

Governos electrónicos em Moçambique e os dilemas de *accountability* vertical no contexto da COVID-19

Electronic governments in Mozambique and the dilemmas of vertical accountability in the COVID-19 context

António Bai Siteo Júnior

Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique
antoniobaisiteo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2441-4593>

Resumo: Com a pandemia de COVID-19, considerar práticas de governação que prezam o distanciamento social e asseguram a transparência e a prestação de contas dos governos como principais nas democracias foi uma emergência. Apesar de o governo electrónico constituir um fenómeno de décadas e prática em alguns Estados, no contexto da COVID-19, mostrou-se uma avenida significativa para a prestação de contas em todos os Estados democráticos. Nesse sentido, esta pesquisa procurou compreender como os governos de Moçambique foram responsivos ao cidadão no quadro da pandemia da COVID-19 por meio dos seus portais. Para atender a esses objetivos, recorreremos à observação assimétrica nos portais dos governos, pela qual, constatamos que os governos de Moçambique não foram cumpridores dos requisitos analisados, e continuam utilizando métodos tradicionais, que, no quadro da COVID-19, colocam em risco a boa governação e desenvolvem ações ligadas à corrupção.

Palavras-chave: governos electrónicos; Moçambique; COVID-19; *accountability* vertical.

Abstract: With the COVID-19 pandemic, considering governance practices that value social distancing and ensure government transparency and accountability, as central in democracies was an emergency. Despite the electronic government being a decades-old phenomenon and practice in some States, in the context of COVID-19, it has proved to be a significant avenue for presenting accounts in all democratic States. In this sense, this research sought to understand how the governments of Mozambique were responsive to the citizens in the context of the COVID-19 pandemic via their portals. To meet these objectives, we resorted to asymmetric observation in government portals, by which we found that the governments of Mozambique were not compliant to the analyzed requisites, and continue using traditional methods, which, in the context of COVID-19, jeopardize the good governance and develop actions linked to corruption.

Keywords: electronic governments; Mozambique; COVID-19; vertical accountability.

INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 mudou a paisagem sociopolítica de vários Estados em torno do mundo. Desde a sua primeira confirmação no fim de 2019, em Wuhan, Cidade da República Popular da China, o vírus se alastrou pelo mundo, destruindo inúmeras vidas, principalmente na Itália, na Espanha, nos Estados Unidos, na Índia e no Brasil.

Essa pandemia forçou a mudança do estilo de vida da população global ao obrigar os órgãos da soberania dos Estados a decretar estados de emergência e de calamidade, que, por sua vez, mexiam com várias agendas sociopolíticas, e em países de democracias menos sólidas e em desenvolvimento,

colocava em risco uma série de postulados ligados à boa governação com foco na *accountability*¹.

Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) aconselhou o distanciamento social, os governos mais do que nunca foram obrigados a adoptar canais de *accountability* que prezam a distância física. Nesse sentido, os governos electrónicos foram considerados como mecanismos eficientes, visto que reduziriam os riscos que a pandemia colocava à boa governação por meio de sua capacidade de informar e interagir com os cidadãos independentemente do espaço geográfico. Dessa forma, foi possível apresentar a gestão de contas ao cidadão por meio das suas diversas ferramentas, como gráficos, fotos, vídeos e tabelas.

Assim, apesar de o governo electrónico constituir um fenómeno com mais de duas décadas e de prática de alguns países, com a COVID-19 passou a desempenhar um papel preponderante para a manutenção da transparência e prestação de contas dos governos em todos os Estados que optaram pela democracia como o seu regime político.

Em Moçambique, a decisão do distanciamento social como uma nova normalidade surge num contexto em que o conhecimento dominante em torno dos governos electrónicos indicava uma cobertura insignificante, falta de informação atualizada, ausência de relatórios de contas e inexistência de mecanismos mais eficazes para a participação dos eleitores e interação destes com os eleitos (Adelino DIAS; Marta PINHEIRO, 2012; Estela MARISA; Raul UATE; Milton PERREIRA, 2014).

