



UNIVERSIDADE POLITÉCNICA

A POLITÉCNICA

ESCOLA SUPERIOR DE ALTOS ESTUDOS E NEGÓCIOS – ESAEN

PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**OS DESAFIOS E BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DE
ESTRATÉGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o caso da IGF**

ELGA MONDLANE GAMITO

Maputo

2015

ELGA MONDLANE GAMITO

OS DESAFIOS E BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DE
ESTRATÉGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o caso da IGF –
Inspeção Geral de Finanças

Comentado [WMD01]:

Dissertação apresentada no Programa de Mestrado em Administração Pública da Universidade Politécnica como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Doutor Walter Marinho de Oliveira

Maputo

2015

Espaço de Aprovação

Comentado [WMD02]:

Dedicatória

Mais do que dedicatória, quero aproveitar este espaço para agradecer a todos aqueles que de forma directa ou indirecta contribuíram para que este momento se tornasse uma realidade.

Um especial apreço para:

A minha entidade patronal que foi a principal patrocinadora deste projecto concedendo-me uma bolsa de estudos;

Ao Professor Walter Marinho por ter encontrado espaço na sua agenda e ter exercido o papel de orientador de uma forma paciente e sempre presente,

A minha família, meus irmãos sendo a mais nova sempre encontrei ambiente para desenvolver este tipo de projectos e ao meu Pai em particular que sempre me incentivou a ser melhor do ele;

Ao meu amigo, companheiro e amor pelo apoio sempre, e as minhas filhas pelas horas ausentes e que este passo seja uma fonte de inspiração para elas.

Parecer do supervisor

Parecer do Orientador de Dissertação de Mestrado

Mestranda: Elga Mondlane Gamito

Titulo da dissertação: **OS DESAFIOS E BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o caso da IGF**

Professor Orientador: Prof. Dr. Walter Marinho de Oliveira

Prezados membros da banca,

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar a todos os professores participantes dessa banca e, em especial, a mestranda Elga Mondlane. Foi um grande prazer ter conduzido o trabalho de orientação da aluna Elga, a quem desejo muito sucesso em sua apresentação e que possa transmitir com fidelidade todo o conteúdo do seu trabalho.

Face à impossibilidade da minha presença nessa ocasião solene, lamentando não poder compartilhar com todos vocês esse momento importante, vou procurar em poucas palavras passar-lhes as minhas impressões sobre o trabalho realizado pela candidata Elga Mondlane.

Tive a oportunidade de leccionar a disciplina “Gestão Estratégica” para a turma da Elga quando estive em Maputo, em Agosto de 2015. Um ano depois, a partir de Agosto de 2016, iniciamos os primeiros contactos por e-mail, ocasião em que tomei conhecimento do projecto de dissertação da Elga, cujo tema me motivou bastante a orientá-la.

De fato, a temática escolhida “Estratégias na Administração Pública” é extremamente desafiadora em qualquer nação do mundo, mas reveste-se ainda de maior importância em países em desenvolvimento, tais como Moçambique, onde os recursos são escassos e devem, dessa forma, merecer o maior cuidado em sua utilização em prol da sociedade. Em tese, é esta a função primordial de um bom planeamento estratégico: garantir que recursos escassos tenham a melhor aplicação possível. Na prática, como o bom trabalho

de Elga Mondlane nos mostra, as coisas nem sempre funcionam como inicialmente imaginadas e mesmo planeadas para acontecer.

Desafios e barreiras serão sempre enfrentados em qualquer implementação administrativa que envolva mudanças e demande uma postura proativa da direcção e de funcionários, mesmo em organizações privadas. Cobranças em relação às metas estabelecidas, incerteza quanto aos resultados das mudanças propostas, pressão para alcance dos indicadores definidos nos planos, entre outros, representam um momento de stress para as pessoas e para a organização, especialmente para a pública, pouco habituada a situações deste tipo. Nesse sentido, uma das grandes virtudes do trabalho da aluna Elga Mondlane é jogar luz sobre o processo e as dificuldades encontradas na implementação estratégica no IGF. A comunicação deficiente, a falta de liderança do PE em alguns momentos importantes do processo de implantação e a implementação apenas parcial do BSC – *Balanced Scorecard*, saltam como barreiras claras ao sucesso do plano.

Na realização do seu trabalho, Elga teve que enfrentar algumas dificuldades de ordem pessoal e profissional, como é comum em trabalhos de longo alcance. O mais importante é que ela mostrou determinação e vontade de realizar, mesmo quando seu orientador, assoberbado por outros afazeres, não pôde lhe dar a atenção e a presteza que ela merecia nas repostas. Ainda assim, na minha opinião, o trabalho resultou em um retrato bastante claro e propositivo da situação encontrada e do relato da experiência do planeamento estratégico no IGF, atendendo, portanto, amplamente os objectivos propostos na pesquisa.

Estou certo de que a dissertação, ora concluída, para além da repercussão no meio académico, pode representar um avanço no diagnóstico e na aplicação de futuros planos estratégicos nas organizações públicas de Moçambique. É de se esperar que em um país que busca criar instrumentos próprios de gestão a partir das técnicas consagradas em outros locais pelo mundo afora, Moçambique possa criar uma elite pensante que leve a nação a novos patamares de progresso. Um bom planeamento é parte essencial dessa caminhada.

Sendo assim, considero que o trabalho da mestranda Elga Mondlane Gamito atende às condições necessárias à sua aprovação, propondo uma nota de 90, em uma escala de 100 pontos.

Belo Horizonte, 27 de janeiro de 2020

Prof. Dr. Walter Marinho de Oliveira

Resumo

Comentado [WMD03]:

A presente dissertação sob o tema “Os desafios e barreiras à implementação de Estratégias na Administração Pública: o caso da IGF”, cujo objetivo versa sobre procurar compreender o processo de implementação de planos estratégicos naquela organização do sector público e analisar quais os principais desafios e barreiras que a mesma enfrenta no processo ao longo dos anos. Para tal, sendo uma pesquisa que adopta a estratégia qualitativa, foi compulsada literatura sobre elaboração e principalmente implementação de planeamento estratégico no geral e em particular no sector público. E seguidamente, através da triangulação de fontes como entrevistas, observação e análise de documentos verificou-se que, alguns gatilhos descritos pela literatura sobre a matéria como sendo as barreiras e em consequência os desafios para a organização enfrentar para um processo de implementação das suas estratégias. Assim, questões como comunicação deficiente, alguma insuficiência do nível intermédio no conhecimento da ferramenta BSC pode ser apontado como o que dificultou a coordenação para uma implementação dos planos que foram desenhados.

Palavras Chave

Planeamento Estratégico, Implementação, Administração/Sector Público, organização, barreiras, desafios, *Balanced scorecard*, planos, processo, estratégia, gestão.

Abstract

The presente dissertation, relating to the topic: “The challenge and difficulties of the implementation of strategic plans within the Public Administration: The IGF case”, which has as its main objective, to search for understanding in the process of strategic planning implementation, within this organisation belong to the public sector, and analyse what the main battles and borders which the organisation has been facing throughout the years. Furthermore, being that this research relates to qualitative strategies, a literary piece about the elaboration and principally the implementation of strategic planning generally and particular with the public sector was compiled. Following, through mapping various sources such as interviews, observation and analysis of numerous documents, it is confirmed that some starting triggers mentioned in the literary piece about the subject, pose as challenges; and as consequences of these challenges have their own strategy implementation. Therefore, factors such as communication deficit, some deficiency within the intermediate level of knowledge relating to the BSC tool, one can conclude exactly what brought difficulties to the coordination process put in place in order to implement the plans that had been initially drawn up.

key words

Strategic planning, implementation, Public Administration/Sector, Organization, challenges, difficulties/boundaries, balance scorecard, plans process, strategy, management

SUMÁRIO

Comentado [WMD04]:

Espaço de Aprovação	ii
Dedicatória.....	iii
Parecer do supervisor.....	iv
Resumo	vii
Palavras Chave	vii
Abstract.....	viii
key words.....	viii
Lista de Figuras	xi
Lista de Quadros.....	xi
Lista de Tabelas	xi
Lista de Acrônimos.....	xii
1 – Introdução.....	1
1.1. Problema de Pesquisa	5
1.2. Justificativa da Pesquisa	10
1.3. Objectivos da Pesquisa	13
2 – Enquadramento Teórico e Conceptual	14
2.1. O Conceito e Processo de Planeamento Estratégico.....	15
2.2. Implementação de uma Estratégia	27
2.3. Principais barreiras à Implementação da estratégia	34
3 – Metodologia da Pesquisa	41
3.1. Estratégia e Método de Pesquisa.....	42
3.2. Unidade Empírica de Análise:	44
3.3. Estratégia de Colecta de Dados.....	45
3.4. Estratégia de Análise de dados	48
4. Descrição e Análise dos Dados	50

Fonte: Elaborado pela autora	51
4.1. Panorama da Estratégia da IGF	52
4.1.1. Análise Interna da Organização	52
4.2. Motivações para a implementação do plano estratégico na IGF – “Pesquisa de Campo”	55
4.3. Relativo ao processo de formulação, as etapas adoptadas pela instituição.....	59
4.4. Principais factores intervenientes na implementação do PE da IGF	66
4.4.1. O envolvimento na fase de implementação do PE.....	66
4.4.2. A comunicação e o papel da liderança no processo de implementação do PE	68
4.4.3. As questões de Dependência (Técnica e financeira) e desvios do planeado.	72
4.4.4. Ferramentas de Controle Estratégico – a utilização do BSC e outros instrumentos de acompanhamento da execução.....	74
5. Conclusões, Implicações da Pesquisa, Limitações da Pesquisa e Recomendações ...	83
5.1. Conclusões	83
5.2. Implicações da pesquisa.....	85
5.3. Limitações da pesquisa	86
5.4. Recomendações	86
APÊNDICE – Roteiro das Entrevistas a uma amostra de indivíduos que interviam no processo de implementação do plano estratégico na IGF	87
6. Referências Bibliográficas.....	91

Lista de Figuras

Figura 1: Processo de planeamento estratégico. Fonte: MINTZBERG et al apud RIBEIRO (2012)	24
Figura 2: Quatro Factores que a Implementação da Estratégia deve ter em Conta Fonte: SERRA et al. (2014).....	30
Figura 3: Etapas no Processo de Elaboração do PE. Fonte: elaborado pela a autora.....	62

Lista de Quadros

Quadro 1: Principais barreiras à implementação das estratégias.....	39
Quadro 2: Principais desafios na implementação das estratégias.....	40
Quadro 3: Objectivos / Actividades - Metas 2009-2013	64
Quadro 4: Elementos-chave para a comunicação eficiente.....	69
Quadro 5: principais resultados da pesquisa	80

Lista de Tabelas

Tabela 1: Características dos entrevistados	51
---	----

Lista de Acrónimos

BSC	<i>Balanced ScoreCard</i>
DT	<i>Departamento Técnico</i>
EY	<i>Ernest Young, empresa de consultoria</i>
IGF	Inspecção Geral de Finanças
IGF-P	Inspecção Geral de Finanças de Portugal
LFA	<i>Logical FrameWork Approach (Abordagem do Quadro Lógico)</i>
MEF	Ministério da Economia e Finanças
PCA	<i>Process Consultants and Moderators</i>
PE	Plano Estratégico
SCI	Subsistema de Controlo Interno
SISTAFE	Sistema da Administração e Financeira do Estado
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats- Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças</i>
TA	Tribunal Administrativo

1 – Introdução

A questão da gestão estratégica, é transversal à todos autores que se dedicam a temática, como sendo um processo importante e definidor na dinâmica de uma organização que se quer diferenciar. Contudo são vários os *itens* apontados como factores que dificultam a implementação daquela gestão estratégica (SANTOS GALAS; ARRUDA C. FORTES, 2005).

De acordo com Ruas *apud* Santos Galas; Arruda C. Fortes (2005) no final da década de 90, das organizações que tinham estratégias menos de 10% eram elaboradas e executadas de forma eficiente o que apontava para a existência de um estrangulamento no processo de desenvolvimento ou de implementação das mesmas”.

De acordo com Lee (2010:2), “visão estratégica no mercado globalizado cada vez mais competitivo ganha espaço, um gestor alia o bom controlo das contas com uma visão estratégica e de negócios. Nos dias de hoje, mais do que reunir recursos suficientes para o investimento, o gestor tem de oferecer alternativas para o crescimento da empresa. Quando num passado recente aquele profissional era um mero controlador do que era ou não permitido, hoje é um educador que empodera a todos na organização através da responsabilização das decisões, instrumentaliza a organização e descentraliza as informações”.

No entanto, desenha-se estratégias, ou seja, um bom plano mas se não se orienta bem a execução, não se vê resultados. Refere-se que, o desafio está em traduzir a estratégia em acção LEE (2010).

Eu preferiria ter uma execução de primeira qualidade e uma Estratégia de segunda categoria a qualquer hora do que uma ideia brilhante e gestão medíocre (Jamie Dimon, CEO, BankOne)

Para Corrêa (2008), o processo de implementação da estratégia pode enfrentar uma série de barreiras, as quais se devem olhar uma de cada vez e dar a devida importância de acordo com as necessidades da organização.

São elencadas questões como de comunicação, para começar, como uma das potenciais barreiras à implementação da estratégia, na medida em que são apontados aspectos como as falhas de comunicação e ruído entre aqueles que participam de forma directa na implementação da estratégia. Tem também a questão da resistência à mudança, das limitações financeiras e tecnológicas, aqui pode-se ler, quando a organização não tem capacidades de adequar os seus sistemas tecnológicos para a nova orientação estratégica. A falta de comprometimento da gestão de topo, ou seja, quando não há o apoio moral, financeiro ou político por parte daquele grupo. A falta de conhecimento desta ferramenta por parte da gestão de topo também é vista como uma dificuldade. Existem ainda as metas e objectivos traçados que se mostram irrealistas, definição de prazos e objectivos do projecto aquém do que pode ser atingido relativamente aos recursos disponíveis CORRÊA (2008).

Segundo Lee (2010:5) são quatro as barreiras na implementação da estratégia, a barreira da visão (apenas 5% do nível operacional compreende a visão de futuro), a barreira da gestão (apenas 32% das organizações têm instrumentos eficazes de monitoramento e controlo da sua evolução), a barreira dos Recursos (78% das organizações não vincula o orçamento à estratégia) e as barreiras das pessoas (mais de 75% das organizações não vinculam incentivos e remuneração à estratégia).

A literatura aponta para o facto de que neste processo o que sempre mereceu atenção foi a fase de elaboração. Só recentemente é que a implementação está a ser considerada como uma etapa do processo de planeamento estratégico. A tónica posta apenas na fase de desenvolvimento traz um certo desconhecimento de como a estratégia está a ser implementada nas organizações SANTOS, GALA; ARRUDA C. FORTE, (2005).

É com esta abordagem que surge o instrumento *balanced scorecard* (BSC), que completa o processo de planeamento na medida em que permite o acompanhamento e a avaliação da implementação das estratégias SANTOS GALA, ARRUDA. FORTE, (2005).

O instrumento referido é normalmente, entre outros existentes, escolhido pois baseia-se fundamentalmente na aferição dos objectivos a serem alcançados e na facilidade da comunicação da estratégia adoptada BOTELHO; MELO (2009). O BSC é, de acordo com Santos, Gala e Arruda C. Forte, uma ferramenta que através de um conjunto de medidas de desempenho traduz a missão e estratégia da organização de forma metódica. E através do estabelecimento de metas mensuráveis, liga as actividades de curto e longo prazo à visão, missão e estratégia de uma organização KAPLAN; NORTON *apud* SANTOS GALA; ARRUDA C. FORTE (2015).

Com as crescentes demandas que o sector público tem no sentido de responder com eficiência e efectividade às solicitações da sociedade, torna-se imperioso adoptar os novos modelos de gestão que o sector privado já tem vindo adoptar

Porém, a adopção de um modelo de gestão como o referido exige deste sector uma mudança da cultura organizacional que significa rever formas de estar já enraizadas na organização. Pois, apesar de se fazer um esforço no sentido de seguir as metodologias para que os modelos tenham sucesso, muitas vezes, surgem resistências que podem resultar em fracasso dos modelos adoptados.

Pretende-se deste modo, estudar como se desenvolve o processo de implementação de uma estratégia numa instituição pública, quais as barreiras, desafios enfrentados pela organização para que os seus planos tenham uma execução plena.

A presente pesquisa pode, portanto, trazer análises de como uma instituição do sector público elaborou os seus planos estratégicos, o que se teve em conta quando analisados os seus pontos fortes e fracos com vista a ultrapassar as ameaças e aproveitar as oportunidades e identificando as dificuldades na implementação dos seus planos.

É uma temática que se mostra relevante, pois mesmo havendo uma certa riqueza em termos de contribuições teóricas sobre as matérias, ainda existe para não dizer, é notório algum vazio quando procuramos entender mais sobre as barreiras, dificuldades em um processo de implementação das estratégias.

Para a organização em estudo, esta pesquisa pode auxiliar em um maior conhecimento de quais os ajustamentos e identificação de oportunidades de melhorias

que se pode fazer no processo de implementação das suas estratégias para melhor responder os seus objectivos na relação com os *stakeholders*.

A estrutura do trabalho apresenta-se em seis capítulos, em que no primeiro (1) faz-se uma abordagem geral do tema, descrevendo o problema, bem como, a justificativa e os objectivos da pesquisa.

O segundo (2) capítulo traz-nos o referencial teórico, onde aglutina o conteúdo do tema em estudo, apresentando os principais conceitos, importância, o processo de elaboração e suas etapas, a implementação e as barreiras e dificuldades. No final deste capítulo traz-se um quadro resumo onde se faz um enquadramento das principais teorias e respectivos autores.

O capítulo da metodologia é o terceiro (3), em que se apresenta apresentado o percurso metodológico utilizado para responder o problema de pesquisa e alcançar os objectivos.

É feita a apresentação dos resultados da pesquisa no quarto (4) capítulo, onde no decorrer do trabalho sentiu-se a necessidade de acrescentar informação sempre no sentido auxiliar o leitor no entendimento dos resultados da pesquisa. Assim sendo, foi trazida uma informação adicional sobre o panorama da estratégia da organização.

Em seguida no espaço reservado à análise dos dados, foi demonstrado como se desenrola os processos de planeamento estratégico, tendo previamente trazido também o que motivou a elaboração do PE na organização em estudo, bem como os factores que intervieram na implementação daquele. E por fim nesta fase, são apresentados os resultados da pesquisa de campo relativamente à teoria desenvolvida no capítulo do referencial teórico.

No quinto (5) capítulo são apresentadas as considerações finais, implicações da pesquisa, limitações bem como recomendações.

E o capítulo sexto (6) finaliza o trabalho trazendo o roteiro das entrevistas e as referências bibliográficas.

1.1. Problema de Pesquisa

As mudanças, de vária ordem, que se assiste nas organizações tais como a complexidade derivada do seu crescimento, evolução tecnológica, alterações demográficas exigem o desenvolvimento da capacidade de formular e implementar estratégias para suplantar os desafios que podem advir para atingir os objectivos predefinidos a médio e longo prazo CAMARGOS; DIAS (2003). A estratégia não se resume a intenções, mas sim em uma plataforma para implementar um plano de acções de modo que os intentos da organização sejam uma realidade no futuro DALLABON; DIRKSEN (2009).

O processo de elaboração de uma estratégia pode ser visto como a linha de orientação, acção escolhida e mais adequada para que a organização consiga atingir os resultados pretendidos, consubstanciados em objectivos, desafios e metas OLIVEIRA *apud* SILVA, GONÇALVES (2011).

Contudo, a literatura sobre a estratégia e gestão estratégia chama atenção para o facto de que grande parte dos planos estratégicos, por mais bem formulados que sejam, não são implementados com êxito. E as barreiras para execução das estratégias podem ser de ordem de visão, humana, de gestão ou mesmo financeira. Para enfrentar essas barreiras há necessidade de um instrumento de acompanhamento dos objectivos estratégicos da organização a partir de indicadores de desempenho que espelhem além das métricas tradicionais KALLÁS (2003).

De acordo com Neis *et al* (2015) as pesquisas sobre a matéria de estratégia nas organizações estão bastante desenvolvidas. No entanto, observa-se que são mais para a própria formulação notando-se algum défice para a parte da implementação. É transversal a vários autores que as estratégias são sim desenhadas, porém a sua implementação é que apresenta dificuldades. Ademais, afirmam que os planos estratégicos só serão efectivos se a organização for capaz de os executar ANSOFF, 1965 e ACKOFF, 1982 *apud* NEIS *et al* (2015:23).

Na fase da implementação, as organizações devem imprimir um esforço maior do realizado no momento da sua formulação, uma vez que aquele processo é visto como mais complexo. As análises apontam para o facto de que os técnicos responsáveis pela formulação têm um grande domínio sobre a mesma, porém o problema se põe no momento de pôr as estratégias definidas em prática, portanto no momento de implementar o plano estratégico NEIS *et al* (2015).

Quando se fala em planeamento é preciso aliar ao controlo, estes devem estar sempre interligados uma vez que o objectivo do controlo é verificar se o padrão do planeamento foi alcançado. Portanto, não pode haver controlo sem planeamento e os planos perdem a sua influência sem controlos de acompanhamento MINTZBERG *apud* NEIS *et al* (2015)

O planeamento estratégico em ambiente público pode-se aplicar de forma distinta ao ambiente privado devido ao seu perfil competitivo. A utilização desta ferramenta no sector público é mais recente, no entanto apesar de algumas limitações para a sua implantação tem sido amplamente difundido uma vez que o chavão: “excelência na prestação dos serviços ao cidadão passou a ser uma prioridade” SILVA; GONÇALVES (2011).

O processo de implementação de planos estratégicos neste sector é ainda mais complexo devido ao facto de ser um tema novo nesta esfera, pois os servidores públicos têm/tinham a ideia de que este tipo de ferramenta só se aplica a organizações que visam o lucro, pois o carácter burocrático (que caracteriza o sector público) que inclui a impessoalidade nas relações, hierarquia formal, lentidão no processo decisório, gestão centralizada, imobilismo, acabam influenciando de forma negativa na implementação de uma estratégia SILVA; GONÇALVES (2011).

De acordo com Neis *et al.* (2015), trata-se de um processo contínuo e constante, que como já foi avançado consome maior tempo que a formulação e, assim sendo, num processo mais complexo e difícil. Não é, portanto, o resultado de uma decisão ou acção isolada, mas sim resulta de uma série de acções integradas ao longo do tempo. A maior parte das vezes as estratégias não têm sucesso pelo facto de serem mal executadas, entretanto, há que ter atenção que outros motivos também aumentam o nível de dificuldade deste processo BOSSIDY; CHARAN, 2002 *apud* NEIS *et al* (2015).

