



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



**ANÁLISE SWOT: O CASO DA SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA**

**KELLIANE DA CONSOLAÇÃO FUSCALDI; GILENO FERNANDES MARCELINO;**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**BRASÍLIA - DF - BRASIL**

**kellianefuscaldi@hotmail.com**

**APRESENTAÇÃO ORAL**

**Economia e Gestão do Agronegócio**

## **ANÁLISE SWOT: O CASO DA SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA**

**Grupo de Pesquisa: ECONOMIA E GESTÃO DO AGRONEGÓCIO**

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo analisar o ambiente externo e interno da Secretaria de Política Agrícola, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Essa análise consiste em uma das etapas para elaboração do planejamento estratégico de uma determinada organização. As oportunidades e ameaças (variáveis resultantes da análise do ambiente externo) e os pontos fortes e fracos (variáveis resultantes da análise do ambiente interno) foram identificadas através da matriz SWOT (ferramenta desenvolvida por professores da Universidade de Harvard). Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, tipo estudo de caso, na qual as informações foram coletadas através de análise documental, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionário a servidores da própria organização. Após a tabulação das respostas obtidas, as ocorrências que apresentaram maior número de registro foram cruzadas entre si através da matriz de análise estratégica. A análise demonstrou o potencial ofensivo e defensivo, a debilidade ofensiva e a vulnerabilidade da Secretaria.

**Palavras-chaves:** Planejamento estratégico, SWOT, matriz de análise estratégica.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



## Abstract

This article analyses the external and internal environment of the Secretariat of Agricultural Policy of the Brazilian Ministry of Agriculture Livestock and Food Supply, as a first step towards defining a strategic plan for this organization. It evaluates the strengths, weaknesses, opportunities and threats involved in the formulation and implementation of agricultural policy, identifying the internal and external factor that are favorable and unfavorable to achieving the Secretariat's objectives. This analysis made use of the SWOT, a strategic planning tool developed by the University of Harvard and was based on a case study whose sources were documentary information, bibliographical research and questionnaires submitted to the employees of the organization. The answer to questionnaire was tabulated and the events of higher frequency were compared among themselves through a strategic analysis matrix. It revealed the offensive and defensive potential, offensive weakness and vulnerability of the Secretariat.

**Key Words:** Strategic Planning, SWOT, Matrix of strategic analysis.

## 1. INTRODUÇÃO

O gerenciamento de estratégias tem recebido grande importância na sociedade atual. As empresas procuram implementá-lo em busca de uma visão abrangente e integrada, isto significa ver a empresa como um todo e cada detalhe.

Através do gerenciamento de estratégias a empresa consegue: foco nos resultados, assertividade e velocidade das decisões, eficácia na comunicação, alinhamento organizacional, otimização da alocação de recursos e tradução das estratégias em termos operacionais.

As técnicas do planejamento estratégico são derivadas das técnicas militares, desenvolvidas e aplicadas durante quase três mil anos. No entanto, o interesse pelo assunto, por parte das empresas, tornou-se mais significativo a partir da década de 70 com o choque do petróleo e com incertezas causadas pelo ambiente externo.

O planejamento estratégico é composto por várias etapas que variam de acordo com a metodologia desenvolvida e a finalidade para a qual se destina. Todavia, o que se percebe é que a análise ambiental está presente em todas as metodologias analisadas.

A análise ambiental é composta pela análise do ambiente externo que envolve determinada organização e do ambiente interno da mesma. Uma das formas de determinar esses ambientes é através da matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* – SWOT, que foi desenvolvida por dois professores da *Harvard Business School*.

O presente estudo tem como objetivo analisar a Secretaria de Política Agrícola, unidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, através da matriz SWOT, a qual estuda a competitividade de uma organização segundo as seguintes variáveis: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.

As oportunidades e ameaças são os resultados da análise ambiental externa, enquanto que as forças e fraquezas correspondem ao resultado de análise do ambiente interno.

Especificamente se pretende confrontar essas variáveis através de uma matriz de análise estratégica para identificar o potencial ofensivo e defensivo, a debilidade ofensiva e a vulnerabilidade da Secretaria.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira começa por identificar os conceitos atribuídos ao Planejamento Estratégico, identificando suas etapas. A análise da matriz SWOT, que consiste numa dessas etapas, é definida, e em seguida faz-se uma explanação do que consiste a matriz de análise estratégica. A seção seguinte descreve a abordagem metodológica utilizada para elaboração do trabalho. Posteriormente são apresentados os resultados encontrados na pesquisa e a análise dos mesmos. Por fim, na última seção, procede-se às considerações finais.

## 2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico (PE) não se ajusta apenas às grandes empresas. Ele é importante para a sobrevivência e o desenvolvimento de qualquer organização seja ela pública, particular, grande, média, pequena e até microempresa (VASCONCELLOS; MACHADO, 1979).

É um instrumento utilizado para que a organização possa aproveitar as suas oportunidades e reduzir os seus riscos, se adequando as constantes transformações que ocorrem no cenário mundial.

O PE resultou da integração técnica das ciências militares e econômicas. Foi aceito pelos economistas que “o mercado nada mais é do que um campo de batalhas, onde o mais forte e o mais estruturado sai vitorioso e garante a sua sobrevivência” (RASMUSSEN, 1990, p.15).

Seu conceito surgiu nos anos 70, juntamente, com uma série de novos conceitos como o de diversificação, administração matricial e orçamento base zero. Era definido como o planejamento voltado para o futuro dos produtos e mercados e sua prática difundiu-se entre grandes e médias empresas (GAJ, 1990; ANSOFF, 1990).

