

eduser

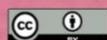
A nova gestão pública (NGP) e a sua aplicação em contextos africanos: o caso de Cabo Verde

The New Public Management (NPM) and Its application in African contexts: the case of Cape Verde

La nueva gestión pública (NGP) y su aplicación en contextos africanos: el caso de Cabo Verde

ERNESTO LIMA TEIXEIRA

ISSN 1645-4774 | e-ISSN 2183-038X
<https://www.eduser.ipb.pt>



A nova gestão pública (NGP) e a sua aplicação em contextos africanos: o caso de Cabo Verde

The New Public Management (NPM) and Its application in African contexts: the case of Cape Verde

La Nueva Gestión Pública (NGP) y su aplicación en contextos africanos: el caso de Cabo Verde

ERNESTO LIMA TEIXEIRA

Instituto Politécnico de Bragança; Bragança; Portugal; <https://orcid.org/0009-0002-8136-5054>;
a40211@alunos.ipb.pt

Submetido: 11/setembro/2025

Aceite: 26/dezembro/2025

Publicado: 03/fevereiro/2026

RESUMO: Este artigo analisa a implementação da Nova Gestão Pública (NGP) em Cabo Verde, com o objetivo de determinar se a sua adoção representa uma inovação contextualizada ou uma mera imitação de modelos externos. A metodologia de investigação baseia-se numa análise documental aprofundada, que inclui estudos académicos, relatórios de organizações internacionais (como o Banco Mundial e o FMI) e inquéritos de perceção pública (como o Afrobarometer). O estudo de caso foca-se em reformas administrativas, processos de privatização e renacionalização, com destaque para as empresas Cabo Verde Airlines e Electra, que servem como exemplos paradigmáticos das tensões entre os modelos de gestão importados e as realidades locais. As principais conclusões indicam que a implementação da NGP em Cabo Verde é um processo híbrido, que combina elementos de inovação e de imitação, variando significativamente entre diferentes setores e ao longo do tempo. Esta dualidade reflete as contradições inerentes a um pequeno estado insular que, apesar de possuir uma forte identidade nacional, mantém uma considerável dependência externa. O estudo conclui que, embora a NGP tenha introduzido melhorias em áreas como a modernização administrativa e a gestão financeira, a sua aplicação enfrenta desafios significativos, nomeadamente a descontextualização das políticas, a instabilidade institucional e a dificuldade em gerar confiança junto dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Gestão Pública; Cabo Verde; Inovação Contextual; Privatizações; Reformas Administrativas.

ABSTRACT: This article analyzes the implementation of New Public Management (NPM) in Cape Verde, aiming to determine whether its adoption represents a contextualized innovation or a mere imitation of external models. The research methodology is based on an in-depth documentary analysis, which includes academic studies, reports from international organizations (such as the World Bank and the IMF), and public perception surveys (such as Afrobarometer). The case study focuses on administrative reforms, privatization and renationalization processes, with particular attention to the companies Cabo Verde Airlines and Electra, which serve as paradigmatic examples of the tensions between imported management models and local realities. The main findings

indicate that the implementation of NPM in Cape Verde is a hybrid process, combining elements of innovation and imitation, varying significantly across different sectors and over time. This duality reflects the inherent contradictions of a small island state that, despite possessing a strong national identity, maintains considerable external dependence. The study concludes that, although NPM has introduced improvements in areas such as administrative modernization and financial management, its application faces significant challenges, notably policy decontextualization, institutional instability, and difficulties in building citizens' trust.

KEYWORDS: New Public Management; Cape Verde; Contextual Innovation; Privatizations; Administrative Reforms.

RESUMEN: Este artículo analiza la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) en Cabo Verde, con el objetivo de determinar si su adopción constituye una innovación contextualizada o una mera imitación de modelos externos. La metodología de investigación se basa en un análisis documental profundo que incluye estudios académicos, informes de organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el FMI) y encuestas de percepción pública (como las de Afrobarometer). El estudio de caso se centra en las reformas administrativas, los procesos de privatización y renacionalización, con especial atención a las empresas Cabo Verde Airlines y Electra, que sirven como ejemplos paradigmáticos de las tensiones entre los modelos de gestión importados y las realidades locales. Las principales conclusiones indican que la implementación de la NGP en Cabo Verde es un proceso híbrido que combina elementos de innovación e imitación, variando significativamente entre sectores y a lo largo del tiempo. Esta dualidad refleja las contradicciones inherentes a un pequeño Estado insular que, pese a tener una fuerte identidad nacional, mantiene una considerable dependencia externa. El estudio concluye que, aunque la NGP ha introducido mejoras en áreas como la modernización administrativa y la gestión financiera, su aplicación enfrenta desafíos significativos, entre ellos la descontextualización de las políticas, la inestabilidad institucional y la dificultad para generar confianza entre los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gestión Pública; Cabo Verde; Innovación Contextual; Privatizaciones; Reformas Administrativas.

1. Introdução

A Nova Gestão Pública (NGP) emergiu nas últimas décadas do século XX como um paradigma transformador na administração pública, propondo uma rutura com os modelos burocráticos tradicionais e de bem-estar social, introduzindo princípios e práticas inspirados no setor privado. Inicialmente desenvolvida e implementada em países como o Reino Unido, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia, a NGP rapidamente disseminou-se globalmente, incluindo contextos africanos, nos quais a sua adoção tem sido objeto de debates e análises críticas.

Este artigo analisa a implementação da Nova Gestão Pública em Cabo Verde, um pequeno estado insular que conquistou a independência de Portugal em 1975 e tem sido frequentemente apontado como um caso de sucesso em termos de governança e desenvolvimento no contexto africano. A investigação centra-se numa questão fundamental: a NGP foi adotada em Cabo Verde como inovação contextual ou por mera imitação de modelos externos? Para responder a esta questão, o artigo analisa as reformas administrativas implementadas em Cabo Verde nas últimas décadas, identificando elementos de inovação contextual (adaptação às realidades locais) e elementos de imitação de modelos externos. A análise baseia-se em diversas fontes documentais,

incluindo estudos acadêmicos, relatórios de organizações internacionais e pesquisas sobre a percepção pública das instituições cabo-verdianas.