Entre factores que contribuem para uma boa execução da estratégia encontram-se o desenvolvimento de modelo de orientação das decisões ou acções da execução, compreensão de como a criação da estratégia influencia na execução, gestão das mudanças de forma efectiva, inclusive as mudanças culturais, elaboração de controlos efectivos e mecanismos que proporcionam *feedback*. Mas os pesquisadores também elencaram os que podem dificultar a execução, a saber: o estilo de gestão *top – down* ou de não interferência; a formulação de estratégias confusas e prioridades conflitantes; a ineficiência dos gerentes, as falhas de comunicação, a inadequada coordenação entre funções, divisões ou fronteiras, falta de desenvolvimento das habilidades de liderança e do desenvolvimento dos níveis hierárquicos inferiores HREBINIAK; BEER; EISENSTAT *apud* NEIS *et al* (2015).

De acordo com Mintzberg; Quinn (2001), a realização da implementação e o sucesso de uma estratégia estão intimamente ligados ao alinhamento da estrutura, sistemas, pessoas e processos.

Assim factores que desviam as organizações dos seus objectivos estratégicos podem fazer com que a estratégia não se concretize CHAHARBAGHI; FEURER *apud* HANSEN; GUIMARÃES (2009).

No presente estudo propõe-se analisar a implementação dos planos estratégicos elaborados um após outro pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que nos dias de hoje (pois é um perfil institucional que sofreu reforma) é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, tutelada pelo Ministro que superintende a área das Finanças e tem como função principal a realização de auditorias e fiscalizações aos órgãos e instituições do Estado, nas missões diplomáticas e consulares ou delegações do Estado no exterior, nas autarquias locais, empresas públicas e participadas maioritariamente pelo Estado, nos institutos públicos e fundos públicos.

Na sua estratégia desenhada para o quinquénio 2009-2013 plasmava uma visão, missão e um objectivo geral com destaque para a “*Promoção de uma boa governação e melhoria da eficiência na gestão dos fundos públicos, com vista à concretização dos objectivos do Governo*” IGF, Plano Estratégico (2009-2013: 14).

Segundo o relatório do LAF – *Logical Framework Approach* – Abordagem do Quadro Lógico, que antecedeu a elaboração desta estratégia referindo-se a anterior, indicava que, não obstante observar-se através dos relatórios progressos da instituição que havia resultados de relevo a serem destacados relativamente aos objectivos de desenvolvimento da organização, havia ainda grandes desafios a enfrentar diante do meio ambiente o qual a IGF estava inserida PCM *Group BVBA* (2008).

De igual modo, o relatório de avaliação do grau de implementação do Plano estratégico 2009-2013 indica que, apesar de se verificar um esforço da organização em implementar actividades de peso para cumprir com os objectivos traçados, persistem grandes desafios relativamente a outro grupo de actividades que não foram realizadas. São apontadas no relatório limitações que dificultaram a avaliação em indicar potenciais desvios Relatório de Avaliação do PE EY (2013).

Segundo Kaplan e Norton (2006), um instrumento que surge no sentido de fazer com que as acções planeadas nas organizações não dependam exclusivamente de medidas financeiras como forma de avaliar o desempenho dos negócios.

O BSC, como já foi referido, é uma ferramenta que traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto de medidas de desempenho como forma de facultar o estabelecimento de uma estrutura de medição estratégica, bem como, um sistema de gestão eficiente SANTOS, GALA; ARRUDA C. FORTE (2005).

O BSC surge como uma nova forma de administrar as estratégias, gerir táticas sem, no entanto, se dissociar do velho sistema – o orçamento. Sem aquele a organização fica sem ligação entre a estratégia, o planeamento a curto prazo e o orçamento KAPLAN; NORTON (2006).

No entanto, os sistemas de gestão tradicionais (desenvolvidos para criar e comunicar a estratégia; alocar recursos; definir metas e direcções; e dar retorno) e algumas falhas estruturais e organizacionais (a delegação do instrumento a uma equipa de nível médio de gestão, utilização de indicadores inadequados à organização, criação de sistemas de informação para geração de indicadores) são apontados como factores de interferência na implementação de um instrumento como o BSC KAPLAN; NORTON *apud* SANTOS, GALA; ARRUDA C. FORTE (2005).

De acordo com Santos, Gala e Arruda C. Forte (2005), a introdução do BSC pode ajudar a esbater dificuldades com visões e estratégias não executadas, estratégias não associadas às metas; estratégias não associadas à alocação de recursos e o retorno tático e não estratégico, e trazer para a equipa que vai gerir o processo de implementação dos instrumentos pessoas capazes de gerir uma mudança radical na filosofia de gestão da organização pois isso será necessário.

Partindo da ideia geral de que executar é a parte mais difícil dos planos, pois como também os autores Kaplan e Norton (2006) ao longo das suas pesquisas observaram que traduzir para o papel os objectivos normalmente não é um exercício muito difícil, aliás se tem revelado mais simples que pôr em prática. É nesse âmbito que aqueles autores desenvolveram em parceria o método para medir e avaliar o desempenho de profissionais dentro das organizações ABDALLAH (2015).

Os autores elencaram seis etapas que colocam o BSC efectivamente em prática e garante que o planeamento estratégico na organização vai fazer parte do comportamento do dia-a-dia, a observar:

- i) Desenvolver a estratégia;
- ii) Traduzir a estratégia em um mapa estratégico de execução;
- iii) Alinhar os funcionários e todas as unidades da organização na mesma estratégia;
- iv) Vincular as melhorias operacionais às prioridades estratégicas;
- v) Conduzir reuniões de revisão de estratégia para monitorar e guiar a implementação da estratégia e;
- vi) Periodicamente, testar e adaptar a estratégia em curso. ABDALLAH, (2015).

Interessa saber, a IGF ao elaborar a sua estratégia que instrumento teve em conta para controlar a sua execução. Analisar aquela relação entre a formulação e a implementação das estratégias como sugerido por alguns autores como Kaplan e Norton *apud* Santos, Gala e Arruda C. Forte (2015).

Perante estas questões apresentadas e de um nível de implementação não integral do que foi proposto realizar, o presente estudo procurar identificar: quais as dificuldades e barreiras que a IGF encontra que lhe impede, plano após plano, a partir do exemplo do PE, não alcançar uma implementação integral da estratégia. Para esse fim, a pergunta da pesquisa é:

Quais são os principais desafios e barreiras na implementação da estratégia na IGF?

1.2. Justificativa da Pesquisa

A administração pública em Moçambique, não muito diferente dos outros países, se tem debatido em reflexões de reformas no sector público na busca por implantar um modelo de gestão orientado para resultados, fazendo uso dos processos burocráticos ao serviço do cidadão de forma transparente, eficiente e orientado para resultados por forma a acrescentar valor à sociedade KALLÁS *apud* GHELMAN; COSTA (2006).

Nesta ordem de ideias, o planeamento estratégico é um dos instrumentos tido em conta nesse exercício de reformas de implantação do conceito de gestão por resultados. Portanto, as organizações da administração pública devem procurar munir-se de ferramentas como fonte para a sua organização implementando a gestão estratégica como um processo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direcção a ser seguida CORRÊA (2007).

Porém, as pesquisas sobre as matérias de formulação e implementação de estratégias no sector público são algo recente e que de certa forma durante algum tempo os pesquisadores relegaram dando mais enfoque a matéria no sector privado. Foi matéria que teve consolidação nos Estados Unidos na década de 60, legitimando as grandes organizações do sector privado, no entanto deixando de lado o sector público FARIA; SAUERBRONN *apud* FERREIRA *et al* (2015).

Nesta esteira, há uma vaga de autores que defende que deve-se ocupar em investigar como acontece a formação da estratégia nas organizações públicas uma vez que esta apresenta-se como uma prática que tem efeitos significativos para a sociedade e não é só aplicável ao sector privado FERREIRA *et al* (2015).

Dados também apontam para o facto de a quantidade de estudos publicados sobre a matéria de estratégia no sector público serem até o início dos anos 2000 ainda muito residuais, sendo de apenas 2%, afirmando-se que são mais realizados no sector privado FERREIRA *et al* (2015).

Ademais, estudos também apontam para uma percentagem residual, do total das organizações que aderem a gestão estratégica, das estratégias que são eficientemente elaboradas e executadas, deixando espaço para se concluir que há um estrangulamento no processo de formulação ou de implementação das estratégias RUAS *apud* SANTOS, GALA; ARRUDA C. FORTE (2015:90). No entanto, a implementação é inseparável da formulação de acordo com Mintzberg *apud* Hafsi e Martinet (2008).

De acordo com Santos, Gala e Arruda C. Forte (2015), o que se observa na literatura sobre planeamento estratégico é que a etapa de elaboração da estratégia foi profundamente estudada, sendo que a execução apenas recentemente é que vai tendo alguma atenção como parte do processo de planeamento estratégico.

O presente trabalho debruça-se sobre os desafios na implementação da estratégia. De acordo com os teóricos que estudam estas matérias, a elaboração de uma estratégia é algo complexo e desafiante, porém, nada garante que as acções planeadas serão postas em prática e que o desempenho será eficaz, pois o desafio maior reside na implementação, no processo de administrar e superar os obstáculos e resistências às mudanças necessárias. Esta é considerada, das últimas, a etapa mais delicada do planeamento estratégico uma vez que envolve assuntos organizacionais tais como, capacidade de liderança, clima organizacional adequado, sistema de incentivos, competência operacional, capacitação e formação CORRÊA (2007).

As mais recentes pesquisas sobre a metodologia do planeamento estratégico apontam para ideia de que criar, elaborar, formar uma estratégia até que não se tem constituído um grande constrangimento para os administradores, a grande dificuldade encontra-se na implementação. De acordo com Hrebiniak *apud* Neis *et al* (2006), formar uma estratégia pode levar meses ou semanas, portanto pouco tempo, no entanto a execução (até pela sua natureza) leva muito mais tempo, ou seja, o seu próprio horizonte temporal (duração prevista para executar). E assim sendo, ao longo deste processo pode sofrer influência negativa das rotinas administrativas e mesmo do próprio

ambiente, desviando o foco do processo de execução e controlo HREBINIAK, *apud* NEIS *et al.* (2015).

Outra questão que pode ser considerada muito importante na implementação da estratégia é o sistema de controlo, há, portanto, que dar importância a aqueles por forma a contribuírem para uma monitoria e avaliação de forma eficaz das estratégias traçadas, estes podem se realizar através de vários métodos (HUSSEY 1996; HREBINIAK, 2006; ESTRADA; ALEMEIDA, 2007; PEREIRA 2010, *apud* NEIS *et al.*, 2015)

Ora, o relatório de avaliação de implementação da estratégia 2009-2013 da IGF chama atenção para as limitações da avaliação pela ausência de uma *baseline*, falta de relatórios de monitoria e avaliação intermédia do grau de implementação do plano estratégico, o que leva a querer pesquisar mais desta questão na organização em estudo EY (2013).

É deste modo considerado simultaneamente um tema actual quer pelo facto de, por um lado, auxiliar a contribuir para o aumento de estudos realizados sobre a matéria como se referiu acima são poucos. Na verdade, até novo para o sector público em Moçambique na medida em que algumas organizações têm avançado no sentido de adoptá-lo para as suas formas de gestão, e por outro lado perceber o desafio na sua implementação.

Os autores Kaplan e Norton (2006), no tempo que têm dedicado a esta temática da estratégia, têm também desenvolvido adaptações ao BSC com vista a ajustá-lo aos desafios contemporâneos e aos novos campos de actuação dos consultores, ou seja, para além do campo tradicional (empresas privadas) este modelo tem sido implementado em organizações do sector público e as sem fins lucrativos. ABDALLAH (2015).

Este estudo pode ser considerado do grupo dos pioneiros porque o planeamento estratégico é algo novo para as organizações públicas, como um estudo sobre a matéria também é algo novo no contexto académico local. Pelo que pode contribuir para revelar onde estão os desafios para a implementação de tal instrumento em organizações públicas. Portanto, o presente trabalho de pesquisa não tenciona desenvolver teorias, aliás a base metodológica já orienta que, quer-se sim aflorar as questões a volta dos desafios e barreiras para implementação da estratégia com vista a torná-lo mais visível e

contribuir com mais conhecimento sobre a matéria e ainda acrescentar valor nos processos de implementação de estratégias.

Apresenta-se como um entre muito poucos sobre a questão e, por conseguinte, visa proporcionar maior familiaridade com o problema por forma a torná-lo explícito e de maior aplicabilidade.

1.3. Objectivos da Pesquisa

Objectivo Geral

O objectivo geral desta pesquisa é compreender o processo de implementação estratégica na IGF e analisar os principais desafios e barreiras encontrados pela organização pública durante o processo de implementação da estratégia ao longo dos anos.

Objectivos Específicos

- Descrever e analisar o processo de elaboração e implementação de estratégias na IGF;
- Descrever e analisar quais são os mecanismos de controlo previstos para avaliar o grau de implementação das estratégias traçadas;
- Descrever e analisar as barreiras que a organização enfrenta no processo de implementação da estratégia;
- Apresentar sugestões, a partir da literatura e da pesquisa de campo, para futuras melhorias, desafios que se podem impor no processo de implementação estratégica da organização.

2 – Enquadramento Teórico e Conceptual

Este capítulo traz os conteúdos teóricos tidos em conta para abordar a temática proposta pela presente pesquisa, procurando através da literatura guiar a discussão do processo de planeamento estratégico, mais concretamente a fase de implementação de uma estratégia em uma organização pública moçambicana, portanto, identificar os desafios, as barreiras que uma organização do sector público enfrenta na fase referida.

O ponto de partida será a contextualização tendo por base o conceito associado ao processo de planeamento estratégico.

A ideia de estratégia tem as suas origens no seio das operações militares, tendo sido trazida para discussões em ambientes estudantis na década de 60 e consagrada entre os anos 80/90 Silva; Gonçalves (2011).

No entanto, de acordo com Mintzberg *et al apud* Silva e Gonçalves (2011), não há um conceito único e universalmente aceite para estratégia. Porém, de entre as várias perspectivas, o plano é o que mais se aproxima de planeamento estratégico, pois é:

O plano que integra as principais metas, políticas e sequências de acção da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes MINTZBERG *et al apud* SILVA; GONÇALVES (2011:460)

Será visto o conceito de planeamento estratégico de forma cronológica ou até evolutiva, ou seja, desde a sua génese, aprofundando a sua apresentação nos meios académicos, tendo em conta às várias abordagens como um instrumento de gestão para as organizações.

Uma vez que, o fenómeno será analisado em uma organização do sector público, propõe-se também, trazer à colação a abordagem do planeamento estratégico neste sector, que com algumas limitações (devido a sua natureza cujo foco não é o lucro, nem

vantagens competitivas) este tem sido muito difundido nos últimos tempos, pois a excelência na prestação de serviços ao cidadão passou a ser priorizada conforme apontam Silva e Gonçalves (2011).

Neste estudo a proposta é fazer a análise de quais são as barreiras, desafios que uma organização do sector público enfrenta em face de implementação de uma estratégia. Deste modo, serão apresentadas as várias abordagens disponibilizadas pela literatura sobre os desafios que as organizações e principalmente as do sector público enfrentam no processo acima referido.

Existe uma interdependência entre a formulação/elaboração e a implementação da estratégia vista como consequência da “visão simultânea” no sucesso da implementação. Sempre que se elabora uma estratégia deve-se ter presente como será a sua execução, prever os possíveis problemas que possam surgir no processo de implementação MINTZBERG; QUINN, FREEDMAN, SILVA *apud* HANSEN; GUIMARÃES (2009).

De acordo com Hansen e Guimarães (2009), o fracasso de uma estratégia está intimamente ligado à má implementação, uma vez que pode ser consequência da inabilidade das organizações em detectar e superar as dificuldades de implementação ou ainda resultantes de barreiras e dificuldades de implementação.

2.1. O Conceito e Processo de Planeamento Estratégico

O registo dos primeiros usos do termo estratégia é de há mais de 3000 anos pelo chinês Sun Tzu. Porém o termo teve a sua origem na Grécia antiga como o significado “arte do general”, fazendo-se uma ligação com a guerra, portanto a arte e ciência de conduzir um exército por um caminho. De acordo com Mintzberg; Quinn *apud* Camargo; Dias (2003) na época de Péricles (450 a. C.) e passou a ter algum significado na gestão no tempo de Alexandre (330 a. C.), exprimindo a capacidade de vencer um concorrente e criar um sistema único de governança total.

Deste modo a estratégia, no início, era conotada com a capacidade de comandar forças com vista a vencer o inimigo. Mais tarde foi estendida a outros campos como a

política e administração, passando assim a estabelecer caminhos como um meio de vencer o concorrente CAMARGO; DIAS (2003).

O termo Estratégia vem do grego antigo que é o mesmo que dizer qualidade e habilidade do general, portanto a capacidade que o comandante tem de levar a “bom porto” as empreitadas militares. Sempre ligada à política, guerras ou jogos num ato de competição para alcançar um objectivo e com sucesso. Transportado para o sector empresarial em que através de um conjunto de acções perseguir objectivos SERRA *et al.* (2014).

O conceito de estratégia, com a sua génese no meio militar, é transversal às abordagens dos autores o qual de uma forma gradual a administração privada foi adoptando como forma de enfrentar os desafios decorrentes das mudanças de vária ordem que se assistiu ou se assiste nas organizações como o facto de se tornarem mais complexas com o seu crescimento DALLABON; DIRKSEN (2009).

E também influenciado pelas mudanças do ambiente em que exige daquelas o desenvolvimento da capacidade de formular e implementar as estratégias para suplantar os desafios que podem advir e atingir os objectivos predefinidos a alcançar a médio e longo prazo. Assim, do sector privado para o público foi um passo, ou seja, o último também não fugiu a regra e passa adoptá-lo CAMARGO; DIAS (2003).

De acordo com Hafsi; Martinet (2008), a abordagem sobre estratégia na *HarvardBusiness School* teve o seu início na década de 50 e começou com a constatação da necessidade de existência de uma ferramenta para ordenar. Portanto, uma espécie de um plano condutor ao invés uma teoria filosófica.

Encontramos na literatura uma categorização em escolas de pensamento que auxilia no entendimento do pensamento estratégico, uma vez que se parte do princípio que o fenómeno da formulação estratégica pode ser entendido de forma fragmentada. Portanto, o entendimento do pensamento estratégico resultará da análise de cada uma das partes MARTINS FILHO (2001).

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel *apud* Martins Filho (2001), há 10 pontos de vista diferentes que se traduzem em escolas de pensamento estratégico que

têm determinada perspectiva destacando aspecto importante no processo de formulação de estratégia a ter em consideração.

Assim, temos o primeiro grupo que é o das escolas de natureza prescrita cujo foco está mais direccionado em como as estratégias devem ser formuladas ao em vez de como realmente são formuladas. Já o segundo grupo, composto por seis escolas, são as chamadas de natureza descritiva em que a sua preocupação é com o aspecto da estratégia até no detalhe do que (no que) essa estratégia vai-se tornar. Por último temos o grupo composto por apenas uma escola, o de configuração. Este agrupa duas faces basilares do fenómeno organizacional: na medida em que, tanto descreve estados da organização e dos contextos que a cercam onde é chamada de configuração; bem como, descreve o processo de geração de estratégias chamada de transformação. São tidas como duas facetas que concorrem na mesma direcção onde a formulação de estratégia torna-se um processo que vai da configuração para a transformação e vice-versa MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL *apud* MARTINS FILHO (2001).

Dois autores desenvolveram o conceito, sendo que Andrews *apud* HAFSI; MARTINET (2008) liderou a linha em que o conceito que se popularizou com a estratégia corporativa de Harvard que se baseava essencialmente nos exemplos tirados das pequenas empresas empreendedoras e a linha desenvolvida por Ansoff *apud* HAFSI; MARTINET (2008) onde se focava nos desafios estratégicos aos quais era confrontada uma grande empresa. Quando se olha para as duas linhas do conceito, pode-se observar que são diferentes, porém o objectivo de “colocar ordem no processo de decisão junto à gestão de topo” é similar HAFSI; MARTINET (2008).

De acordo com HAFSI; MARTINET (2008) o modelo de Andrews tinha dois segmentos, a formulação e implementação em que o primeiro se baseava em quatro aspectos que compreendiam o que poderia fazer, podia fazer, queriam fazer, deveria fazer e estes ligados a integração das actividades da organização e quanto a implantação dava primazia a relação estratégica – estrutura e processo de gestão. Este modelo foi mais popular na América do Norte, pois procuravam um toque de filosofia no seu estilo pragmático. Quanto ao modelo de Ansoff que teve a sua aderência na Europa onde eram mais filosóficos e procuravam algum pragmatismo, tinha o seu foco em cinco aspectos, designadamente os objectivos, os mercados, o vector de crescimento, vantagem competitiva e a sinergia. Estes elementos de forma sistemática guiavam a tomada de

decisão mesmo em situações mais complexas. Ambos os modelos tiveram influência no mundo dos negócios e serviram para definir decididamente a estratégia HAFSI; MARTINET (2008).

No entanto, é consensual que os modelos acima referenciados não foram suficientemente ricos tendo sido incrementados com as ideias da teoria do posicionamento de Porter avançado que o conhecimento do sector (no caso indústria) permitia a escolha de posição competitiva favorável e acrescentando ainda a ideia de cadeia de valor. A esta ideia foi também agregada a perspectiva de recursos sugerida por Wernerfelt (1984). A estas duas outras dimensões foram acrescentadas no esquema estratégico, a contribuição dos dirigentes e a influência da comunidade HAFSI; MARTINET (2008).

Mintzberg (1987) abre o conceito de estratégia para várias visões, as dos cinco P's, onde foca definições distintas do conceito como **plano** – um conjunto de directrizes, um **pretexto** – manobra específica para superar um concorrente, **padrão** – se é um plano de acções essas devem ser realizadas, então o padrão seria o comportamento resultante, **posição** – o ambiente (interno e externo) onde a organização se encontra e **perspectiva** – o conteúdo não consiste apenas na posição, mas a forma como encara o ambiente que rodeia, a forma como é conhecida MINTZBERG (1987).

Já Quinn (1980) serve-se das palavras também utilizadas pelos outros autores como objectivos, políticas, programas para fazer entender a sua definição de estratégia, que segundo o autor trata-se de um padrão ou plano que constitui principais metas, políticas e sequências de acção da organização em um todo coeso. Acrescenta ainda que uma estratégia bem formulada ajuda a organizar e alocar recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes concorrentes QUINN (1980).

Para Porter (1996), estratégia é criar ajuste entre as actividades de uma empresa, ainda que o sucesso da mesma está no fazer bem várias actividades e da integração entre elas. Não havendo ajuste entre elas, não há também estratégia sustentada e há pouca sustentabilidade.