Existiram duas fases antecedentes ao planejamento estratégico: o planejamento financeiro e o planejamento de longo prazo. O planejamento financeiro, modelo utilizado na década de 50, consistia em um orçamento anual, o qual deveria ser cumprido pela empresa. Essa abordagem promovia uma miopia sobre o que realmente deveria ser o planejamento, pois não considerava outras variáveis. Na década de 60, o planejamento a logo prazo projetava as tendências e analisava as lacunas e seu objetivo era projetar o futuro, no entanto, não previa mudanças. Os planos formulados eram rígidos, não se adaptando às mudanças ambientais. O planejamento estratégico, modelo que surgiu na década de 70 e que analisava as mudanças do ambiente, os recursos, as competências e a alocação de recursos, tinha como objetivo definir a estratégia da organização, procurando antecipar e determinar ações futuras num ambiente de incertezas e mudanças. No entanto, a adoção de fórmulas simplistas tendia a comprometer os seus resultados (LOBATO, 2000; MARCELINO, 2004a).

O planejamento estratégico inovou as teorias de planejamento empresarial após a primeira crise energética, a qual transformou o comportamento do macroambiente mundial em turbulências e incertezas (RASMUSSEN, 1990).

As incertezas causadas pelo ambiente externo exigiam que as organizações se adaptassem à nova realidade para continuar exercendo sua atividade.

O interesse pela estratégia foi provocado pelo reconhecimento cada vez maior de que o ambiente externo da empresa foi se tornando cada vez mais mutável e



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



descontínuo em relação ao passado, e que, em consequência disso, isoladamente os objetivos são insuficientes como regras de decisão para guiar a reorientação estratégica da empresa na medida em que se adapta a novos desafios, ameaças e oportunidades (ANSOFF, 1990, p.93).

Para este autor, as estratégias, regras e diretrizes para decisão, orientam o processo de desenvolvimento de uma organização.

A partir da década de 70, surgiram várias definições para o termo. Algumas dessas definições estão citadas, neste trabalho, por ordem cronológica:

- O planejamento estratégico estabelece uma postura em relação ao ambiente, lida com fatos, idéias e probabilidades; caracteriza-se como um sistema de planejamento e termina com um plano estratégico (GAJ, 1987).

- O planejamento estratégico se preocupa com a tomada de decisões estratégicas ótimas. É um processo analítico que consiste na gestão por planos e se concentra em variáveis empresariais, econômicas e tecnológicas. Ele se refere à escolha de coisas para fazer (ANSOFF, 1990).

- Planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças, dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos (FISCHMANN; ALMEIDA, 1990, p.25).

- O planejamento estratégico é de longo prazo, abrangente e compreende tanto o negócio atual quanto diversificação, desinvestimento, crescimento, fusões, incorporações e outras formas criativas de entrada ou saída de atividades empreendedoras (GAJ, 1990, p.16).

- O planejamento estratégico é um processo interativo da análise das oportunidades e ameaças e de pontos fortes e fracos visando à busca de uma equação para a definição de objetivos apropriados ao ajustamento das organizações às condições ambientais de mudança (SILVEIRA; VIVACQUA, 1996, p.19).

- O planejamento estratégico pode ser considerado como um processo dinâmico através do qual são definidos caminhos que a empresa deverá trilhar por meio de um comportamento proativo, levando em conta a análise do seu ambiente e em consonância com a sua razão de existir, a fim de construir o seu futuro desejado (LOBATO, 2000, p.68).

Segundo Oliveira (1987), apesar de ser um planejamento destinado ao futuro, em todas as organizações, as atividades de planejamento resultam sempre de decisões presentes. Estas decisões são tomadas a partir da análise do impacto que elas terão no futuro, o que proporciona uma dimensão temporal de alto significado.

Busca-se no planejamento estratégico a oportunidade de promover discussão sobre os objetivos a longo prazo e sobre os meios e ações para alcançá-los. Promove-se a orientação estratégica para que se possam alinhar os subsistemas internos da instituição com as mudanças do ambiente, antecipando-se às percepções e exigências de sua clientela (MARCELINO, 2004a, p.33).

O resultado do planejamento estratégico consiste na elaboração de um documento, denominado Plano Estratégico, no qual são consolidadas todas as informações geradas durante o processo de planejamento (LOBATO, 2000).

Para Rasmussen (1990), existe uma série de condições que antecede a formulação do plano. Elas têm que ser cumpridas e são essenciais e inevitáveis para implementação do planejamento estratégico. São elas:

- compromisso absoluto e irrestrito da alta gestão com o planejamento estratégico;



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- contratação de um consultor externo especialista em planejamento para monitorar a implantação;
- administração pelo consultor de uma série de seminários de conscientização para todos os níveis hierárquicos;
- demarcação das responsabilidades dos níveis hierárquicos e dos tipos de planejamento;
- definição de um calendário estratégico;
- comunicação ao público interno sobre a implantação do planejamento estratégico.

## 2.1 ETAPAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Não existe uma metodologia universal de planejamento estratégico. “A metodologia aplicada deve ser adaptada de acordo com a necessidade da empresa, a fim de estar em sintonia com o seu ambiente de negócio” (LOBATO, 2000, p.69).

Fischmann e Almeida (1990) compartilham dessa idéia. Para eles, a seqüência das etapas do planejamento estratégico não é algo rígido, ela varia de autor para autor e entre as organizações.

Pode-se perceber essa afirmativa através da leitura de alguns autores. O que se encontra são formas diferentes que se desenvolveram ao longo do tempo.

Para Vasconcellos e Machado (1979) apresentar uma metodologia referente a um processo complexo, como o de planejar estrategicamente, era uma tarefa difícil, pois consistia em envolver todas as áreas da organização. No entanto, eles formularam uma metodologia que continha as seguintes etapas:

- I: Definição de âmbito de atuação da organização;
- II: Análise ambiental;
- III: Definição das macropolíticas da organização;
- IV: Definição das políticas funcionais da organização – políticas de marketing, de recursos humanos, financeiras, de produção e de pesquisa e desenvolvimento;
- V: Definição da filosofia de atuação da organização;
- VI: Formulação da macroestratégia da organização (sobrevivência, manutenção, crescimento, desenvolvimento);
- VII: Formulação das estratégias funcionais da organização – estratégias de marketing, de recursos humanos, financeiras, de produção e de pesquisa e desenvolvimento;
- VIII: Definição dos objetivos funcionais da organização – objetivos de marketing, de recursos humanos, financeiras, de produção e de pesquisa e desenvolvimento;
- IX: Definição dos macroobjetivos da organização;
- X: Elaboração dos planos de ação (metas e sub-estratégias);
- XI: Checagem de consistência do plano estratégico;
- XII: Preparação de quadros financeiros.

