

Estratégia e inovação organizacional na gestão estatal de Moçambique

Nuno Jorge Henrique Loforte*

Universidade Católica de Moçambique, Extensão de Maputo, Maputo, Moçambique

*e-mail do autor correspondente: njhloforte@gmail.com

Este artigo é parte da Colecção de Tópicos do *I Simpósio Internacional sobre Gestão, Inovação, Liderança e Sustentabilidade do ISUTC (SIMGES)*, realizado nos dias 08 e 09 de Outubro de 2025 em Maputo, Moçambique.

Resumo – Este artigo analisa o papel da estratégia organizacional e da inovação na gestão estatal em Moçambique, com foco no período após 2005, caracterizado por reformas administrativas, pressão por eficiência e avanços tecnológicos. O estudo parte do reconhecimento de que a administração pública moçambicana enfrenta desafios estruturais, como rigidez burocrática, baixa capacidade institucional, centralização decisória e dependência externa, que comprometem a eficácia governativa. O objectivo principal é compreender como estratégias organizacionais e práticas inovadoras têm sido incorporadas à gestão estatal, avaliando seus impactos, limitações e potencial transformador. Para tal, adoptou-se uma abordagem qualitativa e interpretativa, baseada em análise documental de planos estratégicos governamentais, relatórios de instituições multilaterais e literatura académica relevante. A pesquisa seguiu os princípios da análise temática, identificando padrões de sentido associados à inovação e ao planeamento estratégico no sector público. Os resultados revelam que, embora existam avanços discursivos e iniciativas pontuais bem-sucedidas, como projectos de governação digital e reformas sectoriais, a adopção de inovações permanece fragmentada, frequentemente dependente de pressões externas e lideranças individuais. A estratégia organizacional, por sua vez, é muitas vezes dissociada da implementação prática e carece de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e responsabilização ou accountability. Conclui-se que a consolidação de uma gestão pública inovadora e estratégica em Moçambique exige reformas estruturais, investimento em capacidades, liderança transformadora e um novo paradigma de governança orientado ao cidadão. Recomenda-se a formulação de uma política nacional de inovação pública, o fortalecimento do planeamento estratégico e a promoção de uma cultura institucional baseada em ética, aprendizagem organizacional e inclusão..

Palavras-chaves - Estratégia organizacional, inovação, gestão pública, Moçambique.

I. INTRODUÇÃO

A gestão estatal contemporânea é desafiada por um ambiente de elevada complexidade e incerteza, resultante de transformações sociais profundas, inovações tecnológicas disruptivas, pressões económicas globais e exigências crescentes por transparência, eficiência e *accountability*. No contexto dos países em desenvolvimento, como Moçambique, esses desafios assumem contornos ainda mais críticos, tendo em vista a persistência de déficits institucionais, vulnerabilidades estruturais e dependência externa em múltiplas frentes (Banco Mundial, 2023). Em particular, a administração pública moçambicana é historicamente marcada por rigidez burocrática, dificuldade na capacidade de implementação de políticas públicas e um quadro institucional permeável a influências político-partidárias, o que dificulta a inovação e compromete a prestação eficaz de serviços essenciais à população (IESE, 2021; Hanlon, 2019). Paralelamente, tem -se a noção de que o país enfrenta pressões de modernização impostas por agendas de desenvolvimento internacional, confrontando-se com as realidades de um sistema estatal em consolidação, com recursos limitados e capital humano com pouca formação.

Nesse cenário de tensão entre exigências e limitações, a estratégia organizacional e a inovação emergem como instrumentos indispensáveis para reconfigurar a gestão estatal, oferecendo caminhos para a requalificação institucional, a integração tecnológica e a adopção de práticas mais adaptativas e orientadas a resultados. A estratégia permite alinhar recursos e capacidades de forma racional, definindo o “o quê” e o “porquê” da acção governativa, enquanto a inovação promove a criação de novas soluções administrativas e tecnologias, sendo o “como” para responder aos desafios locais com maior eficácia. Apesar da retórica de modernização e da existência de diretrizes formais de reforma, como a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP, 2001) e a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP, 2012), a aplicação efectiva de práticas inovadoras permanece desigual, descontínua e, muitas vezes, desvinculada de um planeamento estratégico integrado.