Portanto, as mudanças acima mencionadas, portanto, exigem das organizações o desenvolvimento de estratégias e ainda a capacidade contínua de inovação e adoção. Esta estratégia teve o seu ponto mais alto de desenvolvimento nos anos 80, no âmbito do impulso da reestruturação empresarial, portanto com o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação e dos transportes em que contribuiu para uma maior interacção e integração a nível mundial, CAMARGO; DIAS (2003).

As estratégias têm duas características essenciais: são criadas antes das acções às quais vão se aplicar e são desenvolvidas consciente e propositadamente. Esta ideia é sustentada por várias visões, a destacar em administração, em que considera a estratégia um plano unificado, amplo e integrado, criado para assegurar que os objectivos básicos da empresa sejam atingidos, MINTZBERG *apud* SNYDER; GLUECK (1980).

A estratégia pode, como foi avançado, também ser um pretexto na medida em que uma corporação pode ameaçar expandir a sua capacidade de produção como forma de desencorajar o concorrente a também expandir o seu negócio. Assim sendo, podemos ver a estratégia como um guião orientador para pôr as acções em marcha e como forma de marcar posição no mercado entre concorrentes. Estratégia é o padrão de objectivos, propósitos ou metas, principais políticas e planos para alcançar expressos de forma a definir em que negócio a empresa está ou deverá estar o tipo de empresa que é ou deverá ser ANDREWS *apud* SERRA *et al.* (2014).

De acordo Camargo; Dias (2003) a visão Michael Porter a estratégia é um conceito mais de carácter operacional onde os recursos são adquiridos e utilizados com o fim de tirar melhor proveito das oportunidades e reduzir ao máximo os factores que possam interferir no alcance dos resultados pretendidos. Neste sentido, a ideia de estratégia implicaria a reunião de todos os recursos da organização com fim de alcançar os objectivos a longo prazo, CAMARGOS; DIAS (2003).

Ainda, a estratégia vista segundo Camargos; Dias (2003) é um plano da administração do topo com vista a alcançar resultados alinhados com a missão e objectivos gerais da organização.

Das diferentes (várias) definições sobre estratégia conduzem à uma percepção de se tratar de um processo de administração que implica decisões para a definição de

produtos e os serviços para determinados clientes e mercados e a posição da organização relativamente aos seus concorrentes SERRA *et al.* (2014).

A estratégia não deve ser um plano estanque, deve sim reflectir um objectivo para alinhar decisões que também devem representar escolha inteligente, económica e viável optimizando o uso dos recursos. Acrescentado a isso, os estudos sobre a matéria chamam atenção para o papel da gestão de topo que tem de ter competências pois estas são tão importantes como a estratégia para o sucesso ou fracasso da organização SERRA *et al.* (2014)

Planeamento pode ser visto como um processo que tem como fim melhorar o funcionamento diante de reflexões e decisões. É, portanto, o processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego dos recursos materiais e humanos disponíveis como forma de cumprir com os objectivos dentro dos prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações PADILHA *apud* DALLABONA; DIRKSEN (2009).

Este processo surge diante da necessidade de alcançar os desígnios da clientela a nível das organizações privadas e públicas face as mudanças ocorridas no mundo pela globalização. Portanto, as organizações procuraram encontrar técnicas para apoiar no desempenho aproveitando o potencial humano existente. O gestor tem a função de gerir o planeamento, a organização, a direcção e o controle. Com o planeamento define-se onde se quer chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. DALLABONA; DIRKSEN (2009).

O planeamento tem por objectivo direccionar acções do futuro e as atitudes da organização por meio de uma avaliação da situação actual da organização. Fixa, portanto, metas definindo a direcção que a organização quer seguir em que para tal aquela deve ter uma visão geral (holística) do ambiente interno e externo que vão influenciar na escolha das estratégias. É necessário ter uma atitude empreendedora, atrevida procurando sempre alcançar o sucesso. No caso do sector público é a excelência nos serviços prestados, que é o mesmo que dizer serviços com qualidade, porém observando o menor custo e tempo possível CORRÊA (2007).

Para o sector público a que mais se adequa é aquela que direciona o planeamento ajustando as linhas orientadoras a serem seguidas para melhor eficiência na prestação do serviço público olhando para o interesse social CORRÊA (2007).

Apesar de existirem certas limitações na aplicação do planeamento estratégico em órgãos públicos, uma vez que o objectivo não é o lucro nem busca de vantagens competitivas, e dado que não existe concorrência na forma como é verificada no sector privado, este tem sido amplamente difundido como ferramenta que pode auxiliar na procura de excelência de prestação de serviço ao cidadão visto que passou a estar na agenda do dia SILVA; GONÇALVES (2011).

O propósito do planeamento na administração pública não difere do do sector privado, na medida que aquele também existe com a finalidade de definir objectivos para o futuro e os recursos para atingi-los, para que as transformações que possam ocorrer na organização não sejam fruto de situações/circunstâncias ao acaso, mas sim resultado de decisões e propósitos da vontade de parte ou de todos os funcionários daquela organização. E para este tipo de planeamento, na administração pública, é preciso combinar de forma equilibrada; os objectivos, recursos e estrutura organizacional SANTOS *apud* SILVA; LUNA (2016).

Podem, de acordo com Botelho; Melo (2009), também surgir por via da motivação na adopção de modelos de gestão que permitam fornecer respostas mais rápidas e efectivas a nova ordem social e económica no sector público em responder na crescente demanda por serviços de qualidade.

A elaboração do plano estratégico no sector público segue as mesmas etapas que no sector privado, porém tem de ter em conta alguns princípios por forma a garantir parte do seu sucesso. O planeamento deve ser parte integrante e estar a todos os níveis e sectores da actividade; indicar prazos determinados com as divisões adaptadas à realização dos objectivos pretendidos; existência de flexibilidade o bastante com vista a responder as possíveis contingências para garantir a continuidade e sobrevivência do referido plano; as decisões sobre as acções programadas devem ser tomadas por aqueles que efetivamente as executam SILVA; LUNA (2016).

Deste modo a elaboração do processo de planeamento estratégico consiste, de acordo com Silva; Gonçalves (2011), na elaboração de um documento formal onde

estarão expressos a missão, visão, valores, objectivos e metas da organização, serão, portanto, linhas deliberadas, pois seguirão o planeamento concebido e as acções serão controladas tendo por base o plano.

Ademais, na elaboração de estratégia de forma resumida começa-se por propor (i) uma missão que é definida pelos colaboradores, sucessivamente a (ii) visão, bem como (iii) os objectivos – o que se pretende alcançar, o alvo que a organização deve apontar os seus esforços e metas – ferramenta quantificada com prazo devidamente definidos para superar e atingir os desafios e os objectivos da organização. Há ainda a identificação de pontos fracos, fortes as oportunidades e as ameaças do ambiente quando se faz a análise dos ambientes interno e externo da organização CERTO; PETER *apud* CAMARGO; DIAS (2003).

Assim, a primeira etapa, seria o estabelecimento da visão e missão da organização, que é de forma estratégica traçar o caminho a seguir, onde a organização quer chegar, pensando no futuro do negócio. Assim, a estratégia será o vector orientador da organização para o futuro relativamente as componentes tecnologia-produto-cliente, dos mercados geográficos a conquistar e como se manter nos que já está, que competências construir e aumentar e que tipo de gestão pode desenvolver internamente SERRA *et al.* (2014).

Na perspectiva de outros autores, a definição da visão corresponde aos limites que os principais responsáveis conseguem visualizar dentro de um período de tempo mais longo e uma abordagem mais ampla. Nesta etapa ainda, podem ser identificadas as expectativas dos accionistas, conselheiros e executivos uma vez que a visão orienta o planeamento estratégico a ser desenvolvido e implementado OLIVEIRA *apud* RIBEIRO (2012)

Segue-se a definição de objectivos, aqui transformar-se a missão e visão em objectivos específicos, onde se cria medidas para avaliar o desempenho onde a gestão de topo deve ter criatividade o bastante e focar os resultados que deverão ser alcançados. Nestes objectivos, alguns serão estratégicos, financeiros e outros estabelecidos a níveis mais abaixo do estratégico, o tático e operacional SERRA *et al.*, (2014).

A terceira etapa é a fase em que a estratégia é moldada, onde se define se a organização vai se centrar em um negócio apenas ou se vai optar por crescer em várias frentes, se diversificando. Portanto, nesta etapa, a gestão de topo decide se a organização vai seguir eventuais mudanças naquilo que são as preferências dos clientes, novas condições dos mercados, como fazer crescer os negócios, como ultrapassar a concorrência e por aí adiante SERRA *et al.* (2014).

A trajetória de evolução que o campo da administração estratégica foi fazendo ao longo dos anos mostrou que nos anos 90 ela se tornou mais diversificada, em que se destacaram duas escolas: as de configuração que deu enfoque os processos de estratégia e estágios de desenvolvimento estratégico e as de aprendizagem. As duas escolas podem ser comparadas em duas dimensões, onde a primeira descreve até que ponto o ambiente externo parece ser imprevisível e confuso ou compreensível e controlável. A segunda avalia o grau de racionalidade dos processos internos avaliando o quanto são racionais ou naturais MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL *apud* MARTINS FILHO (2001).

Assim, de acordo com Martins Filho (2001), todas as correntes quando analisam o processo de estratégia associam as suas premissas a questão do ambiente externo versus processos internos estes com um cariz mais ou menos racional ou comum grau maior ou menor de racionalidade.

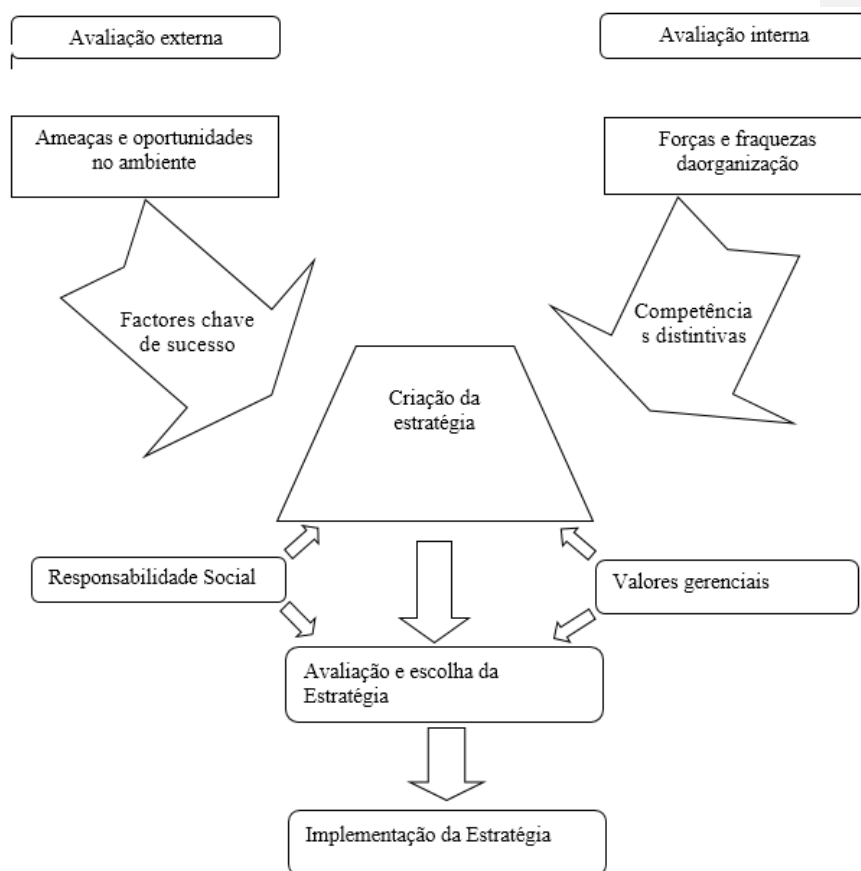
Para que se inicie o processo de formulação de uma estratégia é necessário que se municie de informações preponderantes que provêm da análise do ambiente, onde se destacam duas abordagens: a análise de questões críticas e a análise dos factores externos e internos (análise SWOT) CERTO; PETER (2003).

Os professores Kenneth Andrews e Roland Christensen da *HarvardBusiness School* desenvolveram na década de 70 um processo de avaliação dos ambientes interno e externo que denominaram “análise SWOT” que desde então tem sido bastante utilizado. A ideia, que remonta de um conselho de um dos percursores da estratégia Sun Tzu, é concentrar-se nos pontos fortes, reconhecer as fraquezas, agarrar as oportunidades e proteger-se das ameaças RIBEIRO (2012).

A fase acima referida é realizada tendo em conta ao que Oliveira *apud* Ribeiro (2012) afirma que nenhum planeamento estratégico tem sustentabilidade se a gestão de topo, o grupo responsável pelas macro decisões da organização, não tiverem um

pensamento estratégico e uma noção exacta do diagnóstico da instituição quanto à análise dos seus ambientes externo e interno – onde são verificados e elencados os pontos fortes e fracos no que tange a análise interna e as oportunidades e ameaças relativamente a análise externa.

Figura 1: Processo de planeamento estratégico. Fonte: MINTZBERG et al apud RIBEIRO (2012)



Segundo Ribeiro (2012) é transversal a vários autores que se debruçam sobre o tema em questão que, no processo de planeamento estratégico se inclui a “responsabilidade social”. Factores externos às empresas passaram a influenciar a definição de padrões e práticas de actuação organizacional e esse ambiente dinâmico criou novas exigências às empresas na medida em que os objectivos, propósitos e métodos organizacionais foram modificados ficando mais alinhados com as expectativas da sociedade. Ainda, essas transformações começaram a apontar para estratégias que tinham como objectivo manter um diálogo constante e transparente com a sociedade, por forma a garantir a legitimidade, o crescimento e a sustentabilidade organizacional MINTZBERG *et al*; TAVARES; KAPLAN E NORTON, OLIVEIRA, CERTO e PETER *apud* RIBEIRO (2012).

Aquela análise pressupõe uma capacidade de “sexto sentido por parte de alguns membros de gestão de topo, o que lhe dá alguma vantagem pois ao mostrarem se mais ágeis na forma de pensar geram decisões mais acertadas. Neste processo, usa-se o chamado *benchmarking* que auxilia no readicionar do objectivo do planeamento estratégico para a criação de valor, melhorando, deste modo, a qualidade das projecções RIBEIRO (2012). *Benchmarking*, é um processo que permite analisar outras empresas do mercado, incluindo o aprendizado que estas empresas fazem de melhor. Ou seja, esta ferramenta centra-se na procura de ponto de referência que visam adaptar as melhores práticas do processo à mentalidade e cultura da organização OLIVEIRA *apud* RIBEIRO (2012).

No que se lê como duas formas de compreender o processo estratégico, por um lado a implementação é entendida como a pós-formulação, ou seja, o momento de mobilizar os recursos da organização para se colocar a estratégia planeada em prática. Por outro lado, é vista como um processo emergente, que ocorre a medida que novos elementos surgem e são incorporados no processo estratégico da organização. Entretanto, verifica-se que apesar dos estudos sobre a estratégia estarem bem desenvolvidos, há uma unanimidade na opinião de que há uma maior atenção a formulação em detrimento da execução das estratégias. Assim, persiste um desequilíbrio entre estas duas NEIS *et al* (2015).

De acordo com ANSOFF *apud* NEIS *et al* (2015) debruçou-se em estudos sobre a implementação das estratégias por mais de uma década por reconhecer que se apresenta como uma dificuldade. ACKOFF *apud* NEIS *et al* (2015) outro expoente dos estudos sobre o planeamento estratégico, avança que um plano dessa natureza só será efectivo se a organização for capaz de executá-lo.

Uma vez elaborada a estratégia tendo em conta os elementos acima arrolados, importa concretizar o planeado com a sua implementação tarefa que cabe a gestão de topo e a sua equipa de acordo com THOMPSON; STRICKLAND III *apud* CAMARGO; DIAS (2003).

Portanto, para que o plano seja viável é preciso que tenha um certo grau de apoio de todos na organização, pois é sobre este grupo que o plano vai actuar no âmbito da sua implementação, a gestão de topo e os funcionários de nível intermédio e executivo SILVA; GONÇALVES (2011)

2.2. Implementação de uma Estratégia

Desenvolvida a estratégia, a organização deve converter o pensamento em acção. Diz a literatura que qualquer estratégia impõe o desafio da execução. Assim, coloca-se em prática o que foi decidido e garante-se que os indivíduos terão responsabilidades na execução da mesma NEIS *et al* (2015).

Vistos os aspectos básicos sobre a matéria em análise, portanto, os conceitos, a formulação, é preciso também aflorar e compreender como implementar (tida como a última e das mais importantes) a estratégia.

Antes, porém de analisar os factores que podem influenciar, dificultar essa implementação, onde a importância das pessoas, a cultura organizacional e o papel da liderança têm papéis de relevante importância no processo MINTZBERG (2006), vejamos como se desenrola ou o que é que implica esta fase da implementação.

No processo de gestão estratégica vimos que a implementação é o último passo e considerada talvez, de acordo com alguns autores, a fase mais importante. Vimos que o documento acabado de planeamento estratégico é apenas um conjunto de intenções que por si só não produz acções, mudanças ou rumos visíveis na organização. Para que tal aconteça é necessário ter competências apropriadas, colaboradores motivados, líderes qualificados, sistemas de informação de nível competitivo, estruturas adequadas e sistemas de controlo CERTO; PETER (2003).

Nesta fase da execução da estratégia considera-se o processo de carácter contínuo e constante que, como em algum momento já se disse, cujo tempo é maior do que o da formulação, daí ser considerado mais complexo e mais difícil HOMBURG *et al apud* NEIS *et al.* (2015).

De acordo com JICK *apud* NEIS *et al.* (2015), o esforço do processo de implementação das estratégias é nove vezes maior que o empenho de formulá-la. Portanto, esta fase mostra-se mais complexa do que a própria formulação.

Certo e Peter (2003) descrevem a quarta parte como sendo a fase da implementação/execução da estratégia em que a gestão de topo através de acções põe aquela em prática.

Mesmo o planeamento tendo sido bem elaborado, por si só não é o garante de obtenção de resultados. Estratégias de negócios bem-sucedidas resultam não de uma análise rigorosa, mas de um estado mental particular. A formulação da estratégia é, essencialmente, um processo criativo e principalmente intuitivo, frequentemente aliado a uma mudança brusca. Os estrategistas fazem análises para estimular o processo criativo, para testar as ideias que emergem para trabalhar as suas implicações estratégicas ou garantir a execução bem-sucedida, OHMAE apud SERRA et al (2014).

Assim, a implementação da estratégia pressupõe que se faça um desdobramento dos objectivos estratégicos em acções aos diversos níveis da organização, intermédios e operacionais. Portanto, as necessidades estratégicas de longo prazo são transformadas em objectivos operacionais de curto prazo, monitorados e os resultados medidos para possíveis ajustes e reforços, como forma de executar a estratégia. Ademais, a gestão da organização vai necessitar de um mecanismo de controlo da própria estratégia e dos resultados para verificar se o imaginado segue o rumo pretendido (SERRA *et al.*, 2014).

Já vimos que a estratégia em administração é vista como um plano unificado, abrangente e integrado que serve de base para garantir que os objectivos de uma organização sejam alcançados de acordo com Mintzeberg e Quinn (2001). Temos também presente que o processo de desenvolvimento de uma estratégia tem por base fundamental a formulação e implementação esta última definida com o resultado de uma análise sobre oportunidades externas e as habilidades internas criando um equilíbrio, uma interdependência entre as duas fases e é nesse ponto que reside o sucesso da implementação MINTZBERG; QUINN (2001).

Dada a relação entre a formulação e implementação, há necessidade da existência de uma interdependência entre aquelas duas etapas, indicando que tendo essa visão simultânea consequentemente haverá sucesso na implementação. Pois, ao se formular uma estratégia tendo em mente a execução, antecipam-se os problemas que possam advir no processo de implementação MINTZBERG; QUINN (2001).

Enquanto na formulação da estratégia apenas um grupo escolhido é responsável pela mesma, na implementação todas as pessoas da organização necessitam de ser envolvidas no processo, bem como todas as unidades do negócio e de apoio HANSEN; GUIMARÃES (2009).

A execução é tida como essencial para o sucesso das estratégias, pois representa um processo disciplinado ou um conjunto lógico de actividades ligadas que permite que uma organização utilize a estratégia e a faça funcionar. Sem uma abordagem cuidadosa e planeada para a execução, as metas estratégicas não podem ser obtidas HREBINIAK *apud* NEIS *et al* (2015).

A implementação da estratégia necessita de ser acompanhada de forma sistemática ao longo da sua execução, na medida em que é um processo dinâmico e adaptativo e não uma acção isolada HREBINIAK *apud* HANSEN; GUIMARÃE, (2009).

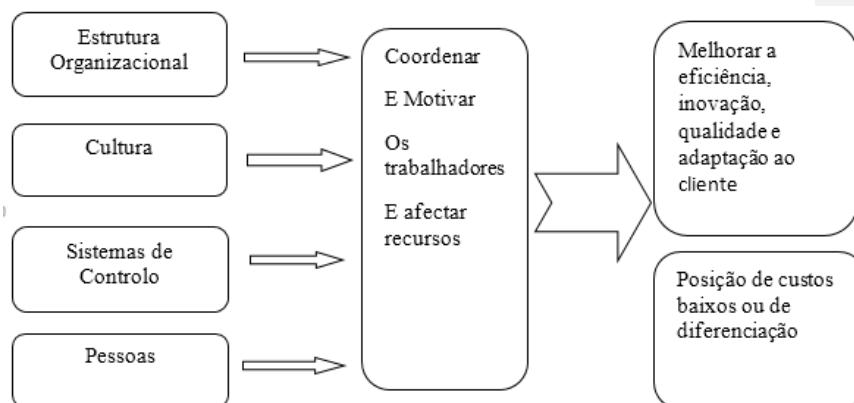
Nesta fase, impõe-se o controlo como forma de aferir se a estratégia está a seguir o curso pretendido, melhoria das competências que suportam a execução da estratégia, se e como os objectivos estão a ser atingidos, e de que forma os recursos estão a ser alocados às actividades críticas à estratégia, envolvimento dos funcionários através da motivação no alcance dos objectivos lançados. Isto é feito através da ligação que se faz entre as recompensas e os resultados alcançados, com a criação de uma cultura organizacional voltada para os objectivos num contexto de sistemas de informação e comunicação instalado. Portanto, trata-se de canalizar todos os recursos da organização no sentido de implementar e executar a estratégia elaborada numa atitude do “fazer acontecer” CERTO; PETER (2003).

Segundo Serra *et al* (2014), as tarefas do dia-a-dia, dificultam a gestão da estratégia, ou seja, o desdobramento da estratégia em objectivos de curto prazo. Estratégias muito complexas com objectivos excessivos dificultam a manutenção do foco, acrescentar o facto da escassez de recursos que já são escassos não bem direccionados.

