



SESSÃO TEMÁTICA ST 12 – GOVERNANÇA DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA

(Do anonimato ao conhecimento público: As políticas comunicacionais do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau durante as últimas reformas da instituição de controle financeiro do país, 2016-2020)

Felizberto Alberto Mango, UFRGS.

Mutaro Seidi, UNILAB.



Resumo: Este artigo é parte da pesquisa de campo realizada na sede do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau em 2019 para o desenvolvimento da dissertação do mestrado e tem como objetivo principal, analisar as políticas de comunicação que o Tribunal de Contas tem desenvolvido na última reforma que aconteceu no ano de 2016 para divulgar a instituição e o trabalho que vem realizando no país. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritiva, com uma abordagem qualitativa tanto para a coleta e análise dos dados. Para tanto, o material empírico utilizado para a análise é parte do material coletado durante a pesquisa do campo, que inclui entrevistas realizadas com os profissionais da instituição, nomeadamente a Diretora do Departamento de Comunicação e Cooperação Externa do Tribunal de Contas. Concluiu-se no entanto que a estratégia de comunicação elaborada e implementada com várias ações conseguiu ter um impacto positivo, pois o Tribunal de Contas passou a ser conhecido e as pessoas passaram a ter mais interesse no trabalho que realiza, sendo que conseguiu publicar os relatórios de auditoria externa pela primeira vez no seu site no ano de 2018, o que acabou impactando mais, dando a visibilidade a instituição de controle externo do país.

Palavras-chaves: TCGB. Implementação de Políticas. Reformas institucionais. Políticas Comunicacionais.

Introdução

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB), é o órgão responsável pelo controle da administração pública guineense. Instituído pelo decreto presidencial em 27 de novembro de 1992, pelo então presidente da República da Guiné-Bissau, o João Bernardo Vieira para substituir o antigo Tribunal Fiscal e de Contas, considerado inadequado para corresponder com as exigências da altura.

No entanto, vale destacar que esta instituição foi criada num período de muita tensão política que se vivia naquela época na Guiné-Bissau. De um lado, havia uma forte pressão externa, exercida pelos organismos internacionais que exigia o então governo de adotar medidas fiscais mais austeras para controlar os gastos públicos e do outro lado, havia uma forte pressão interna para a democratização do país. Portanto, o TCGB foi instituído mesmo antes da adoção da vigência da Constituição semipresidencial de 1993, assim como da realização das primeiras eleições multipartidárias de país em 1994, este fato, permitiu ao presidente da República nomear os primeiros integrantes do novo TCGB que permaneceram nos cargos até finais da década de 1990 (MANGO, 2020).

É sabido que após a sua institucionalização, a instituição não conseguiu cumprir com os seus objetivos durante muito tempo, isto é, passou-se oito anos para ver o TCGB realizar as suas primeiras auditorias externas nas instituições políticas do país (Mango, 2020).

Esta inatividade pode ser compreendida, olhando principalmente para o contexto político em que foi criado e por conseguinte atuou durante os seus primeiros anos de existência. O primeiro aspecto a destacar é a manutenção das lideranças da antiga instituição na nova estrutura do TCGB, sendo que a maioria dos quais foram militares e que faziam parte do partido único no poder, o que poderá até certo ponto explicar o não avanço da instituição.

Outro aspecto identificado e que ajudaria a explicar esta inoperância do TCGB, foi a falta de técnicos preparados e qualificados para realizar as obrigações da instituição, fato observado nos depoimentos dos integrantes entrevistados durante a pesquisa de campo para o desenvolvimento da dissertação de mestrado, realizada na própria instituição no início do ano 2019 na Guiné-Bissau.

Para além destes fatores acima mencionados, parece ser a própria estratégia política da liderança de então de desvalorizar o trabalho do TCGB como forma de enfraquecer e desvalorizar o trabalho de fiscalização das instituições políticas do país, como forma de proteger o governo de então, visto que o país estava em processo de democratização e portanto de uma luta política muito cerrada, para a realização das primeiras eleições que vieram acontecer em

1994, o que permitiu a substituição do partido único e passou-se a adotar um sistema multipartidário.

Como resultado, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, passou-se a ser uma instituição quase que desconhecida no país durante muito tempo. Este desconhecimento por parte da população pode ter várias interpretações. Uma delas, não passa das razões que foram mencionadas anteriormente, mas também e principalmente uma orientação política que pretende não valorizar a instituição, desqualificando deste modo o seu trabalho para poder cometer as constantes irregularidades que foram apresentadas nos relatórios de auditorias publicados no site do Tribunal em 2018.

