debilidades Forças	D1	D2	D3	Dn	Somatórios
F1	0	2	5	3	10
F2	1	0	2	2	5
F3	4	2	3	4	13
Fn	3	2	1	1	7
Somatórios	8	6	11	10	35

Assim no cruzamento de F1,D1 (=0) a leitura é a que segue: a Força 1 em nada contribui para contrariar a Debilidade 1. Já no cruzamento de F3,D1 (=4) a leitura é por sua vez a seguinte: a Força 3 contribui com um grau 4 para contrariar a Debilidade 1. A leitura inversa também é possível. Neste caso a Debilidade 1 seria contrariada num grau 4 pela Força 3.

Numa leitura por somatórios, pode-se constatar que neste exemplo a F3 é a Força que mais contribui para minimizar as Debilidades identificadas (num grau acumulado 13), e que a D3 é a Debilidade que mais pode ser atenuada pelos Forças identificadas (num grau acumulado 11).

De uma leitura deste tipo podem ser deduzidas consequências para a actuação dos actores, visando por exemplo tomar medidas no caso em que uma determinada variável é altamente influenciada por uma série de outras, o que mostra ser aquela uma variável relevante que merece ser atentamente seguida.

II - PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA SELECÇÃO DE PRIORIDADES

Após abordagem dos factores positivos e dos factores negativos, ou seja, de elementos pertinentes para realização de um diagnóstico, o passo seguinte consiste em seleccionar as prioridades da intervenção, em função, dos recursos humanos e materiais (normalmente sempre escassos).

As propostas apresentadas abaixo são as seguintes:

Proposta 1

Assenta num único critério que possibilita a atribuição, por cada respondente, de um grau de gravidade ou nível de prioridade a cada variável sob classificação.

As referidas debilidades são depois dispostas por ordem decrescente de pontuação total obtida, sendo consideradas como mais prioritárias as que forem mais pontuadas.

Quadro 2 - Exemplo da aplicação da Proposta 1
(com pontuação atribuída por um painel de participantes)

Debilidade por <u>população afectada</u> e <u>área geográfica de incidência</u>	
Identificação	Grau de gravidade / / Nível de prioridade Elevado (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1)
Taxa de analfabetismo relativamente elevada (13% em 2001);	23
População com baixos níveis de instrução (29% com 1º ciclo do ensino básico);	24
Inexistência de oferta ao nível do ensino universitário/politécnico	20
Insucesso escolar, sobretudo a partir do 3º ciclo do ensino básico, e ensino secundário (CE);	30
Abandono escolar, sobretudo a partir do ensino secundário (10º ano);	30
Indisciplina;	29

Trata-se de um procedimento caracterizado pela simplicidade, aplicável em situações nas quais participam intervenientes que, ofereçam resistência à utilização de mais do que um critério para ordenar as debilidades identificadas.

Proposta 2

Esta proposta requer a atribuição por um painel de respondentes às 2 seguintes dimensões:

- Grau de gravidade (numa escala por exemplo de 3 pontos) às debilidades identificadas.
- Facilidade de implementação das propostas de actuação ou de solução.

Os sub totais por cada debilidade são somados por linha, ou seja na horizontal, e as pontuações parcelares indicarão qual é a ordem de prioridade, de acordo com a respectiva expressão numérica.

Quadro 3 - Exemplo da aplicação da Proposta 2
(com pontuação atribuída por um painel de participantes)

Debilidade por população afectada e área geográfica de incidência		Propostas de actuação ou de solução		Somatórios
Identificação	Grau de gravidade Elevado (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1)	Identificação das propostas	Facilidade de implementação Elevada (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1)	
Taxa de analfabetismo relativamente elevada (13% em 2001);	23		12	
População com baixos níveis de instrução (29% com 1º ciclo do ensino básico);	24		12	
Inexistência de oferta ao nível do ensino universitário/politécnico	20		10	
Insucesso escolar, sobretudo a partir do 3º ciclo do ensino básico, e ensino secundário (CE);	30		12	
Abandono escolar, sobretudo a partir do ensino secundário (10º ano);	30		14	
Indisciplina;	29		12	

Embora se possa considerar ainda um procedimento simples, exige já a identificação das propostas de solução a adoptar para que sejam minimizadas ou erradicadas as debilidades referenciadas.