Os autores avançam ainda quatro factores que a implementação da estratégia deve ter em conta; (i) Estrutura organizacional, (ii) a cultura Organizacional, (iii) Sistemas de Controlo e (iv) as pessoas SERRA *et al* (2014)

Para melhor percepção da lógica dos quatro factores, apresenta-se o esquema seguinte esquema para melhor percebermos a lógica dos quatro factores:

Figura 2: Quatro Factores que a Implementação da Estratégia deve ter em Conta Fonte: SERRA et al. (2014)



Ainda, durante esta fase há necessidade de uma monitoria do impacto de cada acção proposta, onde o papel da liderança é factor decisivo na realização da estratégia, pois a implementação passa a ser trabalho do dia-a-dia na organização HANSEN; GUIMARÃES (2009)

De acordo com Neis *et al* (2015), deve ser tratada como um processo contínuo e constante, uma vez que a sua execução despende mais tempo que a formulação, visto ainda como mais complexo e difícil. A implementação é a etapa mais delicada do planeamento estratégico, pois envolve assuntos organizacionais como: além da liderança (já mencionada), clima organizacional adequado, sistema de incentivos, competência operacional, capacitação e formação.

Como indica Galas; Forte (2005), quando se faz a análise das dez escolas apresentadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel que se debruçaram sobre estratégia, vem comprovar que a fase de implementação da estratégia só muito recentemente teve atenção ao contrário da fase da formulação. Essa abordagem é notada em todas escolas, até na de configuração em que a estratégia é tida como um processo de transformação, no entanto, a importância é colocada mais para a formulação do que na implementação GALAS; FORTE (2005).

Os estudos sobre a estratégia estão bastante desenvolvidos, contudo é possível constatar que ainda existe um desequilíbrio entre a excessiva atenção a formulação da estratégia e uma relativa precariedade na sua implementação NEIS *et al* (2015)

Segundo Galas; Forte (2005) esse foco um tanto desequilibrado na formulação versus implementação leva a que as organizações não tenham grande controlo, informação de como está a ser implementada a estratégia, se as acções desenvolvidas estão de forma efectiva a concorrer para o alcance dos objectivos estratégicos e consequentemente para uma melhoria no desempenho da organização.

BSC, sigla que traduzida significa Indicadores Balanceados de Desempenho é uma metodologia virada a gestão estratégica das empresas. Indicadores balanceados, porque esta metodologia pressupõe que a escolha dos indicadores para a gestão da empresa não deve se reduzir a informações económicas ou financeiras KALLÁS (2003).

Preocupados com a avaliação do desempenho das empresas, o Instituto Nolan Norton na década de 90 liderou um estudo em várias organizações com vista a avaliar o referido desempenho. Partia-se do princípio que os métodos de avaliação tendo por base apenas indicadores contábeis ou financeiros estavam ultrapassados (GALAS; FORTE, 2005).

É dessa motivação que surge o BSC de acordo com os percursores do instrumento Kaplan; Norton (1997), não importa que base filosófica, perspectiva da escola tida em conta na formulação da estratégia, complementa o planeamento na medida em que traduz a missão e as estratégias das organizações em um conjunto abrangente de medidas de desempenho que servem de suporte para um sistema de avaliação e gestão estratégica, o que irá permitir o acompanhamento e avaliação da implementação da estratégia GALAS; FORTE (2005).

Na implementação da estratégia pode-se usar o BSC, uma ferramenta de gestão ampla que traduz os objectivos estratégicos da organização através de um conjunto de indicadores de desempenho, servindo de apoio para um sistema de medição e gestão estratégica, utilizando activos tangíveis e intangíveis. Com esse sistema é possível identificar em que áreas críticas a organização necessita realizar melhorias: se clientes, produtos, processos ou mercados KAPLAN; NORTON *apud* HANSEN; GUIMARÃES (2009).

De acordo com Botelho; Melo (2009) a metodologia BSC foi escolhida entre tantas outras, em certa organização pública, para a implementação da estratégia por se sustentar na medição dos objectivos a serem alcançados e na facilidade de comunicação da estratégia adoptada.

A introdução de instrumentos como o BSC é ainda reforçada pelo aumento de activos intangíveis nas organizações como as de prestação de serviços por exemplo. Portanto, identificar o desempenho da organização considerando os resultados de rentabilidades e custos, bem como indicadores de atendimento das necessidades dos clientes, de eficiência de processos internos e de potencial de aprendizado e crescimento na organização KIMURA; SUEN *apud* GALAS; FORTE (2005).

De acordo com Serra *et al* (2014) alguns estudiosos de estratégia como Kaplan; Norton, a estrutura organizacional é normalmente um elemento importante na implementação, na medida em que esta e os funcionários através da sinergia encontram foco estratégico. Assim, no processo de gestão estratégica, não se deve olhar a organização como um conjunto de departamentos, mas sim olhá-la com visão sistémica e integrativa. Portanto, a estratégia deve considerar quatro factores importantes para o sucesso: estrutura organizacional, cultura, pessoas e sistemas de controlo. SERRA *et al.*, (2014).

De acordo com Kallás (2003), as estratégias não são mais do que meios, escolhas, posicionamento das empresas no mercado com objectivo de alcançar uma situação futura, no entanto, pesquisas mostram que são muito poucas as estratégias que são implementadas com sucesso.

A implementação da estratégia é a fase que precisa ser acompanhada de forma sistemática ao longo da sua execução, uma vez que se trata de um processo dinâmico e adaptativo e não uma acção isolada. A ideia é geral no sentido de que não é suficiente elaborar planos pois eles não se “Auto implementam” há necessidade, portanto, de um acompanhamento sistemático. A má implantação é caminho certo para o fracasso da estratégia e isso pode ser devido à inabilidade da organização em prever e ultrapassar possíveis dificuldades de implementação HANSEN; GUIMARÃES (2009).

No fim das etapas acima descritas, há que efectivar a monitoria, o controlo, avaliar e corrigir os potenciais possíveis desvios. Pois isto pode acontecer uma vez que

o ambiente envolvente pode mudar e a estratégia em jeito de se antecipar deve evoluir ou pelo menos acompanhar a mudança MINTZBERG (2006).

E por se tratar de um processo a execução de uma estratégia, como já foi exposto por vários autores, fazer um plano desta natureza funcionar é um desafio que pode encontrar dificuldades. Questão que será debatida no próximo ponto.

2.3. Principais barreiras à Implementação da estratégia

Como sugere Ribeiro (2012), ainda que se façam todas as considerações, formulações estratégicas, análises e possibilidades, problemas podem ser observados no processo de implementação do planeamento estratégico.

De acordo com Botelho; Melo (2009) após a definição de uma estratégia, o desafio da administração da organização reside em implementar um conjunto articulado de acções que lhe permitirão alcançar um novo salto qualitativo de gestão com efeitos positivos na eficiência administrativa e na satisfação dos clientes ou percepção que a sociedade passa a ter da organização.

Fica evidente segundo Neis *et al* (2015), que por mais que as estratégias tenham sido bem escolhidas e estruturadas, serão objecto de fracasso se não forem efectivamente implementadas. A maior parte das estratégias não têm sucesso pois são mal executadas, entretanto são outros os motivos que aumentam o nível de dificuldade deste processo.

O facto, comum em toda a literatura, de que a elaboração de uma estratégia é tarefa complexa e desafiadora, porém não é o garante de que serão postas em prática as decisões tomadas e certo de que o desempenho será eficaz. Persiste, portanto, o desafio considerado ainda maior de implementar, administrar e superar os obstáculos e resistências às mudanças requeridas.

Segundo Botelho; Melo (2009), a adopção de um novo modelo de gestão consequente da implementação de uma estratégia em organização pública, significou uma mudança da cultura organizacional que envolveu a quebra de fortes paradigmas já cristalizados na organização.

A forma como é tratado o planeamento estratégico leva a que mostre uma realidade de separação entre os processos de elaboração e o de execução, porém a literatura diz que há uma interdependência entre os dois processos uma vez que o primeiro afecta o segundo. A execução da estratégia está ligada não apenas às questões de “por que”, mas também de “como”. Os gestores têm a obrigação de “agir” e também “saber” o que significa focar a acção de qualquer abordagem para a execução da

estratégia. Normalmente, os gestores querem uma indicação pré feita que lhes diga o que fazer e como fazer e sem aquele guião provavelmente as coisas não aconteçam. Deste modo, fica difícil desenvolver um plano de execução RIBEIRO (2012).

O plano acima referido implicaria o desenvolvimento de um programa de mudança que iria abranger todos os níveis da organização, sendo necessário que a gestão de topo liderasse o processo de mudanças, esclarecendo a todos que mudanças eram necessárias ocorrer através de planos de comunicação Botelho; Melo (2009).

Em face do exposto, para uma implementação bem-sucedida, há necessidade de se tomar certas decisões e que resultam da disposição da gestão de topo. Deste modo, deve-se observar acções como coordenação e integração de esforços entre áreas que precisam trabalhar juntas para implementar a estratégia; o comprometimento dos indivíduos e grupos que vão realizar a estratégia e ainda competência técnica e de gestão para avaliar, de resolver problemas e coordenar a implementação das soluções TAVARES *apud* RIBEIRO (2112).

Portanto o processo de planeamento, apenas ele, não é chave para o sucesso. É preciso que tenha o apoio e a participação de todos os membros. Pois é transversal a vários autores que o problema de implementação de estratégias, a dependência directa da habilidade, experiência e valores dos integrantes está muitas vezes ligada a resistência a mudança e conflito de interesse SERRA *apud* DALLABONA; DIRKEN (2009).

A literatura sobre estratégia mais concretamente sobre a implementação relativamente as dificuldades e os factores de sucesso, indica que o levantamento sobre os desafios encontrados no âmbito da execução do método de gestão em discussão é feito em conclusão de muita pesquisa.

As pesquisas mostram, portanto, que o insucesso não está na forma como foram formuladas, mas sim naquilo que é chamado de 4 barreiras: (i) Barreira da Visão – somente 5% do nível operacional compreende a estratégia; (ii) Barreira das Pessoas – somente 25% do nível de gestão possui incentivos vinculados ao alcance da estratégia; (iii) Barreira de Recursos – 60% das empresas não vincula recursos financeiros à estratégia; e (iv) Barreira de Gestão – 85% dos gestores gastam menos que uma hora por mês discutindo estratégia (KALLÁS, 2003).

Um dos autores que muito se debruçou (inclusive tido como dos mais abrangentes) sobre os desafios encontrados na implementação de uma estratégia foi Lawrence Hrebiniak.

De acordo com Hrebiniak *apud* Hansen; Guimarães (2009), as dificuldades de implementar uma estratégia podem de ser de várias ordens como: (i) incapacidade de gerir mudanças ou a resistência a ela; (ii) conflito de poder na medida em que este tem grande influência na organização podendo ser determinante para o que acontece; (iii) comunicação inadequada; (iv) identificação de responsabilidades; (v) estratégia vaga e ineficiente; (vi) falta de comprometimento; (vii) falta de modelo orientador; (viii) falta de clareza na estrutura e no processo; (ix) falta de convicção na execução; (x) falta de incentivos; (xi) recursos financeiros insuficientes; e (xii) falta de apoio da direcção HREBINIAK *apud* HANSEN; GUIMARÃES (2009).

Já para Beer; Eisenstat como descrevem Neis *et al* (2015), elencam várias questões como o estilo de gestão *top-down* ou de não-interferência, a formulação de estratégias confusas e prioridades conflitantes, a ineficiência dos gestores, as falhas de comunicação, a inadequada coordenação entre funções, divisões ou fronteiras e a falta de desenvolvimento dos níveis hierárquicos inferiores que dificultam a execução das estratégias, estes referidos de assassinos silenciosos nas organizações NEIS *et al.*, (2015).

Para que o plano tenha sucesso é preciso que tenha certo grau de apoio dos beneficiários, apoio administrativo envolvendo a gestão de topo, os níveis intermediários e executivo. A falta de recursos humanos para decisões de médio e longo prazo, instabilidades de várias ordens como política, visão imediatista da gestão do topo, escassa visão dos técnicos de planeamento, o burocratismo dos sistemas administrativos, aliados a rigidez das formulações teóricas para implementação do processo de planeamento contribuem para o insucesso das gestões públicas baseadas em plano de acção de acordo com SILVA *apud* CARVALHO (2008).

Dado que os funcionários actuam de forma directa no sucesso da execução das estratégias, há necessidade de capacitar os Recursos Humanos caso não tenham competências suficientes para o processo de implementação, pois caso contrário a estratégia ficará apenas no papel. A ideia de que o sistema de recompensa auxilia na

implementação de estratégias bem-sucedidas é transversal a vários autores HUSSEY (1996); BOSSIDY&CHARA (2002); HREBINIAK (2006); DYE&SIBONY (2007) *apud* NEIS *et al.*, (2015).

De acordo com Camargos; Dias (2003) para a estratégia ser implementada nas organizações, principalmente as corporativas, tem de ter em conta desafios que requerem um grande esforço da organização, tais como o escolher entre a reduzir a forma defensiva, manter ou aumentar o seu foco corporativo. A definição do melhor método vai ter influência no tempo gasto da implementação, o custo e o processo escolhido.

O planeamento estratégico para além da visão externa, deve também ter uma visão do meio interno para que possa identificar situações internas que possam ser focadas na implementação do planeamento FERNANDES; SANCHEZ (2002).

Todas as organizações têm como intuito alcançar um novo patamar de desempenho, a partir do que se encontram para o desejado. Portanto, o patamar de desempenho desejado é o imaginado pela liderança e sua equipa e é alcançado pela consecução da sua visão. Deste modo, vimos que o planeamento estratégico para uma organização tem como objectivo norteá-la perante os ambientes interno e externo, para que aquela tenha sucesso. Assim, nesse processo vão ser analisados quais os caminhos estratégicos a seguir, materializar onde serão monitorados, avaliados e controlados, SERRA *et al.* (2014).

Estudos revelam que nos E.U.A, nos anos 1990, 70% das empresas falharam na execução das suas estratégias. Foi detectada uma taxa de sucesso muito baixa, na ordem dos 10 a 30%. Porém, outro estudo ainda, revela que cerca de 35% dos investidores têm na habilidade de execução da estratégia mais importante que a própria qualidade sem deixar de lado que, a mesma sendo boa e bem implementada traz melhores resultados SERRA *et al.* (2014).

O papel da liderança é factor decisivo na realização da estratégia, pois sua implementação passa a ser o trabalho do dia-a-dia na organização, onde cada um necessita realizar o seu trabalho correctamente MINTZBERG *apud*, HANSEN; GUIMARÃES (2009).

De acordo com a literatura, os factores que podem dificultar a implementação da estratégia são de naturezas diversas, como as preocupações com as tarefas do dia-a-dia, ou seja, preocupações que podem surgir na gestão diária podem fazer com que a liderança perca o foco dos objectivos traçados ou o facto de as estratégias serem de tal modo complexas que pode tornar impossível de as implementar. Esta falta de foco pode ter influência na alocação dos recursos que já são escassos, sendo utilizados de forma ineficaz NEIS *et al.* (2015).

Os elementos acima elencados, são apelidados de assassinos silenciosos nas organizações. Aqueles actuam nas organizações pela “subcapa”, fortalecendo as barreiras que bloqueiam a execução da estratégia e a aprendizagem da organização, uma vez que os elementos dificilmente são reconhecidos ou direccionados de forma explícita. São considerados os principais responsáveis pelo insucesso da implementação de uma estratégia BEER; EISENSTAT *apud* NEIS *et al* (2015).

A seguir, apresentamos o Quadro 1, com uma síntese das principais variáveis identificadas em nossa revisão de literatura. É dada ênfase, aquelas variáveis voltadas para o objectivo de nosso trabalho, ou seja, a identificação de dificuldades e barreiras no processo de implementação da estratégia.

Comentado [WMD05]:

Quadro 1: Principais barreiras à implementação das estratégias

VARIÁVEIS	OPERACIONALIZAÇÃO	AUTORES
<i>Barreiras</i>		
Estilo de Gestão <i>top-down</i> ou de não interferência	Estilo de Gestão sénior de cima para baixo	M. Beer; R. Eisenstat <i>apud Neis et al</i> (2015)
Formulação de estratégias confusas e prioridades conflitantes Estratégia vaga e ineficiente	Visão e estratégia não traduzidas em acções; a estratégia não vinculada a metas, à alocação de recursos Impossibilidade de mensuração da estratégia	M. Beer; R. Eisenstat <i>apud Neis et al</i> (2015) L. Hrebiniak (<i>apud Neis et al</i> (2015))
Ineficiência dos gestores	Equipa de gestão de topo ineficaz, coordenação deficiente entre funções, negócios e fronteiras. Incapacidade de gerir mudanças	H. Mintzberg; J. Quinn (2001) M. Beer; R. Eisenstat <i>apud Neis et al</i> (2015) L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015)
Faltas de comunicação	Comunicação Vertical muito pobre, baixa comunicação, compreensão ou identificação com a estratégia devido a falta de clareza (distanciamento entre os planeadores e executores)	H. Mintzberg (1994) H. Mintzberg; J. Quinn (2001), L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015), M. Beer; R. Eisenstat <i>apud Neis et al</i> (2015)
A inadequada coordenação	Influência pelo tipo de relacionamento entre profissionais e os seus interesses na estratégia	L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015) M. Beer; R. Eisenstat <i>apud Neis et al</i> (2015)
Falta de desenvolvimento das habilidades de liderança		
Falta de convicção na execução	Vinculada à necessidade de sentimento de pertença a todos níveis de gestão da organização, principalmente ao nível operacional Quando os demais funcionários não compreendem como as suas actividades contribuem para os resultados	L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015)
Falta de modelo Orientador	Inexistência de um modelo de implementação, dificultando uma visão simultânea do planeamento e realização da estratégia o que leva a um desvio no processo de execução	L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015)
Recursos Financeiros insuficientes	Dos itens mais importantes, pois a aprovação deles relativamente à estratégia é condição básica para o início da implementação	L. Hrebiniak <i>apud Neis et al</i> (2015)
Falta de apoio da direcção	Decorrente de uma visão mais imediatista com relação aos resultados do processo de implementação da estratégia	H. Mintzberg; J. Quinn (2006) L. Hrebiniak (2006)
Sistema de incentivos	os sistemas de recompensa ajudam a orientar o comportamento dos funcionários no processo de implementação das estratégias	D. Hussey <i>apud Neis et al</i> (2015)

Fonte: elaborado pela autora a partir das fontes citadas

Quadro 2: Principais desafios na implementação das estratégias

VARIÁVEIS	OPERACIONALIZAÇÃO	AUTORES
<i>Desafios</i>		
Antever problemas que possam surgir no âmbito do processo de implementação da estratégia	No ato da formulação da estratégia deve-se fazer um exercício de como será a execução, antecipando problemas que possam ser enfrentados: através do envolvimento de todos na organização, um papel forte da liderança por exemplo	H. Mintzeberg; J. Quinn (2001) D. Kallas (2003) E. Kaplan; D. Norton (2000)
Necessidade de existência de mecanismos de controlo na fase de implementação acompanhando a execução	Implementação acompanhada de forma sistemática, uma vez que se trata de um processo dinâmico e adaptativo e não uma acção isolada; elaborar controlos efectivos e mecanismos que proporcionem <i>feedback</i>	I. Ansoff <i>apud</i> Hafsi, Martinet (2008) L. Hrebiniak <i>apud</i> Neis <i>et al</i> (2015)
Modelos de orientação a execução, gestão de mudanças de forma efectiva, entender como pode se desenvolver	Desenvolvimento de modelos de orientação das decisões ou acções da execução	L. Hrebiniak <i>apud</i> Neis <i>et al</i> (2015)
Proporcionar estruturas organizacionais que estimulem a partilha de informação, a coordenação e definir claramente as responsabilidades	A estrutura deve ser adequada para a implementação da estratégia	L. Hrebiniak <i>apud</i> Neis <i>et al</i> (2015)
Estimular a estrutura organizacional que partilhe a informação	A cultura organizacional deve suportar a estratégia. Envolvendo todas as pessoas, desenvolver mecanismos de retorno, utilizar a liderança focada na execução (tendo como actividade diária o acompanhamento da execução)	H. Mintzberg; J. Quinn (2001)
Implantação do Modelo de Gestão Estratégica (MGE) com base no BSC	Através das barreiras e problemas que possam existir para execução da estratégia, a implantação do BSC tem por base um estudo para identificar factores que possam ter interferido positiva ou negativamente na implantação do MGE	R. Kaplan; D.Norton (2006)

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos autores indicados

3 – Metodologia da Pesquisa

Este capítulo descreve o percurso metodológico adoptado, fazendo um trabalho no sentido de concretizar a sua validade e confiabilidade com vista ao alcance dos objectivos apresentados.

Quando procuramos o significado de metodologia encontramos, no dicionário da língua portuguesa, que é uma palavra derivada de “método”, do latim “*methodus*” cujo significado é (i) conjunto de regras ou princípios empregados no ensino de uma ciência ou arte; (ii) parte da lógica que estuda os métodos das diversas ciências; e (iii) arte de dirigir o espírito na investigação da verdade.

Para Demo (1995) metodologia é o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer ciência. Enquanto Gil *apud* Andrade (2001) define método científico como conjunto de procedimentos intelectuais e técnicas adoptadas para se atingir o conhecimento.

No entanto, deparámo-nos com uma distinção entre método e técnica, sendo que método é um traçado das etapas fundamentais da pesquisa, enquanto a palavra técnica significa os diversos procedimentos ou a utilização de diversos recursos peculiares a cada objecto de pesquisa, dentro das diversas etapas do método RUIZ *apud* ANDRADE (2001).

Assim, o referencial teórico que suporta esta pesquisa procura evidenciar as vertentes a volta da temática pela seguinte sequência: apresentação do conceito e importância do planeamento estratégico, passando pelo processo de elaboração de planos estratégicos, descrevendo as questões sobre a implementação de um planeamento estratégico bem como os desafios, barreiras a essa implementação.

Nessa esteira, de forma lógica, faz-se um esforço de apresentar um sumário da forma mais completa possível, por forma a dar a conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se faz sobre determinado facto ou fenómeno LAKATOS; MARCONI, OLIVEIRA *apud* RIBEIRO (2012)

3.1. Estratégia e Método de Pesquisa

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa que adota a estratégia de abordagem qualitativa uma vez que se pretende compreender e descrever os desafios e barreiras que a IGF encontra para implementar as suas estratégias.