Estes fatos nos levam a fazer as seguintes perguntas que darão o norte a este artigo: Por que a instituição responsável pelo controlo da administração pública do país, que pauta pela luta contra a corrupção tem sido desprezada e desconhecida no país durante os mais de vinte anos da sua existência? Dito de outra forma, porque as outras instituições políticas do país, nomeadamente a Presidência da República, o Governo, a Assembleia Nacional Popular e os outros Tribunais são mais conhecidos e o Tribunal de Contas não é conhecido? Quais foram as políticas de comunicação que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau tem desenvolvido durante as últimas reformas que aconteceram na instituição para divulgar os seus trabalhos e quais foram os impactos destas políticas na consolidação da missão da instituição?

Para responder estas e outras perguntas, o artigo tem como objetivo principal, analisar as políticas de comunicação que o TCGB tem desenvolvido nos últimos anos como forma de divulgar os seus trabalhos e ser conhecido na sociedade, assumindo deste modo o seu propósito de criação, descrito na sua lei orgânica.

Este artigo é parte da pesquisa de campo realizada na sede do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau em 2019 para o desenvolvimento da dissertação do mestrado. Neste sentido, o material empírico a ser utilizado para a análise é parte do material coletado durante a pesquisa do campo, isto é, as entrevistas realizadas com os profissionais da instituição, nomeadamente a diretora do departamento de comunicação e cooperação e será consultado igualmente o plano estratégico de comunicação que é o documento oficial a partir do qual foi realizada a reforma das políticas de comunicação da instituição.

Portanto, para a produção deste artigo será utilizada a pesquisa descritiva, com uma abordagem qualitativa tanto para a coleta e assim como na análise dos dados. A pesquisa descritiva na concepção de Martins Junior (2012), é aquela que propõe “descobrir e observar fenômenos existentes, situações presentes e eventos, procurando descrevê-los, classificá-los, compará-los e avaliá-los” (MARTINS JUNIOR, 2012, p.84). Em outras palavras, ela não

procura explicar relações ou testar hipóteses provando causa e efeito, mas sim descrever o estado em que se encontra o objeto em estudo.

Que tal acrescentarmos a estruturação das seções....

Seção I: Uma abordagem conceitual das políticas comunicacionais das instituições de controle externo

Nesta sessão, busca-se analisar alguns conceitos principais da área de políticas comunicacionais, assim como da implementação de políticas públicas e da transparência nas instituições políticas, sendo este último a razão principal para criação e promoção das políticas comunicacionais que têm como razão última, informar os cidadãos sobre o andamento dos trabalhos das instituições públicas e permitir deste modo o acesso à informação e sobretudo a participação social para um verdadeiro exercício da cidadania.

As principais razões para esta escolha teórica, tem a ver em primeiro lugar com objeto de estudo deste artigo que é, as políticas comunicacionais imprimidas pelo gabinete de Comunicação e Cooperação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau para publicizar as informações da instituição e deste modo melhorar a sua imagem interna e externa.

A escolha da literatura sobre a implementação de políticas públicas por seu turno, tem a ver com a preocupação de identificar os tipos e estilos de implementação utilizadas durante o processo de implementação de tais políticas. E por fim, a opção de literatura sobre a transparência portanto trata-se de criar um diálogo entre as duas primeiras literaturas e verificar até que ponto tais políticas conseguiram impactar o trabalho que a instituição tem realizado nos últimos anos, identificando os feedbacks advindos da sociedade em geral.

1.1 Conceitos fundamentais do artigo

As políticas comunicacionais das instituições políticas em geral e das instituições de controle externas em particular têm o fim último, informar a sociedade sobre o trabalho que a instituição desenvolve e desta maneira promover a transparência e sobretudo a *accountability* dos entes públicos.

A propósito, os estudos sobre a transparência pública têm crescido muito nos últimos anos, tendo como pano de fundo a luta contra a corrupção e a promoção de controle social, obrigando os entes públicos a prestarem as contas públicas. Em decorrência disto, tem-se visto a difusão das leis de acesso a informação em muitos países do mundo. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019; BERLINER, 2014).

Neste sentido, foram identificados, na literatura sobre as políticas comunicacionais, conceitos como estratégias comunicacionais, publicização, comunicação pública e cidadã e participação social que passaremos abordar numa forma resumida.

O conceito de estratégia foi originalmente associado às guerras militares e era unicamente utilizado neste campo, porém com o passar do tempo, a estratégia deixou de ser utilizada somente para conflitos entre as nações e passou a ser utilizada no campo principalmente do domínio económico, tendo como *stakeholders* principais as empresas, assim como no campo político, tendo os políticos como atores principais e posteriormente o conceito abrangeu mais áreas como da comunicação para melhorar os aspetos da mesma. (SCHRÖDER, 2004; PÉREZ, 2012 *apud* POZOBON, 2014).

