

Reforma do serviço público civil em Gana

16 de junho de 2022

Acra, 2014: Nana Agyekum-Dwamena rabiscou em sua pilha de anotações – ele sempre as levava para anotar novas ideias – ao sair de uma reunião com vários servidores do Banco Mundial. Algumas semanas antes, ele havia sido nomeado como chefe do serviço público civil de Gana, assumindo o comando da organização onde havia trabalhado por mais de duas décadas ajudando a implementar várias iniciativas de reforma. Em 2014, estava responsável pelo desenvolvimento de uma estratégia para impulsionar o desempenho em toda a instituição. Mas o serviço público civil que ele herdou era amplamente percebido como ineficaz: atormentado pela preguiça, baixa motivação e corrupção. “Quero mudar a forma como este lugar funciona”, disse Agyekum-Dwamena ao assumir o trabalho.¹

Ele tinha agora uma oportunidade potencial para fazer exatamente isso: os servidores do Banco Mundial vieram para uma reunião exploratória para discutir a reforma de financiamento. Eles estavam abertos a apoiar um projeto de reforma plurianual projetado por Agyekum-Dwamena e sua equipe para melhorar as estruturas e processos fundamentais do serviço público civil. Esta tinha sido uma abordagem comum em Gana: desde a década de 1980, o serviço público civil tinha implementado mais de seis grandes programas de reforma orientados para o desempenho, a maioria dos quais havia sido financiado por doadores. Esses projetos anteriores de reforma alcançaram alguns sucessos, mas, em geral, ficaram bem aquém das expectativas. Novas regras e processos foram frequentemente estabelecidos no papel, mas não implementados na prática, e eles não tiveram um impacto tangível no trabalho rotineiro. Além disso, poucas iniciativas foram sustentadas ao longo do tempo, muitas vezes terminando quando o financiamento acabava ou uma nova administração chegava ao poder.

Este fluxo e refluxo de reformas dificultou a melhoria de desempenho do serviço público civil. A enorme instituição, com 25 ministérios, 26 departamentos e 14.200 funcionários, continuou a ser uma burocracia lenta. Regras rígidas e uma hierarquia incorporada limitaram as oportunidades de inovação. Os de alto desempenho se sentiam presos em seus papéis e não reconhecidos, enquanto os de baixo desempenho enfrentavam poucas consequências. Os cidadãos, por sua vez, tinham que suportar processos longos e complicados - ou então, às vezes, pagavam taxas extras para evadir completamente os caminhos oficiais.² A melhoria do desempenho do serviço público civil era vital para o desenvolvimento do país, especialmente porque a posição econômica de Gana estava se deteriorando com um expressivo déficit fiscal em 2014, impulsionado, em parte, por uma grande despesa salarial do setor público.

Agyekum-Dwamena considerou a perspectiva de implementar outro grande programa de reforma. Ele achava que as metas, prazos e condições desses projetos financiados por doadores nem sempre eram úteis, e muitas vezes vinham com um custo administrativo elevado. Além disso, eles ainda não haviam se mostrado capazes de incorporar uma cultura de melhoria de desempenho. Mas ele reconheceu que o acesso a esse financiamento adicional poderia ser necessário para resolver questões no âmbito dos serviços; os programas de reformas anteriores custaram milhões de dólares em honorários de consultores, subsídios de pessoal e custos diretos de reforma. Recusar uma oportunidade multimilionária de um

Direitos autorais © Universidade de Oxford 2022. O professor associado Martin J Williams e a experiente autora de casos Sarah McAra prepararam este caso, que se baseia substancialmente no tema do livro de Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*. Um agradecimento especial a Nana Agyekum-Dwamena pelas suas ideias e comentários. Alguns detalhes do caso podem ter sido ficcionalizados para atender a propósitos pedagógicos. Os casos são desenvolvidos apenas como base para discussão em classe e não se destinam a servir como endosso, fontes de dados primários ou exemplos de gestão eficaz ou ineficaz. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, seja pela fotocópia ou armazenamento em qualquer meio eletrônico ou de outra forma, exceto conforme permitido por lei, sem permissão por escrito da Universidade de Oxford.

parceiro de desenvolvimento poderia ser uma jogada arriscada, especialmente devido às difíceis restrições financeiras e pressões do governo para melhorar o serviço público civil, tanto do presidente quanto da população.

Agyekum-Dwamena estava profundamente comprometido em melhorar o desempenho do serviço público civil, mas a questão era como produzir mudanças duradouras. Ela questionava se ele e sua equipe deveriam elaborar um programa de reformas para apresentar ao Banco Mundial ou tentar algo completamente diferente. Antes de se reunir com os servidores do Banco Mundial, ele precisava decidir exatamente o que queria mudar para melhorar o desempenho e quais alavancas estavam disponíveis para fazer isso.

Visão geral do serviço público civil

A história do serviço público civil de Gana teve origem na burocracia colonial britânica do final do século 19 e início do século 20. O serviço colonial britânico concentrou-se em avançar a política imperial; era orientado para manter a ordem e o controle social, recolher receitas fiscais e explorar recursos naturais, não para a entrega de políticas e serviços de desenvolvimento.³ Durante este período, os britânicos tiveram papéis de destaque e relegaram os ganenses aos papéis inferiores. Trazer mais ganenses para o serviço público civil, conhecido como africanização, tornou-se uma meta política cada vez mais significativa na década de 1950, quando Gana tornou-se independente.⁴

O período entre o final da década de 1950 até meados da década de 1970 foi considerado como "os bons dias do serviço público civil", segundo o cientista político Joseph Ayee.⁵ Não apenas os servidores públicos eram "bem treinados e devidamente remunerados e dotados de recursos", escreveu Ayee, mas "o tamanho do serviço era 'gerenciável' e a garantia da antiguidade, bem como o anonimato e a neutralidade dos servidores públicos eram garantidos".⁶ O serviço público civil foi amplamente elogiado por sua alta produtividade durante este período.⁷

Depois, no final da década de 1970 e início da década de 1980, Gana caiu em um período de crise econômica e agitação política. O serviço público civil lutou para implementar políticas de desenvolvimento e gerenciar recursos públicos. Havia excesso de servidores nos níveis juniores, mas falta de servidores nos níveis seniores e os salários caíram.⁸ A burocracia ineficiente, a má alocação de recursos e a direção política limitada restringiram o serviço,⁹ que, na época, era descrito como uma "instituição moribunda e burocrática".¹⁰ Em geral, o desempenho, a moral e a produtividade eram baixos.¹¹ Em meados da década de 1980, o ajuste estrutural levou a algumas medidas de reestruturação e economia de despesas. Essas reformas também começaram a ter como alvo a melhoria de desempenho e prestação de serviços, gerando uma série de iniciativas de reforma voltadas ao desempenho que continuariam pelos próximos 30 anos.

O serviço público moderno

Em 1992, após um período de governo militar, Gana voltou à democracia com eleições multipartidárias e uma nova constituição. A constituição estabeleceu o serviço civil como parte do serviço público mais amplo, o que incluiu serviços de linha de frente, como policiamento e ensino, sob hierarquias administrativas separadas. O serviço civil foi responsável pelas principais funções de formulação de políticas e de supervisão, enquanto outros como o serviço de educação de fato entregava os serviços públicos. A Lei do Serviço Civil de 1993 definiu a estrutura e as responsabilidades adicionais do serviço, com cada uma das dezenas de ministérios liderados por um Ministro e um Diretor-Chefe. (Consulte o **Anexo 1** para a estrutura). Diretores-Chefe (equivalente a secretários permanentes nos sistemas em estilo Westminster) eram nomeados pelo presidente e atuavam como chefes administrativos dos ministérios.¹² A Lei de 1993 também reforçou o Gabinete do Chefe do serviço público civil (GCSPC), que provia a gestão central e as políticas de recursos humanos (RH) para todo o

serviço público civil.¹³ O GCSPC era conduzido pelo Chefe do serviço público civil, que era nomeado pelo presidente.

Os servidores civis eram os servidores profissionais que desenvolviam e supervisionavam a política da sede ministerial, de modo geral baseada na capital, Acra. (Consulte o **Anexo 2** para os números da equipe). A maioria eram servidores de carreira, selecionados através de um processo centralizado por meio do GCSPC. Eles permaneciam no lugar, mesmo quando as administrações políticas mudavam. A rotatividade após as eleições era geralmente limitada a alguns Diretores-Chefe, Diretores (diretores de unidades) e nomeações políticas e consultores especiais nos gabinetes dos ministros. Os servidores civis tinham vários motivos para ingressar no setor público, incluindo um senso de dever cívico: uma pesquisa constatou que 83% se juntavam "para servir a minha comunidade ou o meu país".¹⁴ A segurança do trabalho também atraía.¹⁵ A legislação e sindicalização deram fortes garantias de antiguidade, e era difícil ser demitido, exceto em casos de má conduta extrema. Como um ex-comissário fiscal disse, "você não perde seu emprego, ele é seu por toda a vida."¹⁶

Nana Agyekum-Dwamena

Agyekum-Dwamena tinha adquirido uma extensa experiência em reforma durante sua longa carreira no serviço público civil. Ele se juntou em 1988 e foi colocado no Departamento de Serviços de Gestão (DSG) no GCSPC. Neste primeiro papel, ele entrevistou oficiais de todo o serviço público civil para informar as decisões de contenção como parte de uma grande onda de reformas. "O mais importante foi que isso me fez apreciar a amplitude e o alcance do serviço público civil", ele refletiu.¹⁷ Ele também viu como diferentes gabinetes abordaram o exercício. "Havia algumas pessoas que já tinham preparado dados para nos mostrar, enquanto outras não tinham nada para mostrar", lembrou. "Então, desde o primeiro dia, eu soube que havia diferentes rotas para as quais as organizações responderiam às questões do centro [o GCSPC]."¹⁸

Em 1995, ele foi nomeado como chefe da Unidade de coordenação da reforma do GCSPC, responsável pela institucionalização de iniciativas de reforma tais como melhoria do desempenho organizacional e um novo sistema de avaliação individual.¹⁹ Ele particularmente admirava seu chefe na época, o chefe do serviço público civil, Robert Dadoo. Ele o descreveu como um "líder maverick", com uma forte visão para a nação e profundo compromisso com a reforma. Dadoo tinha grandes expectativas para sua equipe, recordou Agyekum-Dwamena, mas em troca de trabalho duro, deu-lhes independência para experimentar novas ideias.²⁰