De acordo com GUNTHER (2006), a pesquisa qualitativa deve ser aberta já que obedece a métodos e técnicas não padronizados, porém esses métodos devem estar sempre sob controlo. Objecto de estudo aqui é chamado o princípio de *Gestalt*, segundo o qual o objecto de estudo central no indivíduo. Portanto, na pesquisa qualitativa o ponto de partida do estudo deve estar centrado no problema. Aqui vale a máxima o facto de “o todo é maior que a soma das suas partes” não significa que se pode focar em “apenas” uma parte. Esta abordagem é também viável quando o fenómeno em estudo é complexo, de natureza social e de difícil quantificação, LIEBSHER *apud* FREITAS; JABBOUR (2011)

Existem algumas vantagens inerentes à abordagem qualitativa a saber: a profundidade e a abrangência das evidências obtidas e trianguladas através de múltiplas fontes como entrevistas, observações, análise de documentos dando oportunidade de o pesquisador ter acesso a informações no ambiente informal que se fosse com a abordagem quantitativa dificilmente teria o mesmo resultado, FREITAS; JABBOUR, (2011).

Sendo que se trata de uma análise qualitativa o método de estudo de caso é o mais indicado FREITAS; JABBOUR, (2011). O estudo de caso é um modo de pesquisa empírica que investiga fenómenos contemporâneos em seu contexto real, quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão bem definidos YIN *apud* SANTOS GALAS; ARRUDA C. FORTE (2005)

Classifica-se ainda, como uma pesquisa do tipo descritiva, exploratória procurando o entendimento do fenómeno como um todo na sua complexidade de acordo com Freitas e Jabbour (2011) e busca descrever as características de determinado fenómeno e estabelecer possíveis relações entre variáveis SANTOS GALAS, ARRUDA

C. FORTE (2005), bem como prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o problema de pesquisa em questão, uma vez que se procura verificar as dificuldades, desafios de implementação do plano estratégico na Inspeção – Geral de Finanças tendo-se em conta que cada plano é único e inerente a missão, visão, valores, crenças e objectivos estratégicos de cada organização RIBEIRO (2012).

Como já foi referido, o método será um estudo de caso único, pois pretende-se estudar o fenómeno através de observação e interacção com vista a conhecer como funciona a estrutura que lhe envolve. De acordo com Yin (2005), um estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real.

A pesquisa qualitativa interessa-se com a percepção da realidade. Preocupa-se em apreender os factos e fenómenos e não meramente registá-los e descrevê-los. O tipo mais comum de pesquisa qualitativa em ciências sociais é o estudo de caso CASTRO, (2003).

Segundo os vários autores estudados por Freitas & Jabbour (2011), que se debruçam sobre a matéria, tratando-se deste tipo de estudo o objectivo é reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre o fenómeno salientando o seu contexto sem deixar de lado a representatividade, porém dando enfoque a compreensão da dinâmica do contexto real e envolvendo num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos com intuito que se permita o seu conhecimento de forma ampla e detalhada PATTON, LLEWELLYN; NORTHCOTT, EISENHARDT *apud* FREITAS; JABBOUR (2011).

Estudo de caso é segundo Castro (2003), uma categoria de pesquisa cujo propósito é o estudo de uma unidade empírica que se analisa profundamente. Visa o exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação particular. Os estudos de casos organizacionais são exemplos desse tipo de estudo CASTRO (2003).

Segundo a literatura, temos que como estratégia de pesquisa este método de estudo de caso pode ser usado para diferentes fins nas pesquisas da área de administração. Deste modo, destacam-se as vantagens na condução deste tipo de estudo que residem no (i) aumento da compreensão e do entendimento sobre os eventos reais contemporâneos, acrescido da abertura de espaço para descrição; (ii) teste de uma teoria

existente; e (iii) o desenvolvimento de uma nova teoria, FREITAS & JABBOUR (2011).

Sendo que o presente estudo será realizado numa organização inserida na administração pública e que visa um maior entendimento e compreensão de um evento real e contemporâneo, a estratégia e método escolhido, mostram-se bastante convenientes.

3.2. Unidade Empírica de Análise:

Trata-se de um estudo de caso. A partida um caso único e longitudinal, isto é, estuda o caso em um período de tempo. Diz-se a partida, pois ao longo da análise do projecto podem surgir outras ramificações a pesquisa que podem indicar que se faça uma revisita como resultado de descobertas que podem surgir durante a recolha de dados, de acordo com a literatura sobre as matérias indica que pode acontecer YIN (2005).

Ainda nesta linha, indica-se que a definição da unidade de análise está relacionada à forma como se define as questões iniciais da pesquisa. Sendo que neste trabalho se pretende observar quais os desafios, barreiras que a IGF enfrenta para implementar os seus planos estratégicos. A unidade de estudo seria a IGF, em particular o departamento responsável pela área de planeamento.

Quando se trata de um estudo de caso (seja ele único ou casos múltiplos) é relevante descrever e tipificar cada unidade empírica objecto de estudo e explicar as razões de sua escolha para o estudo. Isso porque o método torna-se muito mais importante quando a escolha recai sobre casos típicos, ou que tenham uma singularidade que respeita o seu estudo CASTRO (2003).

A IGF é uma instituição do sector público moçambicano que, a semelhança de algumas no seu contexto e de outras tantas no contexto internacional, tem se servido da ferramenta de planeamento estratégico como forma de ter um instrumento orientador para o alcance dos seus objectivos previamente traçados. Assim, com este estudo pretende-se e escolheu-se a referida organização para analisar quais são os grandes

desafios que uma instituição como esta, no referido contexto pode ter para implementar as suas estratégias.

De acordo com Yin (2005), são muitos os pesquisadores pouco crentes nesta estratégia de estudo. Porém, apesar das limitações que se avança sobre este tipo de estudo, este é o método mais indicado para conhecer de forma profunda tudo de determinado fenómeno em organização.

De acordo com Stake *apud* Ventura (2007), nem tudo pode ser considerado um caso, pois caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas.

Assim, estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido como uma metodologia ou como uma escolha de um objecto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações VENTURA (2007).

Ainda, de acordo com Yin *apud* Santos Galas; Arruda C. Forte (2005), um caso corresponde a uma unidade de análise, que pode ser um evento, uma entidade, um indivíduo, uma decisão, um programa, um processo de implantação de alguma coisa em uma organização ou uma mudança organizacional. Desta forma enquadra-se bem a unidade de análise desta pesquisa – as barreiras e desafios da IGF na implementação dos Planos Estratégicos

3.3. Estratégia de Colecta de Dados

Para efeitos de recolha de dados para a presente pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos, aliás, como a literatura recomenda: levantamento documental, entrevistas pessoais em profundidade com aqueles que conhecem profundamente a rotina, sem deixar de lado outras opiniões da própria organização e ainda a observação directa e sistemática.

O procedimento de recolha de informações sobre determinado tema científico baseado na entrevista, é com o objectivo de dar informação importante sobre objecto de pesquisa em que se pode fazer a uma única pessoa ou a um grupo delas, FREITAS; JABBOUR (2011).

Foram conduzidas entrevistas com os funcionários da instituição que conhecem a rotina da organização e que normalmente participam de forma activa na formulação da estratégia e são simultaneamente gestores que têm em conjunto com os outros funcionários um papel na execução da estratégia desenhada, saber quais os desafios que enfrentam e o que podiam alistar como dificuldades. Foi também ouvido um grupo de funcionários que não faz parte do grupo restrito que elabora a estratégia, porém conta-se com ele para executá-la. Assim, pôde-se perceber como o processo é visto por aqueles que estão fora da sua elaboração.

Importa realçar que do total dos funcionários que acordaram em fazer parte da amostra concedendo a sua opinião sobre os factos de como decorreu o processo de formulação e implementação do PE 2009-2013 da IGF, dois já não faziam parte do quadro do pessoal da organização (estando em outras organizações públicas como o Banco Central) e outros dois, embora ainda parte do quadro, não se encontram fisicamente no edifício (estão a desenvolver uma plataforma informatizada para o processo de auditoria em outra unidade do MEF). Isto implicou que concedesse o seu testemunho por meio de correio electrónico.

Também, foram utilizados dois tipos de entrevista, a de forma espontânea que segundo a literatura auxilia o pesquisador a saber dos chamados respondentes-chave os factos relacionados com o assunto em questão e a sua própria opinião sobre determinados eventos. E a entrevista focada que mantendo o mesmo carácter informal da anterior segue, no entanto, um conjunto de perguntas (roteiro de entrevista) que se originam do protocolo do estudo do caso (YIN, 2005).

Manzini (1990) faz referência à entrevista semi-estruturada em que está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Pois de acordo com o autor, neste tipo de entrevistas podem

surgir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Relativamente a estrutura do roteiro da entrevista, a literatura avança que pode ser por perguntas ou por *itens*. De acordo com Manzini (1990), a formatação do roteiro por meio de tópicos não garante que o pesquisador formule adequadamente as indagações no momento da entrevista. Portanto, a construção do roteiro por meio de perguntas, parece ser o meio mais indicado para colectar informação e uma forma de adquirir segurança naquilo que é pretensão pesquisar MANZINI (1990).

Ademais, tendo-se elaborado o roteiro por meio de perguntas, há a possibilidade de analisar as mesmas antes da colecta e assim descobrir as imperfeições do roteiro e das perguntas, pode também representar um treino no sentido de saber e ter consciência sobre o tipo de pergunta que é possível apresentar ao informante no momento da entrevista. A partir de um roteiro bem elaborado, a possibilidade de acertar nas intervenções pode aumentar MANZINI (1990).

É aconselhável a utilização de outras técnicas, como análise de documentos que podem fortalecer e valorizar as evidências de outras fontes, YIN (2005). Nesta ordem de ideias, em técnica de abordagem de dados qualitativos, podendo ser também utilizada para agregar valor a informação já recolhida em outras fontes, podem ser utilizados no sentido de disponibilizar ao pesquisador dados adicionais para melhor compreender o problema em pesquisa GODOY *apud* FREITAS; JABBOUR (2011).

Foram pesquisados documentos relativos a formação da estratégia, portanto os planos estratégicos dos anos 2006-2010 (que teve uma interrupção em 2009), 2009-2013 e foi referenciado o 2014-2018. Os documentos de avaliação, relatório sobre o seminário de planeamento participativo de Agosto de 2008, bem com a avaliação da estratégia traçada para os anos 2009-2013. Serão também vistos outros instrumentos de gestão da organização como planos e relatórios progressos dos anos em análise e ainda instrumentos legais.

De acordo com Yin (2005), em um estudo desta natureza há necessidade de uma triangulação das informações por forma a corroborar a entrevista com informações de outras fontes. Este é um critério que aumenta a credibilidade e confiabilidade dos resultados, ou seja, colectando os dados de várias fontes e várias perspectivas cruzando

uma fonte e outra só fortifica e melhor sustenta a constatação feita, FREITAS; JABBOUR (2011).

Neste contexto, elenca-se também a técnica de observação directa que dá ao pesquisador a oportunidade de registar os acontecimentos em tempo real e de retratar o contexto de um evento, e ainda coloca o pesquisador dentro do contexto em estudo para compreender a complexidade. Os procedimentos podem ser formais ou informais, onde na perspectiva formal se desenvolve protocolos de observação para avaliar a incidência de certos tipos de comportamentos durante determinados períodos de tempo no campo, onde se inclui observação de reuniões, trabalho na organização. Na perspectiva informal e dirigida, focada somente no objectivo de observar os objectos, comportamentos e factos de interesse para o problema da Pesquisa, YIN (2005).

Este ato de observação vai produzir de forma informal algumas informações que vão constituir evidências que provavelmente na análise dos documentos (arquivos ou produto das entrevistas) não foram percebidos. Porém, de acordo com Freitas; Jabbour (2011) ao utilizar esta técnica o pesquisador deve ser sigiloso com as pessoas das quais obteve as informações.

3.4. Estratégia de Análise de dados

Das últimas etapas, também considerada das mais difíceis da pesquisa em estudo de caso, consiste em examinar, categorizar, tabular e reconhecer os elementos de prova, mantendo o modelo conceptual e as proposições iniciais do estudo como referências. Os autores avançam que em estudos de caso, não há um formato específico ou padrão, mesmo que esta fase represente o epicentro da construção da teoria e que mesmo sendo a etapa mais difícil é, porém a menos codificada do processo FREITAS; JABBOUR (2011).

De acordo com Gunther (2006) a variedade de análise de dados corresponde à também variedade de colecta embora não exista uma relação directa entre as mesmas. São, portanto, mencionadas várias formas de analisar dados em pesquisa qualitativa e aliado a essas, acrescenta-se o uso de recursos computacionais.

São indicadas estratégias de análise em que, (i) a primeira consiste na transcrição muito fiel dos dados evidenciados que são organizados e enviados aos entrevistados para confirmação; (ii) a segunda é a descrição detalhada das evidências colectadas, em que nesta fase já é possível identificar os dados e informações relevantes para a pesquisa; (iii) a terceira será, uma análise com base no referencial teórico, de onde serão identificadas as convergências e divergências da literatura uma vez que só dados não são suficientes é preciso fazer uma articulação com o quadro teórico apresentado e os pressupostos que orientam a pesquisa FREITAS; JABBOUR (2011).

A observação participante decorre do facto de a pesquisadora ser parte integrante da organização e na época da elaboração da estratégia em análise participou de forma activa, integrado no processo de implementação. Este tipo de observação de acordo com Gil *apud* Ribeiro (2012), é essencialmente contacto directo do pesquisador na realidade de vida do alvo observado com o objectivo de obter informações sobre a realidade dos actores sociais em seus próprios contextos.

O ponto seguinte, apresenta os resultados onde se fez uma discussão do colectado com o enunciado na literatura de acordo com técnicas metodológicas.

4. Descrição e Análise dos Dados

Conforme descrito no ponto da estratégia de análise de dados, a apresentação e discussão dos resultados deste estudo tiveram como ponto de partida o que foi elencado como objectivos específicos deste estudo como caminho para chegar ao objectivo geral e analisar quais são as barreiras que um organismo da administração pública moçambicano enfrenta no processo de implementação de uma ferramenta de gestão como planeamento estratégico.

Foram, desta feita, apresentados os resultados (conteúdos) obtidos nas entrevistas com os gestores (nível topo e intermédio) bem como, técnicos da organização e posteriormente promovida uma discussão do apurado nas entrevistas com o referencial teórico sempre tendo como referência a pergunta de partida do trabalho.

De acordo com Vergara (2007), a análise de conteúdo tem a ver com a compreensão e interpretação sistemática de mensagens, informações sobre determinado tema em pesquisa. Bardin *apud* Ribeiro (2012), indica-nos que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações que tem por objectivo descrever o conteúdo das mensagens.

Segundo, Bardin *apud* Campos (2004), a análise de conteúdo configura-se em conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo de mensagens.

Desta forma, foram apresentados os conteúdos manifestos através da transcrição do dito pelo entrevistado.

Importa trazer para dar a conhecer o perfil dos entrevistados que representam a amostra, através de alguma informação sabida como: cargo, tempo na instituição, tempo na função como gestor e escolaridade. As características que compõem o perfil estão dispostas na tabela 1.

Tabela 1: Características dos entrevistados

Cargo	Tempo na instituição	Tempo na função	Escolaridade
Directora de Serviço (Área do negócio) (B)	22 anos	2 anos	Licenciada
Directora de Serviço (Área do negócio) (A)	16 anos	2 anos	Mestre
Chefe de Departamento (Área do negócio) (C)	14 anos	2 anos	Pós Graduado
Chefe de Departamento (Área do negócio) (D)	14 anos	2 anos	Pós Graduado
Chefe de Repartição (ex-administração e Finanças) (E)	26 anos	14 anos	Licenciado
Técnico Superior (ex- Chefe de Departamento – Área transversal) (F)	20 anos	8 anos	Licenciado
Técnico Superior (G)	10 anos	10 anos	Licenciada
Técnico Superior (H)	6 anos	6 anos	Licenciado

Fonte: Elaborado pela autora

4.1. Panorama da Estratégia da IGF

De acordo com a informação analisada na fonte documental, indicam que a elaboração do Plano Estratégico (PE) 2009-2013 foi motivada:

Primeiro no sentido de a organização fazer face aos muitos desafios (alguns novos) que lhe eram apresentados. A IGF como o Órgão de Controlo Superior Financeiro do Estado e com a função de supervisionar o Subsistema de Controlo Interno (SCI), constituindo uma enorme responsabilidade, uma vez que as actividades e as abordagens têm que ser coordenadas de modo a promover a melhoria da qualidade do SCI;

A IGF pretende estabelecer-se como um órgão de auditoria interna que adira totalmente às normas internacionais, desenvolva competências na área de auditoria informática e introduza procedimentos para certificação de auditores internos em Moçambique para promover a qualidade da actividade de auditoria. Ao fazê-lo, as acções da organização estariam a contribuir para uma maior transparência (incluindo o combate à corrupção) no Governo de Moçambique (in PE, 2009-2013)

A elaboração do referido PE foi realizada tendo por base documentos como:

- ✓ Plano de Acção para a redução da pobreza absoluta (PARPA II);
- ✓ Plano Estratégico 2006-2010;
- ✓ Relatório do seminário LFA;
- ✓ Avaliação do Clima Organizacional da IGF;
- ✓ Avaliação da Adesão da IGF às Normas Internacionais

4.1.1. Análise Interna da Organização

Análise do Risco

Após o levantamento que se efectuou dos riscos e a sua avaliação em relação aos objectivos estabelecidos e as metas a alcançar, concluiu-se que o que poderia contribuir de forma negativa o desenvolvimento das actividades da IGF estaria ligado ao financiamento, Recursos Humanos e Tecnologias de Informação.

Análise do Estágio actual com Base no Estudo do Clima Organizacional

No geral foi apurado um nível de satisfação baixo. No entanto, encontrou-se como pontos fortes da organização: (i) Trabalho em equipa; (ii) competências e (iii) imagem e identidade organizacional.

Como pontos fracos: (i) recompensas e reconhecimento; (ii) Ambiente de trabalho e (iii) estrutura organizacional.

Aos aspectos positivos, salienta-se: (i) Disciplina e organização no local de trabalho; (ii) disponibilidade para trabalhar e (iii) gosto em trabalhar na IGF. Foram também identificadas áreas críticas a elencar: (i) incentivos à inovação; (ii) Flexibilidade da estrutura vigente para fazer face a mudança (iii) Indicadores de gestão; (iv) Processo de trabalho; (v) Condições de trabalho; (vi) Equipamento Informático; (vii) Instalações; (viii) Mecanismos de promoção e (ix) Formação proporcionada pela organização.

Cadeia de Valor e Estrutura Organizacional

Foram definidos três grandes grupos de processos da cadeia de valor, nomeadamente:

Processos primários: os que criam directamente valor acrescentado aos beneficiários dos produtos e serviços oferecidos pela organização

Processos de Suporte aos Processos Primários: aqueles que suportam directamente a realização dos processos primários e geram directamente valor a realização dos processos primários e geram indirectamente valor acrescentado para os beneficiários.

Processos de suporte à Organização: aqueles que suportam a execução dos restantes processos e que geram directamente valor para os beneficiários.

A introdução dos processos devidamente definidos sugeria a redefinição e um reajuste da estrutura organizacional vigente. Tanto assim que, das fraquezas identificadas no processo de formulação estratégica suscitou que se previssem actividades a realizar com vista a esse registo entre o intervalo 2009-2013.

Objectivos geral e estratégicos

Foram também elaborados os objectivos referidos em epígrafe, que de seguida se elenca, inspirados na filosofia (slogan) estabelecido para a ***“Promoção de uma boa Governação e melhoria da eficiência na gestão dos fundos públicos com vista à concretização dos objectivos do Governo”***

- Melhorar a qualidade do processo de auditoria e de outros serviços prestados pela IGF de acordo com as boas práticas;
- Contribuir para o alcance dos objectivos do SCI enquanto parte do SISTAFE com enfoque na coordenação, uniformização de procedimentos, supervisão e apoio ao SCI;
- Contribuir para as melhores práticas na governação através de acções preventiva, comunicação e promoção da imagem da IGF;
- Aperfeiçoar o processo de planificação, monitoria e reporte das actividades;
- Assegurar o desenvolvimento de uma estrutura de gestão eficiente;
- Implementar uma política adequada de qualificação, motivação e fidelização dos recursos humanos

Para cada objectivo acima elencado foram também desenvolvidas actividades a serem realizadas com vista a atingir os objectivos estratégicos PE (2009-2013).

4.2. Motivações para a implementação do plano estratégico na IGF – “Pesquisa de Campo”

A partir deste ponto se inicia a análise de conteúdos, recolhidos dos relatos dados pelos entrevistados. Esta análise far-se-à por temas como forma de ajudar a compreensão dos factos apresentados.

Campos (2004), nos indica que das mais básicas e importantes acções do pesquisador é a escolha de unidades de análise e neste tipo de estudos (qualitativos) o investigar é orientando pelas questões de pesquisa a serem respondidas.

Assim sendo, os temas têm por um lado de responder à pergunta da pesquisa e por outro lado ir respondendo o rol de objectivos elencados logo no início do trabalho, sem deixar de lado as questões que de forma explícita ou latente (detectada como observadora participante) foram transversais aos entrevistados.

Aquelas unidades de análise incluem palavras, sentenças, frases, parágrafos ou um texto completo de entrevistas (...) das várias opções de escolha dos recortes a serem utilizados. Mas percebemos um interesse maior pela análise temática (temas), o que nos leva ao uso de definições, frases ou parágrafos como unidades de análise CAMPOS, (2004)

O tema é, portanto, compreendido como escolha própria do pesquisador, vislumbra através dos objectivos da sua pesquisa e indícios levantados do seu contacto com o material estudado e teorias embasadoras, classificadas antes de tudo por uma sequência de ordem psicológica, tendo comprimento variável e podendo abranger ou aludir a vários outros temas CAMPOS (2004)

Durante o tratamento dos dados, de acordo com CÂMARA (2013) surgem conceitos que dão um sentido de referência geral, aqueles derivam da cultura estudada e da linguagem dos entrevistados. Assim, quando se descobre um tema nos dados, é preciso comparar enunciados e acções entre si para ver se existe um conceito que os unifique.

Na análise dos conteúdos de acordo com alguns autores, Câmara (2013) diz que os dados podem passar por uma arrumação em jeito de codificação que consiste na classificação de elementos de um conjunto, por diferenciação e, depois, por reagrupamento segundo o gênero (analogia).

Em matéria de interpretação de dados, aconselha-se a necessidade de voltar de forma atenta aos marcos teóricos, de acordo com alguns autores que se debruçam sobre a análise de conteúdo, importantes ao estudo em causa porque serão eles que vão dar a consistência e as perspectivas significativas para o mesmo.

De acordo com Câmara (2013), a relação entre os dados recolhidos e a contextualização teórica é que dará sentido à interpretação. Ou seja, as interpretações a que levam as inferências serão sempre no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa verdadeiramente o discurso enunciado, o que querem dizer, em profundidade, certas afirmações, aparentemente superficiais CÂMARA (2013).