Fischmann e Almeida (1990) apresentaram um modelo com um número bem menor de etapas. Para eles seria possível desenvolver o planejamento estratégico através das seguintes etapas:

- Avaliação da estratégia vigente (qual é o caminho que a organização vem seguindo? qual é a sua função?);



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- Avaliação do ambiente (conscientização das oportunidades e ameaças e dos pontos fortes e fracos para o cumprimento da missão);
- Estabelecimento do perfil estratégico (proposição de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar as ameaças);
- Quantificação dos objetivos (viabilidade dos objetivos traçados);
- Finalização (resumo do plano estratégico em um pequeno documento).

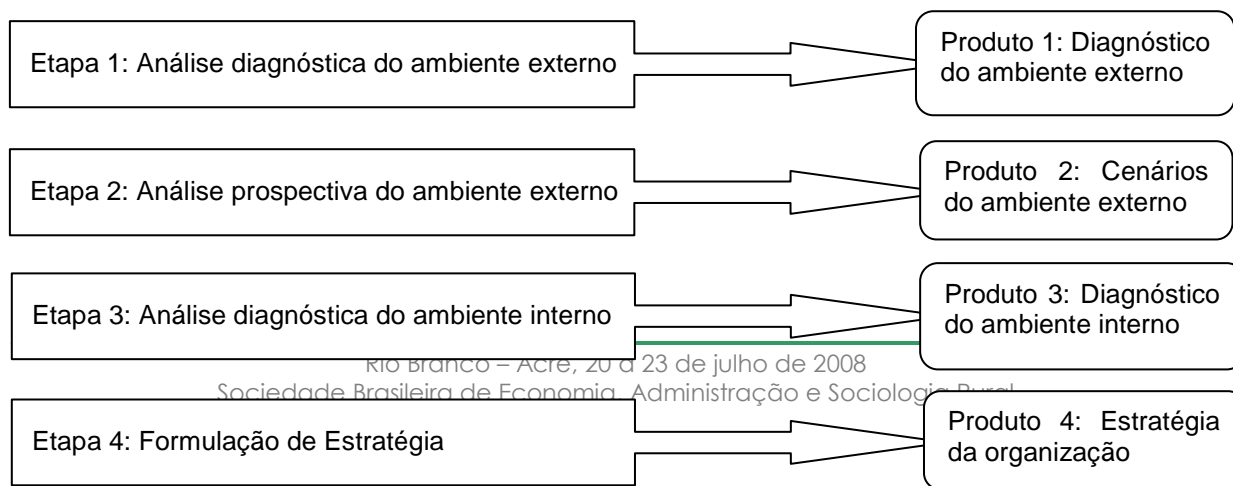
O processo de elaboração do planejamento estratégico, de acordo com Silveira e Vivacqua (1996), é desenvolvido em quatro fases distintas:

- Fase 1: Análise ambiental interna. Esta fase é destinada ao levantamento das restrições internas da organização que impedem o bom desempenho de suas atribuições. O corpo funcional participa do levantamento.
- Fase 2: Análise ambiental externa. Nesta fase o corpo gerencial da organização identifica as ameaças e oportunidades. Podem participar, neste momento, representantes dos clientes da empresa.
- Fase 3: Encontros internos para formulação estratégica. Destina-se à formulação estratégica. Uma parte significativa do corpo gerencial da organização participa destes encontros.
- Fase 4: Sistematização das premissas estratégicas. Fase que corresponde à montagem do plano, a partir das informações colhidas nas fases antecedentes.

Na metodologia apresentada por Castro et al (2005) o processo de planejamento estratégico deve ser iniciado com uma análise do ambiente externo, a qual identificará as oportunidades ou ameaças para a organização, seguida de uma análise do ambiente interno, na qual serão definidas as principais fortalezas e debilidades da organização. Após as análises ocorre a formulação da estratégia, seguida da definição (ou redefinição) da missão, visão e valores. O processo é finalizado com um plano de implementação do planejamento estratégico.

A figura 1 apresenta o processo geral de Planejamento Estratégico proposto, com suas principais etapas e respectivos produtos. Os autores deixam claro que as etapas não são estanques e sim sinérgicas. “As etapas 1, 2 e 3 produzem resultados parciais, que vão sendo acumulados para serem utilizados nas etapas 4 e 5, momento de formular a estratégia e revisar o propósito da organização.” No entanto, eles ressaltam que na análise ambiental, a seqüência (análise externa/interna) não implica em prevalência de um ambiente sobre o outro (CASTRO et al, 2005, p. 54).