Em 2005, Agyekum-Dwamena continuou subindo na hierarquia quando foi nomeado diretor da Divisão de Gestão de Desempenho, onde era encarregado de implementar iniciativas de melhoria de desempenho. Em seguida, de 2011 a 2013, ele voltou para o DSG como secretário-executivo, onde liderou uma equipe ajudando as organizações a cumprir seus objetivos de prestação de serviços. Por exemplo, eles apoiaram a agência de passaporte no estabelecimento de dois fluxos de serviço em seu gabinete, com um guichê para processos regulares e outro para processos acelerados e especializados. Embora tenha sido considerada uma melhoria eficaz, a implementação demorou muito mais tempo do que o previsto. Todavia, Agyekum-Dwamena foi inspirado por estes sinais promissores. "Se liderarmos as organizações corretamente e as envolvermos, elas poderão alcançar muitas coisas", disse ele.²¹ Ele também se concentrou em melhorar o desempenho em seu próprio departamento. "Apreendi que a liderança é uma das coisas essenciais, e isso depende de envolver as pessoas, desenvolver sua capacidade, criar uma atmosfera de compartilhamento".²² Por exemplo, ele implementou um sistema de melhoria contínua para sua equipe, no qual uma vez por mês os indivíduos poderiam dar uma palestra a seus colegas sobre algo que tinham estudado. "Se você pensar com cuidado, pode encontrar maneiras de melhorar uma organização sem muitos recursos".²³

Então, em janeiro de 2014, Agyekum-Dwamena foi convidado a servir como chefe interino do serviço público civil e foi oficialmente nomeado para o cargo mais tarde naquele ano. Esta posição foi o ápice de sua experiência no serviço público civil. “Eu fui lançado na fogueira das reformas desde o início do meu tempo com o serviço público civil”, refletiu. “Desde então, percebi que não podemos continuar com os negócios como de costume”.²⁴ A reforma foi uma missão profundamente pessoal: ele queria criar uma instituição na qual seus filhos teriam orgulho de trabalhar, bem como contribuir para o progresso do país. “Estou comprometido em ajudar Gana a ser uma nação grande e forte”, disse ele.²⁵ No entanto, seu tempo no cargo era incerto: ele tinha cinco anos até a idade padrão de aposentadoria, mas também sabia que poderia ser demitido pelo presidente a qualquer momento, especialmente se uma nova administração assumisse nas eleições de 2016.

Gana em 2014: exigindo serviços melhores

Agyekum-Dwamena foi nomeado para liderar o serviço público civil pelo presidente John Dramani Mahama do Congresso Democrático Nacional (CDN). Mahama tinha sido o vice-presidente em 2012, quando o presidente na época, John Atta Mills, morreu subitamente. Mahama, em seguida, ganhou as eleições presidenciais no final daquele ano, com uma agenda que incluía o crescimento da economia e a melhoria da prestação de contas do governo.²⁶ As próximas eleições presidenciais foram marcadas para 2016. Desde as eleições de 1992, o poder alternava entre os dois principais partidos, o CDN e o Novo Partido Patriótico (NPP). Margens cada vez mais estreitas os separavam nas urnas; Mahama havia conquistado as eleições de 2012 por apenas 3% dos votos.²⁷

Agyekum-Dwamena assumiu o comando do serviço público civil em uma época de desafios para Gana. O país, há muito tempo, era visto como um líder regional por abordar várias metas de desenvolvimento, particularmente a pobreza: de 2006 a 2013 seu índice de pobreza caiu de 31% para 24%.²⁸ No entanto, o aumento da inflação, uma moeda em queda e um grande déficit estavam ameaçando interromper o progresso. Subjacente ao déficit, havia uma enorme despesa salarial que resultou da grande reestruturação salarial do setor público no final dos anos 2000 e início dos anos 2010. Enquanto a nova estrutura salarial tinha sido vista como uma bênção para a retenção e bem-estar dos servidores, ela representou um custo enorme.²⁹ Os salários do setor público como parte do PIB dobraram desde 2000, alcançando 10% do PIB em 2013.³⁰ E a conta salarial atingiu um pico de mais de 60% da receita tributária em 2013, acima da média de 28% na África Subsaariana.³¹ Em 2014, o governo anunciou planos de cortar a conta salarial para 35% da receita fiscal em três anos.³²

Um serviço público civil eficaz foi vital para alcançar as metas de desenvolvimento de Gana, e os ganenses haviam desenvolvido uma expectativa crescente de melhores serviços públicos, particularmente após a reestruturação salarial. Como o presidente Mahama observou em seu discurso de 2013 sobre o estado da nação, “Diz-se que ‘a quem muito é dado, muito se espera’”. O povo de Gana exige um melhor serviço de nossos servidores do setor público, proporcional ao investimento feito em sua remuneração”.³³

O estado do serviço público civil em 2014

Tanto os políticos como a população queriam ver um serviço público civil mais eficaz. Como o ex-presidente Jerry John Rawlings (CDN) havia explicado, o serviço público civil tinha uma reputação de ser uma “grande burocracia que simboliza um mau atendimento ao cliente, táticas deliberadas de demora e ineficiência”.³⁴ Com efeito, o serviço público civil enfrentava uma série de barreiras ao desempenho.

Gestão de Recursos Humanos

O recrutamento das pessoas certas para os empregos certos foi um fator importante no desempenho global do serviço público civil. Conforme estabelecido na Lei do Serviço Público

Civil de 1993, as práticas de RH eram gerenciadas centralmente pelo GCSPC, incluindo recrutamento, treinamento, transferências, promoções e rescisão. Os ministérios e departamentos podiam fazer determinados pedidos de pessoal, mas as práticas de RH eram geralmente gerenciadas uniformemente em todo o serviço público civil – embora com inconsistência significativa e execução imperfeita. Todas as decisões de pessoal tinham que receber a aprovação final do GCSPC.³⁵

Os servidores públicos relataram que a educação e a experiência tinham sido os fatores mais importantes em seu recrutamento.³⁶ A maioria foi entrevistada antes de ser contratada, e alguns tiveram que realizar exames, embora cerca de 10% afirmem não ter feito testes.³⁷ Conexões pessoais e políticas também podiam influenciar as decisões de recrutamento. Em um relatório preparado para a Comissão de Serviços Públicos, que supervisionava os serviços públicos, os pesquisadores estimaram que cerca de um quarto dos servidores públicos usavam ligações pessoais ou políticas para ajudar a garantir seus empregos.³⁸ Os Indicadores de Integridade da África (IIA), um projeto sobre governança na África, determinaram que, apesar da maioria das instituições governamentais de Gana anunciar cargos vagos, isso era muitas vezes apenas uma formalidade. De acordo com os IIA, “A maioria dos nomeados para o serviço público civil não são necessariamente os candidatos mais qualificados, mas [são nomeados] porque estão relacionados à autoridade nomeada por filiação política, vínculo familiar ou etnia no que se tornou conhecido em Gana como “Síndrome de quem você conhece”.³⁹

Uma vez no serviço público civil, havia rotas claras para a progressão na carreira. Cada tipo de trabalho tinha um esquema de serviço que descrevia responsabilidades, requisitos de treinamento e níveis de avanço. Os servidores tornavam-se elegíveis para a entrevista para a promoção após um determinado número de anos – tipicamente três a cinco, dependendo do cargo. Tradicionalmente, as promoções haviam sido baseadas nos anos de serviço, resultando basicamente em uma força de trabalho “graduada pela idade”.⁴⁰ Embora na teoria fosse possível para um oficial não ser promovido devido ao mau desempenho ou a uma entrevista insatisfatória, isso raramente acontecia. A suposição *de facto* era de que os servidores seriam promovidos com base na antiguidade. Ao mesmo tempo, havia poucas oportunidades para que as pessoas com alto desempenho fossem promovidas antes do previsto; embora não fosse contra qualquer política, isso não acontecia na prática.

Os oficiais tinham que participar de determinados treinamentos a cada três anos para serem elegíveis à promoção, além de outros programas de desenvolvimento profissional estavam disponíveis, como gestão geral e ética profissional.⁴¹ Os gerentes deveriam identificar as necessidades de treinamento dos servidores por meio de avaliações de desempenho. No entanto, uma pesquisa de 2013 com servidores públicos constatou que 83% acreditavam que as necessidades de treinamento não eram identificadas por meio de avaliações de desempenho e 91% achavam que as indicações de treinamento não eram conduzidas por avaliações de desempenho.⁴² Em vez disso, as decisões em torno de quem participava de treinamentos, especialmente aqueles que envolviam diárias ou estudos em instituições estrangeiras, eram vistas como baseadas em política de gabinete ou conexões pessoais.⁴³ As deficiências de financiamento também limitavam oportunidades. O ex-diretor do serviço público civil, Woeli Kemavor, explicou que o financiamento inadequado e irregular estagnou o treinamento, deixando vários gestores de alto escalão “seriamente desafiados em termos de habilidades e conhecimentos para terem um bom desempenho porque não passaram por um esquema de serviço de treinamento relevante”.⁴⁴ Em 2013, apenas 980 servidores públicos (7% de todos os servidores) participaram de um curso de treinamento.⁴⁵

Burocracia e hierarquia

O serviço público civil foi marcado por uma hierarquia rigorosa oriunda do modelo burocrático colonial. O cientista político Ayee explicou que o modelo “desencorajou a iniciativa individual e apoiou uma cultura de defesa não reflexiva do status quo”.⁴⁶ Uma

pesquisa do Banco Mundial em 2000 constatou que havia 1,59 subordinados por gerente (de diretor assistente para diretor), o que significa que havia quase tantos gerentes como havia pessoal profissional.⁴⁷ Navegar pela burocracia e frequentemente exigir a concordância de superiores causou atrasos. Um diretor adjunto explicou que como seu diretor-chefe estava viajando, ele não poderia continuar com seu trabalho até que seu chefe voltasse e aprovasse seus projetos.⁴⁸

Dentro dessa estrutura, servidores de baixo e médio nível achavam que lhes faltava discricionariedade em seu trabalho e que eram impedidos de inovar. Um servidor júnior observou que os servidores públicos deveriam “pensar dentro da ‘caixa’”.⁴⁹ Alguns relataram que seus supervisores explicitamente lhes diziam para não se manifestar, enquanto outros diziam que a noção estava incorporada à cultura. Um servidor explicou que “há fatores dentro do nosso sistema que me fazem sentir que não quero ser um desviante por tentar mudar as coisas. As pessoas continuam fazendo as coisas e tudo continua na mesma”.⁵⁰ Os servidores júnior notaram que seus superiores não gostavam de ser questionados. Um comentou: “Quando o chefe fala, os juniores não devem falar... Isso te deprime enquanto você se pergunta qual é [a razão da] sua presença? É apenas para ocupar espaço e tempo?... Você deixa a ideia para si mesmo e depois continua na mesma toada e, no final do mês, recebe seu salário”.⁵¹

Os servidores juniores observaram que os líderes seniores eram muito mais abertos às idéias sugeridas por seus colegas ou superiores, enquanto as idéias dos servidores juniores tinham mais chance de serem recusadas. Às vezes, até mesmo os próprios supervisores reconheciam este fenômeno. “É triste que isso continue acontecendo, precisamos tratar e treinar juniores para serem diretores...”, disse um supervisor. “Na minha experiência, as ideias inovadoras têm sido poucas, pois as pessoas têm medo ou vergonha de compartilhar suas ideias”.⁵²

Os servidores altamente instruídos, muitas vezes, ficavam frustrados quando não conseguiam aplicar as habilidades que haviam aprendido em suas graduações ou ajudar a mudar o sistema. Uma recém-graduada descreveu sua experiência ao tentar trazer novas ideias: “é como boxear o sistema, como boxear com o seu chefe. ... A hierarquia que nos cerca é da cabeça aos pés.”⁵³ Ela deixou o emprego para um programa de doutorado.