O caso de Cabo Verde reveste-se de particular interesse por várias razões. Primeiro, como pequeno estado insular em desenvolvimento, Cabo Verde enfrenta desafios específicos que podem exigir adaptações significativas de modelos administrativos desenvolvidos em contextos muito diferentes. Segundo, o país tem sido frequentemente elogiado pela sua estabilidade política e boa governança, o que levanta questões sobre como as reformas administrativas contribuíram para estes resultados. Terceiro, a forte dependência de ajuda externa e de remessas coloca Cabo Verde numa posição potencialmente vulnerável a pressões para adotar modelos administrativos promovidos poradores internacionais.

Ao examinar a tensão entre inovação contextual e imitação na adoção da NGP em Cabo Verde, este artigo contribui para debates mais amplos sobre a transferência de políticas públicas, a adaptação de modelos administrativos a diferentes contextos e os desafios específicos da reforma do setor público em África.

2. A nova gestão pública e sua aplicação em contextos africanos

A Nova Gestão Pública (NGP) representa um paradigma de administração pública que emergiu como resposta às críticas ao modelo burocrático tradicional e ao modelo de bem-estar social, considerado excessivamente rígido, ineficiente e pouco responsivo face às necessidades dos cidadãos, e muito caro aos cofres do Estado. Embora não exista uma definição única ou universalmente aceite da NGP, é possível identificar um conjunto de princípios e características centrais que definem este modelo.

Entre os princípios fundamentais da NGP destacam-se: a orientação para resultados, com foco em metas, objetivos e indicadores de desempenho mensuráveis; a procura por eficiência e redução de custos, procurando "fazer mais com menos"; a descentralização administrativa, transferindo responsabilidades para níveis mais baixos da hierarquia; a introdução de mecanismos de competição no setor público; a flexibilização da gestão, concedendo maior autonomia aos gestores públicos; a privatização e terceirização de serviços; o tratamento dos cidadãos como clientes; a ênfase na transparência e prestação de contas; e a profissionalização da gestão pública.

Como observa (Hood, 1991), um dos primeiros teóricos a sistematizar o conceito, a NGP caracteriza-se pela "importação de práticas de gestão do setor privado para o setor público" (pp. 3-19), partindo do pressuposto de que estas práticas são inerentemente superiores e podem melhorar o desempenho das organizações públicas. Esta visão foi amplamente promovida por organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que frequentemente incluíram reformas baseadas na NGP como condições para empréstimos e ajuda financeira a países em desenvolvimento.

2.1. A NGP em contextos africanos: Desafios e críticas

A implementação da NGP em países africanos apresenta características e desafios específicos, que têm sido objeto de crescente atenção académica. Como destacam (Mpofana & Ruiters, 2019) no seu estudo sobre a África do Sul, a adoção da NGP no continente africano tem sido frequentemente caracterizada por um fenómeno que denominam "policy churn" (rotatividade de políticas) – uma tendência de constante mudança e substituição de políticas antes mesmo que possam ser adequadamente implementadas e avaliadas. Como observa Nicholas Awortwi (2006, p. 3), a análise da administração pública em África não pode ser dissociada das suas trajetórias históricas, marcadas pela herança colonial, pela excessiva concentração de funções no Estado após as independências, pela cultura de clientelismo e pela dependência de parceiros internacionais.

Essas condições estruturais ajudam a explicar as dificuldades enfrentadas nas reformas administrativas contemporâneas.

No caso sul-africano analisado por (Mpofana & Ruiters, 2019) após 2003, o governo provincial de Eastern Cape introduziu três mudanças institucionais nos hospitais urbanos baseadas nos princípios da NGP: a "business-isation" dos hospitais (transformação em modelo de negócio), a fusão de grandes hospitais em megacomplexos, e a implementação de um sistema de gestão de desempenho. Os resultados revelaram que "o governo provincial autorizou reformas apressadas" e que "a mudança constante de paradigmas políticos e pessoais criou uma situação instável, onde os funcionários ficaram presos entre modelos, culturas e identidades concorrentes" (Mpofana & Ruiters, 2019, p. 178). Para além do caso sul-africano, outros países como Quênia, Gana e Uganda também enfrentaram desafios significativos na implementação da NPG, evidenciando padrões semelhantes de instabilidade institucional, resistência organizacional e resultados ambíguos, como demonstram as reformas descentralizadas e os contratos de desempenho no Quênia, os esforços apoiados por doadores internacionais em Uganda, e a tentativa de transformação do Instituto de Gestão e Administração Pública em Gana (GIMPA), onde "A transformação do GIMPA num centro de excelência em formação de gestores públicos foi impulsionada por princípios da Nova Gestão Pública, mas enfrentou resistências internas e exigiu uma mudança profunda na cultura organizacional" (Awortwi & Siteo, 2006, pp. 147-160) o que reforça a crítica ao fenómeno de "policy churn" e à dificuldade de adaptar modelos de gestão ocidentais às realidades administrativas e culturais do continente africano.

Estes casos ilustram alguns dos desafios mais amplos da implementação da NGP em contextos africanos. Entre estes desafios destacam-se: a descontextualização, ou seja, a aplicação de modelos desenvolvidos em contextos ocidentais sem a devida adaptação às realidades africanas; a instabilidade institucional, com constantes mudanças de paradigmas e pessoal; a criação de vazios políticos, que podem abrir portas para corrupção sistemática; as limitações de capacidade institucional, incluindo escassez de recursos humanos qualificados e infraestruturas inadequadas; questões de legitimidade, quando as reformas são impostas externamente; e resultados frequentemente mistos ou abaixo das expectativas.