Esta lacuna significativa entre as directrizes normativas (o plano formal de reforma) e os mecanismos concretos de inovação na gestão pública constitui o problema central

deste estudo, evidenciando que a cultura institucional dominante tende a desvalorizar iniciativas inovadoras e experimentais. O estudo justifica-se, portanto, pela necessidade de aprofundar a compreensão teórica e prática sobre como a estratégia e a inovação organizacional podem contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal em Moçambique. Busca-se oferecer referências analíticas que apoiem processos de reforma institucional, desenho de políticas públicas eficazes e a melhoria da qualidade da governação, contribuindo para o debate académico e político sobre os caminhos possíveis para uma administração pública mais resiliente e orientada a resultados.

Nesse sentido, o objectivo geral deste artigo é analisar criticamente o papel da estratégia organizacional e da inovação na gestão estatal moçambicana, identificando suas principais abordagens, desafios, práticas institucionais e impactos no fortalecimento da capacidade pública. Para tal, adopta-se uma abordagem multidimensional que articula perspectivas da teoria organizacional, gestão pública, economia institucional e estudos africanos de desenvolvimento. A análise está delimitada à observação das transformações ocorridas no período pós-2005, um marco que coincide com a inclusão e intensificação das estratégias dos quadros EGRSP e ERDAP, a expansão das tecnologias digitais e a crescente pressão por modernização. A investigação concentra-se em instituições públicas centrais e locais, abrangendo ministérios e serviços descentralizados, com o foco prioritário nos mecanismos de formulação estratégica e implementação de políticas inovadoras dentro do aparelho do Estado (Administração Pública, Finanças, Educação, Saúde e Governança Eletrónica), embora sejam consideradas iniciativas de parcerias com o sector privado e a sociedade civil.

II. METODOLOGIA

Este artigo adopta uma abordagem qualitativa de carácter exploratório e interpretativo, orientada para a compreensão aprofundada do papel da estratégia organizacional e da inovação na gestão estatal moçambicana. A opção metodológica baseia-se na premissa de que os fenómenos institucionais e organizacionais analisados são complexos, contextualmente situados e carregados de significados político-culturais, exigindo uma leitura que valorize a interpretação crítica e a análise contextualizada das práticas e discursos institucionais (Creswell, 2010; Flick, 2013).

A principal técnica de investigação utilizada é a análise documental. Contudo, esta técnica é sustentada por uma estratégia de triangulação de fontes que visa assegurar validade, profundidade e confiabilidade interpretativa dos dados examinados. Essa triangulação pode incluir, opcionalmente, a realização de entrevistas semiestruturadas com quadros seniores e especialistas do sector público moçambicano, com o objectivo de complementar as informações documentais e obter uma perspectiva privilegiada sobre os factores facilitadores e as

limitações contextuais da inovação e da estratégia em prática.

A triangulação dos dados consiste, primariamente, na correlação de informações provenientes de diferentes tipos de documentos, públicos e privados, formais e informais, permitindo uma leitura mais completa e crítica da realidade estudada.

As fontes documentais utilizadas foram organizadas em três categorias principais:

- Documentos institucionais oficiais: planos estratégicos de Ministérios, relatórios de governação, políticas nacionais de reforma da administração pública, programas de e-governance, legislação relevante (ex: Estratégia Nacional de Desenvolvimento, Plano Quinquenal do Governo, e documentos do Ministério da Administração Estatal e Função Pública como a EGRSP e ERDAP);
- Relatórios e estudos de organizações multilaterais e agências de desenvolvimento: documentos do Banco Mundial, PNUD, União Europeia, OCDE, entre outros, que oferecem diagnósticos e recomendações sobre inovação, governação e modernização administrativa em Moçambique;
- Literatura académica e especializada: artigos científicos, dissertações, livros e estudos de caso nacionais e internacionais que abordam temas como estratégia organizacional, inovação pública, administração em contextos africanos e reformas do Estado.

A análise dos dados seguiu os princípios da análise temática qualitativa, orientada para a identificação de padrões de sentido (temas) relacionados à incorporação da estratégia e da inovação na gestão estatal. Foram considerados tanto os conteúdos explícitos (dados objectivos e normativos) quanto os conteúdos implícitos (disputas de sentido, contradições, ausências e discursos institucionais).

O recorte temporal compreende o período de 2005 a 2024, abrangendo as principais fases da reforma do sector público e o desenvolvimento de políticas de inovação administrativa em Moçambique. O estudo não pretende generalizar estatisticamente os resultados, mas sim oferecer interpretações críticas que contribuam para o avanço teórico e prático da modernização do Estado moçambicano.