**Figura 1. Etapas gerais do Planejamento Estratégico nas Unidades do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e seus principais produtos**





**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



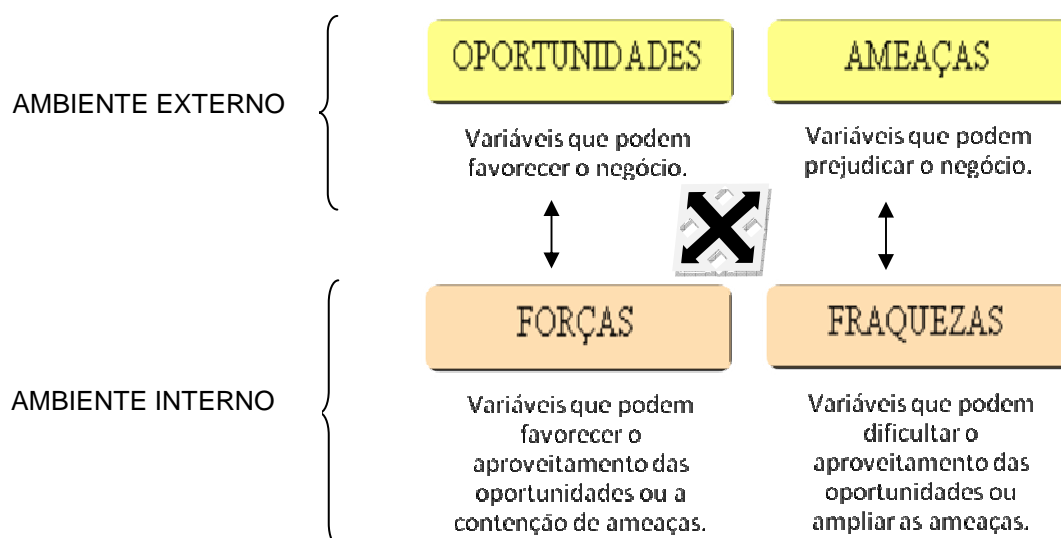
Fonte: CASTRO et al (2005)

Fonte: Castro et al (2005)

## 2.2 MATRIZ SWOT x MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA

A *SWOT Analysis* foi criada por dois professores da *Harvard Business School*: *Kenneth Andrews* e *Roland Christensen* e aplicada por inúmeros acadêmicos. É um instrumento muito utilizado no planejamento estratégico, no qual se relacionam as condições externas e internas relativas à organização (ver figura 2). A análise possibilita identificar as oportunidades que a organização pode utilizar para melhorar seu desempenho e as ameaças que podem afetá-la (ambiente externo), além de suas forças e fraquezas (ambiente interno).

**Figura 2. Matriz SWOT**



Fonte: CURSO (2007)



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



Para Weihrich (1982 apud LEITÃO e DEODATO), a matriz SWOT é um modelo conceitual para efetuar análises sistemáticas que facilitem o cruzamento entre os fatores externos (oportunidades e ameaças) e internos (forças e fraquezas). Ela pode ser aplicada a uma nação, região, território, indústria ou empresa.

Na análise interna serão definidos os pontos fortes da organização que podem ser manejados para buscar oportunidades ou para neutralizar ameaças futuras e os pontos fracos que fragilizam a unidade e que podem vir a ser objeto de ações estratégicas de estruturação e fortalecimento institucional. A análise é focada na unidade, “no sentido de examinar seus processos, capacidade e infra-estruturas” (CASTRO et al, 2005, p.53).

Já a análise ambiental externa é realizada a partir da identificação de sistemas ou grupos que influenciam a organização de forma direta ou indireta, ou que são influenciados pela mesma. Nessa etapa “as mudanças e eventos futuros são analisados, na busca de oportunidades e/ou ameaças à organização” (CASTRO et al, 2005, p.57).

Vale ressaltar que Marcelino (2004b) divide a análise externa em dois níveis: análise do macro ambiente ou ambiente indireto (contexto sócio-político-econômico e cultural do país e do mundo que afeta todas as organizações e é de difícil mensuração) e análise do contexto operacional ou ambiente direto (contexto específico de uma organização: concorrentes, clientes, fornecedores, empregadores e outros).

As oportunidades e ameaças são variáveis externas e não controláveis e os pontos fortes e fracos são variáveis internas e controláveis. As oportunidades podem criar condições favoráveis para a organização, desde que a mesma tenha condições e/ou interesse de usufruí-las; já as ameaças podem criar condições desfavoráveis para a empresa. Os pontos fortes propiciam uma condição favorável para a organização, em relação ao seu ambiente, enquanto que os pontos fracos provocam uma situação desfavorável (OLIVEIRA, 1987).

Os ambientes interno e externo são dinâmicos, estando sujeitos a várias transformações. Em razão disso, as variáveis (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) apresentadas em uma determinada matriz SWOT dizem respeito apenas a momentos particulares no tempo. Assim, para que o procedimento possa ser acompanhado e corrigido, é necessário que sempre haja a repetição do diagnóstico (WEIHRICH, 1982 apud LEITÃO e DEODATO).

Para fins deste estudo serão utilizados os conceitos definidos por Marcelino (2004b, p.74)

- Oportunidades

São fenômenos ou condições externas, atuais ou potenciais, capazes de contribuir, substancialmente e por longo tempo, para o êxito da missão e/ou objetivos estratégicos e da organização.

- Ameaças

São fenômenos ou condições externas, atuais ou potenciais, capazes de prejudicar ou dificultar substancialmente e por longo tempo, a missão e/ou objetivos estratégicos da organização.

- Pontos fortes ou forças

São características internas, atuais ou potenciais que auxiliam substancialmente e por longo tempo o cumprimento da missão e/ou objetivos da organização.

- Pontos fracos ou fraquezas

São características ou deficiências internas, atuais ou potenciais, que prejudicam ou dificultam, substancialmente, e por longo tempo, o cumprimento da missão e/ou objetivos estratégicos e da organização.





**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



A Matriz de Análise Estratégica é derivada da Matriz SWOT. Sua formulação é feita através de uma análise multidimensional, na qual oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos, que foram obtidas na análise SWOT, são confrontadas. É um instrumento simples e poderoso, utilizado internacionalmente, do qual derivam estratégias pró-ativas, para aproveitar oportunidades, ou reativas, para minimizar ameaças (MARCELINO, 2004c; CASTRO et al, 2005).