A análise da NGP em contextos africanos beneficia de um olhar mais atento à literatura produzida por académicos do continente, que têm chamado a atenção para os riscos da transplantação de modelos sem diálogo com as realidades locais. Frank Ohemeng (2005) alerta, por exemplo, para o risco de reformas "sem raízes" que não produzem os efeitos esperados.

Por outro lado, abordagens mais recentes, como a governação adaptativa (Matt Andrews & Woolcock, 2017), propõem que a reforma administrativa em África deve partir de soluções "interativas e experimentais" em vez de modelos prontos a aplicar. Esta perspetiva aproxima-se da ideia de hibridização institucional, em que elementos formais importados são combinados com práticas informais locais, gerando soluções originais.

Incorporar esta literatura ajuda a situar o caso de Cabo Verde num debate africano mais vasto sobre como governar em condições de escassez, fragmentação territorial e elevada dependência externa. Estas críticas e desafios são particularmente relevantes para compreender o caso de Cabo Verde, onde a implementação da NGP ocorreu num contexto de forte dependência de ajuda externa e num ambiente institucional com recursos limitados.

2.2. O contexto cabo-verdiano: Especificidades e desafios

Cabo Verde é um arquipélago composto por dez ilhas (nove habitadas) localizado na costa ocidental africana, que conquistou a independência de Portugal em 1975. Com uma população de aproximadamente 550.000 habitantes, o país enfrenta desafios específicos relacionados à sua

insularidade, escassez de recursos naturais e forte dependência de ajuda externa e remessas da diáspora (INE, 2016). Apesar destes desafios, Cabo Verde tem sido frequentemente elogiado pela sua estabilidade política, consolidação democrática e indicadores de desenvolvimento humano relativamente elevados no contexto africano. O país realizou uma transição pacífica para a democracia multipartidária no início dos anos 1990 e, desde então, tem experimentado alternâncias regulares de poder através de eleições consideradas livres e justas.

No entanto, como revelam os relatórios do Afrobarometer analisados, Cabo Verde enfrenta desafios significativos em termos de confiança nas instituições e percepção de corrupção. Um comunicado de imprensa do Afrobarometer de 2015 indica que houve uma "perda generalizada de confiança nas instituições em Cabo Verde", com apenas 49% dos cabo-verdianos declarando confiar nas instituições, representando uma queda de dez pontos percentuais em relação a 2011 (Semedo, 2015). Esta perda de confiança afetou "tanto as instituições eleitas como as não eleitas", embora tenha sido "mais acentuada entre as instituições eleitas" (Semedo, 2015).

Mais recentemente, um comunicado de imprensa do Afrobarometer de 2023 indica que "aumenta a percepção da corrupção entre os cabo-verdianos", com 47% dos cabo-verdianos considerando que o nível de corrupção aumentou durante o ano anterior, contra apenas 11% que consideram que diminuiu. Além disso, 66% dos cabo-verdianos avaliam negativamente o desempenho do governo no combate à corrupção (Afrobarometer, 2023). Estes dados sobre confiança institucional e percepção de corrupção são particularmente relevantes para avaliar os resultados das reformas administrativas baseadas na NGP, uma vez que a transparência, a prestação de contas e a eficiência são princípios centrais deste modelo.

3. Evidências da adoção da NGP em Cabo Verde

A análise das fontes documentais, incluindo relatórios do Banco Mundial, estudos acadêmicos sobre a administração pública cabo-verdiana e documentos oficiais do governo, revela diversas evidências da adoção de princípios e práticas associados à Nova Gestão Pública em Cabo Verde. Estas evidências podem ser organizadas em torno de três áreas principais: reformas administrativas e institucionais, gestão financeira e orçamental e setores específicos de implementação.

3.1. Reformas administrativas e institucionais

No âmbito das reformas administrativas, Cabo Verde implementou iniciativas de descentralização, transferindo competências para os municípios e criando estruturas de governança local com maior autonomia. Esta descentralização alinha-se com o princípio da NGP de transferir responsabilidades para níveis mais baixos da hierarquia administrativa, aproximando a tomada de decisão dos cidadãos.

Outra área significativa de reforma foi a modernização da administração pública, incluindo a informatização de serviços, a simplificação de procedimentos administrativos e a implementação de sistemas de avaliação de desempenho. Estas iniciativas refletem a ênfase da NGP na eficiência, na redução de custos e na orientação para resultados.

A criação de agências reguladoras com maior autonomia em setores como telecomunicações, energia e transportes também evidencia a influência da NGP, particularmente no que diz respeito à separação entre formulação de políticas e implementação, e à introdução de princípios de mercado na regulação de serviços públicos.

3.2. Gestão financeira e orçamental

No domínio da gestão financeira, Cabo Verde tem implementado reformas em linha com os princípios da Nova Gestão Pública (NGP), destacando-se a adoção do orçamento por programas, o

reforço dos mecanismos de controlo financeiro e a promoção da transparência na administração das finanças públicas. Estas reformas têm beneficiado, em grande medida, de apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta dependência externa levanta, no entanto, questões pertinentes quanto ao grau de apropriação local face à influência externa na conceção e execução das políticas públicas.