Ineficiências

Processos desatualizados ou inconsistentemente aplicados muitas vezes dificultavam a eficiência no serviço público civil. Por exemplo, a comunicação entre os ministérios e com os cidadãos era, em grande parte, feita em cópia impressa, já que a internet era, muitas vezes, muito fraca ou instável para enviar e-mails, e uma melhor conectividade era muito cara.⁵⁴ Os assistentes administrativos tinham que entregar a correspondência a outros escritórios, às vezes viajando longas distâncias. Além disso, segundo uma assistente especial do Ministério da Saúde, “achavam difícil entender de onde as cartas eram trazidas e quem precisava agir e acompanhar – tornando difícil para o ministério cumprir os cronogramas e prazos”.⁵⁵

Mesmo quando as ineficiências eram conhecidas, era difícil resolvê-las. Em um exercício de treinamento onde foi solicitado a servidores de nível médio e baixo que identificassem inovações potenciais em processos de trabalho, a maioria sugeriu práticas de implementação que já existiam no papel ou fazer mudanças relativamente pequenas e simples. Um servidor observou que era difícil acessar documentos usando o sistema de manutenção de registros de seu ministério e propôs a digitalização de arquivos importantes para tê-los à mão quando necessário.⁵⁶ Outro notou que os atrasos comumente ocorriam ao coletar dados de outras divisões e propôs o envio de um cronograma de prazos para os pedidos de dados uma vez por ano, em vez de obter a assinatura do Diretor-Chefe em uma carta para cada prazo de relatório. No entanto, os servidores explicaram que havia barreiras para a implementação dessas ideias, observando que a falta de cooperação de outras

divisões ou de sua própria organização – particularmente dos superiores – era um obstáculo maior do que recursos.⁵⁷

Processos ineficientes contribuíam para atrasos nos serviços. Em alguns casos, como explicou o assistente especial do Ministério da Saúde, “muitos agentes de atendimento ao cliente indevidamente aproveitam os atrasos para cobrar dos cidadãos preços exorbitantes para processar seus documentos de forma mais rápida e pontual”.⁵⁸ Bridget Katsriku, presidente da Comissão de Serviços Públicos Cíveis, reconheceu esta questão em um discurso para Diretores-Chefe em 2014, afirmando que “o ato de receber suborno antes de prestar serviços pelos quais estamos sendo pagos é agora a norma em muitas de nossas instituições”.⁵⁹ Alguns ganenses optaram por contratar intermediários conhecidos como “Goro boys” para administrar, ou até mesmo evitar, longos processos para eles. O Departamento de Registro Geral, que registra empresas, rotineiramente enfrenta esta questão. Como um líder de negócios disse: “Se as regras de compromisso no Departamento de Registro Geral fossem eficientes e a prestação de serviços acelerada, os “Goro boys” não existiriam nem estariam ganhando dinheiro da população.”⁶⁰

Horas de trabalho

O absenteísmo era uma questão bastante difundida, e os servidores públicos tinham a reputação de abandonar seus postos durante o horário de trabalho.⁶¹ A socióloga Erin Metz McDonnell descreveu um dia típico nos gabinetes ministeriais em Acra: “Servidores públicos entram nos gabinetes entre 9h e 11h. Por volta do meio-dia, a maioria sai dos edifícios do ministério para o almoço.... Alguns dormem em suas mesas devido ao calor do início da tarde, ofuscados por pilhas de papéis desorganizados. Antes do horário formal de fechamento, os servidores começam a voltar para suas casas ou para um segundo emprego para complementar suas rendas”.⁶² Tais observações eram comuns. Um servidor público comentou que “[na] sexta-feira, as pessoas vêm trabalhar [às] 10h da manhã e param às 14h”, acrescentando que “há muitas pessoas não fazendo nada”.⁶³ Um ex-vice-ministro teve uma avaliação semelhante, observando que os servidores públicos “vêm trabalhar tarde e saem tão cedo e a sexta-feira é praticamente um feriado”.⁶⁴ Quando estão no gabinete, alguns servidores públicos tratam de assuntos pessoais, deixando outros para fazer seu trabalho.⁶⁵ A falta de pontualidade também foi uma questão comum. Em uma pesquisa com Diretores e Diretores-Chefe, 82% acreditavam que os servidores da administração em suas organizações não se apresentavam pontualmente ao trabalho.⁶⁶

Ao mesmo tempo, alguns servidores públicos civis trabalhavam longas horas, sem pagamento de horas extras, só para manter as coisas funcionando e os servidores que estavam no trabalho, muitas vezes, tinham tempo de inatividade por causa das falhas de gestão e de comunicação. Em uma pesquisa, mais de 80% dos servidores relataram ter, pelo menos, uma hora ociosa por dia de trabalho em média devido à falta de trabalho.⁶⁷

Restrições de recursos

Servidores públicos civis frequentemente citavam restrições de recursos como uma barreira ao seu trabalho.⁶⁸ A infraestrutura dos gabinetes era deficiente, faltavam computadores e outros equipamentos, e os cortes de energia eram frequentes.⁶⁹ Um servidor do GCSPC acrescentou que, mesmo quando os recursos estavam disponíveis, eles eram distribuídos de forma desigual, o que significa que um departamento poderia obter novos equipamentos enquanto outro era deixado com máquinas obsoletas. O servidor observou que “ninguém presta atenção ou coordena” como esses recursos eram compartilhados.⁷⁰ Além disso, o financiamento do governo pelo Ministério das Finanças frequentemente era atrasado, criando um desafio para os Diretores-Chefe que deveriam cumprir as metas dentro do prazo.⁷¹ Em muitos casos, essas falhas e atrasos significavam que os servidores tinham que gastar seu próprio dinheiro para manter seus gabinetes funcionando e para entregar programas. Uma pesquisa revelou que 38% dos servidores públicos civis faziam despesas por

conta própria em programas e projetos, e que 70% desses pagamentos nunca foram reembolsados.⁷²

Gestão de desempenho

Os esforços anteriores de reforma tiveram sucesso limitado na melhoria dos processos de gestão de desempenho de nível individual, como o sistema anual de avaliação de pessoal. De acordo com uma pesquisa realizada em 2013 com servidores públicos, 71% dos entrevistados acreditavam que o sistema de avaliação de desempenho existente não ajudava a melhorar sua produtividade e desempenho.⁷³ Uma preocupação comum era que as avaliações não eram objetivas e, em vez disso, refletiam questões interpessoais com os gerentes. Alguns servidores públicos acreditavam que as avaliações de desempenho davam aos supervisores uma ferramenta para exercer seu poder sobre eles, ao invés de melhorar o desempenho; como disse um servidor público "Se alguém quiser tirá-lo do sistema, a AD [avaliação de desempenho] é uma ferramenta eficaz para isso".⁷⁴ Um servidor do GCSPC explicou que a abordagem atual para as avaliações de desempenho não agradou a todos os servidores públicos, uma vez que era "baseada em uma avaliação muito subjetiva por alguém que poderia, você sabe, possuir algum rancor contra eles."⁷⁵

Ao mesmo tempo, alguns gestores relataram que receberam pouco treinamento sobre como avaliar seus servidores, e nenhuma diretriz clara sobre pontuação dos candidatos.⁷⁶ Vários gestores explicaram que a "falta de recursos, má comunicação, educação inadequada e supervisão ineficaz" eram grandes desafios para a implementação eficaz da gestão de desempenho.⁷⁷

Os esforços para vincular desempenho a recompensas e sanções também provaram ser um desafio ao longo do tempo. Uma pesquisa de 2013 constatou que apenas 11% dos servidores públicos civis sentiam que os servidores sempre eram recompensados por um bom desempenho.⁷⁸ Dadas as limitações financeiras e escalas de pagamento rígidas do setor público, grandes incentivos monetários não eram possíveis. No entanto, algumas organizações tinham encontrado outras formas de reconhecer os grandes realizadores. Por exemplo, alguns receberam prêmios de "melhor trabalhador", reconhecendo um servidor com alto desempenho geral ou desenvolvendo prêmios para diferentes categorias, como "mais trabalhador" ou "mais pontual". Outros ministérios contavam com "promoções informais" em vez de acelerar alguém na fila da promoção: um servidor poderia receber responsabilidades adicionais, como a de ser membro de um comitê, que vinham com pequenas subsídios que serviram como benefícios financeiros.⁷⁹ Alguns departamentos até perceberam que simples cartas de felicitações de líderes seniores ajudariam os servidores a se sentirem reconhecidos pelas suas realizações.⁸⁰

Enquanto isso, o fraco desempenho muitas vezes não era abordado. Os gerentes só demitiam servidores com desempenho fraco após vários anos de metas perdidas.⁸¹ A cientista política Rachel Sigman informou que "vários dos proeminentes defensores das reformas em Gana lamentaram a dificuldade em sancionar servidores públicos com baixo desempenho". Quando tais eventos acontecem, é comum que membros da família, chefes ou outros associados do indivíduo apelem publicamente para o restabelecimento do servidor".⁸² Além disso, os sindicatos do setor público civil dificultavam a demissão de servidores. Os sindicatos eram fortes e influentes; durante os esforços do passado para reformar os salários, eles haviam ameaçado fazer greves nacionais.⁸³ Para os sindicatos, o uso de recompensas e sanções por meio de avaliações de desempenho corria o risco de formalizar vias para o favoritismo ou punição.