O resultado final do cruzamento resulta na aferição do potencial ofensivo e defensivo da organização assim como da sua debilidade ofensiva e vulnerabilidade. Primeiramente definem-se os parâmetros ambientais mais significativos (representados pelas oportunidades e ameaças) e a caracterização de importantes traços organizacionais (representados pelos pontos fortes e fracos). Estes são colocados na matriz e para cada quadrante da matriz estratégica é atribuído uma pontuação que irá depender da relação existente entre as variáveis. Esta pontuação varia de 1 (pouco significativa) a 3 (muito significativa). “A interpretação do resultado de tais cruzamentos e a pontuação obtida para cada quadrante da matriz estratégica serve como fundamentação do diagnóstico situacional” (MARCELINO, 2004c).

Conforme Silveira e Vivacqua (1996) a capacidade ofensiva é o conjunto de condições que propicia a conquista de oportunidades, enquanto que a capacidade defensiva é o conjunto de fatores que permitem enfrentar, neutralizar ou contornar as ameaças.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada em novembro/2007, na Secretaria de Política Agrícola, unidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, situada na cidade de Brasília/DF.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa do tipo estudo de caso, pois neste trabalho busca-se o descobrimento e a compreensão de variáveis internas e externas que afetam as atividades de uma determinada área.

O estudo de caso é um tipo de pesquisa no qual se analisa profundamente o objeto, visando ao exame detalhado de um ambiente, de uma organização, de um simples sujeito ou de uma situação em particular (GODOY, 1995).

As informações foram coletadas mediante análise documental, pesquisa bibliográfica e questionários.

A análise documental realizou-se mediante pesquisas no Regimento Interno da Secretaria de Política Agrícola, o qual foi instituído por Portaria Ministerial (BRASIL, 2006) e em arquivos de controle de pessoal organizados por servidores da própria Secretaria.

Procurou-se realizar a pesquisa bibliográfica em trabalhos publicados por alguns dos autores que são referências nos temas abordados.

O questionário foi distribuído a servidores da Secretaria de Política Agrícola: ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, Fiscais Federais Agropecuários e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Utilizou-se de perguntas abertas, para obtenção de respostas livres.

Vale ressaltar que os questionários foram aplicados a todas as áreas da Secretaria, obtendo-se assim uma análise amostral variada. Ao todo foram distribuídos quarenta e cinco questionários, no entanto, apenas quinze foram respondidos.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



Optou-se por seguir, neste trabalho, a metodologia desenvolvida por Gileno Fernandes Marcelino, professor da Universidade de Brasília, por esta já ter sido aplicada à administração pública.

Todas as ocorrências, obtidas pelos questionários, foram relacionadas e organizadas na análise SWOT, no entanto, para a análise da matriz estratégica foram utilizadas, para cada categoria – oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos – apenas as seis ocorrências que apresentaram maior número de registro.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Secretaria de Política Agrícola (SPA) faz parte da estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. É um órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Criada, em 1991, como Secretaria Nacional de Política Agrícola, a SPA é atualmente regida pela Portaria Ministerial nº 17 (BRASIL, 2006).

Conforme legislação citada, são competências da SPA:

- formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e segurança alimentar;
- analisar e formular proposições e atos regulamentares de ação governamental para o setor agropecuário;
- supervisionar a elaboração e aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuários;
- promover estudos, diagnósticos e avaliações sobre: os efeitos da política econômica sobre o sistema produtivo agropecuário; o seguro rural; e, o zoneamento agropecuário.
- administrar o sistema de informação agrícola;
- identificar prioridades, dimensionar e propor o direcionamento dos recursos para custeio, investimento e comercialização agropecuária, inclusive dos orçamentários, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR);
- prover os serviços de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e da Comissão Especial de Recursos (CER);
- participar de discussões sobre os temas de política comercial externa que envolve produtos do setor agropecuário e seus insumos, em articulação com os demais órgãos do Ministério; e,
- promover a implantação dos sistemas de gerenciamento das atividades da Secretaria e atualizar a base de dados com informações técnico-operacionais e estratégicas;
- propor a programação e acompanhar a implementação de capacitação e treinamento de recursos humanos e colaboradores, em atendimento às demandas técnicas específicas;
- auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação de ações do Ministério;
- subsidiar a Assessoria de Gestão Estratégica com informações específicas necessárias à operacionalização do planejamento estratégico do Ministério; e
- exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Sua estrutura organizacional (figura 3) é composta por um Gabinete, que assessoria o Secretário de Estado, uma Coordenação de Apoio Operacional e três departamentos:



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



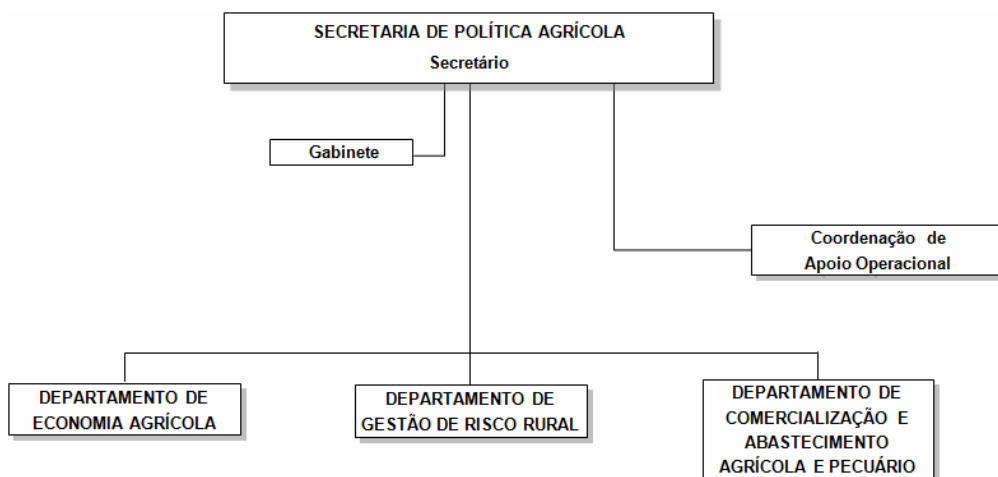
Departamento de Economia Agrícola, Departamento de Gestão de Risco Rural e Departamento de Comercialização e Abastecimento Agrícola e Pecuário.