Segundo (LUZ, 2024), a criação dos vinte e dois municípios em Cabo Verde foi motivada essencialmente por lógicas populistas, mais do que por uma estratégia racional de descentralização eficaz. A analista política argumenta que o país não dispõe de condições institucionais, financeiras nem territoriais para sustentar este nível de fragmentação administrativa. Conforme defendem, os responsáveis políticos convenceram a população de que esta fragmentação equivaleria a um processo de regionalização, o que, segundo a sua análise, não corresponde à realidade. De facto, o que se verifica é a existência de um hiper-municipalismo que não se traduz num verdadeiro reforço do poder regional. As autarquias continuam subordinadas ao poder dos partidos políticos centrais, o que limita significativamente a autonomia local. Além disso, esta proliferação de municípios tem conduzido ao desperdício de recursos públicos, uma vez que estruturas anteriormente consolidadas, com potencial técnico e capacidade de gestão mais robusta, foram divididas em várias subunidades municipais. Muitas destas novas autarquias não possuem sequer receitas próprias sustentáveis, dependendo fortemente de transferências do Governo central, de empréstimos bancários ou de apoio internacional. Mesmo câmaras como as da Praia e de São Vicente, com maior capacidade arrecadatória, continuam altamente dependentes de recursos externos para garantir o seu funcionamento.

A título de exemplo, a ilha de Santiago, que anteriormente contava com quatro municípios, passou a ter nove. Esta fragmentação territorial gerou o que alguns autores classificam como uma “inflação de municípios”, com implicações diretas no aumento dos custos administrativos e na complexificação do processo eleitoral, conduzindo a um ciclo de campanhas permanentes e a uma dispersão ineficaz de recursos. Neste contexto, importa refletir se o modelo adotado representa de facto uma descentralização eficaz ou apenas uma multiplicação de estruturas administrativas desprovidas de verdadeiro poder político, técnico e financeiro. A aplicação da NGP em contextos africanos, como o de Cabo Verde, deve ter em conta estas especificidades e os riscos associados a reformas que, embora bem-intencionadas, podem resultar em maior burocracia, duplicação de funções e desperdício de recursos públicos.

3.2. Privatizações e renacionalizações: Um caso emblemático da NGP em Cabo Verde

Um dos aspetos mais emblemáticos da implementação da Nova Gestão Pública em Cabo Verde tem sido o processo de privatização de empresas estatais, seguindo o princípio da NGP de transferência de serviços para o setor privado. Este processo, iniciado de forma mais intensa a partir da década de 1990, foi parte das reformas económicas promovidas com apoio de instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

No entanto, a experiência cabo-verdiana com privatizações revela uma trajetória complexa, com casos de reversão ou reconsideração que ilustram as tensões entre a adoção de modelos externos e as realidades locais. Estes casos fornecem evidências concretas para a discussão sobre inovação contextual versus imitação na implementação da NGP.

Um dos casos mais significativos é o da Cabo Verde Airlines (anteriormente TACV - Transportes Aéreos de Cabo Verde). A empresa foi parcialmente privatizada em 2019, com 51% do capital vendido à Loftleidir Cabo Verde, subsidiária da Icelandair. Esta privatização foi justificada como uma tentativa de salvar a empresa do colapso financeiro, alinhando-se com o argumento da NGP de que

a gestão privada seria mais eficiente. No entanto, em 2021, o Estado retomou o controlo da empresa, alegando incumprimentos contratuais e a necessidade de reestruturar a companhia durante a pandemia da COVID-19. Este caso representa um dos exemplos mais claros de reversão de privatização em Cabo Verde, sugerindo uma reavaliação da aplicabilidade do modelo de gestão privada neste contexto específico (Serra, 2023).

Outro caso relevante é o da Electra, empresa de energia e água, que foi parcialmente privatizada nos anos 2000 com a entrada de capital estrangeiro (grupo português). Após a privatização, houve insatisfação pública e institucional com o serviço prestado, incluindo problemas de fornecimento, manutenção e tarifas elevadas. Embora não tenha sido formalmente renacionalizada, o Estado aumentou novamente a sua influência na gestão, e houve reestruturações na composição acionista. Atualmente, existe uma forte presença do Estado na empresa, através da holding pública EMPROFAC e outras participações públicas indiretas (Montezinho, 2024).

Outros casos, como a Enapor (portos) e a CVTelecom (telecomunicações), também passaram por processos de privatização parcial. No caso da CVTelecom, o Estado vendeu participações à Portugal Telecom (e posteriormente à Angola Telecom). Embora não tenha havido reversão formal, existem debates recorrentes sobre a qualidade do serviço e da regulação, e discussões sobre possível reequilíbrio da participação estatal ou revisão do modelo de gestão.

Estes casos de privatização e posterior reversão ou reconsideração ilustram os desafios da implementação da NGP em Cabo Verde e demonstram as tensões entre a adoção de modelos externos (privatização) e as necessidades e realidades locais. A reversão de privatizações pode ser interpretada como uma forma de adaptação contextual às especificidades cabo-verdianas, sugerindo uma abordagem mais pragmática e menos ideológica à reforma do setor público. É importante notar que, apesar destes casos de reversão, o governo cabo-verdiano continua a considerar a privatização como uma estratégia importante. Segundo o (Montezinho, 2024), o governo pretende "fechar privatizações até à primeira metade de 2025", indicando uma continuidade na adoção deste aspeto da NGP, mas possivelmente com maior atenção às especificidades locais e aos resultados das experiências anteriores.

3.3. Setores específicos de implementação

A implementação da NGP em Cabo Verde também pode ser observada em setores específicos, como educação e cultura. No setor educativo, as reformas incluíram maior autonomia para instituições de ensino, implementação de sistemas de avaliação de desempenho e parcerias com o setor privado e organizações internacionais.

No âmbito da cultura e do património, o estudo de Lemos sobre governança cultural e salvaguarda do património em Cabo Verde revela a "evolução dos mecanismos políticos, institucionais e legislativos implementados pelo Estado cabo-verdiano" (Lemos, 2022, p. 133), evidenciando esforços para adaptar modelos internacionais às necessidades locais, mas também tensões entre escalas global, nacional e local na implementação de políticas.