É susceptível de levantar uma dificuldade que, decorre do facto de serem assinaladas em algumas debilidades, várias propostas de actuação ou solução, o que implica a exigência de serem efectuados cálculos suplementares para se obter o somatório referente a cada uma dessas debilidades.⁶

⁶ A referida dificuldade pode ser ultrapassada mediante cálculo da média para o conjunto das propostas de actuação ou solução.

Proposta 3

A terceira e última proposta inclui, por sua vez, a atribuição por um painel de respondentes às 3 seguintes dimensões:

- Grau de gravidade / nível de prioridade (numa escala por exemplo de 3 pontos) às debilidades identificadas.
- Facilidade de implementação das propostas de actuação ou de solução
- Contributo para a minimização ou resolução de outros problemas / impacto positivo no concelho.

Quadro 4 - Exemplo da aplicação da Proposta 3 (continua)

Debilidade por <u>população afectada e área geográfica de incidência</u>		Propostas de actuação ou de solução		Contributo para a minimização ou resolução de outros problemas / Impacto positivo no concelho	Somatórios
Identificação	Grau de gravidade Elevado (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1)	Identificação das propostas	Facilidade de implementação Elevada (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1)	Elevado (+3) Mediano (+2) Reduzido (+1) Nenhum (0)	
Taxa de analfabetismo relativamente elevada (13% em 2001);	23		12	12	
População com baixos níveis de instrução (29% com 1º ciclo do ensino básico);	24		12	14	
Inexistência de oferta ao nível do ensino universitário/poli-técnico	20		10	19	

Quadro 4 - Exemplo da aplicação da Proposta 3 (continuação)

Insucesso escolar, sobretudo a partir do 3º ciclo do ensino básico, e ensino secundário (CE);	30		12	20	
Abandono escolar, sobretudo a partir do ensino secundário (10º ano);	30		14	20	
Indisciplina;	29		12	18	

Esta é, a proposta menos simples das 3 apresentadas para consideração, exigindo aos intervenientes que associem desta vez à sua reflexão o critério acima referido e, designado por “contributo para a minimização ou resolução de outros problemas / impacto positivo no concelho”, que pode proporcionar a solução preconizada para minimizar ou erradicar a debilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratando-se de um texto introdutório com uma finalidade específica (o apoio à realização de uma pesquisa aplicada), a preocupação subjacente pode ter prejudicado a noção das devidas proporções em amplitude e profundidade de matérias adicionais sobre os temas abordados.

Considera-se assim, que as propostas de base, incluídas neste texto só poderão contribuir para a qualidade do processo de actualização de um Diagnóstico Social e de um Plano de Desenvolvimento Social, se forem analisadas criticamente pelos destinatários, e beneficiarem das sugestões que estes vierem a apresentar, visando a clareza de conteúdos, introdução dos aditamentos em falta, e adequação de procedimentos exigidos para que tenha sucesso o trabalho a realizar .

BIBLIOGRAFIA

HILL, T. & WESTBROOK, R. (1997). "S.W.O.T. Analysis: Ifs Time for a Product Recal", *Long Range Planning*, vol. 30, Nº. 1, pp 46-52.

HINDLE, Tim (2004), *Guia de ideias e técnicas de gestão*, Lisboa, Editorial Caminho

PESSOA, Gerisval Alves (2009). *Disciplina Planeamento Estratégico*, São Luís, Faculdade Atenas Maranhense – FAMA
<http://www.slideshare.net/gerisval/planeamento-estrategicogerisvalreviso-0715022009>

SANTOS, Marcos Olímpio G. (2006), *Texto de Apoio sobre a Análise SWOT*, Évora, Universidade de Évora (19 pp.), texto policopiado.

SANTOS, Marcos Olímpio G.; CALÇA, Patrícia; SOBREIRO, Lúcia (2007), *Actualização de Diagnósticos e de Planos de Desenvolvimento Social - Texto de apoio sobre: a Análise SWOT e selecção de Prioridades*, Évora, CISA-AS

TAVARES, Maria Manuel Valadares (2004), *Estratégia e Gestão por Objectivos*, 2ª ed., Lisboa, Universidade Lusíada Editora.

WEHRICH, H. (1982), "The TOWS matrix - a tool for situational analysis", *Journal of Long Range Planning*, Vol. 15, No. 2.