Dada a sua natureza qualitativa, exploratória e interpretativa, o presente estudo apresentou algumas limitações metodológicas que devem ser consideradas na leitura dos resultados:

- 1) Não generalização estatística: a abordagem qualitativa, baseada primariamente na análise documental, não permite a generalização estatística dos resultados para a totalidade da administração pública moçambicana. As interpretações são específicas e contextualizadas ao material analisado.

- 2) Ênfase na perspetiva normativa: a forte dependência de documentos institucionais oficiais (planos estratégicos, relatórios de governação) tende a privilegiar a perspectiva normativa das reformas, podendo subestimar as dinâmicas de implementação na prática (implementation gap) e as resistências informais.
- 3) Ausência de dados primários de percepção: a não inclusão de entrevistas como fonte primária de dados impede a captura da percepção directa de actores-chave (gestores, funcionários, beneficiários) sobre os factores inibidores ou facilitadores da inovação no dia-a-dia.

III. REVISÃO DA LITERATURA

A compreensão do papel da estratégia e da inovação na gestão estatal requer um referencial teórico que abarque tanto os fundamentos clássicos da administração quanto as abordagens contemporâneas centradas na inovação institucional, especialmente no contexto africano. A seguir, apresentam-se os principais eixos teóricos que sustentam a análise.

3.1. Estratégia Organizacional: Fundamentos e Perspectivas para o Sector Público

O conceito de estratégia tem origem no campo militar, associado à definição de movimentos e tácticas para vencer batalhas. No entanto, ao ser apropriado pela gestão organizacional, esse conceito passou a reflectir a capacidade de uma organização definir objectivos de longo prazo e mobilizar os recursos necessários para alcançá-los de forma eficaz e adaptativa (Chandler, 1962).

Entre as principais contribuições, Mintzberg (1994) destaca que a estratégia pode ser compreendida sob cinco ópticas distintas:

- Plano: uma directriz intencional para acção futura;
- Padrão: consistência de comportamento ao longo do tempo;
- Posição: forma como a organização se coloca no ambiente externo;
- Perspectiva: visão interna e valores culturais que orientam decisões;
- Pretexto: racionalização ou justificativa para determinadas acções.

Em contexto organizacional, a estratégia representa, portanto, a articulação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis, visando adaptação ao ambiente e, no caso do sector privado, vantagem competitiva. No entanto, na esfera pública, a lógica estratégica é distinta. Segundo Drucker (1985), a estratégia governamental deve estar intrinsecamente alinhada à missão institucional, aos valores da organização e às políticas públicas, de forma a maximizar o valor entregue à sociedade e garantir legitimidade democrática.

A formulação estratégica no sector público não busca lucro, mas eficiência, eficácia e equidade na prestação de

serviços. Para isso, requer coerência entre directrizes políticas, capacidade técnica e engajamento social. Em Moçambique, a existência de estratégias formais como a Estratégia da Reforma do Sector Público (EGRSP) e a Estratégia da Reforma do Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) define o ideal normativo e o 'Plano' intencional para esta coerência. No entanto, esta é frequentemente comprometida na prática por fragilidades institucionais, dependência externa e, sobretudo, pela baixa capacidade de implementação (Francisco, 2017; Buque, 2015). Esta dissociação entre a formulação estratégica (o que se planificou, ou "o que deveria ser) e a sua materialização (a implementação na prática, ou "o desafio real") evidencia a necessidade de fortalecer o planeamento estratégico estatal com base em diagnósticos realistas e numa cultura de desempenho.

3.2. Inovação Organizacional: Conceito e Aplicação no Sector Público

A inovação organizacional refere-se à introdução de novos processos, práticas, estruturas ou modelos organizativos que visam melhorar a capacidade de resposta, a eficiência e o desempenho institucional (OECD, 2005). Segundo Christensen (1997), a inovação pode ser:

- Incremental: quando melhora processos existentes;
- Disruptiva: quando transforma radicalmente sectores ou formas de operação.

No sector público, a inovação vai além da tecnologia e envolve novas formas de conceber políticas, gerir recursos, prestar serviços e se relacionar com os cidadãos. Mulgan e Albury (2003) defendem que a inovação pública é essencial para enfrentar desafios complexos e adaptativos, como pobreza, exclusão social ou mudanças climáticas, que não podem ser resolvidos apenas com soluções tradicionais.