4. Análise comparativa: Inovação contextual vs. imitação de modelos externos

A transferência de políticas públicas em África frequentemente oscila entre apropriação e submissão, dependendo da capacidade institucional, do grau de autonomia política e da intensidade das pressões externas. Esse processo não é mutuamente exclusivo—muitos governos adotam reformas que combinam elementos de inovação e reprodução de modelos internacionais.

A inovação contextual pode ser entendida como a adaptação criativa de princípios administrativos globais às especificidades culturais, institucionais e socioeconômicas do contexto

local. Em Cabo Verde, isso envolveria um processo de apropriação crítica, em que os modelos internacionais são reinterpretados e ajustados para garantir maior eficácia.

Por outro lado, a imitação de modelos externos refere-se à adoção acrítica ou padronizada de práticas administrativas externas, muitas vezes impulsionadas por pressões financeiras, institucionais ou simbólicas. Como mostra (Sahlin-Andersson, 2002), essa prática tende a privilegiar a aparência de modernização em detrimento da eficácia contextual. Esse fenômeno pode ser observado na forma como organizações internacionais influenciam a formulação de políticas africanas, como exposto por (Ohemeng, 2021) ao analisar o impacto de burocratas internacionais. Como observa Nicholas Awortwi (2006, p. 5), “ao atribuir todos os fracassos das reformas na administração pública e, em particular, da adoção da NGP ao tipo de cultura existente no continente, essas análises já não oferecem novos insights para além dos estereótipos comumente veiculados, mesmo quando evidências de dentro e fora do continente apontam para a necessidade de novas formas de pensar.” Assim, a transferência de políticas públicas em África pode ser vista como um espectro que varia entre inovação e imitação, dependendo da autonomia política, da capacidade administrativa e das dinâmicas de poder global que moldam as decisões dos governos.

4.1. Elementos de Inovação Contextual

Vários aspetos da implementação da NGP em Cabo Verde sugerem esforços de adaptação às realidades locais, configurando o que podemos caracterizar como inovação contextual.

Em primeiro lugar, observa-se uma adaptação das políticas de descentralização às especificidades insulares do país. A dispersão geográfica do arquipélago, com ilhas em diferentes estágios de desenvolvimento, exigiu abordagens diferenciadas que considerassem estas particularidades. Como resultado, a descentralização em Cabo Verde não seguiu simplesmente modelos importados, mas procurou responder às necessidades específicas de governança local num contexto insular.

Em segundo lugar, há evidências de integração de valores culturais e sociais cabo-verdianos nas reformas administrativas. A valorização da "morabeza" (hospitalidade e cordialidade) na orientação para o atendimento ao cidadão e a adaptação de mecanismos de participação cidadã que respeitam as dinâmicas comunitárias tradicionais são exemplos desta integração.

O estudo de Maria Lemos (2022) sobre governança cultural fornece um exemplo particularmente interessante de adaptação contextual. A autora observa que, no âmbito da salvaguarda do património cultural imaterial, Cabo Verde desenvolveu mecanismos que, embora inspirados em modelos internacionais, foram adaptados às realidades culturais locais, considerando "a multiplicidade de partes interessadas e escalas envolvidas em tais processos" (Lemos, 2022, p. 133).

As experiências africanas mostram que as reformas radicais da NGP, como a redução de pessoal, frequentemente geram desemprego e custos políticos elevados, o que leva muitos governos a optarem por mudanças incrementais e de baixo risco (Awortwi & Siteo, 2006, pp. 106-107). Essa tendência também se verifica em Cabo Verde, onde o governo tem privilegiado ajustes graduais em vez de transformações abruptas.

Outro ponto relevante é que apenas cerca de um terço dos projetos africanos de reforma do setor público apoiados pelo Banco Mundial apresentaram resultados satisfatórios e mesmo esses, em muitos casos, não foram sustentáveis (p. 63). Cabo Verde parece ter aprendido com estas experiências, procurando garantir maior estabilidade e apropriação local dos processos reformistas. De forma semelhante, exemplos como o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) em Moçambique, que trouxe ganhos em transparência e responsabilidade na gestão orçamental (p. 93), inspiraram iniciativas cabo-verdianas na área da gestão financeira pública. Em Cabo Verde, reformas orientadas para resultados e controle de desempenho também refletiram esse impulso da NGP em direção à eficiência, mensuração e avaliação de resultados (pp. 43, 154, 157).

Por fim, casos de reversão ou reconsideração de privatizações, como os da Cabo Verde Airlines e da Electra, podem ser interpretados como expressões de inovação contextual. Estas decisões revelam uma capacidade de avaliação crítica dos resultados da aplicação de modelos externos e a disposição para ajustá-los quando não correspondem às realidades nacionais. Em vez de seguir de forma dogmática o princípio da privatização, o governo cabo-verdiano parece ter adotado uma abordagem pragmática e adaptativa, reconhecendo que, em alguns casos, a gestão pública ou mista pode ser mais adequada ao contexto específico do país.

4.2. Elementos de Imitação de Modelos Externos

Por outro lado, há evidências significativas de imitação de modelos externos na implementação da NGP em Cabo Verde, frequentemente associadas à influência de organizações internacionais e à dependência de ajuda externa. A adoção de reformas como condição para acesso a financiamento internacional, sem necessariamente considerar a adequação ao contexto local, é um exemplo claro desta imitação. A implementação de modelos considerados bem-sucedidos em outros contextos, sem adaptação suficiente às realidades cabo-verdianas, e a dependência de consultores internacionais na conceção e implementação de reformas são outros exemplos.

A criação de agências reguladoras seguindo modelos ocidentais, sem necessariamente considerar a escala e as necessidades específicas de Cabo Verde, e a implementação de sistemas de avaliação de desempenho baseados em modelos externos, potencialmente desalinhados com as práticas e valores locais, também sugerem elementos de imitação.