Ora, quando se fala da política comunicacional, surgem outros conceitos associados tais como: a publicização, a comunicação pública ou cidadã, a mediação, a media literacy, etc. Para Jeane de Oliveira Pozobon e Andressa Dembogurski Ribeiro (2014), o conceito de publicização é diferente da publicidade, pois, segundo Casaqui (2011) citado pelo Pozobon e Ribeiro (2014), a publicização se refere ao ato de tornar público, de divulgar, porém não engloba o carácter comercial. Em outras palavras, o ato de publicizar liga o emissor com o receptor da mensagem transmitida, mas sem se preocupar com o aspecto comercial, ou seja, de fazer as pessoas comprar o produto, daí que reside a diferença com a publicidade que procura tirar dividendo comercial da ação (CASAQUI, 2011 *apud* POZOBON e RIBEIRO, 2014).

O ato de publicizar é um ato de comunicação pública. Para Sardinha (2011), a comunicação pública pode ser entendida como um modelo teórico-instrumental utilizada para mediar as interações comunicativas entre o Estado e a Sociedade. Dito de outra forma, a comunicação pública ocorre numa esfera em que é possível os agentes públicos interagirem com a população, promovendo desta maneira o processo de democratização dos assuntos de interesse público, possibilitando o controle social por parte da população.

Quando isto ocorre, está-se portando no processo de comunicação cidadã na expressão de Sheila Luana Sales Abrantes (2016). Para esta autora, a comunicação cidadã deveria ser aquela em que qualquer cidadão poderia ter a oportunidade de participar dos debates sobre os assuntos públicos, permitindo desta forma o avanço no processo de democratização das sociedades.

Neste sentido, é importante que os cidadãos tenham os conhecimentos básicos sobre a *Media Literacy*. De acordo com Almeida et. al (2012, p.125), citado por Abrantes (2016, p.7) a *Media Literacy* seria a “necessidade de se educar as pessoas para tirar melhor proveito das mídias, como consumidoras e como cidadãs”.

Este tipo de educação permitiria a população em geral cumprir da melhor maneira com a *accountability* vertical, pois, estariam na altura de realizar melhores escolhas políticas e participar melhor na condução das políticas públicas, realizando desta forma o controle social que se espera numa sociedade democrática.

E quando isto acontece, pode-se considerar este ente público de transparente, pois de acordo com Gregory Michener e Katherine Bersch (2013), pode-se considerar que um ente público é transparente só quando é observado as duas dimensões de transparência que são a visibilidade (*visibility*) e a inferibilidade (*inferability*). A visibilidade representaria o grau em que a informação é completa e pode ser localizada facilmente pelos cidadãos e a inferibilidade se refere as possibilidades que os cidadãos têm de avaliar e tirar conclusões daquelas informações disponibilizadas nos meios comunicacionais. Em outras palavras, é importante divulgar as informações, porém o mais interessante seria permitir que todo processo seja transparente do início ao fim, o que pode permitir o acompanhamento de todo processo.

E quando se olha para a literatura internacional sobre a implementação de políticas públicas, é sempre importante destacar o papel que os *street level bureaucrats* desempenham na implementação das políticas públicas. Para estudiosos deste assunto, os *street level bureaucrats* têm um papel importantíssimo na implementação das políticas públicas, especialmente quando se olha o processo de interação entre os atores como um dos principais pressupostos analíticos da implementação de políticas públicas (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012; 2019). Para Lipsky (2010) os burocratas de nível de rua são os profissionais que lidam diretamente com os beneficiários de políticas públicas.

Nesta pesquisa, destaca-se para esta categoria (burocratas de nível de rua), os próprios funcionários de setor de comunicação de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau em sua interação com outros atores como os jornalistas e os funcionários públicos que participaram na implementação de políticas de comunicação da instituição em análise entre outros atores.

Para Gabriela Lotta, deve-se olhar para a implementação como um processo de interação que acontece entre vários atores, que podem ser “burocratas ou não ao longo de uma cadeia de atividade, decisões e relações”, sem deixar de lado a discricionariedade destes atores (LOTTA, 2012, p. 221)

Pois, segundo a mesma autora, os resultados de políticas públicas são influenciados pela forma como as políticas são implementadas e também pelos vários fatores que influenciam a mesma implementação.

Desta forma, o *backward mapping* parece ser o tipo de implementação utilizada pelos responsáveis do Gabinete de Comunicação e Cooperação na implementação desta política em

particular. Sendo que diferentemente do *forward mapping* (mapeamento progressivo) utilizado e executado como planejado pelo formulador de políticas públicas. O *backward mapping* permite ao formulador ou analista de políticas públicas começar o processo no seu nível mais baixo, para compreender as razões principais para o surgimento de uma ou outra política pública e a partir daí, começa-se todo o processo a partir das agências de implementação que devem indicar os objetivos, efeitos e resultados esperados para que os recursos possam ser canalizados para essas agências e poder realmente ter efeitos esperados nos beneficiários (ELMORE, 1980).

Seção II: O processo da elaboração e implementação das políticas comunicacionais no TCGB.