Autores como Osborne (2010) destacam que a inovação organizacional no sector público exige uma abordagem sistémica, que articule liderança transformadora, abertura à experimentação, aprendizagem organizacional e envolvimento dos beneficiários dos serviços públicos.

3.3. A Inovação na Administração Pública Africana e Moçambicana

Em África, os processos de reforma da administração pública são historicamente marcados por um modelo dual:

- Por um lado, a imposição de reformas orientadas por instituições financeiras internacionais;
- Por outro, esforços internos para construir capacidades locais e desenvolver soluções endógenas.

Adamolekun (2005) e Hope (2001) alertam para os riscos da adopção acrítica de modelos importados, que muitas vezes ignoram realidades institucionais e culturais locais.

Em Moçambique, a busca por inovação na gestão estatal passa pela reconfiguração dos modelos de governação, pela valorização do capital humano e pela adopção de soluções digitais adaptadas ao contexto nacional.

Pesquisadores como Buque (2015) e Chilundo (2006) salientam que a inovação só será sustentável se acompanhada de:

- Descentralização administrativa eficaz;
- Investimento em capacitação institucional contínua;
- Melhoria dos sistemas de prestação de contas e avaliação de desempenho;
- Apropriação tecnológica orientada para o serviço público.

Além disso, Custódio Duma (2020) defende que a inovação deve incluir transformações na cultura institucional do Estado, com ênfase na ética pública, integridade e transparência. Para Severino Ngoenha (2018), o desafio da inovação estatal em Moçambique está também no plano epistemológico, ou seja, a necessidade de repensar criticamente os paradigmas de governação e gestão, descolonizando os modelos de pensamento e acção administrativa.

3.4. Governança Pública e Capacidade Institucional em Contextos Africanos

A governança pública, entendida como o conjunto de mecanismos, instituições e práticas que asseguram a direcção estratégica do Estado, a efectividade das políticas públicas e a responsabilização dos gestores perante os cidadãos, tem ganhado destaque nas discussões sobre reforma do sector público. Segundo Kooiman (2003), governança vai além da administração tradicional, incorporando a participação de múltiplos actores, públicos e privados, na gestão dos assuntos colectivos. No contexto africano, a governança deve ser pensada de modo adaptativo, sensível à diversidade histórica, política e institucional dos Estados.

A capacidade institucional, por sua vez, refere-se à habilidade do Estado em formular, implementar e monitorar políticas públicas de forma eficiente e eficaz. Essa capacidade está ligada a factores como uma liderança ética, competência técnica, cultura organizacional e sistemas de gestão baseados em evidências. Em Moçambique, a limitada capacidade institucional continua a ser um dos principais obstáculos à efectividade da governação, sobretudo devido à centralização excessiva, fragmentação de responsabilidades e baixa autonomia decisória nos níveis intermédios da administração (IESE, 2021; Hanlon, 2019).

Autores como Brinkerhoff e Morgan (2010) distinguem três dimensões da capacidade institucional:

- Capacidade técnica (conhecimentos e habilidades);
- Capacidade organizacional (estrutura e processos internos);

- Capacidade relacional (interações entre instituições e com a sociedade).

Já Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) criticam o "isomorfismo institucional" imposto por doadores, que gera reformas formais sem mudanças reais no desempenho institucional, fenômeno que denominam de *reform mimicry*.

Para que a estratégia organizacional e a inovação tenham impacto efectivo na gestão pública, é indispensável fortalecer a capacidade institucional por meio de reformas sistêmicas, investimentos em capital humano e mecanismos robustos de *accountability* e monitoramento de desempenho (Grindle, 2004). Em Moçambique, experiências de descentralização e modernização administrativa ainda carecem de enraizamento político e social para se consolidarem de forma sustentável.

3.5. Transformação Digital e e-Governance na Administração Pública

das mais relevantes tendências contemporâneas da inovação governamental. Trata-se da integração estratégica de tecnologias digitais para melhorar a eficiência dos serviços, promover a transparência, ampliar o acesso e fortalecer a interação entre o Estado e os cidadãos (United Nations, 2020; OECD, 2019). O conceito de e-governance ultrapassa a simples digitalização de serviços, pois implica mudanças profundas nos modelos de gestão, nos processos organizacionais e nas estruturas de governança.