Os dados do Afrobarometer sobre perceção de corrupção e confiança nas instituições podem indicar desconexões entre as reformas implementadas e as realidades locais. O aumento da perceção de corrupção (47% dos cabo-verdianos) e a diminuição da confiança nas instituições sugerem um possível desalinhamento entre as reformas e as expectativas da população.

O próprio processo inicial de privatizações, especialmente nos anos 1990 e 2000, pode ser visto como um exemplo de imitação de modelos externos, uma vez que seguiu largamente as recomendações de instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, sem necessariamente considerar as particularidades do contexto cabo-verdiano. O facto de várias destas privatizações terem sido posteriormente reconsideradas sugere que a implementação inicial pode ter sido excessivamente baseada em modelos externos.

5. Fatores que influenciam a inovação vs. imitação em Cabo Verde

A adoção dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) em Cabo Verde reflete uma tensão constante entre a inovação contextual e a imitação de modelos externos. Diversos fatores condicionam o posicionamento do país neste espectro, evidenciando dinâmicas complexas que variam consoante o setor e o período de implementação (Gomes, 2014).

5.1. Fatores que favorecem a inovação contextual

Entre os elementos que promovem a inovação destaca-se a estabilidade política que caracteriza Cabo Verde desde a década de 1990. Este contexto tem proporcionado condições favoráveis a uma implementação mais ponderada e adaptada das reformas, em oposição a contextos marcados por instabilidade institucional.

Adicionalmente, a presença de quadros técnicos qualificados, muitos dos quais formados no estrangeiro, mas com profundo conhecimento das realidades locais, tem facilitado a apropriação crítica dos modelos internacionais. O forte sentido de identidade nacional cabo-verdiana atua como mediador cultural e político na incorporação de práticas externas, favorecendo a sua adaptação crítica e a emergência de soluções híbridas (Tavares, 2025).

5.2. Fatores que favorecem a imitação acrítica

Nicholas Awortwio (2006, p. 2) observa que muitos países africanos, ainda a consolidar as suas estruturas burocráticas básicas, foram pressionados a implementar modelos de gestão pública complexos, como a NGP. Contudo, esses modelos foram concebidos para contextos institucionais distintos, caracterizados por estabilidade política e instituições sólidas, condições ausentes em grande parte do continente, onde persistem fenómenos como o clientelismo, a corrupção e a lealdade tribal.

A dependência económica significativa de Cabo Verde em relação à ajuda externa e às remessas da diáspora frequentemente limita a sua autonomia na formulação e implementação de políticas públicas. O desejo de alcançar legitimidade e reconhecimento internacional, especialmente junto às instituições financeiras globais, leva o país a adotar soluções padronizadas, que nem sempre correspondem às necessidades do contexto local (Medina, 2025). Além disso, as limitações técnicas e financeiras dificultam a experimentação institucional. Como resultado, os decisores acabam optando por modelos pré-estabelecidos, muitas vezes sugeridos por doadores e consultores internacionais (Group, 2023).

A experiência de Moçambique é emblemática dos desafios, onde, segundo Macuane, a NGP se apresenta como um “conceito burocrático pós-Weberiano” a ser implementado num contexto onde os elementos fundamentais da própria burocracia Weberiana ainda não estão consolidados (Awortwi & Siteo, 2006, p. 4).

O que mais surpreende e inquieta é a forma como os decisores políticos parecem esquecer que Cabo Verde é um país arquipélago, insular, fragmentado geograficamente e marcado por desafios estruturais profundamente enraizados em sua história. E, no entanto, em 2025, continuamos a assistir ao abandono gradual dos campos e à degradação do mundo rural, impulsionados pela persistente irregularidade das chuvas e pela falta de soluções estruturais eficazes.

A desertificação, a escassez hídrica e a insegurança alimentar não são fenómenos novos nem imprevisíveis. São realidades conhecidas, diagnosticadas, debatidas em sucessivos planos estratégicos, discursos e conferências – mas raramente enfrentadas com a ousadia e o compromisso que a situação exige.

A maioria dos países africanos ainda depende fortemente de fontes de energia não renováveis, como carvão, petróleo e biomassa (lenha e carvão vegetal), o que contribui para a degradação ambiental e problemas de saúde pública. Em Cabo Verde, muitos responsáveis políticos tendem a escurar-se na “cultura” para justificar a persistência do uso da lenha como principal fonte de energia para cozinhar, especialmente em zonas rurais. Esta narrativa cultural é frequentemente utilizada como argumento para evitar enfrentar, de forma séria e estrutural, os desafios da transição energética no país. No entanto, esta prática perpetua uma dependência energética arcaica e insustentável, com consequências sociais, ambientais e sanitárias negativas, sobretudo para as mulheres e crianças que estão mais expostas ao fumo e às suas implicações na saúde respiratória.

É profundamente significativo e ilustrativo que um país abençoado com sol durante praticamente os 365 dias do ano ainda não tenha conseguido atingir a sustentabilidade energética. A dependência crónica de combustíveis fósseis e a instabilidade constante no fornecimento de eletricidade não apenas comprometem o desenvolvimento económico e social, como fragilizam a qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo nas ilhas mais periféricas. A energia solar, um recurso abundante e previsível, continua subaproveitada por falta de visão estratégica e investimento a longo prazo. Apesar do vasto potencial em recursos renováveis, como solar e eólico, África recebe apenas uma pequena fração dos investimentos globais em energia limpa.

Este cenário é reflexo de uma cultura política marcada, em muitos casos, pela gestão imediatista dos problemas, pela dependência externa e pela incapacidade de transformar os discursos em políticas públicas coerentes e estruturadas. Problemas essenciais — como a segurança hídrica, a gestão dos recursos naturais e a transição energética — são constantemente secundarizados em prol de agendas mais simbólicas ou de curto prazo.