Através da conversa ou do conteúdo das entrevistas procurou-se atingir o objectivo específico de compreender quais as motivações, portanto, quais eram os antecedentes da implementação do instrumento de gestão como o PE.

Comentado [WMD06]:

Antecedentes da implementação do instrumento de gestão - PE

De acordo com a directora (A) de uma das áreas de serviço, a ideia de elaborar um plano estratégico surge com o seguinte objectivo de se ter um instrumento orientador

Visto como um instrumento de gestão a longo prazo, a instituição viu como de extrema importância elaborar o PE para servir de guia para nortear, orientar as suas acções, actividades.

Outro entrevistado C, também é de opinião que a implementação do PE foi motivada pela necessidade de um instrumento de gestão, acrescentado a ideia de precisão de uma visão de onde a instituição quer chegar.

A implementação do PE 2009-2013, foi justificada pela necessidade de ter um documento orientador das actividades da IGF, com um horizonte

temporal de longo prazo. Era importante encontrar e perseguir uma visão de onde a IGF pretendia se posicionar em 2013 face aos desafios impostos pelas dinâmicas que se iam sucedendo no âmbito da reforma da administração pública.

Outro entrevistado Técnico de nível superior (H) acrescenta outras motivações da instituição de melhor se posicionar. Pode-se ler aqui, a conquista do seu lugar no mercado como o interlocutor na administração pública moçambicana sobre as matérias de auditoria:

Desenvolvimento institucional da IGF de modo a se posicionar como uma instituição de fiscalização da gestão de finanças públicas moderna e alinhada com os padrões internacionais.

Uma técnica de nível superior (G), que teve uma participação bastante activa na elaboração do plano, seleccionada para fazer parte dos entrevistados traz a luz a questão dos recursos no cerne da questão dos antecedentes da implementação da estratégia 2009-2013, dizendo que foi motivada pela:

Necessidade de redefinir a sua estratégia e melhorar a tomada de decisão em relação a alocação dos seus recursos.

Ainda sobre os antecedentes, as motivações para a implementação do PE 2009-2013 na IGF, boa parte dos entrevistados apontaram para a necessidade da instituição ter as linhas mestres para enfrentar os desafios que lhe era imposto reforçando a sua opinião com o seguinte:

Portanto, na visão institucional é importante ter as linhas mestras da sua actuação e o PE como um instrumento de orientação macro não podia estar a margem dessa visão de uma instituição que pretendia se assumir como entidade de referência e próxima aos padrões internacionais.

A realidade trazida acima através do narrado pelos entrevistados é consentânea com os planos claros da instituição em se posicionar no seu meio (administração pública) de forma destacada trazendo para os seus processos internos um processo de gestão como o PE.

Observa-se assim, o desejo da instituição de a semelhança do que transmitem os teóricos sobre o que motiva a implementação de um PE por determinada organização de acordo com os autores Andrews, e Ansoff *apud* Hafsi; Martinet (2008) que o desejo das instituições é colocar ordem no processo de decisão junto à gestão de topo. Na mesma linha Quinn (1980) que diz, “pretender-se que seja um documento que vai abarcar principais metas, políticas e sequências de acção da organização em um todo coeso”. Acrescentando ainda que aquele “PE bem formulado ajuda a organizar e alocar recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes concorrentes”.

Ainda a definição da estratégia por Mintzberg *apud* Synyder; Glueck (1987) em que a considera “um plano unificado, amplo e integrado, criado para assegurar que os objectivos básicos da empresa sejam atingidos”. Leva-nos para o indicado por Andrews *apud* Serra *et al* (2014) em que o documento é visto pelas organizações como um guião orientador para pôr as acções em marcha e a estratégia como forma de marcar posição no mercado dos seus concorrentes.

Ora, esta foi uma marca em toda linha no que foi dito e transcrito dos entrevistados e quando analisado o que está documentado a volta do assunto, como também se descreve.

De acordo como a informação analisada na fonte documental, indicam que a elaboração do Plano Estratégico (PE) 2009-2013 foi motivada pelo seguinte:

Primeiro para a organização fazer face aos muitos desafios (alguns novos) que lhe eram apresentados. A IGF como o Órgão de Controlo Superior Financeiro do Estado e com a função de supervisionar o Subsistema de Controlo Interno (SCI), constituindo uma enorme responsabilidade, uma vez que as actividades e as abordagens têm que ser coordenadas de modo a promover a melhoria da qualidade do SCI (PE, 2009-2013).

A IGF pretende estabelecer-se como um órgão de auditoria interna que adira totalmente às normas internacionais, desenvolva competências na área de auditoria informática e introduza procedimentos para certificação de auditores internos em Moçambique para promover a qualidade da actividade de auditoria. Ao fazê-lo, as

acções da organização estariam a contribuir para uma maior transparência (incluindo o combate à corrupção) no Governo de Moçambique (in PE, 2009-2013)

4.3. Relativo ao processo de formulação, as etapas adoptadas pela instituição

A análise do processo de formulação da estratégia, de acordo com os objectivos específicos deste estudo (em que descreveu as etapas do processo de elaboração que foram desenvolvidas na IGF) foi com base no expressado pelos entrevistados, no que se apurou na análise documental e comparado com a teoria e ainda o que foi observado na prática pela pesquisadora que participou de forma activa no processo de formulação e era parte na implementação.

A estratégia foi formulada/desenvolvida, sob a facilitação de uma empresa de consultoria, por uma equipa liderada pela responsável do DT (sector responsável pela planificação no período em referência).

Esta fase de elaboração da estratégia foi precedida por um seminário denominado por LFA (quadro lógico), onde a gestão de topo deu a saber aos facilitadores que a organização tinha necessidade de um apoio técnico especializado através de assessores de longa duração para que pudesse absorver o máximo de *know how* nas novas práticas no negócio para enfrentar os desafios e ser parte importante no Governo de Moçambique no sentido de melhorar e promover boas práticas e contribuir para a boa governação no país e ainda melhorar a sua imagem (In PE 2009-2013).

Este desenho do LFA era essencialmente para o projecto que acolhia o apoio técnico especializado, portanto o programa ou plano estratégico para guiar o grupo técnico de assessores de longa duração na organização.

Neste seminário em que participaram técnicos da IGF e *stakeholders* convidados, também se discutiu o desenvolvimento da IGF com uma visão para o futuro e os riscos relacionados e identificaram as áreas que necessitavam de apoio adicional (in PE 2009-2013). Portanto, foi colhida matéria preliminar para que os consultores (que

iriam elaborar o PE) iniciassem o seu papel de facilitadores junto da equipa da IGF que construía a estratégia.

A elaboração da estratégia, pela empresa dos consultores que se referiu acima, iniciou com uma análise interna da organização. Tendo-se realizado a análise de risco onde se fez o levantamento dos possíveis riscos em relação aos objectivos a estabelecer e as metas a atingir, concluindo-se que, o que poderia minar o desenvolvimento das actividades da IGF estaria ligado ao financiamento, Recursos Humanos e Tecnologias de Informação.

Através de um questionário para análise do clima organizacional foi feito o levantamento dos pontos fortes, fracos, as oportunidades e ameaças. Esta análise proporcionou, de acordo com PE 2009-2013, contributos às novas actividades incluindo acções para assegurar um bom ambiente de trabalho, uma estrutura de gestão apropriada e ainda actividades que promoviam a motivação e a participação na IGF.

Posterior ao acima descrito, partiu-se para a definição ou revisão da visão, missão, objectivos estratégicos e específicos. Dos levantamentos realizados através do seminário LFA, análise interna da organização e avaliação do clima organizacional permitiu que se fizesse uma revisão dos processos e estrutura organizacional consentânea ou seja que acompanhasse o processo de implementação do PE. Assim sendo, desenvolveu-se uma nova cadeia de valores a saber:

Foram definidos três grandes grupos de processos da cadeia de valor, como foram apresentados acima no panorama da instituição.

A introdução dos processos devidamente definidos sugeria a redefinição e um reajuste da estrutura organizacional vigente. Tanto assim que, das fraquezas identificadas no processo de formulação estratégica suscitou que se previssem actividades a realizar com vista a esse registo entre o intervalo 2009-2013.

O excerto abaixo narra a opinião de uma Técnica Superior (F), que participou no processo como planeadora, da área do negócio em como se desenrolaram as etapas do processo de elaboração da estratégia:

O processo de formulação da estratégia teve em conta: a análise SWOT – pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças. Revisão da missão e visão,

desenvolvimento de planos de acção. Estabelecimento do orçamento, execução e monitoria.

Outro técnico Superior (G) do sector responsável pela planificação descreve as etapas da seguinte forma:

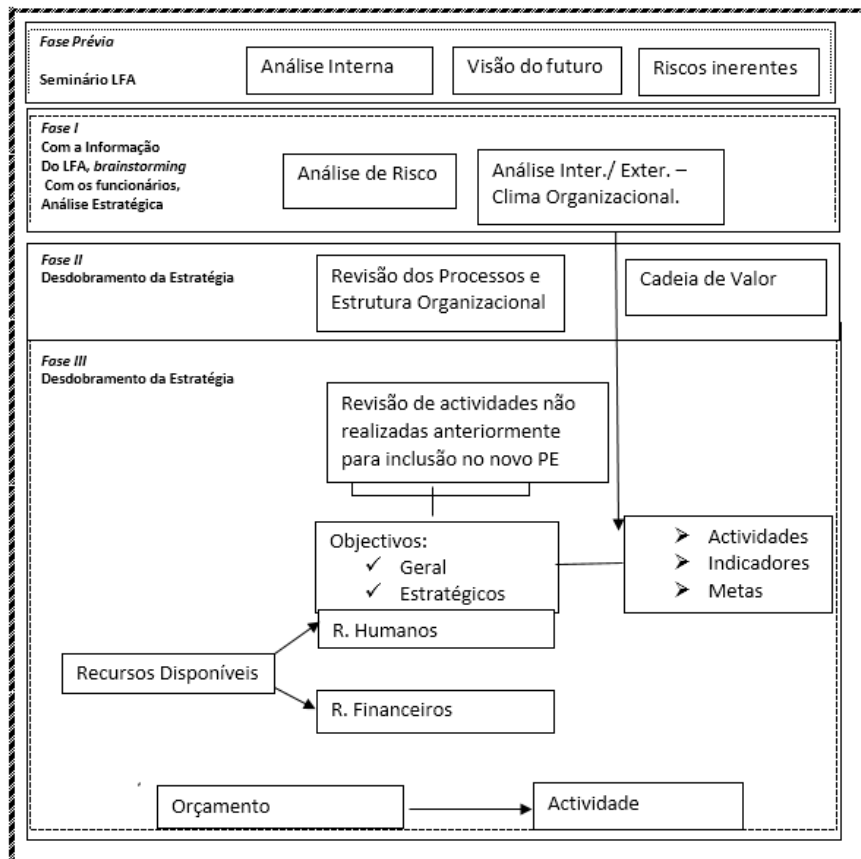
Realização de um estudo do clima organizacional, seminário de planeamento e elaboração do plano com apoio dos consultores.

O trecho abaixo apresenta outra descrição das etapas, onde a directora (A) de uma das áreas do negócio lembra que:

Inicialmente teve que se realizar um seminário que foi orientado por um consultor onde se fez uma análise da instituição, o que se pretendia, quais os ganhos que iria ter com o instrumento seguindo-se a própria etapa de elaboração do instrumento onde dentro desta fase, realizou-se um inquérito para avaliar o clima organizacional através deste exercício partiu-se para uma definição do que se pretendia para a IGF.

De acordo com o narrado pelos entrevistados de quais foram as etapas tidas em conta no processo de elaboração e muito também pelo que colheu da análise documental, podemos desenvolver o esquema apresentado na Figura 3 seguinte:

Figura 3: Etapas no Processo de Elaboração do PE. Fonte: elaborado pela a autora



Fonte: Esquema desenvolvido pela autora através dos relatos, da informação documentada e da observação como participante.

O seminário LFA, onde um especialista reuniu um grupo de funcionários da IGF (entre gestores intermédios e de topo), no sentido de, dentro do debate em torno do objectivo de “construir uma visão comum de desenvolvimento da organização e estabelecer processos e actividades para efectivar essa visão”, poder elaborar um LFA (quadro lógico), portanto uma estratégia de padrões de nível internacional para o projecto de apoio técnico especializado residente na IGF (PCM- *Group BVBA*, 2008).

A equipa de consultores independentes, com também uma equipa seleccionada (entre gestores de topo, intermédios e técnico) iniciou o processo de elaboração do PE. Com a informação obtida no processo do LFA, o grupo de trabalho iniciou com uma análise interna e toda a envolvimento da IGF com base em um estudo do Clima Organizacional, fez-se também uma análise de risco com intuito de avaliar, prever quais os riscos existentes em relação aos objectivos estabelecidos e as metas estabelecidas (PE, 2009/2013).

Através da análise dos resultados da avaliação do clima organizacional, identificou-se os pontos fortes e fracos, os aspectos positivos e as áreas críticas da organização. A análise interna serviu para propor o reajustamento da estrutura organizacional e a revisão dos processos para que a implementação do PE tivesse sucesso. Disso resultou uma nova cadeia de valores na IGF, onde foram definidos os Processos primários, processos de suporte aos primários e à organização (in PE, 2009/2013).

Foram posteriormente definidos os objectivos, em que se subdividiram em geral e estratégicos e por sua vez estes em cascata desenrolaram em actividades, indicadores e metas. Foi avaliada a capacidade de Recursos Humanos (em termos numéricos) e foi associado o orçamento previsto com cada uma das actividades previstas que tinha o seu foco na elaboração de instrumentos, revisão de procedimentos com vista a melhorar o negócio, melhorar o processo de planificação e monitoria, a imagem da organização, uma estratégia de TICs e políticas de desenvolvimento de RH conforme alguns exemplos apresentados no Quadro 3, abaixo:

Quadro 3: Objectivos / Actividades - Metas 2009-2013

1. Melhorar o processo de auditoria
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaborar instrumento para identificar áreas de risco e materialidade ➤ Auditorias com enfoque no na gestão por resultados ➤ Avaliar o sistema financeiro do Estado ➤ Controlar o cumprimento das recomendações
2. Coordenação e uniformização dos procedimentos enquanto Órgão de supervisão do Controlo Interno
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reforçar o subsistema de controlo interno ➤ Aprovar manual de auditoria para o subsistema ➤ Elaborar procedimentos de gestão, coordenação e acompanhamento das acções do SCI
3. Comunicação e promoção da imagem da IGF
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar a Página da Organização e actualizar como informação relevante sobre o seu desempenho, das entidades auditadas e legislação e instrumentos relevantes de gestão, normas e práticas para o negócio ➤ Promover a auditoria interna
4. Aperfeiçoar o processo de planificação, monitoria e controlo
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planos operacionais elaborados tempestivamente, com objectivos e indicadores definidos e ligados aos Recursos financeiros e humanos disponíveis ➤ Relatórios de actividades com avaliação sobre o cumprimento dos objectivos ➤ Implementar um sistema de controlo de actividades que concorra para a responsabilização do cumprimento dos objectivos, aumento da produtividade e melhoria dos resultados ➤ Registo informático de todos os relatórios de auditoria
5. Desenvolvimento de uma estrutura de gestão eficiente
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instrumentos legislativos/normativos para uma estrutura eficiente ➤ Documento interno de definição dos papéis e responsabilidades das várias unidades orgânicas ➤ Estratégia das TIC ➤ Política de gestão integrada das instalações
6. Implementar uma adequada política de qualificação, motivação e fidelização dos Recursos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolver uma gestão integrada dos RH através de acções como aprovação de um novo regime de carreiras profissionais para a área de auditoria, elaboração de um Plano de desenvolvimento dos RH de médio prazo com base em diagnóstico das necessidades de formação, ter em conta a avaliação de desempenho ➤ Avaliação do clima organizacional periodicamente (em cada 2 anos)

Fonte: Plano Estratégico 2009-2013

Analisando o descrito pelos entrevistados, pode-se perceber que houve, como “pontapé” de saída para iniciar o processo de elaboração do plano, reuniões com aqueles tidos como os atores principais para definir o início do processo. Onde reescreveu-se, portanto, a missão, visão e aquilo que são os objectivos da organização, indo de encontro com a teoria que aborda a questão quando se destaca que a missão da

organização representa o ponto de partida, esclarece, portanto, a razão de ser daquela Mintzberg; Kaplan e Norton & Hrebiniak *apud* Neis *et al* (2015).

Vemos também que a organização teve em conta no processo a prática apontada por Certo e Peter (2003), que indicam que o processo de monitoração do ambiente organizacional é utilizado para identificar os riscos e oportunidades tanto presentes quanto futuros que possam influenciar a capacidade de as empresas atingirem metas.

A análise do ambiente externo e interno avançada por Oliveira (2005) em que as organizações devem interpretar as situações à luz de suas oportunidades e ameaças, por um lado, e o colocar em evidência as deficiências e qualidades das mesmas por outro lado traz o posicionamento delas com os seus pontos fortes e fracos no mercado.

A análise acima referida foi orientada a partir da definição do negócio e da missão da organização. A vantagem que tinha como o organismo de controlo com a imagem de braço de apoio do Governo para o controlo e boa gestão da coisa pública aos olhos da sociedade nacional e dos parceiros internacionais de cooperação. Por outro lado, a falta de cooperação e entendimento do seu papel por parte das organizações públicas que não veem com bons olhos a organização (In relatório do PE 2009-2013).

A IGF, assessorada por uma empresa de consultoria como foi avançado, no desenrolamento do planeamento da estratégia trouxe indicadores ligados aos objectivos estratégicos e estes por sua vez ligados as actividades que iriam consubstanciar o alcance daqueles e as metas devidamente traçadas que também iriam contribuir para a gestão do controlo e avaliação.

Houve também um trabalho ou levantamento de nível comparativo com instituições a nível nacional como o TA (controlo externo) que tem algumas semelhanças em termos do negócio e a nível internacional, a IGF-P, com vista a orientar o processo de planeamento estratégico em curso. O que como nos é avançado por Tavares *apud* Silva; Gonçalves (2011), é útil também como guia para que se possa mudar os velhos pressupostos. Quando Oliveira (2005) diz que a análise interna deve tomar como perspectiva outras organizações do mesmo sector de actuação para comparação, mesmo elas sendo concorrentes directas ou apenas potenciais.

São as etapas descritas pelos teóricos que abordam a problemática de definição de estratégias. Desta forma, pode-se entender que a metodologia utilizada no processo do planeamento estratégico na IGF segue no essencial as etapas descritas pela literatura que pautou este estudo.

Os autores Mintzberg e Quinn (2001), alertam, reforçando que não existe um caminho ideal para a criação de uma estratégia a semelhança de não haver um melhor caminho para direcionamento das organizações, uma vez que formas diferentes funcionam em contextos particulares. Assim, sendo pós formulação, é preciso analisar como e o que interveio na implementação na IGF.

4.4. Principais factores intervenientes na implementação do PE da IGF

Este ponto é trazido visando simultaneamente aflorar os intentos descritos nos segundo e terceiro objectivos específicos deste estudo. Onde se indica a intenção de analisar os mecanismos de controlo previstos para avaliar o PE, bem como as barreiras e desafios encontrados pela organização para implementar o instrumento.

Voltando para o narrado pelos entrevistados, passada a fase de elaboração PE, em análise as principais dificuldades encontradas durante o processo de implementação na organização. Um factor destacado de forma considerada transversal aos entrevistados foi a fraca participação e envolvimento dos funcionários.

Ao analisar-se este tema, dado que foram sendo aflorados vários os factos de forma transversal entre os entrevistados, serão expostos através de subpontos iniciando com a questão do envolvimento de toda a organização no momento da execução.

4.4.1. O envolvimento na fase de implementação do PE

Foi uma questão apresentada de certa maneira numa vertente negativa de uma ou de outra forma pelos entrevistados, se não vejamos:

A técnica superior (F) que foi tanto da equipa de planeamento como executora, aponta o seguinte:

Falta de comprometimento das pessoas envolvidas na implementação do PE, resultando no não alcance dos objectivos traçados.

O Técnico Superior (G) da área de planificação, indica as seguintes dificuldades no processo de implementação:

Não apropriação do instrumento pela gestão (do topo e intermédia); não apropriação do instrumento por parte dos técnicos que actuam na área de administração o que concorre por muitas vezes para não priorização, do ponto de vista de vista de planificação financeira, de actividade chaves do PE; dificuldades de articulação entre os departamentos e as delegações regionais para a prossecução das actividades e dos objectivos do PE.

Outra directora (A) de serviço de área do negócio apontou ainda o seguinte:

A questão da comunicação, é segundo a interlocutora, uma das grandes dificuldades a apontar que podem ter influenciado a implementação, pois apesar de ter havido envolvimento da gestão do topo e desta ter procurado passar a mensagem da implementação, esta não foi feita de forma incisiva de tal forma a envolver os demais executores, pois estes é que no fim do dia são os principais atores mais do que ninguém devem perceber a fundo o que se trata, por exemplo porque estão a ser criados os instrumentos e qual a finalidade.

Outro entrevistado (D) dentro da questão da falta de envolvimento aponta as dificuldades da seguinte forma e começa por dizer:

Que acredita ter havido dificuldades indicando que uma das grandes prende-se com a interpretação sobretudo daquilo que são os objectivos e dos indicadores. Diz que o facto de os prazos terem sido definidos pelos consultores sem grande envolvimento dos técnicos (principais actores na implementação) influenciou negativamente.

Esta questão do envolvimento acabou por trazer mais cedo um dos temas abordados de forma directa numa das questões do guião de entrevistas, quando se quis perceber qual era a opinião dos entrevistados relativamente à forma como via a atitude de apropriação, envolvimento da estratégia por parte dos membros da organização.

A Técnica superior (F) afirma que:

Não, ainda não está enraizada no seio dos funcionários a ideia de serem eles próprios condutores do seu futuro, continua a ideia de serem conduzidos por outrem, daí muita apatia e indiferença face ao processo de implementação.

O Chefe de Departamento C frisa que:

Não, retirando os técnicos do departamento responsável pelo planeamento e até os de tecnologias de informação, no geral não houve apropriação da estratégia.

Outra técnica superior (E), esta parte da equipa de planeamento, aponta que:

Não, o pessoal de topo conhecia o PE, mas o da base, pouco percebia do mesmo e dos principais objectivos.

É notória a ideia em todos os entrevistados de que estratégia traçada para ser implementada, não era propriedade de um todo. A falta de comunicação é apontada como uma barreira para espalhar a informação e no caso dar a conhecer o instrumento e os seus propósitos.

O Chefe de Departamento C diz:

Os planeadores e executores estão desajustados, a questão da comunicação não está alinhada e, portanto, os funcionários no geral não se apropriam da estratégia pois não percebem do instrumento na essência, assim não se podem apropriar.