Em países em desenvolvimento, a adopção de tecnologias digitais na administração pública apresenta-se como uma oportunidade para superar ineficiências históricas e ampliar o acesso a serviços básicos. No entanto, como argumentam Heeks (2002) e Bwalya & Mutula (2014), a introdução de soluções digitais em contextos com baixa infraestrutura, desigualdade digital e frágil capacidade institucional pode gerar novos tipos de exclusão ou aprofundar os já existentes.

No caso moçambicano, iniciativas como o e-SISTAFE, o SIGE (Sistema de Gestão Escolar) e o SIS-MA (Sistema de Informação de Saúde) representam avanços importantes na gestão digital de sectores-chave. Contudo, estes sistemas operam de forma significativamente fragmentada, revelando uma ausência de articulação entre plataformas e uma carência de arquitetura nacional de interoperabilidade. Essa limitação impede a comunicação eficiente entre as diferentes bases de dados do Estado, resultando em duplicação de esforços e ineficiência sistémica. Embora o Plano Estratégico de Governo Eletrónico 2022–2026 defina diretrizes importantes, a sua implementação tem sido limitada por restrições financeiras, escassez de competências digitais e fraca coordenação interministerial (INAGE, 2022).

Para que a transformação digital produza impactos estruturantes, é necessário ir além da mera digitalização e articular o investimento tecnológico com formação de quadros, liderança digital, inclusão social e uma governança de dados segura e ética. Westerman, Bonnet e

McAfee (2014) defendem que organizações públicas devem desenvolver "capacidades digitais dinâmicas", que permitam aprender, adaptar-se e inovar continuamente, ajustando-se aos desafios emergentes.

3.6. Limitações Tecnológicas e Barreiras de Acesso Digital em Moçambique

Apesar dos avanços em iniciativas de governo digital e transformação tecnológica em Moçambique, o acesso desigual à internet e a limitação do *know-how* técnico continuam a ser barreiras significativas à consolidação de uma administração pública digitalmente eficiente. Dados do International Telecommunication Union (ITU, 2023) indicam que a taxa de penetração da internet em Moçambique permanece abaixo de 25%, com fortes assimetrias entre áreas urbanas e rurais, o que compromete a inclusão digital e o alcance efectivo das plataformas de e-governance.

Além disso, o custo elevado do acesso à internet, a baixa qualidade das infraestruturas de telecomunicações e a instabilidade da rede limitam a continuidade dos serviços digitais e a confiança da população nos meios electrónicos de prestação de serviços (GSMA, 2022). A ausência de uma política abrangente de universalização da conectividade digital reforça a exclusão de comunidades mais vulneráveis, ampliando desigualdades já existentes.

Outro obstáculo crítico refere-se à escassez de competências técnicas no sector público para gerir e operar sistemas digitais com eficácia. Segundo o PNUD (2022), muitas instituições públicas moçambicanas carecem de quadros especializados em tecnologias da informação, o que afecta directamente a capacidade de manutenção e inovação dos sistemas implementados. Essa limitação técnica fragiliza não apenas a qualidade do serviço prestado, mas também a sustentabilidade dos investimentos digitais no longo prazo.

Assim, para que a digitalização do Estado seja efectiva e equitativa, é essencial investir em infraestrutura tecnológica acessível e em programas de capacitação contínua para os servidores públicos, garantindo que a inovação seja acompanhada de condições materiais e humanas adequadas à realidade nacional.

3.7. Segurança da Informação, Ciberataques e Ameaças Digitais ao Estado

Com uma crescente digitalização dos serviços públicos, os riscos relacionados à segurança da informação assumem importância estratégica na gestão estatal. A dependência de sistemas electrónicos para gestão de dados sensíveis, como finanças públicas, registos civis, saúde e educação, expõe o Estado a vulnerabilidades cibernéticas, especialmente em contextos com capacidades técnicas limitadas, como Moçambique.

Segundo a African Union Cybersecurity Strategy (2020) e a ITU Global Cybersecurity Index (2021), Moçambique apresenta baixo nível de maturidade institucional no campo da Cibersegurança, com deficiências na legislação, na proteção de infraestruturas críticas e na resposta a incidentes.

Casos de acesso indevido a bases de dados governamentais, falhas em sistemas de autenticação e uso inadequado de credenciais administrativas têm sido relatados por instituições como o Centro de Integridade Pública (CIP, 2021), revelando fragilidades estruturais na gestão da informação digital do Estado.