Quando decidimos elaborar um projeto de pesquisa em 2017, para estudar o processo de criação e desenvolvimento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, realmente não tínhamos muito conhecimento da vida desta instituição, ou conhecemos muito pouco, pois o Tribunal de Contas não tinha nenhum meio eletrônico para publicizar os seus trabalhos, fato que dificultou ainda mais o processo de recolha dos dados. Este desconhecimento da instituição não era somente da nossa parte, pois muitos funcionários públicos no país, mesmo sabendo da sua existência, não conheciam o trabalho da instituição de controle externo de extrema importância no país. Esta situação nos levou a realizar um trabalho de campo profundo para coletar informações a fim de elaborar uma dissertação de mestrado sobre a criação e o desenvolvimento da instituição.

Esta seção pretende, neste sentido, abordar as políticas de comunicação levado a cabo pelo Departamento de Comunicação e Cooperação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, responsável pela imagem desta instituição. Sendo a comunicação um assunto de extrema importância para a visibilidade da instituição e por não ser muito desenvolvido na dissertação, razão pela qual se decidiu dedicar um artigo unicamente a fim de colmatar esta lacuna.

Deste modo, o material empírico utilizado, portanto nesta seção é parte da entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Comunicação e Cooperação do Tribunal de Contas aquando da realização de pesquisa de campo em 2019 na própria sede da instituição em Bissau.

Para tanto, as perguntas que orientam o desenvolvimento desta seção, passa em saber quais as políticas e estratégias de comunicação este departamento criou para implementação das políticas comunicacionais de Tribunal de Contas de Guiné-Bissau? E perceber se tais políticas e estratégias conseguiram ter algum impacto esperado na sociedade, ou seja, verificar se o Tribunal e o trabalho que realiza passaram a ser conhecidos na sociedade guineense.

2. Políticas e estratégias de comunicação utilizadas pelo departamento de comunicação e cooperação de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau durante as reformas de 2016.

2.1. O documento “Estratégia de Comunicação”

A primeira política que iremos abordar nesta seção é o documento oficial elaborado pelo Departamento de Comunicação denominado “Estratégia de comunicação” do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. O documento elaborado pelo departamento e aprovado pela plenária da própria instituição, detalhou todas as políticas formuladas e implementadas durante a última reforma que aconteceu a partir do ano 2016 e que passaremos a descrever e analisar a seguir.

A estratégia de comunicação está, portanto, dividida em duas partes. Na primeira parte, pode-se observar umas séries de ações com intenções claras de atingir o público-alvo que são “todos os gestores públicos (contabilistas, diretores, administradores e financeiras, etc), os parlamentares, a população em Geral, as instituições superiores de controlo congêneres, os funcionários do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau” (Estratégia de Comunicação, 2017, p. 3).

Como pode-se observar mais adiante, a estratégia era clara e tinha várias intensões, outras claras e outras opacas, contendo diferentes atividades, sendo que umas com maiores custos que outras como consta no orçamento do mesmo que veremos mais à frente. Entre as principais atividades destaca-se programas destinados para a televisão nacional e diferentes rádios de capital Bissau. Esta atividade denominada “Lições de Cidadania”, como o próprio nome indica, tinha a intenção de anunciar a instituição a sociedade guineense para que esta possa conhecer o que se acreditava desconhecida no país. Esta atividade sensibilizadora como denominada pelos policy-makers desta política, foi desenhada para apresentar a instituição e através da mesma captar a atenção da sociedade, convidando esta a se engajar mais na defesa da instituição e no trabalho que realiza, como será detalhado mais a frente.

A estratégia contemplava igualmente marchas denominada, “Marcha de incentivo à prestação de contas”, com intenção clara direcionada as instituições políticas do país e aos funcionários públicos. Uma estratégia que parece convidar os funcionários públicos a cooperarem com a instituição, ao em vez de optar pela coação que é uma das formas que a instituição dispõe para fazer cumprir as leis. Trata-se de uma ação coletiva (esporte) que pretende trazer as diferentes instituições para trabalharem e cooperarem juntas.

Esta mesma estratégia foi alargada para a cultura, denominada, “Concerto de incentivo à prestação de contas”. Da mesma maneira, os responsáveis por esta política acreditaram que investir em um concerto, poderá sensibilizar mais os gestores públicos a cooperarem, prestando as contas sem serem obrigados a fazer isso.

Outra estratégia que podemos elencar nas ações para impactar a comunidade externa do Tribunal foi o Coktail de imprensa, convidando aquela que é considerada o quarto poder a colaborar com a instituição para melhorar a imagem desta e poder assumir o seu lugar na sociedade.

Estas estratégias demonstram claramente o exercício de uma interação real entre diferentes atores, uns estatais e outras não estatais e demonstram a importância que os *street level bureaucrats* têm para o sucesso ou não na implementação de políticas públicas. (LOTTA, 2019).