Além disso, as sanções não eram implementadas uniformemente. Por exemplo, o serviço público civil introduziu um "Código de Conduta" na década de 1990 que delineou os valores e a ética de trabalho esperados dos servidores públicos, bem como as sanções por não aderir a eles.⁸⁴ Mas as entrevistas em um departamento de finanças ilustram como as violações do

código sequer foram punidas. Como comentou um servidor: “O código de conduta afeta apenas os servidores de baixo e médio nível, os servidores de alto nível parecem ficar impunes quando violam as regras e os regulamentos”.⁸⁵ Outro acrescentou que “a gestão, às vezes, impede o processo por misturar justiça com misericórdia. Em vez de dar as sanções apropriadas, eles baseiam a sanção no relacionamento pessoal”.⁸⁶ O departamento criou comitês disciplinares e registros de presença para fiscalizar o cumprimento da lei, mas não houve monitoramento para avaliar se as ferramentas eram eficientes.⁸⁷

Variação entre as organizações

Enquanto muitos desafios permeavam todo o serviço público, houve grande variação de desempenho entre seus componentes. O acadêmico de administração pública Francis Owusu usou uma pesquisa de percepção especializada em 2006 para identificar 13 organizações públicas de alto desempenho e 13 de baixo desempenho no Gana. Ele argumentou que “ao não reconhecer que nem todas as organizações públicas têm um mau desempenho, ignoramos quaisquer lições potenciais que poderiam ter sido aprendidas com as experiências de organizações que conseguiram efetivamente executar sob o mesmo ambiente social, político, econômico e institucional.”⁸⁸

Estes “bolsões de eficácia” poderiam existir mesmo dentro das organizações. Durante sua pesquisa em 2008, por exemplo, a socióloga Metz McDonnell identificou a Divisão de Análise e Pesquisa de Políticas (DAPP), dentro do Ministério de Finanças e Planejamento Econômico, como uma das organizações mais eficazes dentro do serviço público.⁸⁹ Embora operasse dentro das mesmas limitações que as outras divisões, a DAPP conseguiu exigir altos níveis de profissionalismo de seus servidores (como pontualidade e produtividade); garantiu que havia sempre alguém disponível para realizar todas as tarefas, mesmo que os servidores estivessem ausentes; e fomentou um profundo senso de orgulho no trabalho da divisão. Assim, enquanto outros servidores públicos deixavam o trabalho antes do horário de encerramento, os servidores da DAPP trabalharam longas horas para garantir que cumpririam prazos importantes.⁹⁰

Além dos destaques, como a DAPP, pequenas diferenças em todas as unidades levavam a um amplo espectro de desempenho. Algumas variações advêm da forma como as organizações implementaram políticas escritas e construíram uma cultura em torno de normas relacionadas com o desempenho, conforme ilustrado pelas abordagens das avaliações anuais de desempenho. (Consulte o **Anexo 3**). Enquanto as políticas de gestão de desempenho eram altamente centralizadas, as organizações as utilizavam de diferentes maneiras. Em um ministério do setor econômico, por exemplo, os servidores preenchiam formulários de avaliação a cada ano, mas somente como uma formalidade; eles não foram responsabilizados por suas metas anuais. Em um ministério do setor social, as avaliações dos servidores foram concluídas a cada poucos anos, apenas quando um servidor estava pronto para ser promovido. Outros foram além da exigência anual. Em um ministério de infraestrutura, as avaliações de desempenho eram feitas todos os anos com discussões aprofundadas entre supervisores e servidores, que continuaram a verificar suas metas nas avaliações do meio do ano e discutiram desempenho nas avaliações semanais das divisões.⁹¹ Um estudo de 2012 constatou que os servidores públicos que foram avaliados com mais frequência tinham níveis mais altos de motivação no trabalho e satisfação.⁹²

Moral

Em geral, os servidores públicos civis tinham baixa satisfação no trabalho. Uma pesquisa de 2013 constatou que 73% dos servidores públicos civis não estavam satisfeitos com seus empregos (e 96% não estavam satisfeitos com seus salários).⁹³ A satisfação no trabalho tendia a aumentar com a antiguidade, o que significa que mais servidores seniores estavam mais satisfeitos.⁹⁴ Aqueles com mais escolaridade (exceto aqueles com doutorados) tendiam a estar menos satisfeitos com seu trabalho.⁹⁵ Alguns servidores, especialmente os jovens e

altamente educados, relataram sentir-se “presos” aos seus cargos e, muitas vezes, procuravam melhores oportunidades fora do governo.⁹⁶ Na verdade, muitos servidores deixaram o serviço público civil não apenas por salários mais altos, mas porque se sentiam sufocados.⁹⁷

Além disso, após décadas de interrupção dos esforços de reforma, os funcionários públicos estavam enfrentando a fadiga da reforma. Especialistas familiarizados com os programas de reforma de Gana sugeriram que “havia um certo nível de apatia e resistência à mudança entre as instituições públicas e os servidores e uma má compreensão dos benefícios das reformas”.⁹⁸ No que diz respeito à implementação da gestão de desempenho, segundo alguns relatos, apenas o GCSPC e os envolvidos na execução do programa pareciam investir investidos em seu sucesso.⁹⁹

Melhoria do desempenho: lições dos esforços anteriores de reforma¹⁰⁰

O serviço público civil havia lutado por anos para melhorar o desempenho e abandonar sua reputação negativa, apesar de passar por vários programas de reformas importantes. Agyekum-Dwamena, cuja carreira abrangeu esses esforços de reforma, considerou experiências passadas enquanto deliberava sobre sua própria estratégia em 2014. (Consulte **Anexo 4** para um resumo das iniciativas passadas.)

PRSPC (1987-1993): uma abordagem de cima para baixo

O primeiro grande esforço de reforma de Gana foi o Programa de Reforma do serviço público (PRSPC) lançado em 1987. Foi um programa de cinco anos financiado e projetado principalmente pelo Banco Mundial e pela Administração de Desenvolvimento Ultramarino do Reino Unido.¹⁰¹ Os consultores externos desempenharam um papel central no seu desenvolvimento e implementação, com pouca participação de servidores públicos civis ganenses.¹⁰² Parte de um amplo programa de ajustamento estrutural que visava reduzir o tamanho do setor público e reduzir os déficits fiscais, o PRSPC teve redução de servidores, reavaliações de emprego, reestruturação organizacional e reforma da escala de salários.

Além da motivação tributária, o PRSPC tentou modernizar a gestão do desempenho.¹⁰³ O sistema de “relatórios confidenciais” existente não tinha transparência e as classificações tinham pouca associação com o desempenho; o então presidente Rawlings lamentou, “quase todos, isto é, os trabalhadores e os preguiçosos, recebem um bom relatório confidencial”.¹⁰⁴ Em 1992, o sistema de relatórios confidenciais foi substituído pelo Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD), onde, supervisores definiam metas de desempenho com cada supervisionado no início do ano, depois avaliavam o desempenho individual contra as metas no final do ano utilizando um modelo padrão. Juntamente com as reduções dos servidores, o SAD deveria fornecer uma base objetiva para aumentar os salários dos servidores públicos remanescentes – e com uma expectativa de melhor desempenho. As organizações foram instruídas a reservar 10% do orçamento de seus servidores para prêmios em dinheiro vinculados ao mérito.¹⁰⁵

Agyekum-Dwamena refletiu sobre o SAD: “Esse foi um grande desafio porque houve uma mudança cultural nas pessoas se sentando para conversar com seu diretor. As pessoas queriam o velho, para eles era melhor”.¹⁰⁶ Alguns servidores públicos descobriram que o SAD trouxe transparência, mutualidade e uma melhor compreensão de seus papéis e muitos começaram a ter conversas rotineiras com seus supervisores sobre suas responsabilidades e desempenho pela primeira vez.¹⁰⁷ No entanto, os servidores públicos civis mais tarde relataram que, mesmo após vários anos, o sistema não havia sido efetivamente institucionalizado e as avaliações não haviam sido vinculadas aos salários.¹⁰⁸

O PRSPC chegou ao fim quando seu financiamento expirou em 1993. Ele teve alguns sucessos, mas pouco impacto no desempenho da equipe. Seu principal resultado foi reduzir a força de

trabalho em 30%.¹⁰⁹ Mais tarde, uma análise do Banco Mundial concluiu que o PRSPC havia sofrido com uma “falta de apropriação e comprometimento” dos atores do governo e não havia sido criado para se adequar ao contexto ganense.¹¹⁰ Agyekum-Dwamena acrescentou que também havia sido prejudicado por sua forte dependência de consultores externos. “Eu não tive a impressão de que estávamos fazendo isso porque era bom para o serviço público civil”, disse. “Estávamos fazendo isso para que pudéssemos reportar aos doadores”.¹¹¹ Ele também sentiu que não havia nenhuma estratégia coesa. “As coisas foram consideradas como se fossem atividades separadas”, refletiu. “As conexões não foram devidamente estabelecidas. Portanto, faremos vitórias de trabalho apenas para reduzir o número de servidores. Vamos fazer avaliações de pessoal como uma coisa separada. Mas não foi visto como um conjunto completo de atividades que visava melhorar o desempenho do serviço público civil”.¹¹²

PMDSPC (1994-2001): uma reforma caseira

O próximo grande esforço de reforma surgiu em 1994 com o Programa de Melhoria do Desempenho do Serviço Público (PMDSPC). Considerando que o PRSPC tinha sido concebido por consultores externos, o PMDSPC foi uma iniciativa cultivada por uma equipe de servidores públicos civis e liderada pelo Chefe do serviço público civil Robert Dodoo.¹¹³ Destinava-se a “corrigir as deficiências [do PRSPC]” com foco na melhoria de desempenho de baixo para cima.¹¹⁴ O PMDSPC foi vinculado e financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DDIRU) com £5 milhões para um programa de cinco anos.¹¹⁵

O PMDSPC estabeleceu um sistema elaborado de avaliações organizacionais que visavam a construção de um compromisso institucional com a melhoria do desempenho.¹¹⁶ Cada organização teve que formar uma equipe de desenvolvimento da capacidade interna, examinar seus beneficiários e partes interessadas, realizar uma auto-avaliação organizacional e desenvolver um Plano de Melhoria do Desempenho (PMD).¹¹⁷ O PMDSPC foi elogiado por esse alto nível de envolvimento das partes interessadas, que era raro na época, especialmente “para uma organização de serviço público civil restrita aos seus próprios pensamentos”, lembrou Agyekum-Dwamena.¹¹⁸ Mas a abordagem participativa era demorada e retardava a implementação da reforma de fato. Três anos após o programa de cinco anos, apenas 29 das 182 organizações haviam desenvolvido seus PMDs e apenas 20 tinham começado a implementá-los.¹¹⁹