O narrado anteriormente abre espaço para trazer o próximo ponto que ajuda a ter uma ideia sobre como se vê o aspecto da comunicação neste processo.

4.4.2. A comunicação e o papel da liderança no processo de implementação do PE

Os conteúdos sobre a matéria em debate indicam que a comunicação ou a falta dela é uma das dificuldades enfrentadas em um processo de implementação de estratégia, assim como aquela, as competências das lideranças em vários quadrantes e principalmente na coordenação de um processo semelhante em que se observam algumas mudanças na forma de estar da organização.

Abaixo, no Quadro 5 elencam-se elementos considerados importantes para estabelecer comunicação. Contextualizando teoricamente o que pode dificultar uma boa implementação de estratégia, de acordo com o plasmado no Quadro 1, podemos encontrar a questão da comunicação (ou a falta) como uma das identificadas. Assim, como descreveu Kotter *apud* Ribeiro (2012), entre vários elementos a serem considerados nesse acto, o tempo e a energia necessários para uma comunicação eficiente estão directamente relacionados à clareza e simplicidade das mensagens e de acordo com alguns parâmetros.

Ora, ao longo dos relatos, durante as entrevistas com os elementos da instituição em análise, percebe-se que a comunicação não é de todo uma ferramenta muito utilizada, de uma forma que se possa considerar elemento parte da cultura da organização quer através de reuniões (as sectoriais, só há relatos das grandes com os elementos da direcção) ou mesmo de instrumentos como boletins internos (inexistentes) ou panfletos como indica o quadro 4 abaixo:

Quadro 4: Elementos-chave para a comunicação eficiente

Elementos – chave	Procedimentos
Simplicidade	Todo jargão e linguagens técnicas devem ser eliminados
Metáforas, analogias e exemplos	Uma imagem verbal vale mais do que mil palavras
Fóruns múltiplos	Grandes e pequenas reuniões, memorandos e informativos, interação formal e informal – tudo isso é eficiente para divulgar teoria
Repetição	As ideias são absorvidas somente depois que tiverem sido ouvidas muitas vezes
Liderança através de exemplos	O comportamento das pessoas importantes inconsistente com a visão esmaga outras formas de comunicação
Explicação de inconsistências aparentes	Inconsistências não explicadas minam a credibilidade de toda comunicação
Mão dupla	A comunicação de mão dupla é sempre mais poderosa do que a comunicação de mão única

Fonte: KOTTER *apud* Ribeiro (2012)

Assim, enquadrrou-se as questões de como foi sentida a comunicação entre planeadores e executores e como também foi visto o papel das lideranças como gestores de mudança.

O Técnico Superior da área de Planificação (G) narrou que:

O sentimento é de que não houve grande clareza, uma vez que a contratação de uma entidade externa dificultou de algum modo o envolvimento maior por parte dos funcionários. Assim, a relação entre planeadores e executores sofreu algum défice em termos de comunicação na medida em que não houve esclarecimentos do detalhe do PE para que os executores pudessem perceber e contribuir. Não houve um trabalho de base, preventivo no sentido de perceber de forma antecedente quais as dificuldades que seriam encontradas.

A Técnica Superior (E) exprime o sentimento relativamente a clareza dos propósitos da seguinte forma:

Não, não existe clareza a todos os níveis, portanto os executores não tinham clareza dos propósitos do PE. A questão principal está mesmo na comunicação, porque quem planeia (participa neste círculo) conhece muito bem o documento, mas a nível da base talvez por falta de divulgação, executa, mas sem fazer ligação com o que está planeado, com um instrumento que vem do nível superior, executam porque recebem a tarefa, mas não estão alinhados com o instrumento.

O Chefe de Departamento (D) aponta as seguintes dificuldades:

Começa por dizer que sim, acredita ter havido dificuldades indicando que uma das grandes dificuldades se prende com a interpretação sobretudo daquilo que são os objectivos e dos indicadores. Indica que o facto de os prazos terem sido definidos pelo consultor sem grande envolvimento dos técnicos (principais atores na implementação); outra dificuldade prende-se ao financiamento, uma vez que o PE depende em grande medida do financiamento externo e os desembolsos não foram de forma consistente e no momento previsto, o que em certa medida acabou influenciando a implementação.

Um chefe de departamento C de uma área do negócio destacou que:

Do ponto de vista do documento, existe clareza na identificação dos objectivos, actividades, resultados esperados. No entanto, acredita que não houve muita clareza em termos de comunicação para quem executa, para além dos funcionários que participaram do planeamento e da gestão, não havia muito conhecimento do instrumento por parte dos funcionários.

A técnica superior (F) corrobora da opinião anterior sublinhando que.

Efectivamente o documento apresenta os seus propósitos de forma clara, contudo existem falhas de comunicação aos funcionários da estratégia definida. A comunicação não é adequada aos diferentes níveis e indivíduos que integram a organização.

Quanto ao papel da gestão do topo na coordenação, tendo em vista possíveis processos de mudança para melhor adequar o processo de implementação, foi dito pelos entrevistados que vêm sublinhar o sentimento perante a matéria:

A directora (A) de uma área do negócio tem a opinião seguinte:

Existe uma preocupação da gestão de topo no sentido de fazer um acompanhamento da implementação e mesmo garantir a realização das actividades com vista ao cumprimento dos objectivos traçados, porém uma preocupação nos processos de mudança não existe.

A Técnica superior (F), afirma que:

Nem sempre, não houve reformas profundas na estrutura de gestão de forma a esta alinhar os seus processos com os objectivos e metas definidos no PE.

A técnica superior (E), acrescenta que:

Não tem sido feita a monitoria do processo de implementação de forma que sejam identificados os possíveis processos que necessitam ser adequados.

O ponto seguinte aflora as questões ligadas a dependência (técnica e financeira) e os desvios do plano.

4.4.3. As questões de Dependência (Técnica e financeira) e desvios do planeado

Outros pontos que foram comuns na opinião dos entrevistados e que concorreram para uma execução menos boa do PE, prendem-se com dependência técnica e financeira para realização das actividades e a realização de actividades não planeadas, portanto notando-se um desvio do prescrito a realizar, barreiras também elencadas no quadro número do corpo teórico.

A técnica superior (F) que foi tanto da equipa de planeamento como executora, aponta o seguinte:

Maior dedicação nas questões operacionais e não nas prioridades (aqui pode-se ler o planeado) e preocupações estratégicas; tomada de decisões sem levar em consideração o plano; contratação (para elaboração) do plano fora da instituição.

Outro entrevistado (C) avança com os motivos na sua opinião, como:

As dificuldades de alinhar o plano e o orçamento; fraco alinhamento entre os planos operacionais/anuais e o PE; a fraca monitoria do PE; dificuldades em realizar as actividades previstas no PE, devido a inflexibilidade de outros intervenientes (a realização de algumas actividades dependiam da aprovação de outras entidades); o comprometimento da IGF em realizar actividades não previstas no PE, mas que eram “impostas/solicitadas” por outras entidades.

As dificuldades apontadas por uma das directoras (B) de um serviço ligado ao negócio é:

Grande parte ou algumas acções estavam dependentes de aprovação de instrumentos que não dependiam necessariamente dos atores internos, precisávamos da aprovação de alguns diplomas legais, que de acordo com a conjuntura nacional foi um processo longo o que acabou afectando o período da vigência do PE. O facto de terem em carteira a aprovação destes instrumentos para a efectivação de algumas actividades não foi previsto como um risco. Para além disto, os recursos financeiros em algum momento representaram um constrangimento.

Outra directora (A) de serviço de área do negócio apontou ainda o seguinte:

Na execução, diferentemente do processo de planeamento (que a IGF contou com apoio de consultores experts na matéria de planear), há matérias que não são do domínio da IGF, completamente isso constituiu um constrangimento. A questão do financiamento, quando este não está completamente assegurado, é um constrangimento, quando algumas actividades devem ser realizadas de forma coordenada não só pela IGF mas contando com o conhecimento de experts e não se garantindo a disponibilidade dos mesmos também é um constrangimento. A Dependência de terceiros para a realização de algumas actividades, em várias vertentes como orçamental, conhecimento para a realização de actividades, constitui uma dificuldade. A dependência de forças externas para a realização de actividades é um forte constrangimento, embora se reconheça que internamente também existem dificuldades. Também a questão cultural, relativamente ao assumir do próprio PE, ou seja, existe uma questão de natureza interna que dificulta a implementação que é a comunicação, arrasta-se para até o presente (para além da implementação do PE 2009/2013).

Pelos relatos acima, pode-se observar que vários factores afectaram a fase de execução do PE que ampliaram as possibilidades de insucesso na implementação do plano. O que nos é avançado na literatura sobre a ideia de que para a implementação de estratégias, muitas vezes, se requer mudanças organizacionais, tecnológicas e comportamentais que mexem com os indivíduos e a própria organização num processo cíclico de mudanças de acordo com Hansen e Guimarães (2009). É uma fase, portanto, determinante para o sucesso ou fracasso da estratégia.

Ora, como se pode inferir pelas passagens, até havia intenção, ou seja, de alguma forma até se previu a necessidade de reverificação da estrutura, dos processos, porém não foram acompanhados pelos comportamentos, pois questões como comunicação não fluida ainda interferem na cultura organizacional de forma algo não positiva.

Está claro, até por uma questão prática, que é difícil envolver toda a organização na fase de formulação da estratégia (daí ser apenas um grupo/equipa), porém na fase de implementação existe a necessidade de envolver todas as pessoas e todas as unidades do negócio e de apoio. O papel da liderança pessoal é factor decisivo na realização da

estratégia, pois a implementação passa a ser trabalho do dia-a-dia na organização, onde cada um necessita realizar o seu trabalho (HANSEN; GUIMARÃES, 2009).

Na IGF viu-se pelos relatos que houve défice no envolvimento de todos os executantes. Foi relatada alguma falta de comprometimento pela maioria dos funcionários, mas também se percebe que não por uma atitude de sabotagem ou apatia ou algo parecido em relação ao instrumento em particular. Os funcionários continuam ou faziam o seu trabalho normalmente, porém sem um contributo directo e consciente de que era para cumprir com os objectivos traçados pela estratégia e por puro desconhecimento ou fraco conhecimento do instrumento.

4.4.4. Ferramentas de Controle Estratégico – a utilização do BSC e outros instrumentos de acompanhamento da execução

Para apurar mais factores que intervieram na implementação da estratégia 2009/2013, procurou-se saber dos entrevistados se existiam modelos de orientação das decisões ou acções de execução; se havia controlos efectivos que proporcionassem retornos; se a ferramenta BSC era sobejamente conhecida; se os gestores teriam habilidades para orientar de forma efectiva o PE; como descreviam o tipo de gestão da instituição; se a gestão apoiava e se envolveu na elaboração do instrumento; se os sistemas de incentivo poderiam orientar o comportamento dos colaboradores no processo de implementação.

Como já inicialmente se tinha registado de acordo com o acima exposto, a comunicação de alguma forma pobre, devido ao seu nível considerado baixo contribuiu para, apesar da estratégia documentada estar de forma clara e bem apresentada, um distanciamento entre os planeadores e executores. De acordo com Kich e Pereira *apud* Neis *et al* (2015), a comunicação organizacional expõe o planeamento estratégico na medida em os seus canais são os principais responsáveis pela divulgação de todo o processo. Isto tem impacto na reacção dos funcionários, na medida em que eles se mostram satisfeitos em compreender o rumo que a organização pretende seguir através da comunicação.

Os autores adiantam mais, destacando que com esse movimento a cultura impacta no processo de planeamento estratégico por meio da forte presença dos valores

do principal líder da organização KICH; PEREIRA *apud* NEIS *et al* (2015). Impacta também no alinhamento das estratégias e formas de executá-las por meio desses valores e, conseqüentemente, esse processo de PE influencia na cultura que auxilia o desenvolvimento do pensamento sistémico dos funcionários.

Esta ideia é corroborada com *apud* Hussey; Hrebiniak; Beppler *apud* Neis *et al* (2015) quando avançam com a ideia de que a cultura organizacional deve ser capaz de suportar as conseqüências das estratégias implementadas, caso contrário pode actuar no sentido inverso.

Pode-se dizer que se verificou na IGF na medida em que, o factor comunicação (no sentido mais fluído possível) não ter sido chamado a colação desde o processo de elaboração até ao momento de executar o PE não cristalizou como um valor a ter em conta no dia-a-dia, portanto parte da cultura organizacional e logo não contribuiu de forma positiva para o sucesso da implementação.

Levantam-se as questões de que se (i) o desenho da visão e da estratégia foram traduzidas em acções e ligado as metas, (ii) se houve a devida atenção à alocação de recursos e ainda (iii) a questão se havia um modelo orientador que permitia o acompanhamento da implementação.

De acordo com Wright, Kroll e Parnell *apud* Camargos e Dias (2003) os PEs são planos da administração do topo para alcançar resultados consistentes com a missão e os objectivos gerais da organização. Cobra *apud* Silva; Gonçalves (2011) acrescenta que o sucesso dos referidos planos depende, além dos objectivos exequíveis e estratégias e programas consistentes, de uma metodologia para sua implementação. Há, portanto, a necessidade de um controlo não só das datas de execução, da cobrança de resultados, mas também os sectores e as pessoas responsáveis por sua implementação estejam devidamente orientados e supervisionados.

Como se pode observar no relatado pelos entrevistados, os que tocaram a questão do próprio documento foram todos unânimes em afirmar de forma convicta que o PE estava bem formulado, documento bastante claro. E quando analisamos a construção do processo de planeamento podemos também observar que segue as etapas descritas na literatura e os objectivos estratégicos estão efectivamente ligados as acções que concorrem para alcançar o preconizado nos objectivos. Existem também

indicadores e metas através das quais se pode fazer a monitoria, controlo da implementação do PE. Quando se olha para a componente orçamento, este também aponta que são recursos planeados para sustentar a intenção de realizar a acção planeada.

Pietro *et al* (2006) assim como diversa literatura sobre a matéria, enfatizam a importância de promover o alinhamento estratégico e o seu desempenho operacional por meio do sistema de métricas.

Daí que se chama atenção para o facto de que toda a métrica, independentemente da forma utilizada, irá afectar acções e decisões. Porém, claro está que, a escolha da certa é factor crucial para o sucesso HAUSER, KATZ *apud* PIETRO *et al* (2006). É daí que cada perspectiva precisa do seu próprio e distinto conjunto de medidas de desempenho, as quais precisam ser específicas de acordo com as características e necessidades de cada organização. Essas medidas precisam reflectir e materializar a missão e estratégia da organização, e o BSC é uma delas *apud* KAPLAN; NORTON PIETRO *et al* (2006).

Das várias etapas no processo de implementação da metodologia estratégica BSC, importa referir sobre a determinação de indicadores e metas, estes, frisando, têm o papel de facilitar o acompanhamento das acções/iniciativas definidas pela organização de forma prática e objectiva e principalmente o desempenho estratégico da organização PAULILLO *apud* PIETRO *et al* (2006).

KAPLAN *apud* PIETRO *et al* (2006) indicam que o *scorecard* não é um evento único, portanto, é um processo de gestão contínuo e diversa literatura acrescenta que a gestão do BSC é aliada à gestão por processos, se a organização ainda não mapeou seus processos críticos, vai levar mais tempo para estabelecer as métricas nesta perspectiva.

Ora, como foi descrito o processo de elaboração e pelo que foi observado, quer em campo, bem como a nível dos documentos da organização analisados, decorreu o desenho dos processos indicados numa cadeia de valor. Houve também a recomendação do PE no sentido de se redefinir a estrutura organizacional de modo a que se acomodasse os grupos de processos.

No entanto, de acordo com Paulillo *apud* Pietro *et al* (2006), há algumas características dos referidos indicadores que devem ser tidas em conta, como a comunicação da estratégia; confiabilidade e repetição constante das medições; metas de longo prazo e que são de alguma forma importante trazer para o nosso debate (PIETRO *et al*, 2006).

Refere-se ainda que, sobre uma questão preponderante num processo de implementação que é o controlo, se por um lado temos opiniões de que existem controlos efectivos, por outro os mesmos interlocutores não conseguem consubstanciar esses controlos, ou seja, especificar ou indicar a forma prática desses controlos através de instrumentos para tal. Existem os mais realistas que dizem que os controlos não são efectivos. Essa opinião corrobora o que também já vem em um relatório de avaliação do desempenho do mesmo PE.

O relatório acima referido, aponta inclusive limitações a sua avaliação pelo facto da ausência de “linha de base” e de relatórios de monitoria e avaliação intermédia do grau de implementação do PE.

A monitoria e avaliação do PE 2009/2013 foram um dos constrangimentos enfrentados ao longo da implementação, pelo que condicionou a identificação de potenciais desvios do PE e, quiçá, a introdução de medidas correctivas atempadamente (in Relatório de Avaliação do PE, 2013).

De acordo com Hrebiniak *apud* Hansen e Guimarães (2008), a implementação da estratégia necessita ser acompanhada de forma sistemática ao longo da sua execução, pois é processo dinâmico e adaptativo e não uma acção isolada

É transversal a vários autores que se debruçam sobre a matéria de acordo com Neis *et al* (2015), que há necessidade, de suma importância na implementação de uma estratégia de um sistema de controlo, pois controlar e avaliar de forma eficaz as estratégias, o que pode ser realizado por meio de um *software*, de uma planilha, de bilhetes, entre várias opções. Independentemente da metodologia que será utilizada, o mais importante é que o controlo auxilie no acompanhamento e conseqüentemente na execução das acções planeadas.

Deve-se assim, na implementação do PE, utilizar-se um sistema de acompanhamento e de avaliação baseado em indicadores e metas. O uso de instrumentos metodológicos e tecnológicos que permitam a medição e o acompanhamento dos indicadores e metas é fundamental, uma vez que, que não se gerencia o que não se consegue mensurar.

De acordo com Silva; Gonçalves (2011), o BSC é e pode ser entendido como um painel mnemônico em que a gestão do topo pode apoiar-se no comando da organização, consultando variáveis agregadas e sem produzir excesso de informação para tomada de decisão, portanto, um modelo *top down* de planeamento estratégico.

Hansen e Guimarães (2008) também indicam o BSC como uma ferramenta de gestão abrangente que traduz os objectivos estratégicos da organização através de um conjunto de indicadores de desempenho servido de base para um sistema de medição e gestão estratégica utilizando activos tangíveis e intangíveis. De acordo com Kaplan e Norton (2006) com o BSC é possível identificar em que áreas críticas a organização necessita realizar melhorias.

Esta foi uma metodologia trazida pelos consultores que estiveram na posição de facilitadores no processo de elaboração do PE na IGF. No entanto, quando se questiona do conhecimento da mesma pelos funcionários (entrevistados), uma parte diz conhecer, mas também se percebe que o conhecimento não é bem profundo, ou seja, conhecem o conceito, porém como é aplicável o conhecimento é um tanto incipiente (principalmente para os que se apresentam na posição de executores). Outros, mesmo, assumem que desconhecem a metodologia.

No PE da IGF é apresentada uma configuração do mapa estratégico onde são destrinchadas pelas dimensões do BSC, os objectivos, os indicadores e as metas pelo horizonte temporal (PE 2009/2013). No entanto, faltou uma monitoria de forma incisiva ao que estava planeado. Esta questão responde ao que foi referido que haveria alguma necessidade de os gestores passarem por uma maior capacitação com vista a assegurar os processos que contribuem para a execução do PE.

Não houve uma indução sobre a metodologia e de como ela deveria ser gerida. Assumiu-se que como a estratégia escrita era só uma questão de interpretar o texto e procurar responder a realizar as tarefas. No entanto, as acções do dia-a-dia até podiam

ser as inscritas no PE, mas eram realizadas de forma aleatória sem um critério rigoroso e nem eram posteriormente monitoradas também de forma criteriosa.

Uma passagem do relatório de avaliação do PE 2009-2013 evidencia que no documento não são feitas menções das áreas orgânicas responsáveis pela realização de cada uma das actividades ao longo do processo de implementação do PE. Tal facto, dificulta a análise do cumprimento das actividades e consequentemente dos objectivos, bem como condiciona a responsabilização das mesmas unidades em caso de incumprimento da actividade ao nível da IGF como um todo (in Relatório de Avaliação, 2013).

A ideia de Kaplan e Norton (2006) quando criaram o BSC era também reconhecer a importância do envolvimento da gestão do topo na execução do seu método de gestão. Ora, quando os entrevistados são abordados por questões de liderança são unânimes em responder que:

O tipo de gestão na IGF pode ser classificada como a de top/down, portanto uma gestão senior onde são emanadas as decisões por parte do topo e aquelas devem reflectir em todas as camadas hierárquicas seguintes e têm consequências para todos. Segundo a literatura consultada sobre a matéria, este tipo de decisão acontece diariamente nas organizações, é ideal para as atitudes rápidas ou que exijam um nível de estratégia avançado.

São concordantes também na ideia de que a implementação do PE na organização teve o patrocínio total da direcção, acrescentando que esta tem plena consciência de que é um instrumento que só acrescenta valor. Também é assim, tanto que a gestão de topo teve um envolvimento bastante activo no processo de planeamento. E neste momento, ela contribuiu no que pôde para lançar por antecipação as possíveis dificuldades no momento da implementação. A título de exemplo, a intenção da IGF em aprovar instrumento de regulamentação para auxiliar no processo de reestruturação da organização para que esta também estivesse em condições de acomodar a mudança que iria tomar lugar com a implementação do PE 2013.

De forma geral, os entrevistados fazem uma avaliação da execução um tanto não satisfatória. São peremptórios em afirmar que o PE não foi implementado em grande parte. Há quem adiante que as dificuldades dessa execução têm a ver com as

interferências na priorização das actividades por solicitações superiores externas a organização, portanto desviar do planeado para atender algo que surgia.

Essa ideia é corroborada com o relato do relatório de avaliação, quando em conclusão se diz que a IGF não realizou determinadas actividades inscritas no PE pelo facto de ter priorizado a realização de outras actividades consideradas essenciais, embora não estabelecidas no PE. De acordo com o mesmo relatório, acredita-se que essas actividades realizadas (fora do planeado) podem concorrer para o cumprimento de objectivo lançado no próprio PE (in Relatório de Avaliação do PE, 2013).

Quanto ao sistema de incentivos, os entrevistados também acreditam que sendo a IGF uma instituição da administração pública onde dificilmente poder-se-ia inscrever no orçamento valores para financiar gratificações por cumprimento de objectivos, a saída seria a aprovação de carreiras profissionais especiais para o serviço público de auditoria que teriam remunerações diferenciadas e consequentemente trariam uma maior motivação.

Em jeito de balanço geral, o quadro abaixo apresenta uma súmula dos principais resultados a que o estudo chegou. A resenha referida, é elaborada com base nos objectivos traçados para estruturar o trabalho (elencados no início) e nas questões que deram embasamento a análise dos dados.