2.2. Programa “Lições de Cidadania”, passada na Televisão da Guiné-Bissau (TGB) e teatro radiofônico nas rádios de capital Bissau.

Essas ações fazem parte do programa denominado “Lições de Cidadania” que era transmitido pela Televisão da Guiné-Bissau (TGB), passado igualmente nas diferentes rádios do país. Esses programas tinham como intenção sensibilizar o público-alvo sobre o trabalho que a instituição realiza como explica a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau:

O programa televisivo tinha duração de 5 minutos e fazíamos, tipo abordávamos um tema por semana, convidávamos um técnico e falamos sobre um tema, só em 5 minutos que é para não amassar a cabeça das pessoas. Para o programa radiofônico decidimos fazer um tipo de teatro radiofônico, aquilo porque tendo em conta o próprio público-alvo, a rádio dizem que é o órgão da comunicação social mais ouvido do país, tendo em conta as pessoas que vivem nas zonas rurais, decidimos que era melhor passar informações numa forma de humor para poder atingir todo público, aquilo teve um grande efeito, as pessoas começaram a interessar-se pelo TC e isso foi a partir de 2014, 2015 até 2016, as pessoas começaram a interessar-se pelo TC, depois disto prevemos também a formação dos jornalistas no sentido de lhes explicar o papel de TC, tendo em conta o poder que a imprensa tem porque se queremos passar informação se as pessoas que nós chamamos aqui para vir receber informações de TC e transmitir essas pessoas não conhecem o TC, não serão capazes de transmitir informações corretas, então fizemos uma formação com apoio de um projeto que foi financiado pela União Europeia, o projeto PROPALOP e de lá os jornalistas ficaram muitos sensibilizados e começaram a passar informações de TC sem precisar pedir dinheiro porque antes pagávamos e saía informação, depois houve voluntários até uns pediram, tiveram a ideia de criar fórum de jornalistas que querem apoiar na divulgação das mensagens de TC, achamos aquilo um

ponto muito positivo (Entrevista com a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa, Bissau março de 2019).

Como se pode ver nesta fala, a intenção era “vender” a imagem da instituição utilizando os principais meios de comunicação no país, que são a televisão pública e principalmente as diferentes estações de rádios, sendo esta última uma das mídias mais ouvidas no país.

Pois, o objetivo geral da estratégia de comunicação era de “fazer com que o Tribunal de Contas seja visto e reconhecido como uma verdadeira instituição superior e independente de controlo financeiro” (Estratégia de Comunicação, 2017, p. 3).

Este objetivo foi desagregado em seguintes objetivos específicos que são:

Fazer conhecer o Tribunal de Contas e suas ações; reforçar a capacidade dos gestores públicos no domínio do cumprimento de instruções obrigatórias de prestação de contas; Melhorar a imagem e o relacionamento do Tribunal de Contas com as instituições congêneres; Dar uma maior visibilidade a instituição; adotar o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau de um único formato de comunicação interna e externa (Estratégia de comunicação, 2017).

Estes objetivos nos trazem as preocupações que os formuladores desta política tinham, que era de publicizar a instituição e principalmente o trabalho que ela realiza para assim ter apoio da sociedade e dos próprios gestores públicos como forma de legitimar a instituição que tem sido menosprezada ao longo dos anos pelos políticos e gestores responsáveis das entidades públicas sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas.

2.3. O site de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

A outra ação implementada nesta estratégia de comunicação foi a criação do site de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Este *site* foi criado em novembro de 2016 e que constitui o principal meio de comunicação da instituição. Nela podia se encontrar resultados das auditorias, nomeadamente relatórios de auditorias, relatórios de análise de contas, relatórios de viagens e de conferências entre outros documentos que a instituição produz e que não eram conhecidas pela sociedade. É importante salientar que esses documentos foram publicizados pela primeira vez no ano de 2018, em outras palavras, o Tribunal de Contas não tinha documentos publicizados desde a sua criação, com exceção da menção feita anteriormente.

No momento em que foi realizada pesquisa de campo, de janeiro a março de 2019, o mesmo *site* estava fora d ar. Ou seja, não se podia mais consultar os documentos que ali se

encontravam e quando foi perguntado a razão que levou o *site* a ficar fora do ar, a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa explica:

Neste momento, uma das questões que estou a tratar é a questão de atualizações dos links no site, a pessoa que nos fez o site é um engenheiro Gilson Nogueira, para atualizar os 18 links ele cobrou 360,000 francos desde o ano passado até hoje o Tribunal não disponibilizou 360,000 para pagar ao Gilson para ele puder atualizar o site, então tudo tem a ver com as questões financeiras (Entrevista com a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa, Bissau março de 2019).