Para atender a todas essas atribuições a SPA conta com um total de 103 servidores que exercem atividades gerenciais, técnicas, administrativas e operacionais. Seu quadro é composto por: concursados, contratadas sem vínculo efetivo, cedidos de outros órgãos, terceirizados e estagiários (nível médio e superior).

Do total de servidores, 54 possuem nível superior, o que representa 52% do quadro. Destes, a maior parte possui graduação em administração, agronomia e economia. Vale ressaltar que há servidores com título de especialização, mestrado e doutorado.

Os demais servidores apresentam nível médio e técnico. Dos estagiários, 4 são de nível superior e 2 de nível médio.

**Figura 3. Organograma da SPA**



Elaborada pelos autores.

Os resultados obtidos com a aplicação dos questionários serão apresentados a seguir. Foram registradas, neste trabalho, todas as ocorrências citadas nos questionários, em relação ao ambiente externo e interno, e o número de registros obtidos por cada uma delas.

Em relação ao ambiente externo, foram identificadas pelo grupo as seguintes oportunidades e ameaças:

✓ **Oportunidades (número de registros)**

- Crescimento da economia mundial (1)
- Importância crescente do agronegócio no contexto da economia nacional e internacional (2)
- Conjuntura interna e externa favorável aos produtos agrícolas (2)



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- Abertura e aumento de mercados externos para os produtos brasileiros (aumento da demanda por produtos agrícolas) (2)
  - Tendência crescente de aumento da produção e da produtividade agrícola (2)
  - Tendência crescente do aumento das exportações do agronegócio (2)
  - Elevação da renda per capita brasileira (1)
  - Elevação dos preços dos produtos agrícolas (3)
  - Desequilíbrio do mercado e apoio à equalização do mesmo (1)
  - Aumento das disponibilidades de recursos orçamentários do MAPA e da SPA (1)
  - Mudança da matriz energética mundial (crescimento dos biocombustíveis) (4)
  - Disponibilidade de recursos no mercado financeiro (1)
  - Crescimento da consciência ecológica (1)
  - Estado mais forte e atuante (1)
  - Busca de novos instrumentos para financiar o setor rural (mercado de títulos e mercado externo) (3)
  - Crescimento do mercado de carbono (1)
  - Ampliação da demanda do setor agropecuário por investimentos (2)
  - Participação da SPA em foros, conselhos, comissões (nacionais e internacionais) que tratam de tema agrícola (3)
  - Gestão do seguro rural (4)
  - Apoio à comercialização de produtos agrícolas (2)
  - Zoneamento agrícola (1)
  - Crédito Rural (2)
  - Proagro (1)
  - Abastecimento e armazenamento (1)
  - Planos de safra (1)
  - Preços mínimos (2)
  - Possibilidade de formulação (reformulação) da política agrícola, visando maior efetividade (2)
  - Melhorar a pontuação da Revista de Política Agrícola no portal da Coordenação de - Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (1)
  - Maior divulgação de produtos da SPA (1)
  - A SPA trabalha com tema de grande interesse, tendo interlocução garantida nos agentes do agronegócio (1)
  - A SPA tem potencial de se consolidar como fonte oficial de imprensa quando o assunto for política agrícola (2)
  - Abertura do mercado ressegurador para a área de seguro rural (1)
  - Formulação de políticas agrícolas orientadas à busca da competitividade em todos os segmentos da cadeia produtiva (2)
  - Continuidade e ampliação dos programas de treinamento para os funcionários do MAPA (3)
  - Consolidação e melhoria da estrutura institucional do MAPA (1)
- ✓ **Ameaças (número de registros)**
- Mudança na atual conjuntura econômica mundial (1)
  - Deterioração do cenário econômico nacional (1)
  - Surgimento de crises nos mercados agrícolas nacionais e internacionais (1)



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- Mudanças na orientação neoliberal da política macroeconômica (2)
- Mudanças na política agrícola (1)
- Existência de barreiras protecionistas para os produtos agrícolas brasileiros (2)
- Valorização de real (1)
- Oscilação do mercado (menos oscilação do mercado gera menos trabalho) (1)
- Questionamento no âmbito internacional (Organização Mundial do Comércio – OMC) de políticas de apoio ao setor agrícola pelo próprio país (1)
- Estado mínimo (pouco atuante e fraco) (1)
- Intensificação das medidas de contenção do gasto público (3)
- A política agrícola voltada para agricultura familiar é de competência de outro ministério (1)
- Ingerências políticas sem a devida consideração técnica (4)
- Restrições enfrentadas na implementação dos instrumentos de política agrícola são ditadas pela política monetária (1)
- Tempo escasso para dar vazão às demandas pontuais (1)
- Dificuldade de mostrar à sociedade o benefício/retorno das políticas agrícolas (custo elevado, poucos agentes beneficiados, etc.) (1)
- A Embrapa não tem conseguido manter a periodicidade da Revista de Política Agrícola (1)
- O processo de produção da Revista de Política Agrícola não conta com equipe designada para estas atividades (1)
- Demora dos conselheiros da Revista de Política Agrícola em responder às solicitações de análise e crítica dos artigos para publicação (1)
- Adversidades que levam a uma quebra de safra e inadimplência (1)
- Burocracia (2)
- Concentração agroindustrial e varejista (1)
- Aumento nos conflitos entre produtores e indústrias (disputa por maiores margens) (1)
- A SPA e seus integrantes devem se policiar para não serem utilizados como defensores de interesses privados ou políticos (1)
- Falta de investimento em infra-estrutura (1)
- Falta de liquidez dos produtores (1)
- Alguns instrumentos que necessitam ser acionados não estão dentro da SPA e nem do MAPA (1)
- As decisões da política agrícola emanam de diversos órgãos públicos (2)
- O Conselho Nacional de Política Agrícola se encontra desativado (1)
- Febre aftosa (1)