Porém, com os decretos presidenciais que impunham uma certa privação relativa aos locais de governação, e sustentavam a ideia de trabalho via on-line como forma de baldar a propagação da pandemia, abriu-se uma janela de oportunidade para a efetivação do governo electrónico e a concretização dos objetivos da Estratégia do Governo Electrónico, que, dentre vários, visavam assegurar que os governos disponibilizassem fontes de dados obrigatórios para uso e benefício dos cidadãos.

Desta feita, com a COVID-19, tudo indicava que os governos electrónicos, distintivamente do pretérito, estariam centrados, sobretudo, na boa governação como advoga a Política para a Sociedade da Informação aprovada

¹ Apesar de não existir uma palavra em português que traduz da melhor forma o conceito *accountability*, aqui este será tratado como prestação de contas. Ver (Anna Maria CAMPOS, 1990).

em 2018. No sentido concreto de serem dotados de ferramentas de interação holística entre os eleitores e os eleitos; disponibilização de informação e base de dados relevantes como de contas atualizadas sobre a governação, que permitem ao cidadão, a partir de um ambiente invulnerado, exercer a fiscalização, controle, verificação, exposição e punição.

Dentro desse quadro, este documento de pesquisa objetiva compreender se o contexto em que o distanciamento social passou a ser o imperativo cotidiano, e a governação electrónica, uma alternativa eficaz e segura à continuidade da democracia, contribuiu para a mudança do paradigma de prestação de contas dos governos de Moçambique por meio dos seus portais.

Para a concretização desse objetivo, observamos de forma assimétrica os portais eletrônicos dos governos de Moçambique, tendo em conta as variáveis prestação de contas, transparência e participação/interação. Na perspectiva de Fabiano Maury Raupp e José Antonio Pinho (2010), essas variáveis nos servem como um modelo explicativo de *accountability* nos portais dos governos, podendo, por meio dos seus indicadores, apontar o nível de *accountability* em cada portal electrónico, que pode variar entre baixo, médio ou alto.

Sendo que a prestação de contas não é um processo isolado, a variável transparência é um elemento fundamental de observação, visto que implica disponibilidade de informação das atividades dos governos, permitindo ao cidadão exercer a fiscalização, monitoria, controle e verificação dos fundos públicos. Por outro lado, a variável participação/interação, permite aos eleitores, mediante interação, bases sólidas para questionar, compensar ou punir os eleitos pelas suas ações.

A análise dos dados recolhidos teve maior tendência qualitativa, contudo, tendo em conta a dimensão numérica dos governos existentes, nomeadamente, um Governo Central, dez governos provinciais e 53 municipais, a análise dos dados incorporou alguns aspectos quantitativos com incidência nos governos provinciais e municipais.

ACCOUNTABILITY POLÍTICO: CONCEITOS E PROBLEMATIZAÇÕES

A *accountability* foi adotada pelo regime democrático como um dos anjos que guardaria a fidelidade dos agentes públicos para com o resto da so-

cidade. Assim, os espaços de prestação de contas e os eleitores lhe servem de alicerce, na medida em que lhe dão poder e legitimidade, exigindo dos eleitos explicação e justificação das suas ações.

A *Accountability* tem desempenhado um papel crucial para o desenvolvimento da democracia. Esse pensamento é consensual nos teóricos que se debruçam nessa matéria, como Francisco Lopes e Geovana Freire (2010, p. 7274) ao destacarem que:

A accountability é tão relevante para a relação entre Estado e cidadão que sem a sua existência não há a democracia. De fato, a accountability deve ser entendida como ação democrática. Quanto mais adiantada estiver a prática democrática, maior será o interesse pela accountability. A accountability governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, como a dignidade humana, a participação e a representatividade.

Na concepção de Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004), *accountability* se define como a obrigação dos líderes políticos eleitos responderem por suas decisões políticas quando solicitados por eleitores ou órgãos constitucionais. Por sua vez, Andreas Schedler (1999) define *accountability* como um ato que envolve o direito de receber a informação e de corresponder às obrigações, mostrando todos os detalhes necessários.