As dificuldades financeiras foram sempre um dos maiores problemas enfrentados pelos funcionários desta instituição desde a sua criação até os dias de hoje, fato que não contribui para o desenvolvimento institucional daquele que é a instituição responsável pelo controlo financeiro de país. Como visto na dissertação de mestrado, a falta de recursos financeiros deve constituir em uma estratégia política de desvalorização do próprio trabalho da instituição, desacreditando o seu papel na sociedade, tendo como exemplo o não cumprimento do orçamento do Tribunal pelo governo do país. A falta de investimento instituição não fica somente ali, vai ainda mais longe quando a própria direção do Tribunal não investe nas poucas ações que poderiam melhorar a própria imagem do Tribunal, pois como demonstra a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa quando aborda a questão sobre os obstáculos enfrentados, ela responde:

Temos, ao nível do meu gabinete, temos obstáculos. Primeiro porque a comunicação exige gastar dinheiro, e as pessoas pensam que se calhar estamos aqui a brincar. Ah vocês também, o trabalho de desbloqueamento de fundo de comunicação é sempre deixada para trás em detrimento de outros gabinetes e nós não podemos funcionar assim. Por exemplo, como responsável de comunicação, era suposto ter um subsídio de comunicação, porque nem sempre conseguimos nos deslocar para ir resolver certos assuntos, é preciso ligar e aquilo não se verifica. Só temos um computador neste departamento para 10 pessoas o que não é normal. Eu como diretora de Comunicação e Cooperação Externa era para consultar o e-mail de TC todos os dias, mas não consigo fazer isso porque falta um cabo, não sei o que é para ter acesso a internet, aquele cabo custa 250 fcfa, tas a ver, não é uma questão de não termos o dinheiro, é uma questão de não verem que a comunicação é importante, eu sinto que não acham que é importante, acham que é perda do tempo, é gastar dinheiro. Por exemplo na nossa estratégia de comunicação, o gabinete propõe que seja criado um crachá de visitante para pudermos

controlar as pessoas que saem e entram da instituição porque mesmo na nossa casa alguém vem e nós não conhecemos essa pessoa precisa-se identificar antes de entrar, eu vejo o TC como a minha casa, em todas as instituições responsáveis a pessoa chega e tem que apresentar sua peça de identificação para registro de entrada e saída, então nós colocamos isso no plano de ano passado e não havia fundo para tal, mas é menos de 15.000 fcfa apenas porque temos informáticos aqui, era só para comprar cartolina e a corda, tive que tirar do meu dinheiro quando cansei, há várias atividades que tive que tirar o meu fundo o que não é normal, eu trabalho para ser pago não posso tirar do meu rendimento para fazer o trabalho do tribunal mas quando as coisas apertarem sou obrigada a fazer aquilo. (Entrevista com a diretora de departamento de comunicação e cooperação externa, Bissau março de 2019).

Como se pode observar neste trecho, os próprios funcionários do Tribunal não consideram e pode-se dizer que não entendiam a valor e a força da comunicação, tanto que não davam valor ao sucesso que poderia sair da implementação da estratégia de comunicação.

No entanto, dentro da estratégia de comunicação pode-se ver o orçamento utilizado pelo departamento durante a implementação de tais ações de comunicação que espelham com mais detalhes o trabalho feito pelo departamento de comunicação e cooperação externa de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

2.4. Tabela 1. Orçamento Mensal da Produção e Difusão dos Programas de Sensibilização nas cinco Rádios de Capital escolhidas.

Ref. N.	Designação	Quantidade	Preço Unitário	Total
01	A	4	10.000	40.000
02	B	4	10.000	40.000
03	C	4	10.000	40.000
04	D	4	10.000	40.000
05	E	4	10.000	40.000
06	TGB (Lições de Cidadania)	4	61.000 xof	244.000 xof
07	TGB (Divulgação de documentários de 30 minutos)	1	200.000 xof	200.000 xof
08	TGB	3	100.000 xof	300.000 xof

	(Divulgação de documentários de 15 minutos			
09	Gravação no Estúdio	4	25.000 xof	100.000 xof
10	Freedom-Audivisual	4	240.000 xof	960.000 xof
11	Humoristas	1	150.000 xof	150.000 xof
12	Concerto de incentivo a prestação de contas Só uma vez	1	2.000.000 xof	2.000.000 xof
13	Marcha de incentivo a prestação de contas Só uma vez	1	2.000.000 xof	2.000.000 xof
14	Produção de crachás para os funcionários e visitantes Só uma vez	100	2.500 xof	250.000 xof
15	Produção e publicação da revista da instituição	50 Exemplares por cada edição durante 8 próximos meses	500.000 xof	500.000 xof
16	Coktail de imprensa Só uma vez	1	500.000 xof	500.000 xof
Total Geral				9.204.000 xof

Fonte: Adaptado da estratégia de comunicação de TCGB pelos autores.