Em relação ao ambiente interno, foram identificados pelo grupo os seguintes pontos fortes e fracos:

✓ **Pontos fortes (número de registros)**

- Credibilidade da SPA no âmbito do governo e junto às lideranças do setor (1)
- Corpo técnico capacitado (8)
- Grande possibilidade de interação da SPA com outros setores do MAPA e do governo (1)
- Há um bom relacionamento entre a secretária da Revista de Política Agrícola, os setores do MAPA e suas coligadas (1)
- Boa infra-estrutura de informática (2)
- Bom ambiente de trabalho (2)



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- A SPA tem prestígio diante de outros departamentos do MAPA, o que facilita o trânsito e execução de tarefas (1)
- Flexibilidade nas tomadas de decisão (2)
- Abertura para a prospecção de trabalhos inovadores, porém inerentes às competências da SPA (1)
- O MAPA é respeitado pelo setor produtivo (1)
- Fortalecimento do programa de subvenção ao prêmio do seguro rural (2)
- A SPA adota o princípio de eleger políticas pilares de intervenção no setor agrícola e promover ajustes quando necessários (2)

✓ **Pontos fracos (número de registros)**

- Quadro de pessoal reduzido (3)
- Materiais limitados (1)
- Excesso de zelo no atendimento às demandas pontuais, com prejuízo da qualidade dos serviços ou do acerto das decisões (1)
- Falta de estudos mais abrangentes e mais frequentes sobre o real impacto e efeito das políticas (mensuração custo/benefício, etc.) (1)
- Falta de um banco de artigos para produzir material, de forma imediata, para a Revista de Política Agrícola (1)
- Falta de um sistema de mailing (2)
- Dificuldade de acesso a informações e dados estratégicos (1)
- Baixa capacidade de se adequar às mudanças no agronegócio, no meio rural (1)
- Baixa capacidade de atender as demandas do setor produtivo (1)
- Baixa intracomunicação (1)
- Burocracia para execução de algumas tarefas (2)
- Sistema de protocolo desorganizado (1)
- Infra-estrutura de instalação física obsoleta e precária (1)
- Incipiente cultura de planejamento (2)
- Falta de comprometimento de alguns funcionários (2)
- A gestão da informação está funcionando aquém das necessidades reais (2)

## MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA

A construção e análise da matriz estratégica foram fundamentadas no estudo das competências e atribuições e no diagnóstico organizacional da Secretaria de Política Agrícola. Este diagnóstico foi elaborado a partir de um trabalho de levantamento de dados e análise do seu ambiente externo e interno. Baseou-se na metodologia desenvolvida por Marcelino (MARCELINO, 2004c) para elaboração desta parte do trabalho.

Após relacionar todas as ocorrências registradas no questionário para as variáveis externas (ameaças e oportunidades) e internas (pontos fortes e fracos), foram colocadas na matriz as ocorrências com maior número de registro. A pontuação obtida para cada quadrante foi determinada pelos autores, de acordo com a relação existente entre as variáveis (figura 4).

A partir da análise dos valores foram identificados o potencial ofensivo e defensivo, a debilidade ofensiva e a vulnerabilidade da Secretaria, conforme descrito a seguir:



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- ✓ **Potencial ofensivo:** A análise do ambiente externo apontou um elenco de oportunidades que, confrontadas com os pontos fortes que haviam sido identificados, resultaram na constatação de um potencial ofensivo otimista. Foram registrados 92 pontos para o potencial ofensivo da SPA (oportunidades mais pontos fortes), o que significa que as qualidades existentes na estrutura organizacional da SPA são muito favoráveis ao aproveitamento das oportunidades que o ambiente oferece. O corpo técnico qualificado, a boa infra-estrutura de informática, o bom ambiente de trabalho e a flexibilidade nas tomadas de decisão podem contribuir para o aproveitamento das oportunidades que surgem no ambiente externo.
- ✓ **Potencial defensivo:** Ao contrário, um resultado não favorável foi obtido quando foram confrontadas as ameaças identificadas no ambiente externo com as qualidades reconhecidas como pontos fortes. Os pontos fortes não são suficientes para minimizar ou até mesmo neutralizar algumas dificuldades, pode-se citar, como exemplo, as ingerências políticas, a burocracia, a contenção do gasto público e as barreiras protecionistas impostas aos produtos brasileiros. Os 55 pontos registrados caracterizam um potencial defensivo não otimista que se originou, principalmente, do sistema de administração pública vivenciado atualmente.
- ✓ **Debilidade ofensiva:** Em contrapartida, os pontos identificados como fracos na dinâmica operacional e funcional da SPA são bastante significativos, a ponto de restringir o aproveitamento de oportunidades. Como exemplo, pode-se citar que o quadro de pessoal reduzido pode comprometer o potencial que existe para a ampliação das operações de seguro rural, a participação de membros da SPA em foros, conselhos e comissões, as novas oportunidades existentes na matriz energética mundial e o desenvolvimento de novos instrumentos para financiar o setor rural. Além disso, a burocracia, a incipiente cultura de planejamento existente na unidade e a falta de comprometimento de alguns funcionários também comprometem o aproveitamento das oportunidades. O total de pontos para debilidade ofensiva foi 90, o que significa que os pontos fracos têm uma grande importância em relação às oportunidades oferecidas pelo ambiente, podendo dificultar ou até anular a possibilidade de aproveitamento dessas oportunidades.
- ✓ **Vulnerabilidade:** O grau de vulnerabilidade também deve merecer atenção especial, visto que ficou constatada, pela análise da matriz estratégica, a ausência de elementos internos que absorvam o impacto das ameaças. Como exemplo mais significativo pode-se citar a burocracia para execução de algumas tarefas e a incipiente cultura de planejamento, que em confronto com as ingerências políticas e a intensificação dos gastos públicos, reduz as possibilidades de aproveitamento das oportunidades, podendo até torná-las nulas. Os pontos fracos identificados tornam a posição da SPA ainda mais vulnerável diante das ameaças, visto que a maior parte dos pontos fracos apresenta relação pouco significativa com as ameaças. A soma nesse caso foi de 49 pontos e representa um nível abaixo do razoável no quadrante vulnerabilidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico realizado pode ser sintetizado da seguinte forma:

- existem elementos favoráveis no ambiente externo e o cenário é bastante otimista;



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- o confronto de oportunidades com as qualidades administrativas e operacionais da Secretaria é satisfatório. No entanto, deve ser dada atenção especial para definição de estratégias que possam solucionar ou pelo menos minimizar as disfunções de forma a aumentar a capacidade da SPA para enfrentar ou diminuir as ameaças existentes no ambiente externo;
- os principais pontos fracos estão centrados em questões administrativas, que podem ser solucionados ou minimizados internamente. No caso do quadro reduzido de pessoal já é uma questão que deve ser tratada com outras unidades do MAPA, visto que a unidade não tem competência para contratar pessoal fora do que está determinado;
- a SPA deve fortalecer-se internamente para absorver o impacto das ameaças externas, visto que as variáveis resultantes do ambiente externo não são controláveis.

**Figura 4. Matriz de Análise Estratégica**

Pontuação:

1. Pouco significativa
2. Significativa
3. Muito significativa

		OPORTUNIDADES							SUBTOTAL	AMEAÇAS						SUBTOTAL	TOTAL
		Gestão do seguro rural	Mudança da matriz energética mundial (crescimento dos biocombustíveis)	Busca de novos instrumentos para financiar o setor rural (mercado de títulos e mercado externo)	Elevação dos preços dos produtos agrícolas	Participação da SPA em fóruns, conselhos, comissões (nacionais e internacionais) que tratam de tema agrícola	Continuidade e ampliação dos programas de treinamento para os funcionários do MAPA	Ingerências políticas sem a devida consideração técnica		Intensificação das medidas de contenção do gasto público	As decisões da política agrícola emanam de diversos órgãos públicos	Burocracia	Existência de barreiras protecionistas para os produtos agrícolas brasileiros	Mudanças na orientação neoliberal da política macroeconômica			
PONTOS FORTES	Corpo técnico capacitado	3	2	3	2	3	3	16	1	1	1	1	1	1	6	22	
	A SPA adota o princípio de eleger políticas pilares de intervenção no setor agrícola e promover ajustes quando necessários	3	3	3	3	2	2	16	2	2	2	1	1	2	10	26	
	Boa infra-estrutura de informática	3	2	3	2	2	3	15	1	1	1	1	1	1	6	21	
	Bom ambiente de trabalho	3	1	3	1	2	2	12	1	1	1	1	1	1	6	18	
	Flexibilidade nas tomadas de decisão	3	3	3	3	3	3	18	3	3	3	2	2	3	16	34	
	Fortalecimento do programa de subvenção ao prêmio do seguro rural	3	1	3	3	2	3	15	1	3	2	2	1	2	11	26	
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>92</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>55</b>		
PONTOS FRACOS	Quadro de pessoal reduzido	3	2	3	2	3	2	15	1	1	1	1	1	1	6	21	
	A gestão da informação está funcionando aquém das necessidades reais	3	2	3	2	3	2	15	1	1	1	1	1	1	6	21	
	Burocracia para execução de algumas tarefas	3	2	3	2	3	3	16	2	2	2	3	1	1	11	27	
	Falta de comprometimento de alguns funcionários	3	3	3	3	3	3	18	1	1	1	1	1	1	6	24	
	Falta de um sistema de de mailing	2	1	1	1	2	1	8	1	1	1	1	1	1	6	14	
	Incipiente cultura de planejamento	3	3	3	3	3	3	18	3	3	3	2	1	2	14	32	
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>90</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>49</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>30</b>		<b>18</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>17</b>				

Elaborada pelos autores.





**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria nº 17**. Brasília, DF, 2006.

CASTRO, A. M. G. et al. **Metodologia de planejamento estratégico das unidades do MCT**. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2005.

CURSO de gestão estratégica e *balanced scorecard*. São Paulo: Consist, 2007. Apostila.  
FISCHMANN, A. A., ALMEIDA, M. I. R. de, **Planejamento estratégico na prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GAJ, L. **Administração estratégica**. São Paulo: Ática, 1987.

\_\_\_\_\_. **Tornando a administração estratégica possível**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20–29, mai/jun. 1995.

LEITÃO, J.; DEODATO, C. **Porter e Weihrich**: Duas faces de uma matriz estratégica para o desenvolvimento da indústria de moldes portuguesa. 22p. Disponível em <<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0506/0506007.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

LOBATO, D. M. **Administração Estratégica**: uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas. Rio de Janeiro: Editoração, 2000.

MARCELINO, G. F. INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E À ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA. In: MARCELINO, G. F. (Org.). **Gestão estratégica em universidade**: a construção da FACE-Unb. Brasília: Unb, 2004a. P. 29-37.

\_\_\_\_\_. METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. In: MARCELINO, G. F. (Org.). **Gestão estratégica em universidade**: a construção da FACE-Unb. Brasília: Unb, 2004b. P. 61-77.

\_\_\_\_\_. O PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICO DA FA. In: MARCELINO, G. F. (Org.). **Gestão estratégica em universidade**: a construção da FACE-Unb. Brasília: Unb, 2004c. P. 139-154.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática.** São Paulo: Atlas, 1987.

RASMUSSEN, U. W. **Manual da metodologia do planejamento estratégico: uma ferramenta científica da transição empresarial do presente para o futuro adotado para o âmbito operacional brasileiro.** São Paulo: Aduaneiras, 1990.

SILVEIRA J., A.; VIVACQUA, G. A. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional.** Brasília: Unb, 1996.

VASCONCELOS F., P.; MACHADO, A. M. V. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1979.