Além disso, o país enfrenta ameaças externas como tentativas de phishing, malware e ataques de ransomware direcionados a instituições públicas e financeiras. A ausência de protocolos padronizados de segurança da informação, aliada à falta de formação em Cibersegurança entre os funcionários públicos, agrava esses riscos e compromete a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos sistemas (Kshetri, 2020).

Nesse contexto, a construção de uma cultura organizacional voltada para a segurança digital torna-se uma prioridade. Isso inclui a criação de unidades especializadas em Cibersegurança, a implementação de políticas nacionais claras de protecção de dados e a adesão a normas internacionais de segurança da informação, como a ISO/IEC 27001.

IV. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise documental e crítica realizada ao longo deste estudo revela um conjunto de avanços e limitações no processo de incorporação da estratégia organizacional e da inovação na gestão estatal moçambicana. Embora a retórica da modernização e da transformação administrativa esteja presente em diversos documentos oficiais, observa-se uma dissociação frequente entre o planeamento estratégico (a visão formal) e a implementação prática (a inovação em acção), fortemente condicionada por fragilidades institucionais, centralização decisória e escassa cultura de desempenho. A fragilidade na gestão moçambicana reside, portanto, na sua incapacidade de traduzir a estratégia em inovação sustentável no dia-a-dia, sendo que a falta de articulação é a falha na prática.

As iniciativas estratégicas examinadas apontam para esforços no sentido de alinhar objectivos institucionais com políticas públicas, mas carecem de continuidade, integração intersectorial e indicadores robustos de monitoramento e avaliação. A ausência de uma lógica sistémica de planeamento estratégico limita a capacidade do Estado de responder de forma coordenada a desafios multidimensionais como a exclusão digital, a ineficiência administrativa e a desconfiança cidadã.

Por outro lado, os casos de inovação pública identificados, como plataformas digitais em saúde, finanças e registo civil, revelam potencial transformador, mas são marcados por descontinuidade, dependência de financiamento externo e escassa apropriação institucional. A maioria destas iniciativas opera como "ilhas de inovação", sem uma arquitetura nacional de interoperabilidade e sem uma estratégia de transformação digital consolidada, e esta ausência de articulação entre plataformas limita o seu impacto. As limitações estruturais do país acentuam esses constrangimentos. A baixa taxa de penetração da internet, a fraca infraestrutura de

telecomunicações e o custo elevado do acesso constituem barreiras reais à inclusão digital, sobretudo nas zonas rurais. Simultaneamente, a escassez de quadros especializados em tecnologias de informação científica (TIC) fragiliza a manutenção e o uso eficaz dos sistemas digitais, tornando-os vulneráveis a falhas e descontinuidade operacional (ITU, 2023; PNUD, 2022).

A análise revelou ainda que a segurança da informação é uma dimensão crítica e subvalorizada nas reformas em curso. A ausência de uma política nacional de Cibersegurança estruturada, aliada à fragilidade da proteção de dados e à limitada formação dos quadros públicos, expõe o Estado moçambicano a riscos crescentes de ciberataques, acessos indevidos e vazamentos de informação sensível (African Union, 2020; Kshetri, 2020).

Em suma, embora existam avanços significativos e um discurso político favorável à inovação, os resultados indicam que a eficácia dessas transformações depende, sobretudo, do fortalecimento da capacidade institucional, da inclusão digital real e da construção de um ambiente seguro, estável e propício à experimentação estratégica e à inovação pública sustentável.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permitiu analisar o papel da estratégia organizacional e da inovação na gestão estatal moçambicana, confirmando que ambas representam instrumentos de potencial fundamental para a modernização do sector público. Contudo, a efectividade deste papel é severamente condicionada por factores estruturais, técnicos e culturais que impedem a institucionalização de um planeamento estratégico sustentável e de práticas inovadoras.

A investigação revelou que, apesar de algumas experiências bem-sucedidas em sectores-chave e da existência de directrizes formais de reforma (como a EGRSP e a ERDAP), estas iniciativas de inovação permanecem fragmentadas e desarticuladas de uma visão sistémica de modernização. Esta falha na articulação e na integração, que constituiu o problema central da pesquisa, é agravada pela persistência de uma cultura burocrática rígida, pela centralização do poder e pela baixa valorização da aprendizagem organizacional. Tais factores comprometem a resiliência institucional e impedem que a inovação seja um motor contínuo de geração de valor público.