Estas ações tinham como objetivo externalizar o trabalho que o Tribunal de Contas realiza, uma forma que os responsáveis da comunicação viram para manter um diálogo com a

população, permitindo deste modo que estes conheçam o Tribunal de Contas e a importância desta instituição na promoção de boa governação e luta contra a corrupção no setor público. Razão pela qual foi investido um montante bem significativo do valor total utilizado nesta operação de sensibilização que equivale a 17.077,33 USD (Câmbio verificado no dia 22/05/2021)

2.5. Ações internas de comunicação e Imagens do Tribunal de Contas

Para além das ações de comunicação virada ao público externo da instituição, que tinham a intenção de publicizar o trabalho do Tribunal, a estratégia de comunicação tinha outros planos para melhorar a própria imagem interna da instituição. Estas ações tinham como preocupação primária a própria organização interna de todos os processos do Tribunal.

Entre as principais ações para a melhoria da imagem interna da instituição, a estratégia de comunicação incluía:

A concepção e uso obrigatório de crachás dentro da instituição; Uso obrigatório de roupas formais ou tradicionais dentro da instituição; Uso de uniformes pelo pessoal de limpeza; Uniformização dos documentos internos, correspondências e ofícios (tipos e tamanho de letras, logotipo, slogan, etc); Uso obrigatório do slogan do TCGB nos documentos de TCGB; Produção de cartas de visita para Juízes Conselheiros, Secretário-Geral, Diretores Gerais e Diretores de Serviços; Institucionalizar e realizar anualmente o Coktail de imprensa. (Estratégia de Comunicação, 2017, p. 8)

Para além destas ações, a estratégia ~~tinha~~ previa a produção e a publicação de revista do Tribunal e produção de crachás não só para os funcionários como para os visitantes da instituição.

Estas ações foram realizadas durante seis meses e tinham como objetivo apresentar o Tribunal da melhor maneira possível aos olhos da sociedade, o que passava pela reorganização interna dos processos e também apresentação dos seus funcionários a sociedade numa forma mais responsáveis.

Considerações finais

A intenção dos autores deste trabalho é contribuir para o enriquecimento da quarta geração da literatura sobre a implementação das políticas públicas. Trazendo deste modo a contribuição sobre o papel destacado principalmente pelos burocratas de nível de rua no processo de implementação que envolveu vários atores de diferentes instituições do país. Esta contribuição visa, portanto, demonstrar a importância da cultura, ou seja, do conhecimento da cultura dos atores envolvidos para obtenção ou não do sucesso na implementação principalmente na realidade africana.

Queremos dizer com isso que a interação aconteceu desta forma principalmente pelo conhecimento da sociedade e da cultura que os policy-makers tinham dos atores envolvidos, o que permitiu com que os policies-makers conseguissem envolver os atores da forma positiva para atingir os objetivos propostos desta política pública.

Sendo assim, os resultados preliminares demonstram que a estratégia de comunicação adotou um estilo de implementação parecido mais com o *backward mapping*, pois procurou incluir diferentes atores sociais no processo de implementação, entre os quais os burocratas de nível de rua e atores estatais, assim como não estatais, procurando divulgar as ações da instituição de controle externo do país. (ELMORE,1980; Lotta, 2014).

Deste modo, foi identificado o público-alvo a atingir, que envolviam desde os gestores públicos, os parlamentares, mas também englobava as instituições superiores de controle e a população em geral e continha ações como programas e propagandas transmitidos na televisão nacional e nos diferentes rádios de capital Bissau, denominado “Lições de Cidadania” para captar a atenção da sociedade na defesa do Tribunal e do trabalho que realiza.

A estratégia contemplava igualmente marchas denominadas, “Marcha de incentivo à prestação de contas”, com a intenção clara de convidar os servidores públicos a cooperarem com o Tribunal no que diz respeito à prestação das contas públicas e fazerem os mesmos sentirem parte do processo de luta contra a corrupção no país. Para muitos, esta ação poderia ser interpretada como uma mera prática esportiva, apesar de não deixar de ser, trata-se, portanto de uma ação coletiva (esporte) que pretende trazer as diferentes instituições para trabalharem juntas, destacando a cooperação entre os agentes públicos e as instituições políticas do país para a melhoria dos seus trabalhos.

Esta mesma estratégia de envolvimento foi alargada para o âmbito cultural, em que foi organizada uma ação denominada, “Concerto de incentivo à prestação de contas”. A organização desta atividade entra na linha da atividade descrita nas linhas anteriores, pois os responsáveis por esta política acreditaram que investir em um concerto, poderá sensibilizar mais

os gestores públicos a cooperarem, prestando as contas sem serem obrigados pelo Tribunal, o que acaba criando um ambiente mais cooperativo do que de coação.

Neste rol de ações, destaca-se ainda o Coktail de imprensa, uma que tem o propósito de caráter festivo, porém com a intenção de envolver cada vez mais a imprensa nacional na divulgação do trabalho do Tribunal, uma ação identificada como a mais importante pois deve ser realizada todos os anos para que o Tribunal de Contas possa cada vez mais ser conhecido e reconhecido o seu trabalho na sociedade.