Cabo Verde precisa urgentemente de uma visão de futuro ancorada na sua realidade insular, que reconheça os seus desafios históricos sem cair na resignação, e que utilize os seus recursos endógenos como alavancas de desenvolvimento sustentável. A modernização do país não pode continuar a ser feita à custa da repetição de erros históricos ou da importação de modelos descontextualizados. É tempo de enfrentar de forma decidida aquilo que deveria estar no centro da agenda nacional.

6. Dependência crônica do turismo

Cabo Verde recebe mais de um milhão de turistas por ano (Coelho, 2024), um número impressionante para um pequeno país insular com pouco mais de 500 mil habitantes. O turismo representa mais de 25% do PIB nacional e é frequentemente apresentado como a principal conquista económica das últimas décadas.

Apesar do fluxo turístico contínuo e crescente, o país continua incapaz de garantir o abastecimento interno dos serviços de hotelaria e restauração. Empresários do setor são obrigados a importar produtos alimentares básicos como frutas, legumes, carne, laticínios, bebidas que, em muitos casos, poderiam ser produzidos localmente. Esta situação não resulta apenas de estrangimentos naturais, mas sobretudo de falta de planeamento, visão estratégica e responsabilidade política. O turismo em Cabo Verde funciona, assim, como uma ilha económica isolada, sem ligações eficazes com o restante tecido produtivo nacional. Em vez de estimular a agricultura, a pesca ou a indústria alimentar, o crescimento do turismo acentua a dependência externa, esvazia as reservas cambiais e fragiliza a economia em momentos de crise, como ficou claro durante a pandemia da COVID-19.

A realidade é alarmante: Cabo Verde dispõe de sol durante praticamente todo o ano, de um mar abundante e potencial agrícola em várias ilhas, mas continua sem conseguir abastecer os seus próprios hotéis e restaurantes. A promessa de um turismo integrador e sustentável transformou-se num modelo extrativo e vulnerável, que enriquece alguns, mas não cria riqueza enraizada nem fortalece a soberania alimentar do país. É urgente repensar este modelo. Não se trata de rejeitar o turismo que continuará a ser um sector importante, mas de reformulá-lo para que seja um motor de desenvolvimento integrado, inclusivo e estrategicamente conectado aos sectores produtivos nacionais. Sem essa viragem, Cabo Verde continuará a ser um país que recebe milhões de visitantes, mas não consegue alimentar os seus próprios mercados nem garantir autonomia económica mínima.

7. Ideologia política

A política cabo-verdiana é marcada por uma dualidade ideológica entre dois partidos principais: o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), de centro-esquerda e herdeiro do movimento de libertação nacional, e o Movimento para a Democracia (MPD), de centro-direita, fundado em 1990 como oposição ao regime de partido único.

Segundo Rosário Luz (2025), se for dada uma noção genérica sobre o que é a esquerda e a direita em Cabo Verde, a maioria responderá que é de esquerda, acreditando que o Estado deve promover o bem-estar social. Então reina a dúvida como a nova gestão pública poderá ser aplicada num país com estas características? E pior ainda, como MPD venceu todos esses anos sendo de

direita? A vitória de partidos de direita em África, apesar do desejo generalizado por políticas de bem-estar social, reflete uma combinação de desilusão com partidos históricos, reconfigurações ideológicas, crescimento do populismo de direita, mudanças nas prioridades dos eleitores e influências externas. Estes fatores contribuem para um cenário político dinâmico e em constante evolução no continente africano. Os partidos libertadores mostraram ser uns verdadeiros ditadores após a libertação, mas em Cabo Verde democratização começou desde o partido único segundo (Luz, 2025). A verdade é que, na maioria dos países africanos, a população vota com base na "sensação do momento". Segundo Rosário Luz (2025), se os eleitores percebem que o país está a correr bem, mantêm o voto no partido no poder; caso contrário, tendem a abster-se, permitindo a vitória da oposição — muitas vezes sem sequer considerarem os programas políticos em causa. Assim, muitos acabam por votar contra os seus próprios ideais ao longo de toda a vida.

8. Considerações finais

A análise da adoção da Nova Gestão Pública em Cabo Verde revela um quadro complexo e nuançado, que não se presta a respostas simplistas à pergunta de investigação inicial: "A NGP foi adotada em Cabo Verde como inovação contextual ou por mera imitação de modelos externos?" As evidências apresentadas sugerem que a implementação da NGP em Cabo Verde combina elementos tanto de inovação contextual quanto de imitação de modelos externos, com variações significativas entre setores e ao longo do tempo. Esta combinação reflete as tensões e contradições inerentes ao processo de reforma administrativa num pequeno estado insular em desenvolvimento, caracterizado simultaneamente por forte identidade nacional e significativa dependência externa.

Por um lado, observam-se esforços genuínos de adaptação dos princípios da NGP às realidades específicas de Cabo Verde, particularmente no que diz respeito à descentralização administrativa, à integração de valores culturais locais e ao desenvolvimento de abordagens específicas para lidar com os desafios da insularidade e da escassez de recursos. Estes esforços configuram o que podemos caracterizar como inovação contextual.

Por outro lado, a forte influência de organizações internacionais, a dependência de ajuda externa e as pressões por legitimidade internacional têm frequentemente resultado na adoção acrítica de modelos administrativos desenvolvidos em contextos muito diferentes, sem a devida consideração das especificidades locais. Estes aspetos configuram o que podemos caracterizar como imitação de modelos externos.

Os casos de privatização e posterior reversão ou reconsideração, como o da Cabo Verde Airlines e da Electra, ilustram particularmente bem esta dinâmica. Inicialmente implementadas seguindo modelos externos e recomendações de instituições internacionais, estas privatizações foram posteriormente reavaliadas à luz dos resultados e das realidades locais, levando a ajustes que podem ser interpretados como formas de adaptação contextual.