Em termos de desafios técnicos, o estudo evidenciou que o acesso limitado à internet, a exclusão digital, a escassez de *know-how* técnico especializado e a fragilidade dos sistemas de Cibersegurança, ampliam os riscos de dependência tecnológica e de ineficiência sistémica. Estas limitações contextuais reforçam a necessidade de que a estratégia digital seja coerentemente articulada com a segurança da informação e com um robusto investimento em capacidades humanas.

Em conclusão, e cumprindo o objectivo de propor recomendações para o fortalecimento da gestão pública, o estudo demonstra que a transformação do Estado moçambicano requer mais do que reformas normativas.

Exige-se um novo paradigma de gestão pública, centrado na inclusão, na segurança da informação e, crucialmente, na articulação coerente entre tecnologia, estratégia e capacidades. O fortalecimento da capacidade pública exige coragem política e liderança transformadora para que a inovação deixe de ser uma excepção pontual e se torne parte integrante de uma cultura de governação mais eficiente, transparente, soberana e orientada para o desenvolvimento inclusivo.

VI. RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados e reflexões apresentadas, propõem-se as seguintes recomendações estratégicas para fortalecer a gestão pública moçambicana por meio da estratégia organizacional e da inovação:

- 1) Formular uma Política Nacional de Inovação e Transformação Digital na Administração Pública, com directrizes claras, metas operacionais e mecanismos de financiamento, articulando as iniciativas actualmente dispersas;
- 2) Investir em infraestrutura tecnológica inclusiva, assegurando conectividade de qualidade em todo o território nacional, especialmente em zonas periféricas, para garantir o acesso equitativo aos serviços públicos digitais;
- 3) Desenvolver e implementar uma Política Nacional de Cibersegurança, alinhada às melhores práticas internacionais (como a ISO/IEC 27001), incluindo mecanismos de proteção de dados, resposta a incidentes e gestão de riscos cibernéticos;
- 4) Reforçar as capacidades humanas e institucionais, com programas de capacitação contínua em TIC, Cibersegurança, planeamento estratégico e inovação para funcionários públicos em todos os níveis;
- 5) Estabelecer centros de excelência em inovação pública, para apoiar a experimentação, incubação de soluções e partilha de boas práticas entre instituições do sector público, academia e sociedade civil;
- 6) Criar sistemas integrados de planeamento, monitoramento e avaliação de desempenho, com base em dados, indicadores de impacto e feedback dos cidadãos;
- 7) Promover uma cultura organizacional orientada à aprendizagem, ética e transparência, reforçando o papel das lideranças públicas como agentes de mudança;
- 8) Fortalecer a cooperação internacional e regional em inovação e segurança digital, aproveitando experiências de outros países africanos e parcerias multilaterais estratégicas.

Para dar continuidade a este debate e superar as limitações identificadas, o presente estudo projecta as seguintes linhas para investigações futuras, mas não se

limitando apenas a estas:

- 1) Estudo da Interoperabilidade e Fragmentação: realizar um estudo aprofundado sobre os desafios técnicos e de Governance da interoperabilidade entre os sistemas digitais do Estado (e-SISTAFE, SIGE, SIS-MA), quantificando o impacto da fragmentação na eficiência e nos custos operacionais;
- 2) Avaliação do Impacto da EGRSP e ERDAP: desenvolver uma pesquisa de carácter avaliativo sobre a execução e o impacto das Estratégias de Reforma do Sector Público (EGRSP e ERDAP), analisando o grau de cumprimento das metas e a sua influência na transformação da cultura organizacional;
- 3) Estudos de Caso sobre Liderança para a Inovação: focar em estudos de caso em profundidade em instituições específicas (Ministérios ou Agências) para identificar e analisar o papel das lideranças públicas na superação da rigidez burocrática e na promoção de uma cultura orientada à inovação;
- 4) Investigação da Cultura Burocrática e Resistência à Mudança: realizar pesquisas que explorem as barreiras culturais e políticas à adopção de inovações, utilizando métodos que captem as perspectivas e resistências dos funcionários públicos no nível operacional.

Estas recomendações visam não apenas aprimorar a gestão estatal moçambicana, mas também contribuir para a construção de um Estado mais resiliente, inclusivo e capaz de responder, de forma soberana e estratégica, aos desafios do século XXI.