Portanto, as ações imprimidas até aqui tinham como objetivo externalizar a instituição e o trabalho que vem realizando no país, permitindo deste modo o seu reconhecimento por parte dos entes públicos e principalmente angariar o apoio por parte da sociedade civil para a continuação do seu trabalho que vem desenvolvendo nos últimos anos.

Por outro lado, a estratégia continha igualmente ações internas que perspectivavam a melhoria da instituição e isso passava pela reorganização interna de todos processos do Tribunal de Contas.

Entre as principais ações para a melhoria da imagem interna da instituição, a estratégia incluía a concepção e uso obrigatório de crachás dentro da instituição, o uso obrigatório de roupas formais ou tradicionais dentro da instituição, o uso de uniformes pelo pessoal de limpeza, a uniformização dos documentos internos, correspondências e ofícios (tipos e tamanho de letras, logotipo, slogan, etc), o uso obrigatório do slogan do TCGB nos documentos de TCGB, a produção de cartas de visita para Juízes Conselheiros, Secretário-Geral, Diretores Gerais e Diretores de Serviços. Entre todas estas ações, a criação do *site* e a publicização dos relatórios de auditoria externa pela primeira vez constituíram em maior êxito desta política. (Estratégia de Comunicação, 2017)

Pelas observações realizadas no campo, pelas realizações de todas essas ações, pela divulgação dos primeiros relatórios de auditorias no *site* do Tribunal e pelo conhecimento e reconhecimento por parte da sociedade, pode se concluir que a elaboração, o envolvimento dos diferentes atores permitiu com que a implementação desta política de comunicação conseguisse ter um impacto positivo, pois, as pessoas passaram a conhecer o Tribunal e ter interesse no trabalho que realiza. Porém, apesar destas e outras realizações, o TCGB ainda enfrentar vários problemas e dificuldades em vários níveis e que precisam ser sanadas o mais rápido possível para permitir com que se torne numa instituição de referência no que diz respeito ao controle das contas públicas do país.

Referências bibliográficas

ABRANTES, Sheila Luana Sale. **A Comunicação nas Instituições de Transparência, Controle e Participação Social: Uma Análise sob a Ótica da Literacia para as Mídias.**

Disponível em: <https://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2016/resumos/R53-1202-1.pdf>.

Acesso em: 07/04/2021.

Berliner, Daniel. 2014. **The Political Origins of Transparency.** The journal of politics.

Disponível em:

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1017/S0022381613001412?journalCode=jop>.

Acesso em: 04/09/2020

ELMORE, RICHARD F. **Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions.** Vol. 94, No. 4 (Winter, 1979-1980), pp. 601-616

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucrats as Policy Makers.** In: Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services / Michael Lápky. Updated ed. 2010

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde.** In: Implimentação de Políticas Públicas: teoria e prática/Organizador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. 406p. il.

_____. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014

_____. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília. Enap, 2019.

MANGO, Felizberto Alberto. **Criação e Desenvolvimento de uma Instituição de Controle Externo na Áfroca: O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (1992-2018).** -- 2020. 112 f.

Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/216071>. Acesso em: 05/04/2021

MARTINS JUNIOR, J. **Como escrever trabalhos de conclusão de curso: introduções para planejar e montar, desenvolver, concluir, redigir e apresentar trabalhos monográficos e artigos.** 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MICHENER, Gregory e Katherine Bersch. 2013. Identifying Transparency. Information Polity 18 (3): 233242.

POZOBON, Rejane de Oliveira, RIBEIRO, Andressa Dembogurski. 2014. **Apontamentos sobre a utilização da pedagogização como estratégia comunicacional das instituições financeiras direcionadas ao público jovem.** Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/15526>. Acesso em: 03/04/2021

SARDINHA, António Carlos. **Uma Perspectiva Comunicacional da Questão Democrática – Tópicos para o Debate de Políticas Públicas de Comunicação.** Disponível em: <https://celacom.fclar.unesp.br/pdfs/4.pdf>. Acesso em: 10/04/2021

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <https://www.transparency.org/country/GNB>. Acesso em 12/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **Estratégia de Comunicação.** Aprovada em sessão plenária do Tribunal de Contas no dia 10 de março de 2017.

MORAVCSIK, Andrew. **Transparency: The revolution in qualitative research.** *PS: Political Science & Politics*, v. 47, n. 1, p. 48-53, 2014.

GERRING, JOHN. 1999. **What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences.** *Polity*, (v. 31), n. 3, p. 357-393.

TIERNEY, William G.; CLEMENS, Randall F. 2011. **Qualitative research and public policy: The challenges of relevance and trustworthiness.** In: Higher education: Handbook of theory and research. Springer, Dordrecht. p. 57-83.