Quadro 5: principais resultados da pesquisa

Objectivos	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ O que motivou a implementação do PE na IGF 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de documento orientador a longo prazo, com vista a orientar em face dos desafios impostos ✓ Instrumento que iria posicionar a IGF como instituição de fiscalização da gestão das finanças públicas ✓ Necessidade de redefinir a sua estratégia e melhorar a tomada de decisão em relação a alocação de recursos ✓ Como instituição que se pretende assumir como referência e próxima dos padrões internacionais, um instrumento como este era de extrema importância

Objectivos	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Descrever e analisar o processo de elaboração/implementação do PE na IGF 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizado um seminário prévio ✓ Realizada sessão de debate com informação do seminário referido e fez-se uma análise estratégica ✓ Reunião de elementos base para compor a estratégia (revisão dos processos e estrutura orgânica) cadeia de valores ✓ Elaboração da estratégia (tradução da missão, visão, valores, objectivos, iniciativas (acções), indicadores e metas) ✓ Elaboração do mapa estratégico
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Descrever e analisar os mecanismos de controlo previstos para avaliar a implementação 	<p>No relatório do PE pode-se verificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Indicadores ✓ Metas ✓ Mapa estratégico
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Descrever e analisar os desafios e barreiras que a IGF enfrentou no processo de implementação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Observância de algum desvio operacional do previsto realizar ✓ Desintonia entre as iniciativas planeadas e o orçamento executado ✓ Responsabilização em grande parte do PE a gestão intermédia pela gestão do topo ✓ A falta de envolvimento de todos os sectores (funcionários) principalmente o financeiro ✓ A dependência quer financeira, bem como técnica a implementação do planeado ✓ A contratação de consultores externos para elaboração do PE e não ter havido um plano de gestão de mudança ✓ A comunicação incipiente

Objectivos	Resultados
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A não apropriação do instrumento por parte da classe executora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ A criação de um sistema de incentivo ajudaria para o sucesso na implementação do PE 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantir uma forma de retorno financeiramente directamente ligada aos resultados da execução do PE, talvez seria difícil tratando-se de uma instituição pública ✓ Uma saída seria a aprovação de uma nova estrutura salarial diferenciada do resto da administração pública justificada pelo tipo de actividade da instituição

Fonte: Autora

5. Conclusões, Implicações da Pesquisa, Limitações da Pesquisa e Recomendações

5.1. Conclusões

Chegados a este ponto, importa lembrar que este estudo teve como objectivo central analisar os factores que podem ter influenciado na implementação do PE na organização de administração pública moçambicana, a IGF. Assim, de forma evolutiva, foram apresentados os seguintes passos: motivações para a implementação do plano estratégico na IGF; como se desenrolou o processo de formulação, quais foram as etapas adoptadas pela instituição e quais os factores intervenientes na implementação do PE da IGF.

Para atingir o objectivo enunciado foi proposto e procurado desenvolver um estudo exploratório na organização acima referida, entrevistando elementos chave, membros da direcção, assim como técnicos que trabalharam no processo de forma activa. As informações obtidas não deixam margem para generalizar, porém fornecem alguns subsídios interessantes.

De acordo com os passos (que auxiliaram a conduzir o estudo) referidos acima, as repostas obtidas durante as entrevistas indicam que o que motivou a IGF a adoptar o PE foi a busca de um instrumento de gestão orientador por forma a enfrentar os desafios de uma instituição de referência, procurar a longo prazo atingir os objectivos plasmados com os seus recursos (Humanos, Financeiros e Materiais) devidamente planeados.

Seguindo os passos para perceber o tratamento do processo pela organização, constatou-se que a IGF seguiu as etapas de elaboração de um PE quando comparadas com as enunciadas pelos autores na diversa literatura estudada sobre a matéria.

No entanto, tendo como referência o objectivo central do estudo e até quando se faz uma revisita ao quadro n.º 1 que elenca as principais barreiras à implementação das estratégias, no decurso do desenvolvimento do trabalho verificou-se que:

- A deficiente comunicação teve bastante influência nos comportamentos dos funcionários no geral causando uma falta de convicção na execução, ou seja, aqueles pouco se envolveram na implementação;

- Apesar de poder considerar, de um modo geral, que a estratégia estivesse minimamente bem desenhada e compreensível, que a liderança esteve envolvida no momento da elaboração, no momento da implementação a mesma liderança teve algumas insuficiências na coordenação do processo de implementação.

Factor crítico que os mentores do BSC chamam atenção, na sua implementação, é o envolvimento da liderança do topo. Se algum daqueles passa a delegar toda a estratégia do processo de implementação ao nível intermédio, estes muitas vezes podem não estar preparados para compreender a estratégia e o BSC como um todo, deste modo ficando desprovidos de autoridade e conhecimento dos processos necessários para o sucesso da implementação. A aqueles factores, são também aliados o comprometimento da gestão do topo como factor de sucesso. Os autores enfatizam que a posição da liderança de uma organização neste processo é de dividir funções e responsabilidades, o que vai evitar o isolamento durante a implementação e vai contribuir para que haja autoconfiança e os processos de tomada de decisão em níveis superiores não mudem PIETRO *et al* (2006).

A questão acima trazida à colação responde a um dos desafios que os serviços de planificação da IGF têm pela frente, no sentido de estudar, perceber e partilhar com toda a organização sobre esta ferramenta (BSC) no sentido de tê-la para si como instrumento para implementar os próximos PE com um maior sucesso. Porque sem dúvida os desafios em relação a implementação dos planos estratégicos e ainda ter em conta a utilização de um instrumento de acompanhamento dos objectivos estratégicos na organização, persistem.

No processo de elaboração, bem como no início da implementação do PE em análise, a organização debatia-se com a questão da estrutura organizacional no sentido de se adequar aos grupos de processos mapeados. Ao longo da execução a nova estrutura (que dependia de instituições independentes à IGF) foi aprovada, entretanto, subsiste o desafio da organização em otimizar todo esse cenário distribuindo os vários *scorecards* pelos sectores para que estes executem de forma efectiva.

Um outro desafio que a organização tem pela frente é, sem dúvida, uma gestão e coordenação da questão da comunicação. Para o futuro, a instituição em momento de iniciar a execução de um PE deveria fazê-lo tendo um projecto de gestão de mudança, onde seria o instrumento orientador para acompanhar na fase da implementação.

A questão do sistema de incentivo como catalisador de uma implementação positiva foi vista como um desafio, pois avaliando que a IGF é uma organização pública que depende do Orçamento do Estado (este podendo ser cortado) e vimos também que a instituição debate-se com restrições de recursos financeiros (depende dos parceiros internacionais que têm interesse que as instituições semelhantes funcionem em Moçambique) é complicado acrescer a possibilidade da implementação do PE depender de um incentivo material de forma directa. Era uma das iniciativas do PE em análise, a aprovação de um regulamento de carreiras próprio para a IGF, diferenciado da administração pública no geral, e essa sim poderia ser uma saída mais segura ao implementar provavelmente trouxesse mais motivação para os RH (executores da instituição).

5.2. Implicações da pesquisa

A partida, a pesquisadora tinha ambições com os resultados do estudo e espera que traga contribuições tanto para o meio académico como para as organizações do meio da administração pública moçambicana que queiram ou precisem de iniciar um processo de implementação do PE. Acima de tudo, que sirva para a instituição em estudo melhorar o processo de implementação do PE.

Logo que se iniciou este projecto, no levantamento de documentação que poderia auxiliar, foi notória a falta do mesmo e isso levou a concluir que este era um estudo quase que pioneiro. Assim sendo, acredita-se que este estudo no campo académico irá contribuir para ter-se disponível algo sobre a matéria na qual se debruçou sobre.

Para as organizações, como já foi referido a começar pela que foi o objecto de estudo, este poderá auxiliar a identificar os principais problemas que afloram durante o

processo de implementação do PE e evidenciar as principais demandas e habilidades requeridas em sua implementação.

5.3. Limitações da pesquisa

O perfil exploratório do estudo, como em algum momento já foi avançado, dá pouco espaço para generalizações das constatações inferidas e deste modo, os resultados encontrados no contexto da implementação do PE limitam-se à IGF, portanto, a organização pesquisada. Ainda assim, também como já foi avançado e porque alguma literatura assim indica, algumas questões podem ser genéricas a organizações similares.

Se se reparar, os dados colectados (entrevistas) foram obtidos através de membros de gestão intermédia e alguns técnicos que participaram de forma activa e não se estendendo para outros técnicos o que pode ter limitado ver-se reflectida aqui a opinião de um grupo maior dos funcionários.

5.4. Recomendações

Como se propôs, esta pesquisa foi de carácter exploratório-descritivo e assim sendo procurou explicitar, expondo o problema por forma a proporcionar o maior entendimento da questão proposta a estudar.

Deste modo, foi trazido a descoberto, através da análise documental, observação participante e dos dados levantados através das entrevistas, os factos que podem ter tido uma interferência na implementação do PE na IGF. O tipo de pesquisa proposto é também indicado para aqueles campos pouco explorados em termos de conhecimento científico. Ora, quando se estava a fazer o levantamento documental para a respectiva pesquisa, verificou-se que o tema era muito pouco explorado. Porquanto, fica aqui a recomendação que este foi o início de algo que pode ser muito bem desenvolvido. Pois acredita-se que muitas organizações da administração pública moçambicana só iriam beneficiar com os resultados de pesquisas semelhantes.

Assim, de maneira pormenorizada o presente estudo poderia ser ampliado para aplicações da seguinte forma:

- Identificar outros órgãos do Estado Moçambicano que tenham implementado um PE, aplicando-se o mesmo roteiro de entrevistas e avaliando se os resultados são semelhantes em termos de barreiras e dificuldades na implementação.

- A partir de uma base mais ampla de órgãos, um estudo comparativo poderia ser realizado, podendo produzir como resultado um conjunto de recomendações para implementações futuras de PEs em organizações públicas moçambicanas.

Esta ação poderia, no futuro, poupar grandes esforços e recursos das instituições moçambicanas na medida em que a experiência de um passa a gerar um aprendizado que, ao ser assimilado e difundido entre as organizações do Estado, o capacita a avançar de forma mais célere e econômica.

APÊNDICE – Roteiro das Entrevistas a uma amostra de indivíduos que intervirem no processo de implementação do plano estratégico na IGF

A entrevista elaborada tem por objectivo a colecta de dados para a pesquisa que está a ser desenvolvida para dissertação do Curso de Pós-Graduação e Mestrado em Administração Pública da Escola de Altos Negócios na Politécnica, com o título: **“Os desafios e barreiras à implementação de estratégias na administração pública: o caso da Inspeção-geral de Finanças”**

O objectivo central é analisar, avaliar os factores que podem intervir, influenciar de forma negativa na implementação do Planeamento Estratégico segundo os intervenientes da instituição que estiveram de forma activa a intervir no processo.

Os dados aqui coletados terão um tratamento em sua maior parte coletivo e, quando for necessária a apresentação de alguma informação ou citação individual, a confidencialidade do respondente será assegurada

IDENTIFICAÇÃO DO (S) ENTREVISTADO (S)

1 Cargo/função:

2 Tempo na instituição:

3 Tempo na Função:

4 Escolaridade:

QUESTÕES

1 – Na sua opinião, o que levou a instituição implantar o Planeamento Estratégico 2009-2013?

Qual a sua participação nesse PE? Planeador ou executor?

2 – Em relação ao processo de formulação, aponte as etapas que foram adoptadas pela instituição.

3 – Quais têm sido as principais dificuldades encontradas durante a implementação do Planeamento Estratégico da instituição?

- Acredita que existe clareza nos propósitos de implementação da estratégia na IGF. Que sentimento tem relativo a quem planeou e quem executa a estratégia em termos de comunicação?

- Acredita que os funcionários no geral (que cada um a seu nível é executor) se apropriaram da estratégia?

- A gestão de topo faz a devida coordenação, olhando para os possíveis processos de mudança para melhor adequar o processo de implementação?

4 – Quais as estratégias foram adoptadas pela instituição para atenuar estas dificuldades encontradas no processo de implementação do PE?

- Acredita que um estímulo na cultura organizacional através de acções de comunicação para envolver mais os funcionários poderia dar ênfase a execução da estratégia? Que tipo de acções e intervenções na cultura organizacional da IGF você acredita que poderiam ser utilizadas para o maior envolvimento dos funcionários na execução da estratégia?

- E modelos de orientação das decisões ou acções da execução, foram elaborados? Acha que podia ser um bom instrumento para auxiliar na execução?

- Existem controlos efectivos, mecanismos que proporcionem retornos?

- No plano estratégico 2009-2013 faz-se referência ao BSC (Balanced Scorecard). Você conhece essa ferramenta de gestão? que resultados trouxe na gestão estratégica do plano.

- Na sua opinião, a liderança ou os membros da gestão (de topo ou intermédia) tem habilidades técnicas desenvolvidas para orientar uma execução plena do PE?

- Quando olha para o estilo de gestão da IGF, poderia classificá-la como aquela em que os comandos são dados de cima para baixo ou a de não interferência?

- Acredita que o PE tem o patrocínio/apoio total da direcção? Como é que consubstancia essa evidência.

- Houve um envolvimento da liderança no momento do planeamento, a ponto daquele poder contribuir com um exercício antecipado de possíveis dificuldades no momento da implantação?

- Consegue fazer uma avaliação, ainda que por alto, da execução do PE? O que diria dos resultados? Onde acredita que houve mais dificuldades, no processo de planificação ou de execução?

- Existem seguimentos teóricos que tem uma abordagem de criação de sistemas de incentivos, que ajudam a orientar o comportamento dos colaboradores no processo de implementação de estratégia. Acha que a IGF com o perfil de instituição que tem, poderia adoptar?

6. Referências Bibliográficas

ABDALLAH, A. (2015) *Como Transformar o Planejamento Estratégico em Ação*. Revista Época Negócios <<https://epocanegocios.globo.com>>

ANDRADE, M. M. (2001) *Introdução à Metodologia do Trabalho Científico: Elaboração de Trabalho de Graduação*. 5 ed. São Paulo. Atlas.

BOTELHO, CÁSSIA REGINA O. M.; MELO, MARIA RAQUEL MESQUITA (2009) *Desafios e soluções para implantação da estratégia na câmara dos deputados*.

CALAZANS, N. A. V.; PACHECO, V. A. (2016) *Balance Scorecard: Análise da Implantação da Ferramenta em uma Empresa de Grande Porte no Distrito Federal*. Negócios em projecção, Vol. 7, n. ° 2, pág. 31.

CÂMARA, R. H. (2013) *Análise de Conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações*. Ver. Interinstitucional de Psicologia, p.179-191.

CAMARGOS, M. A.De., DIAS, A. T. (2003) *Ensaio – Estratégia, Administração Estratégia Corporativa: Uma Síntese Teórica*. Cadernos de Pesquisas em Administração, v. 10, nº 1, São Paulo.

CAMPOS, C. J. G. (2004) *Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde*. Ver Bras Enferm, Brasília (DF).

CORRÊA, I. M. (2007) *Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais*. RAP 41 (3): 487-504, Rio de Janeiro.

CORRÊA, k. (2008) *Dificuldades na Implementação de Estratégia*, in website administraçãoe gestão.com.br

CARVALHO, J.C. De., FILIPE, J. C. (2008) *Manual de estratégia: Conceitos, Práticas e Roteiro*. Edições Sílabo, 2ª edição Lisboa.

CASTRO, JOSÉ MÁRCIO DE (2003) Métodos e técnicas de pesquisa: uma introdução. PUCMINAS.

CERTO, S. C., PETER, J. P. (2003) Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia. Makron Books, São Paulo.

DALLABONA, S. L.S., DIRKSEN, I. T. (2009) *O processo de Planejamento Estratégico e a visão do futuro nas Organizações Públicas*. Universidade do Sul de Santa Catarina Aperfeiçoamento/especialização em modernização da gestão do poder judiciário.

DEMO, PEDRO. (1995) Metodologia Científica em Ciência. 3ª Edição, Editora Atlas SA.

FERNANDES, I. G. M.; SANCHES, S. G. (2002) *Planeamento Estratégico: Análise SWOT*. <http://revistaconexão.aems.edu.br>

FERREIRA, V.; NAJBERG, E.; PORTO, R.; SOUSA, M. (2015) *Pesquisa sobre Estratégia no Sector Público Brasileiro: Avaliação da Produção Científica no Período 2007-2011*. Revista Contemporânea de Economia e Gestão.

FREITAS, W. R. S., JABBOUR, C. J. C. (2011) *Utilizando Estudo de Caso (s) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões*. Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, nº2, p. 07-22

GHELMAN, S., COSTA, S. DA. (2006) *Adopção do Balanced Scorecard em Organizações Públicas*. XIII SIMPEP –Bauru, SP, Brasil

GODOY, A. L. do Planejamento Estratégico in: <http://www.cedet.com.br/index.php?/tutoriais/gestão-empresarial/planejamentoestratégico>

GUNNTHNER, H. (2006) *Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a questão?* Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa, Vo. 22 N. 2. Universidade de Brasília

HAFSI, T.; MARTINET, A. C. (2008) *Estratégia e Gestão das Empresas: Um Olhar Histórico e Critico*. RAC, Curitiba v. 12, n. ° 4.

HANSEN, P. B., GUIMARÃES, F. M. (2009) *Análise da Implementação de estratégia em empresa hospitalar como uso de mapas competitivos*. RAE, V.9 N.4.

JÚNIOR, ÁLVARO FRANCISCO DE BRITO, JÚNIOR, NAZIR FERES. (2011) *A utilização da Técnica da Entrevista em Trabalhos Científicos*. Araxá, v.7, n.7, p. 237-250.

KALLÁS, D. (2003) *Balance Scorecard: Aplicação e Impactos*. Um estudo com Jogos de Empresas. FEA/USP, São Paulo.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. (1997) *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Trad. Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 15 eds. Rio de Janeiro: Campus.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. (2006) *Ligando a Estratégia ao Planejamento e Orçamento*. In: *Balance Scorecard Collaborative - Symnetics*

LEE, S. H. (2010) *Importância do Planejamento Estratégico e da Gestão da Estratégia*. Symnetics

MACIEL, D., TEIXEIRA, R. A. C. *Desafios para Implementar uma Gestão Estratégica em Organizações Públicas*. Artigo publicado pela UNIBRATEC, edição 07, artigo 4.

MANZINI, EDUARDO JOSÉ. *Entrevista semi-estruturada: Análise de objetivos e de roteiros – Departamento de Educação Especial, Programa de Pós-Graduação em Educação, Unesp, Marília. Apoio: CNPq*

MARTINS FILHO, E. DE O. M. (2001) *Safari de Estratégia*. Henry Mintzberg, Bruce Ashlstrand & Joseph Lampel. Porto Alegre, Bookman. RAP, Rio de Janeiro 35 (1): 177-81.

MINTZBERG, H. (1987) *cinco P's Para Estratégia*. Califórnia Management Review.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. (1999) *Reflexão sobre o Processo Estratégico*. In *Sloam Management Review*, Vol. 40 (3).

MINTZBERG, H.; QINN, J. B. (2001) *O Processo da Estratégia*. Trad. James Sunderland Cook. 3ed. Porto Alegre: Bookman.

MINTZBERG, H. (2006) O Processo de Estratégia, Cap. – Estratégias, 4ª edição.

MOZZATO, A. R.; GRZ YBOVSKI, D. (2011) *Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios*. RAC, Curitiba, pp731-747.

NEIS, D. F., PEREIRA, M. F., SOARES, M. L., FILHO, W. V. G. (2015) *O Processo de Implementação das Estratégias: O caso do Ministério Público de Santa Catarina*.

OLIVEIRA, D. P. R. De. (2005) *Planejamento Estratégico. Conceitos, metodologias e práticas*. 22ª Ed. Revista e ampliada, Editora Atlas SA. São Paulo.

PORTER, M. E. (1990) New Global Strategies for Competitive Advantage. *Planning Review* vol. 18, nº 3. <https://doi.org/10.1108/eb054287>

PORTER, M. (1996) “*What Is Strategy?*” *Harvard Business Review*.

PORTER, M. (1999) *Estratégias Competitivas Essenciais*. 4ª Edição, Rio de Janeiro, Campus.

PRIETO, V. C.; PEREIRA, F. L. A.; CARVALHO, M. M. DE; LAURINDO, F. J. B. (2006) *Factores Críticos do Balance Scorecard*. *Gest. Prod.* Vol. 13n.º1. S. Carlos.

QUINN, J. B. (1980) Estratégias para Mudanças de Strategies for Change: Logical Incrementalist In Richard D. Irwin, cap. 1 e 5.

RIBEIRO, Carina Coelho. (2012) *Planejamento Estratégico: Análise da experiência de implementação em indústria de médio porte de Minas Gerais* – Programa de Pós-Graduação das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Minas Gerais.

SANTOS GALAS, EDUARDO; ARRUDA CAVALCANTE FORTE, SÉRGIO HENRIQUE. (2005) *Factores que interferem na implementação de um Modelo de Gestão estratégica Baseado no Balance Scorecard: Estudo de caso em uma instituição Pública*. *Rev. Científicas de América Latina el Caribe. Espanha e Portugal*.

SERRA, F. M.; FERREIRA, M. P.; TORRES, A. P.; TORRES, M. C. (2014) *Gestão Estratégica – Conceitos e Casos*. Editora Atlas.

SILVA, F. DE A., GONÇALVES, C. A. (2011) *O Processo de Formulação e Implementação de Planejamento Estratégico em Instituições do Sector Público*. Rev. Adm. UFSM, v. 4 N.3, p. 458-476 Set/Desc., Santa Maria.

SILVA, A. L. A.; LUNA, R. M. *Planejamento Estratégico na Administração Pública*. <https://www.significados.com.br>. – Significado de Metodologia

SNYDER, N.; GLUECK, W. (1980) *How Managers Plan – The Analysis of Managers Activities*. Sciencedirect.com

VENTURA, M. M. (2007) *O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa*. Rev. SOCERJ. 20(5): 383-386.

VERGARA, Sylvia Constant. (2007) *Projectos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 8 ed. São Paulo: Atlas.

YIN. R. K. (2005) *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 3 eds. Bookman, Porto Alegre.

Outra Referência

Inspecção-Geral de Finanças (2005) *Plano Estratégico 2006-2010*, Maputo: IGF

Inspecção-Geral de Finanças (2009) *Plano Estratégico 2009-2013*, Maputo: IGF

Inspecção-Geral de Finanças (2010) *Plano Estratégico 2010-2014*, Maputo: IGF

Inspecção-Geral de Finanças (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012) *Relatórios de Actividade*, Maputo: IGF

PCM group/Projecto ESV/IGF (2008) *Seminário de Planeamento Participativo*, Maputo.

EY (2013) *Avaliação do Plano Estratégico 2009-2013*, Maputo: IGF