O GCSPC criou um Fundo de Melhoria do Desempenho (FMD) para o qual as organizações poderiam solicitar pequenas doações para ajudar a entregar seus PMDs. De acordo com Agyekum-Dwamena, o FMD conseguiu financiar ativos relativamente básicos e tangíveis. Por exemplo, uma organização de saneamento precisava de grandes lixeiras para suas comunidades, e a Agência de Passaportes precisava de um gerador de eletricidade para garantir serviços confiáveis.¹²⁰ No entanto, questões de serviço para além da remessa do GCSPC dificultaram o progresso. Por exemplo, o Ministério das Finanças não integrou o financiamento para PMDs ao orçamento principal, então o fim do financiamento de doadores significaria o fim dos PMDs. Agyekum-Dwamena explicou, “Transformar o processo orçamentário em algo orientado para o desempenho, a disponibilidade de fundos, algumas regras e regulamentos do setor público – esses eram gargalos do sistema inteiro”.¹²¹

Para melhorar a prestação de serviços e orientação dos clientes, o PMDSPC também exigiu que as organizações desenvolvessem as cartas de serviço, que detalhavam os serviços, prazos, passos de inscrição e custos dos serviços, bem como as unidades de serviço ao cliente, gabinetes integrados para os clientes acessarem os serviços e informações. A maioria das organizações desenvolveu as cartas e unidades de serviço ao cliente, e embora tenham continuado a existir até certo ponto após o término do PMDSPC, de modo geral perderam seu compromisso institucional.¹²²

Outro componente da PMDSPC foi direcionado ao desempenho do líder sênior com a introdução de um Sistema de Acordo de Desempenho (SAD) para Diretores-chefe. Anteriormente, os servidores com nível de diretoria e superior não tinham seu desempenho avaliado. O novo SCD estabeleceu metas detalhadas para cada Diretor-Chefe no início do ano que correspondiam ao plano de trabalho da organização. Eles eram então avaliados com base nessas metas no final do ano, com desempenho ligado a recompensas e sanções. Após um piloto, o SCD foi formalmente realizado nos dois últimos anos do PMDSPC. Os resultados deveriam ter sido publicados em 2001, mas uma nova administração assumiu e se opôs. O SCD finalmente desapareceu.¹²³

O PMDSPC perdeu força em 2001 quando o subsídio do DDIRU acabou, uma nova administração do NPP assumiu e Dodoo, consequentemente, deixou seu cargo.¹²⁴ Embora o impacto do PMDSPC tenha ficado aquém das metas originais, especialistas acreditam que ele foi mais bem sucedido do que o PRSPC. As avaliações organizacionais e PMDs ajudaram a criar conversas significativas sobre desempenho – pela primeira vez em algumas organizações. Os PMDs também apresentaram inúmeras pequenas ideias de reforma que ajudaram a melhorar o desempenho em organizações específicas, embora algumas reformas só tenham se concretizado vários anos depois.¹²⁵

No entanto, servidores em geral relataram ter visto pouco impacto em seu trabalho diário.¹²⁶ E uma década depois, um estudo acadêmico argumentou que o sistema de gestão de desempenho do PMDSPC “não tinha levado a qualquer melhoria significativa na mudança de atitudes, responsabilização, liberdade gerencial, capacidade organizacional, eficiência organizacional, ou prestação de serviços”.¹²⁷ Outra avaliação concluiu que o PMDSPC tinha “muitas atividades de reforma acontecendo simultaneamente, com sequenciamento inadequado o que parecia ter sobrecarregado as mesmas pessoas e não explorado as sinergias das várias dimensões da reforma.”¹²⁸

A era MPSR (2005-08): reforço do perfil político da reforma

Uma nova administração do NPP foi eleita em 2001 e voltou sua atenção para a reforma em 2003 com a criação de uma Secretaria de Reforma do Setor Público no âmbito do Gabinete do ministro sênior, com uma equipe de consultores encarregados de rever reformas passadas. Depois, em 2005, o governo estabeleceu o Ministério da Reforma do Setor Público (MRSP) sob a Presidência da República. Um ministro de alto escalão foi colocado à sua frente, e era composto por uma mistura de servidores públicos e consultores.¹²⁹ O MRSP desenvolveu uma agenda de reforma de cinco anos, que incluiu a Política de Pagamento Único (PPU), um grande esforço para harmonizar e aumentar as escalas de salários em todo o setor público e para vincular o salário ao desempenho.¹³⁰ A iniciativa trouxe a gestão de desempenho de volta à tona, e em 2007, um novo processo de avaliação da equipe foi desenvolvido para servidores de serviço público com base no modelo SAD da década de 1990.¹³¹ A MRSP também reintroduziu o programa do PMDSPC de Unidades de atendimento ao cliente e estatutos de serviços. Durante este período, uma série de doadores financiaram os diferentes componentes da reforma.

A forte confiança nos consultores externos durante esta era de reforma criou algum atrito. Os servidores públicos sentiram que os consultores os excluía de decisões significativas e não empregaram seu conhecimento em primeira mão da instituição. Havia também algum ressentimento dos altos salários dos consultores – várias vezes os dos servidores públicos – e a natureza curto-prazista do seu trabalho. Os consultores, por sua vez, criticaram a competência dos servidores públicos, referindo-se a eles como meros “burocratas”.¹³² Eles enfrentaram desafios na coleta de informações relevantes dos servidores públicos civis e no cumprimento de seus prazos acelerados.¹³³

Em 2008, o CDN ganhou a presidência, e a nova administração rebaixou o MPSR de um ministério para uma secretaria. As políticas de gestão de desempenho perderam o fôlego,

assim como os estatutos de serviço e as Unidades de Serviço ao Cliente, que eram consideradas de "propriedade" da MRSP.¹³⁴ No entanto, a reestruturação salarial continuou e a implementação começou em janeiro de 2010. Os salários foram harmonizados e, de modo geral, aumentados, mas isso representou um custo muito mais elevado do que o previsto.¹³⁵ A vinculação do desempenho ao pagamento não ocorreu por uma série de razões, incluindo a fadiga da reforma após o longo processo de reclassificação e o custo crescente dos níveis mais elevados de salários.

O próximo passo para a reforma

Já em 2014, era a vez de Agyekum-Dwamena decidir o que viria a seguir para a agenda de reformas do serviço público de Gana. Os projetos anteriores de reforma geraram algumas políticas positivas de desempenho, apesar de não terem sido implementados de forma consistente ou tampouco utilizados de forma eficaz. Agyekum-Dwamena estava cansado de ver os programas de reforma terminarem quando seus fundos acabavam e percebeu que os esforços anteriores não haviam estimulado a melhoria contínua do desempenho que ele pensava ser necessária para transformar o serviço público civil.

Ele agora tinha que decidir se ele e sua equipe queriam trabalhar com o Banco Mundial para empreender novas reformas. A reunião inicial foi provisória: o Banco Mundial estava interessado em financiar um programa de reforma, mas seu formato teria que ser negociado. Os recursos poderiam ser potencialmente utilizados para financiar inúmeras atividades, tais como o projeto e implementação de um programa de reforma (por exemplo, para consultas em workshops, subsídios para servidores assumirem tarefas extras); cobrir os custos diretos da reforma (por exemplo, comprar equipamentos); fornecer incentivos aos servidores; ou outros custos relacionados que possam ser justificados para o Banco Mundial. Mas Agyekum-Dwamena sabia, por experiência própria, que o financiamento dos doadores vinha com algumas restrições. Quando milhões de dólares estavam sendo oferecidos, os parceiros de desenvolvimento, de modo geral, esperavam ver projetos abrangentes e plurianuais com objetivos claros e metas mensuráveis. Esses grandes projetos eram caros; tendiam a ser difíceis de projetar e reportar, além de muitas vezes serem administrativamente onerosos.

Agyekum-Dwamena considerou se esta abordagem à reforma o ajudaria a alcançar seus objetivos. Antes de calcular os valores exatos da reforma, ele tinha que considerar várias questões. Quais mudanças práticas eram as mais importantes de conseguir? Que tipo de mudanças eram realistas dentro das limitações das estruturas atuais? Como ele deveria abordar o trabalho com outros membros do GCSPC e do serviço público civil mais amplo para projetar e implementar reformas? Que lições deveriam ser aprendidas com os esforços anteriores de reforma do serviço público? E, em última análise, como ele deve responder à oferta de apoio do Banco Mundial?

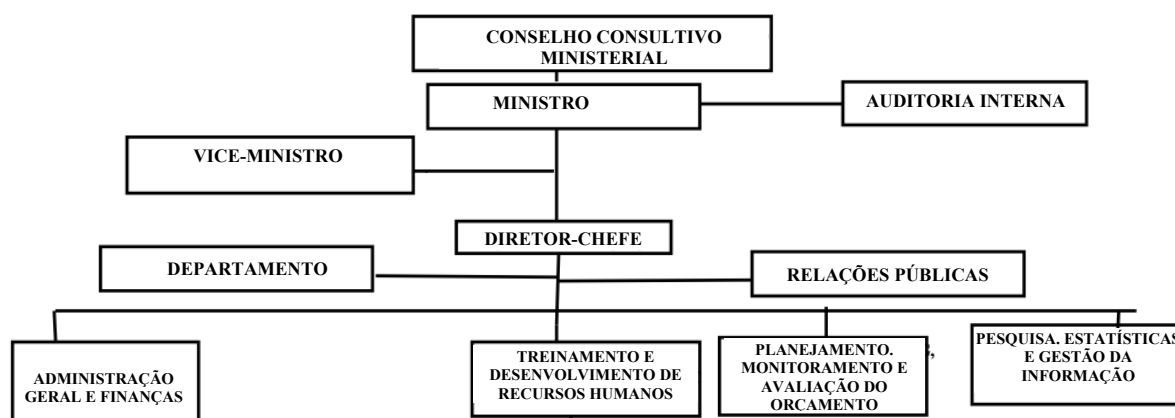
Anexo 1a Estrutura básica do serviço público civil



Fonte: "A presentation on the civil service", Gabinete do Chefe do serviço público, 29 outubro 2018, p. 4, <https://ohcs.gov.gh/sites/default/files/INDUCTION%202018%20-%20THE%20GHANA%20CIVIL%20SERVICE.pdf>, consultado em novembro 2021.

Observação: O Conselho do Serviço Público, conforme estabelecido pela Lei do Serviço Público, deliberou e aconselhou sobre a política relacionada à gestão do serviço público civil. O Chefe do serviço público civil fazia parte do conselho.

Anexo 1b Exemplo de estrutura ministerial



Fonte: "A presentation on the civil service", Gabinete do Chefe do serviço público, 29 outubro 2018, p. 19, <https://ohcs.gov.gh/sites/default/files/INDUCTION%202018%20-%20THE%20GHANA%20CIVIL%20SERVICE.pdf>, consultado em novembro 2021.