Os dados sobre perceção de corrupção e confiança nas instituições sugerem que, independentemente das intenções por trás das reformas, há desafios significativos na sua implementação e na sua capacidade de responder às expectativas e necessidades da população. O aumento da perceção de corrupção e a diminuição da confiança nas instituições indicam que as reformas administrativas baseadas na NGP não têm necessariamente produzido os resultados esperados em termos de melhoria da governança e da relação entre cidadãos e Estado. Estas conclusões têm implicações importantes para a compreensão mais ampla da transferência de políticas públicas e da reforma administrativa em contextos de desenvolvimento. Elas sugerem que a dicotomia entre inovação contextual e imitação pode ser excessivamente simplista, e que é necessário considerar as múltiplas formas como modelos administrativos globais são traduzidos, adaptados, resistidos e transformados em contextos locais específicos.

Para Cabo Verde, estas conclusões apontam para a necessidade de uma abordagem mais reflexiva e crítica à reforma administrativa, que valorize a experimentação local e a adaptação contextual, sem rejeitar *a priori* as contribuições de modelos e experiências internacionais. Tal abordagem exigiria maior autonomia na conceção e implementação de reformas, maior participação dos cidadãos na definição de prioridades e avaliação de resultados, e um compromisso mais forte com a transparência e a prestação de contas.

Em última análise, o caso de Cabo Verde ilustra tanto as possibilidades quanto os limites da Nova Gestão Pública como modelo para a reforma administrativa em contextos africanos. Ele sugere que, mais do que a adoção acrítica ou a rejeição total de modelos externos, o caminho mais promissor pode ser a apropriação crítica e a adaptação criativa, que reconheça tanto as especificidades locais quanto as oportunidades de aprendizagem com experiências globais.

Agradecimentos

Agradeço à Professora Célia Borges, da disciplina de Gestão Pública do mestrado, pelo incentivo e pelas reflexões que despertaram o meu interesse pelo tema e motivaram a busca por respostas às questões aqui exploradas.

Referências

- Afro Barometer. (2023, 18 de janeiro). Aumenta a percepção da corrupção entre os cabo-verdianos, mostra o inquérito. <https://www.afrobarometer.org/articles/aumenta-a-percepcao-da-corrupcao-entre-os-cabo-verdianos-mostra-o-inquerito/>
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Awortwi, N., & Siteo, E. (2006). *Perspectivas africanas sobre a Nova Gestão Pública*. Shaker Publishing.
- Coelho, G. (2024, 3 de abril). Mais de 1 milhão de turistas visitaram Cabo Verde em 2023. *A Nação*. <https://www.anacao.cv/noticia/2024/04/03/mais-de-1-milhao-de-turistas-visitaram-cabo-verde-em-2023/>
- Gomes, C. P. (2014). *Reforma da administração pública em Cabo Verde: Quatro décadas de mudanças (1975-2011)*. <https://www.rcaap.pt/detail.jsp?locale=pt&id=oai:bdigital.ipg.pt:10314/2137>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Instituto Nacional de Estatística. (2016). *40 Anos de independência - 40 anos a informar por um Cabo Verde próspero*. INE.
- Lemos, M. I. (2022). Culture and governance: Heritage safeguarding in Cape Verde. *People, Place and Policy*, 133–148.
- Luz, R. (2024, 14 de novembro). Autárquicas: Corrida pelo poder local (Bocadurna, Entrevistador) [Vídeo]. YouTube.
- Luz, R. (2025, 25 de março). O futuro do PAICV e de Cabo Verde (Bocadurna, Entrevistador) [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=U2UrOD8BvPO>
- Medina, A. (2025, 4 de fevereiro). Os impactos da suspensão do MCA e das deportações de emigrantes no futuro económico de Cabo Verde. *A Nação*. <https://www.anacao.cv/noticia/2025/02/04/os-impactos-da-suspensao-do-mca-e-das-deportacoes-de-emigrantes-no-futuro-economico-de-cabo-verde/>
- Montezinho, J. (2024, 3 de fevereiro). Governo quer fechar privatizações até à primeira metade de 2025. *Expresso das Ilhas*. <https://expressodasilhas.cv/economia/2024/02/03/governo-quer-fechar-privatizacoes-ate-a-primeira-metade-de-2025/89819>
- Mpofana, M., & Ruiters, G. (2019). New Public Management, quick fixes and policy churn in South Africa: A case study of Eastern Cape hospitals. *Administratio Publica*, 178–196.

Ohemeng, F. (2005). Getting the state right: Think tanks and the dissemination of New Public Management ideas in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 43(3), 444–463.

Ohemeng, F. (2021). The role and impact of international bureaucrats in policymaking in Africa. *Academia.edu*, 117–125.

Sahlin-Andersson, K. (2002). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. In *The expansion of management knowledge*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110879735.69>

Semedo, J. (2015, 30 de março). Perda generalizada de confiança nas instituições em Cabo Verde. *Afro Barometer*. https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/press-release/cape-verde/cve_r6_pr_confidence.pdf

Serra, J. (2023, 4 de fevereiro). Um breve olhar crítico sobre as privatizações em Cabo Verde. *A Nação Cabo Verde*. <https://www.anacao.cv/noticia/2023/02/04/um-breve-olhar-critico-sobre-as-privatizacoes-em-cabo-verde/>

Tavares, J. M. (2025, 14 de fevereiro). O PAICV e a agenda de um partido de esquerda moderna e progressista para governar um pequeno estado insular - Parte III. *Santiago Magazine*. <https://santiagomagazine.cv/ponto-de-vista/o-paicv-e-a-agenda-de-um-partido-de-esquerda-moderna-e-progressista-para-governar-um-pequeno-estado-insular-parte-iii>

World Bank Group. (2023, 14 de julho). Cabo Verde: O caminho para um crescimento sustentado - Reformas para impulsionar a produtividade e reduzir a pobreza. <https://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/publication/cabo-verde-s-path-to-sustainable-growth-reforms-to-boost-productivity-and-reduce-poverty>