REFERÊNCIAS

- Adamolekun, L. (2005). *Public administration in Africa: Main issues and selected country studies*. UNDP.
- African Union. (2020). African Union Cybersecurity Expert Group: Continental cybersecurity strategy for Africa. Addis Ababa: African Union Commission.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Banco Mundial. (2023). Moçambique: Diagnóstico sistemático do país. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bratton, M., & van de Walle, N. (1997). *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, D. W., & Morgan, P. J. (2010). Capacity and capacity development: Coping with complexity. *Public Administration and Development*, 30(1), 2–10. <https://doi.org/10.1002/pad.559>
- Buque, D. C. (2015). Planeamento estratégico na administração pública moçambicana: desafios e perspectivas. *Revista Moçambicana de Administração Pública*, 6(2), 45–63.
- Bwalya, K. J., & Mutula, S. M. (Eds.). (2014). *E-government: Implementation, adoption and synthesis in developing countries*. De Gruyter.
- CIP – Centro de Integridade Pública. (2021). Riscos digitais e fragilidades na cibersegurança do setor público moçambicano. Maputo: CIP.
- CIP – Centro de Integridade Pública. (2021). Transparência e acesso à informação em Moçambique: Obstáculos e oportunidades na era digital. Maputo: CIP.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. MIT Press.
- Chilundo, A. (2006). Moçambique: Reforma da administração pública e construção institucional. In D. Olowu & S. Sako (Eds.), *Better governance and public policy: Capacity building for African public services* (pp. 151–174). Kumarian Press.
- Christensen, C. M. (1997). The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail. *Harvard Business Review Press*.
- Creswell, J. W. (2010). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Harper & Row.
- Duma, C. (2020). A ética na administração pública moçambicana: entre a norma e a prática. *Revista de Ciências Sociais da UEM*, 13(2), 34–49.
- Flick, U. (2013). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE Publications.
- Francisco, A. (2017). Planeamento estatal e dependência externa em Moçambique: uma análise crítica. *Cadernos IESE*, 13, 5–24.
- GSMA. (2022). *The Mobile Economy Sub-Saharan Africa 2022*. GSMA Intelligence. <https://www.gsma.com/mobileconomy/sub-saharan-africa/>
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Hanlon, J. (2019). Moçambique: A captura do Estado. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Heeks, R. (2002). Information systems and developing countries: Failure, success, and local improvisations. *The Information Society*, 18(2), 101–112. <https://doi.org/10.1080/01972240290075039>
- Hope, K. R. (2001). The new public management: Context and practice in Africa. *International Public Management Journal*, 4(2), 119–134. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00049-5](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00049-5)
- IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2021). *Desafios da governança e reforma institucional em Moçambique*. Maputo: IESE.
- INAGE – Instituto Nacional de Governo Electrónico. (2022). *Plano Estratégico de Governo Electrónico 2022–2026*. Maputo: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
- ISO/IEC. (2022). ISO/IEC 27001:2022 – Information security, cybersecurity and privacy protection — Information security management systems. International Organization for Standardization.
- ITU – International Telecommunication Union. (2021). *Global Cybersecurity Index 2021 (GCI)*. Genebra: ITU. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

ITU – International Telecommunication Union. (2023). Measuring digital development: Facts and figures 2023. Genebra: ITU. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>

Kooiman, J. (2003). Governing as governance. SAGE Publications.

Kshetri, N. (2020). Cybersecurity management in developing economies: Challenges and solutions. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-39850-2>

Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (2011). Estratégia da Reforma do Sector Público 2011–2025. Maputo: Autor.

Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (2017). Estratégia da Reforma do Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2017–2025. Maputo: Autor.

Mintzberg, H. (1994). The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners. Free Press.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office (UK). <https://www.innovation.cc>

Ngoenha, S. J. (2018). Descolonizar os saberes e reinventar o Estado. Maputo: Escolar Editora.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005). Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data (3rd ed.). OECD Publishing.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). Digital government review of Brazil: Towards the digital transformation of the public sector. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2022). Relatório sobre inovação e transformação digital na administração pública africana. Nova Iorque: PNUD.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2022). Transformação digital e inclusão em países africanos: Desafios e boas práticas. Nova Iorque: PNUD.

United Nations. (2020). E-Government Survey 2020: Digital government in the decade of action for sustainable development. Department of Economic and Social Affairs, UN. <https://publicadministration.un.org>

União Europeia. (2023). Avaliação conjunta das reformas do setor público em Moçambique. Bruxelas: Comissão Europeia.

Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). Leading digital: Turning technology into business transformation. Harvard Business Review Press.