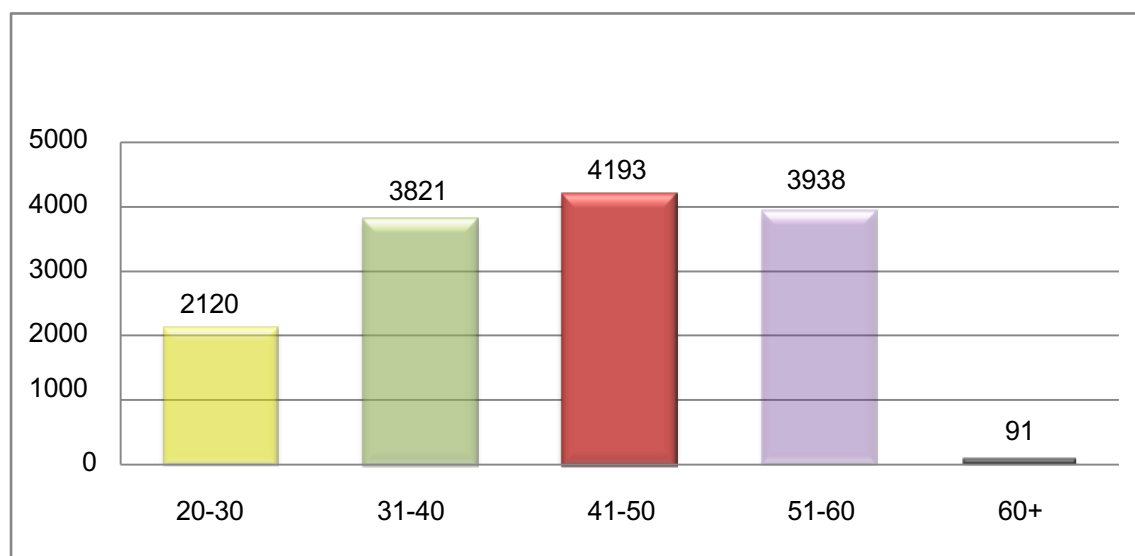
Anexo 2a Número de servidores do serviço público civil por ministério e departamento, 2013

Ministério	Equipe	Departamento	Equipe
1 Comunicações	66	1 Procurador-Geral	191
2 Chefia e Assuntos Tradicionais	44	2 Registro de Nascimentos e Óbitos	288
3 Defesa	59	3 Agência de Línguas de Gana	33
4 Educação	142	4 Chefia	632
5 Empregos e Relações trabalhistas	84	5 Crianças	69
6 Energia	125	6 Desenvolvimento comunitário	52
7 Ambiente, Ciência, Tecnologia e Inovação	63	7 Departamento de Controladoria e Contabilidade Geral	3.702
8 Finanças	573	8 Cooperativas	324
9 Desenvolvimento de pesca e aquicultura	21	9 Inspetoria de fábricas	69
10 Alimentos e Agricultura	935	10 Estradas vicinais	87
11 Relações Exteriores	567	11 Departamento de Pesquisa Geológica.	270
12 Gênero, Crianças e Previdência Social	68	12 Plano de Crédito Habitacional	9
13 Saúde	202	13 Departamento de Serviço de Informações.	1.183
14 Informação e Relação com a Mídia	65	14 Departamento do Trabalho	311
15 Interior	68	15 Departamento de Serviços de Gestão.	49
16 Justiça	244	16 Gabinete de Administração de Direitos Autorais	33
17 Terras e Recursos Naturais	100	17 Parques e Jardins	206
18 Governo Local e Desenvolvimento Rural	154	18 Registros Públicos e Administração de Arquivos	157
19 Gabinete da Máquina Governamental	1.007	19 Departamento de Obras Públicas	128
20 Estradas e Rodovias	101	20 Departamento de Registro Geral	226
21 Turismo, Cultura e Artes Criativas	66	21 Controle de Locação	111
22 Comércio e Indústria	272	22 Habitação Rural	17
23 Transportes	87	23 Bem-estar Social	515
24 Água, Obras e Moradia	124	24 Planejamento Urbano e Rural	52
25 Juventude e Esportes	59	25 Estradas Urbanas	89
Total	5.296	26 Mulheres	64
		Total	8.867

Fonte: Compilado do "2013 Annual Performance Report of the Civil Service", Ghana Civil Service, 2013, pp. 241-2, disponível em <https://vdocuments.mx/2013-annual-performance-report.html>, consultado em fevereiro 2022.

Observação: O Gabinete do Chefe do serviço público civil foi uma das quatro organizações extra-ministeriais dentro do Gabinete da Máquina Governamental.

Anexo 2b Número de servidores do serviço público civil por idade, 2013



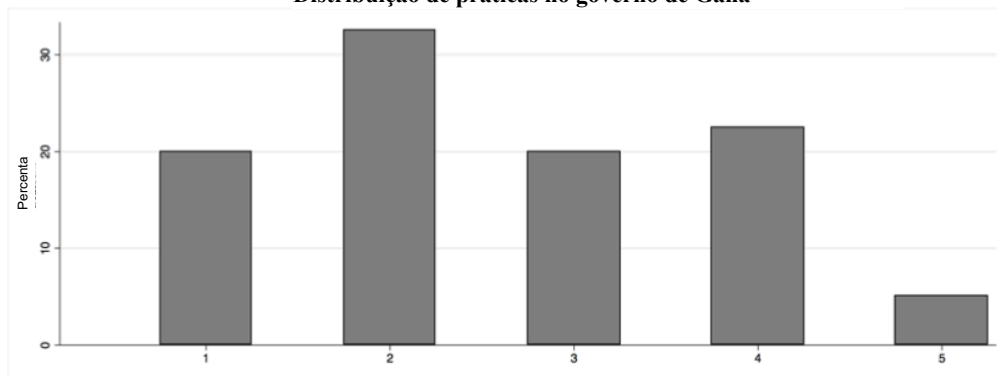
Fonte: "2013 Annual Performance Report of the Civil Service", Serviço público civil de Gana, 2013, p. 222, disponível em <https://vdocuments.mx/2013-annual-performance-report.html>, consultado em fevereiro 2022.

Anexo 3 Implementação da gestão de desempenho por organizações do serviço público, 2013

Critérios de análise de variáveis

<u>Pontuação 1</u>	<u>Pontuação 3</u>	<u>Pontuação 5</u>
As pessoas são remuneradas da mesma forma, independentemente do desempenho. As promoções são baseadas exclusivamente na antiguidade.	Há um sistema de avaliação que, a princípio, concede bom desempenho (financeiro ou não financeiro), mas os prêmios não são baseados em critérios/processos claros. Desempenho às vezes pode influenciar a progressão na carreira.	Existe um sistema de avaliação que premia as pessoas (financeiramente ou não financeiramente) com base no desempenho. As recompensas são dadas em consequência de realizações individuais bem definidas e monitoradas. O desempenho é um critério-chave para decisões de

Distribuição de práticas no governo de Gana



Fonte: Martin J Williams, "From Institutions to Organizations: Management and Informality in Ghana's Public Bureaucracies", documento de trabalho, 9 setembro 2015, p. 19, https://martinwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2015/09/martinwilliams_frominstitutionstoorganizations_150915.pdf consultado em março 2022.

Observação: Quarenta organizações de serviço público civil foram examinadas para determinar se o desempenho individual foi avaliado de forma transparente e recompensado proporcionalmente e classificado em uma escala de 1 a 5 (consulte critérios de análise de variáveis).

Anexo 4 Visão geral dos principais programa de reformas do serviço público civil, 1987-2012

	Programa de reforma do serviço público civil (PRSPC)	Programa de melhoria do desempenho do serviço público civil (PMDSPC)	Agenda de Reforma do Setor Público (ARSP) e Política de Pagamento Único (APPU)
	1987-93	1994-2000	2006-2011
Gerenciamento do desempenho individual			
Acordos de desempenho de liderança		√	
Avaliações de pessoal e desempenho de liderança	√		√
Gerenciamento organizacional			
Avaliações org/gerenciamento de desempenho		√	
Fundos de melhoria de desempenho		√	
Foco na prestação de serviços			
Reformas focadas no cliente		√	√
Reformas conduzidas pelo setor			
Salários e estruturas			
Redundâncias de equipes	√		
Reclassificação/reforma de salários	√		√

Fonte: Martin J Williams, síntese baseada na avaliação de documentos e entrevistas.

Notes

- ¹ Nana Agyekum Dwamena citado em Martin J Williams, *Implementação da reforma do serviço público civil na África* (manuscrito inédito).
- ² "Ghana Public Sector Reform for Results Project: Combined Project Information Documents / Integrated Safeguards Datasheet (PID/ISDS)", Banco Mundial, 14 de agosto de 2018, p. 8, <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/201091534269283682/pdf/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Ghana-Public-Sector-Reform-for-Results-Project-P164665.pdf16>, consultado em março de 2022.
- ³ "History", Gabinete do Chefe do serviço público civil, n.d., <http://www.ohcs.gov.gh/history> e Joseph RA Ayee, "Six Decades of the Public Sector in Ghana: Issues and Prospects", Institute for Democratic Governance, 17 de janeiro de 2018, disponível em <https://ideg.org/media-center/archives-2/catalog/technical-publications/seis-decades-of-the-public-sector-in-ghana-issues-and-prospects/>, consultado em maio de 2021.
- ⁴ Joseph R A Ayee, "Six Decades of the Public Sector in Ghana: Issues and Prospects", Institute for Democratic Governance, 17 de janeiro de 2018, p. 2, disponível em <https://ideg.org/media-center/archives-2/catalog/technical-publications/seis-decades-of-the-public-sector-in-ghana-issues-and-prospects/>, consultado em maio de 2021.
- ⁵ Joseph R A Ayee, 'Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa,' *African Journal of Political Science/Revue Africaine De Science Politique*, 2001, vol. 6, n°. 1, p. 2.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ Peter Fuseini Haruna, "Reflective Public Administration Reform: Building Relationships, Bridging Gaps in Ghana", *African Studies Review*, 2001, vol. 44, n° 1, pp. 40 & 44.
- ⁹ Frank Kwaku Ohemeng e Felix K Anebo, "The Politics of Administrative Reforms in Ghana: Perspectives from Path Dependency and Punctuated Equilibrium Theories", *International Journal of Public Administration*, 2012, vol. 35, no. 3, p. 168, DOI: [10.1080/01900692.2011.635470](https://doi.org/10.1080/01900692.2011.635470).
- ¹⁰ J Nti, Civil Service in Ghana: Its Appraisal and Prospects, 1978, em "Innovations and Best Practices in Public Sector Reforms: The Case of Civil Service in Ghana, Kenya, Nigeria and South Africa", Economic Commission for Africa, dezembro 2010, p. 50, <https://uclgafrica-alqa.org/wp-content/uploads/2019/05/Innovation-and-best-practices-in-Public-Sector-Reform.pdf>, consultado em agosto 2021.
- ¹¹ Ayee, "Civil Service Reform in Ghana", p. 3.
- ¹² Ibid.
- ¹³ "2013 Annual Performance Report of the Civil Service", Ghana Civil Service, 2013, disponível em <https://vdocuments.mx/2013-annual-performance-report.html>, consultado em fevereiro 2022.
- ¹⁴ Rachel Sigman, *Which Jobs for Which Boys? Party Financing, Patronage and State Capacity in African Democracies*, Dissertação de doutorado, Maxwell School Syracuse University, 2015, p. 147, <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1325&context=etd>, consultado em novembro 2021.
- ¹⁵ Ibid, p. 146.
- ¹⁶ David Adom entrevista por David Hausman, Innovations for Successful Societies, Bobst Center for Peace and Justice Princeton University, 27 janeiro 2010, https://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/interviews/transcripts/3537/david_adom.pdf, consultado em janeiro 2022.
- ¹⁷ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com Martin J Williams, 18 dezembro 2018.
- ¹⁸ Nana Agyekum Dwamena, interview with Martin J Williams, 18 dezembro 2018.
- ¹⁹ Nana Agyekum Dwamena, interview with case writers, 20 agosto 2021.
- ²⁰ Nana Agyekum Dwamena, interview with case writers, 8 outubro 2021.
- ²¹ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 28 setembro 2021.
- ²² Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 28 setembro 2021.
- ²³ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 28 setembro 2021.
- ²⁴ Nana Agyekum-Dwamena, entrevista com autores de casos, 8 outubro 2021.
- ²⁵ Nana Agyekum-Dwamena, entrevista com autores de casos, 8 outubro 2021.
- ²⁶ "2012 Manifesto: Advancing the Better Ghana Agenda", Congresso Nacional Democrático, 2012, <https://www.codeoghana.org/assets/downloadables/NDC-2012-Manifesto.pdf>, consultado em dezembro 2021.
- ²⁷ Daniel Appiah e Abdul-Gafaru Abdulai, "Competitive clientelism and the politics of core public sector reform in Ghana", *Effective States and Inclusive Development*, documento de trabalho nº 82, março 2017, p. 9, https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_82_appiah_abdulai.pdf, consultado em agosto 2021, e "Ghana election: John Mahama declared winner", BBC News, 10 dezembro 2012, <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-20661599>, consultado em junho 2022.
- ²⁸ Felix Oppong, Dilek Aykut e Gregory Smith, "Ghana Economic Update", Banco Mundial, outubro 2014, p. 2, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20801>, consultado em dezembro 2021.
- ²⁹ "The 2014 Budget State and Economic Policy", Ministério da Fazenda, 19 novembro 2013, p. 5, <http://ir.parliament.gh/bitstream/handle/123456789/380/BUDGET%20STATEMENT%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado em dezembro 2021.
- ³⁰ Ibid, p. 44, e Departamento Africano do Fundo Monetário Internacional, "Ghana: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility", Fundo Monetário Internacional, 21 abril 2015, p. 5, disponível em <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2015/103/article-A001-en.xml?rskey=V8juGh&result=16>, consultado em março 2022.
- ³¹ "Fiscal Consolidation to Accelerate Growth and Support Inclusive Development: Ghana Public Expenditure Review", Banco Mundial, 8 maio 2017, p. 85,

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/972961498157963462/pdf/Ghana-PER-FINAL-June-19-2017.pdf>, consultado em março 2022.

³² Kwasi Kpodo, "UPDATE 1-Ghana seeks to public sector wage bill over three years -govt minister", *Reuters*, 17 junho 2014, <https://www.reuters.com/article/ghana-economy-idUSL5N0OX5SZ20140617>, consultado em dezembro 2021.

³³ John Dramani Mahama, discurso sobre o estado da nação, 21 fevereiro 2013, disponível em <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/John-Dramani-Mahama-s-State-of-the-Nation-address-265576#>, consultado em dezembro 2021 e "Ghana: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility", Fundo Monetário Internacional, 21 abril 2015, p. 16, disponível em <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2015/103/article-A001-en.xml?rskey=V8juGh&result=16>, consultado em março 2022.

³⁴ Jerry John Rawlings citado em "Rawlings calls for an independent and professional Civil Service", 12 janeiro 2011, <https://www.myjoyonline.com/rawlings-calls-for-an-independent-and-professional-civil-service/>, consultado em janeiro 2022.

³⁵ Michel Azulai, Imran Rasul, Daniel Rogger e Martin J Williams, "Can Training Improve Organizational Culture? Experimental Evidence from Ghana's Civil Service", documento de trabalho, outubro 2020, https://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/CSS_Ghana.pdf, consultado em junho 2021.

³⁶ Rachel Sigman, Valeriya Mechkova, Christian Schuster, Jan Meyer-Sahling e Kim Sass Mikkelsen, "Civil service management practices for a more motivated, committed and ethical public service in Ghana", Universidade de Göteborgs, 2018, p. 28, <https://ace.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2019/08/Sigman-Mechkova-Schuster-Meyer-Sahling-Mikkelsen-Ghana-Report-FINAL.pdf>, consultado em novembro 2021.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, p. 27.

³⁹ Indicador de Gana: Na prática, os servidores civis são nomeados e avaliados de acordo com critérios profissionais (2014), em "Africa Integrity Indicators 2014-2021", Indicadores de Integridade da África, 2021, disponível em <https://www.africaintegrityindicators.org/data>, consultado em novembro 2021.

⁴⁰ Robert Price citado em Carola Lentz, "I take an oath to the state, not the government": Career Trajectories and Professional Ethics of Ghanaian Public Servants", em Jean-Pierre Olivier de Sardan e Thomas Bierschenk (eds.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, 2014, pp. 175-204.

⁴¹ Sammy-Longman Attakumah, "Relevance of The Code Conduct and Work Ethics to the Ghana Civil Service", tese, Universidade de Gana, 2013, p. 57, http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/5412/Sammy-Longman%20Attakumah_Relevance%20of%20the%20Code%20Conduct%20and%20Work%20Ethics%20to%20the%20Ghana%20Civil%20Service_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado em novembro 2021.

⁴² Frederick Denkyira, "Establishing Effective Performance Appraisal Practices in the Ghana Civil Service", Gabinete do Chefe do serviço público civil, 12 fevereiro 2012, p. 33, disponível em <https://ssrn.com/abstract=2394578>, consultado em novembro 2021.

⁴³ Justice Nyigmah Bawole, Farhad Hossain, Kwame Ameyaw Domfeh, Hamza Zakaria Bukari ed Francis Sanyare, "Performance Appraisal or Praising Performance? The Culture of Rhetoric in Performance Management in Ghana Civil Service", *International Journal of Public Administration*, 2013, vol. 36, nº 13, p. 960.

⁴⁴ Woeli K Kemevor citou em "Send-off for Past Head of Civil Service", GNA, 15 janeiro 2014, <https://www.modernghana.com/news/515864/send-off-for-past-head-of-civil-service.html>, consultado em fevereiro 2022.

⁴⁵ "2013 Annual Performance Report of the Civil Service", Serviço Público Civil de Gana, 2013, p. 222, disponível em <https://vdocuments.mx/2013-annual-performance-report.html>, consultado em fevereiro 2022.

⁴⁶ Joseph R A Ayee, "Improving the Effectiveness of the Public Sector in Africa through the Quality of Public Administration", p. 88, em K T Hanson, G Kararach e T M Shaw (eds.), *Rethinking Development Challenges for Public Policy*, Série internacional de economia política. Palgrave Macmillan, Londres, 2012, https://doi.org/10.1057/9780230393271_4, consultado em novembro 2021.

⁴⁷ Daniel Rogger, "Who Serves the Poor? Surveying Civil Servants in the Developing World", documento de trabalho sobre pesquisa sobre política 8051, Grupo Banco Mundial, Maio 2017, p. 14 & tabela 4, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26503>, consultado em novembro 2021.

⁴⁸ Servidor público civil anônimo em Sarah Owusu, "Structural Challenges in the Implementation Of Public Sector Reforms in the Ghana Civil Service – The Experience of the Office of the Head Of Civil Service (OHCS)", tese de mestrado inédita, Universidade de Gana, junho 2014, p. 49, disponível em https://www.academia.edu/19687942/CHALLENGES_OF_THE_GHANA_CIVIL_SERVICE_A_CASE_OF_THE_OFFICE_OF_THE_HEAD_OF_CIVIL_SERVICE, consultado em março 2022.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Servidor público anônimo citado em Martin J Williams e Liah Yecaló-Tecle, "Innovation, voice, and hierarchy in the public sector: Evidence from Ghana's civil service", *Governance (Oxford)*, 2020, 33(4), pp.789–807.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Anne C Campbell, Chelsea A Lavalée e Erin Kelly-Weber, "International Scholarships and Home Country Civil Service: Comparing Perspectives of Government Employment for Social Change in Ghana and Nigeria", *Jornal Internacional de Desenvolvimento Educacional* 82 (2021), p. 5, <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102352>, consultado em janeiro 2022.

⁵⁴ Mohammed Gazali Salifu, "To deliver services effectively, Ghana's civil service needs a fast tech upgrade", *Apolitical*, 19 dezembro 2018, <https://apolitical.co/solution-articles/en/ghanas-civil-service-needs-tech-upgrade>, consultado em janeiro 2022.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Williams and Yecaló-Tecle, "Innovation, voice, and hierarchy in the public sector".

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Gazali Salifu, "To deliver services effectively, Ghana's civil service needs a fast tech upgrade".

- ⁵⁹ Bridget Katsriku citou em "Civil Service lacks effective leadership PSC Chairman", GNA, 14 outubro 2014, disponível em <https://www.modernghana.com/news/574291/civil-service-lacks-effective-leadership-psc-chair.html>, consultado em fevereiro 2022.
- ⁶⁰ "TIN no longer prerequisite for business registration", MyJoy, 29 novembro 2018, <https://www.myjoyonline.com/tin-no-longer-prerequisite-for-business-registration/>, consultado em fevereiro 2022.
- ⁶¹ Consulte, por exemplo, "Osu Mantse Asks Gov't To Punish Lazy Civil Servants", <GNA> em News Ghana, 27 de julho de 2014, <https://newsghana.com.gh/osu-mantse-asks-govt-punish-lazy-Civil-servants/>, consultado em novembro de 2021.
- ⁶² Erin Metz McDonnell, "Patchwork Leviathan: How Pockets of Bureaucratic Governance Flourish within Institutionally Diverse Developing States", *American Sociological Review*, 2017, vol. 82, n° 3, pp. 484 & 487, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0003122417705874>, consultado em fevereiro 2022.
- ⁶³ Um servidor público civil anônimo citou em Owusu 'Structural Challenges,' p. 49.
- ⁶⁴ Baba Jamal, "Civil service inefficiency: Blame weak supervision", GhanaWeb, 22 março 2017, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Civil-service-inefficiency-Blame-weak-supervision-Baba-Jamal-521159>, consultado em outubro 2021.
- ⁶⁵ "Osu Mantse Asks Gov't To Punish Lazy Civil Servants", <GNA> em News Ghana, 27 de julho de 2014, <https://newsghana.com.gh/osu-mantse-asks-govt-punish-lazy-Civil-servants/>, consultado em novembro de 2021.
- ⁶⁶ Sammy-Longman Attakumah, "Relevance of The Code Conduct and Work Ethics to the Ghana Civil Service", MPhil Thesis, Universidade de Gana, 2013, p. 87, [http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/5412/Sammy-Longman Attakumah. Relevance of the Code Conduct and Work Ethics to the Ghana Civil Service. 2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/5412/Sammy-Longman%20Attakumah%20Relevance%20of%20the%20Code%20Conduct%20and%20Work%20Ethics%20to%20the%20Ghana%20Civil%20Service%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y), consultado em novembro 2021.
- ⁶⁷ Rasul, Imran, Daniel Rogger e Martin J Williams, "Management and Productivity in Ghana's Civil Service", Relatório de políticas, dezembro 2015, p. 12.
- ⁶⁸ Sigman, 'Which Jobs for Which Boys?', p. 143.
- ⁶⁹ Ibid, p. 144.
- ⁷⁰ Ibid.
- ⁷¹ Frank Louis Kwaku Ohemeng, "Constraints in the Implementation of Performance Management Systems in Developing Countries: The Ghanaian Case", *International Journal of Cross Cultural Management*, vol. 9, n° 1, 2009, p. 124, <https://doi.org/10.1177/1470595808101158>, consultado em janeiro 2022.
- ⁷² Imran Rasul, Daniel Rogger e Martin J Williams, "Update and Interim Results from Civil Service Management and Productivity Study", apresentado ao Gabinete do Chefe do serviço público civil, 16 outubro 2015.
- ⁷³ Frederick Denkyira, "Establishing Effective Performance Appraisal Practices in the Ghana Civil Service", Gabinete do Chefe do Serviço Público Civil, 12 fevereiro 2012, p. 25, disponível em <https://ssrn.com/abstract=2394578>, consultado em novembro 2021.
- ⁷⁴ Bawole et al, "Performance Appraisal or Praising Performance?", p. 959.
- ⁷⁵ Sigman, Which Jobs for Which Boys?, p. 152.
- ⁷⁶ Bawole et al, "Performance Appraisal or Praising Performance?", p. 958.
- ⁷⁷ Denkyira, "Establishing Effective Performance Appraisal Practices", p. 41.
- ⁷⁸ Ibid, p. 36.
- ⁷⁹ Martin J Williams, "There Is More Than One 'Public Sector Way': The Diversity Of Management Practices In Ghana's Government", Resumo das políticas, London School of Economics and Political Science, novembro 2013, p. 11, <https://martinwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2015/10/williamsm-there-is-more-than-one-public-sector-way.pdf>, consultado em fevereiro 2022.
- ⁸⁰ Ibid, p. 10.
- ⁸¹ Larbi (2001) em Sigman, *Which Jobs for Which Boys?*, p. 142.
- ⁸² Sigman, "Which Jobs for Which Boys?", p. 142.
- ⁸³ "CLOGSAG threatens nation-wide sit down strike", GhanaWeb, 27 janeiro 2012, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/CLOGSAG-threatens-nation-wide-sit-down-strike-228699>, consultado em fevereiro 2022.
- ⁸⁴ "Code of Conduct for the Ghana Civil Service", Gabinete do Chefe do Serviço Público Civil, 1 novembro 1999, https://www.ohcs.gov.gh/sites/default/files/Civil%20Service%20Code%20of%20Conduct_0.pdf, consultado em janeiro 2022.
- ⁸⁵ Franklin Akosa, Emmanuel Yeboah-Assiamah, Bossman E Asare, Kwame Asamoah, Akua Pokua Essah-Koli e Paiman Ahmad, "Operationalization of Ghana's civil service code of conduct", *Public Money & Management*, vol. 40, n° 6, p. 478, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1598198>, consultado em janeiro 2022.
- ⁸⁶ Ibid, p. 479.
- ⁸⁷ Ibid.
- ⁸⁸ Francis Owusu, "On Public Organizations in Ghana: What Differentiates Good Performers from Poor Performers?", *African Development Review*, vol. 18, n° 3, 2006, pp. 471-485, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8268.2006.00151.x>, consultado em março 2022.
- ⁸⁹ Metz McDonnell, "Patchwork Leviathan".
- ⁹⁰ Ibid.
- ⁹¹ Williams, "There Is More Than One 'Public Sector Way'", p. 10.
- ⁹² Denkyira, "Establishing Effective Performance Appraisal Practices", pp. 48-49.
- ⁹³ Ibid, p. 38.
- ⁹⁴ Rachel Sigman, Valeriya Mechkova, Christian Schuster, Jan Meyer-Sahling e Kim Sass Mikkelsen, "Civil service management practices for a more motivated, committed and ethical public service in Ghana", Universidade de Göteborgs, 2018.
- ⁹⁵ Ibid.
- ⁹⁶ Campbell et al, "International Scholarships and Home Country Civil Service", p. 5.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ David Essuman-Mensah, "A Study of the Performance of Reform Institutions: Focusing on the Evolution of Public Sector Reforms in Ghana," *Journal of International Development Cooperation*, 2019, vol. 14, nº 2, https://www.ejicd.org/archive/view_article?pid=jidc-14-2-99, consultado em fevereiro 2022.

⁹⁹ Ohemeng, "Constraints in the Implementation of Performance Management Systems", p. 125.

¹⁰⁰ Esta seção se baseia significativamente no manuscrito inédito de Martin J Williams's, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹⁰¹ Ayee, "Civil Service Reform in Ghana", p. 7.

¹⁰² Stephen Adei e Yaw Boachie-Danquah, "The Civil Service Performance Improvement Programme (PMDSPC) em 'Ghana: Lessons of Experience', *African Journal of Public Administration and Management*, 2003, <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Civil-Service-Performance-Improvement-Programme-Adei-Boachie-Danquah/fad8dc5b226b9a894fba397ed4935880848a6b83>, consultado em fevereiro 2022.

¹⁰³ Martin J Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa* (manuscrito inédito).

¹⁰⁴ Jerry Rawlings quoted em Ayee, "Civil Service Reform in Ghana", p. 18.

¹⁰⁵ Gabinete do chefe do serviço público civil, 1991 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹⁰⁶ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com Martin J Williams, 18 dezembro 2018.

¹⁰⁷ Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Peter Fuseini Haruna, "Reflective Public Administration Reform: Building Relationships, Bridging Gaps in Ghana", *African Studies Review*, 2001, vol. 44, nº 1, pp. 44.

¹¹⁰ Banco Mundial 1996 citado em Ayee, "Civil Service Reform in Ghana", p. 26.

¹¹¹ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com Martin J Williams, 18 dezembro 2018.

¹¹² Nana Agyekum Dwamena, entrevista com Martin J Williams, 18 dezembro 2018.

¹¹³ Martin J Williams e Liah Yecalote-Tecle, "The (Non-)Implementation of Performance Management Policies: Mapping 30 Years of Reforms in Ghana and Zambia", documento de trabalho, novembro 2020, <https://martinwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2020/11/williamsyecalote2020thenon-implementationofperformancemanagementpolicies-1.pdf>, consultado em junho 2021.

¹¹⁴ O Chefe do serviço público civil, 1995, citado em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹¹⁵ "Innovations and Best Practices in Public Sector Reforms: The Case of Civil Service in Ghana, Kenya, Nigeria and South Africa", Economic Commission for Africa, dezembro 2010, p. 52, [https://uclgafrica-alqa.org/wp-content/uploads/2019/05/Innovation-and-best-practices-in-Public-Sector-Reform .pdf](https://uclgafrica-alqa.org/wp-content/uploads/2019/05/Innovation-and-best-practices-in-Public-Sector-Reform.pdf), consultado em agosto 2021.

¹¹⁶ Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹¹⁷ OHCS N.D. in Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹¹⁸ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 20 agosto 2021.

¹¹⁹ OHCS N.D.; ONU 2010 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹²⁰ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 20 agosto 2021.

¹²¹ Nana Agyekum Dwamena, entrevista com autores de casos, 20 agosto 2021.

¹²² Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹²³ Nana Agyekum-Dwamena, entrevista com autores de casos, 20 agosto 2021.

¹²⁴ William Kartey, Entrevista, dezembro 2018 e Nana Agyekum-Dwamena, Entrevista, agosto 2021, em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹²⁵ Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹²⁶ Entrevista GHA12, dezembro 2018 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹²⁷ Frank Louis Kwaku Ohemeng, "Constraints in the Implementation of Performance Management Systems in Developing Countries: The Ghanaian Case", *International Journal of Cross Cultural Management*, vol. 9, nº 1, 2009, p. 120, <https://doi.org/10.1177/1470595808101158>, consultado em janeiro 2022.

¹²⁸ K B Antwi, F Analoui e D Nana-Agyekum, "Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: What Can Be Learnt from the Civil Service Performance Improvement Programme In Ghana?", *Public Administration and Development*, 2008, vol. 28, nº 4, p. 261 <https://doi.org/10.1002/pad.503>, consultado em fevereiro 2022.

¹²⁹ Seidu 2010 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹³⁰ Oppong et al 2015; ISS 2018 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹³¹ Kwame Adorbor, Entrevista, dezembro 2018 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹³² Samiatu Bogobiri Seidu, "Institutionalizing reforms in the public sector: a comparative study of public sector reform agencies in Ghana and Nigeria" [tese de mestrado inédita], 15 fevereiro 2010, Erasmus University Thesis Depository, disponível em <https://thesis.eur.nl/pub/6683/>, consultado em junho 2022.

¹³³ Samiatu Bogobiri Seidu, "Institutionalizing reforms in the public sector: a comparative study of public sector reform agencies in Ghana and Nigeria" [tese de mestrado inédita], 15 fevereiro 2010, Erasmus University Thesis Depository, disponível em <https://thesis.eur.nl/pub/6683/>, consultado em junho 2022.

¹³⁴ Entrevista GHA12, dezembro 2018 em Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.

¹³⁵ Williams, *Implementing Civil Service Reform in Africa*.