Nessas condições, entende-se que *accountability* é um fenômeno de diferentes instituições, entretanto, a ligada aos agentes públicos, designa-se político ou democrático. No entender de Mark Bovens, Thomas Goodin e Robert Schillemans (2014), esse tipo de *accountability* se refere principalmente a questões de interesse público, como o gasto de fundos públicos, o exercício de poderes públicos, ou a conduta de instituições públicas. Por sua vez, Michael Dowdle (2017), sugere que esse tipo de *accountability* expressa a fé de que as pessoas com responsabilidades públicas poderão ser responsáveis para o público sobre os seus desempenhos.

Em sua essência, *accountability* político inclui *answerability*, como a capacidade de obrigar alguém a dar informações e explicações das suas ações, e o *enforcement*, como a capacidade de impor sanções aos que violam os seus deveres públicos. Essas duas dimensões permitem que o conceito *accountability* seja inclusivo, valorizando a fiscalização, a monitoria, o controle, a verificação, a repreensão, a exposição e a punição (SCHEDLER, 1999).

Para que a *accountability* ocorra efetivamente, são importantes os elementos informacionais e explicativos, isto é, a transparência dos líderes eleitos e a participação/interação entre estes e os eleitores. Os eleitores punem ou recompensam os líderes políticos como a segunda fase de *accountability*, avaliando o grau de informação disponibilizada mediante interação com os eleitos, buscando explicações procedimentais das atividades realizadas ou não.

Accountability político caracteriza-se pelo uso de três mecanismos de prestação de contas, nomeadamente, a vertical, horizontal e social. Estes funcionam como um sistema de captação da responsabilização dos agentes públicos, valorizando as lógicas *bottom-up* e *top-down*. Apesar de fazer referência aos demais mecanismos de prestação de contas, para os efeitos desta pesquisa, importa-nos a *accountability* vertical, a que diz respeito à relação entre o eleitor e o eleito.

Nesse exercício, a *accountability* vertical é vista na ordem da teoria de agência. Na verdade, a teoria da agência é uma referência útil na análise da prestação de contas (Eris SCHOBURGH, 2014). Neste quadro, a máquina do governo é concebida como um jogo em que um principal (eleitor) delega a um agente (eleito), um determinado conjunto de instrumentos para executar determinados objectivos sobre o controlo do primeiro (Adam PRZEWORKI, Susan STOKES; Bernard MANIN, 1999). Neste caso, seguindo a teoria da agência, o agente tem a obrigação de agir em nome do principal (SCHOBURGH, 2014).

Todavia, o processo de delegação não está isento de consideráveis tensões políticas devido à existência de interesses heterogêneos e assimetrias entre o principal e o agente. Os eleitos e os eleitores podem ter interesses em desacordo, os primeiros podem estar apenas interessados em enriquecer-se enquanto estiver no cargo, ou, ainda que sejam honestos, suas ideias podem diferir do que o próprio público deseja (Alicia ADSERÀ; Carles BOIX; Mark PAYNE, 2000).

Ao considerar essas dimensões, a teoria ressalta o lado espinhoso da delegação na cadeia de comando da responsabilização (SCHOBURGH, 2014). Contudo, apesar dessas vicissitudes, considera-se de suma importância o exercício de *accountability* vertical, visto que a promessa da democracia eleitoral é que mesmo em circunstância de interesses dissemelhantes entre mandantes e os mandatários, os primeiros possam responsabilizar os políticos

por suas escolhas políticas e, assim, garantir uma conexão estreita entre a vontade e a política pública (Sean GAILMARD, 2014).

A esse respeito, Guillermo O'Donnell (1998) avança que a existência de *accountability* vertical assegura que os países são democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

Para Diamond e Morlino (2004), a *accountability* vertical significa a obrigação dos líderes políticos eleitos responderem por suas decisões políticas quando solicitados por eleitores. Na perspectiva de Schelder (1999), essa capacidade apresenta três características principais: informação, justificação e punição ou compensação, que descrevem grosseiramente os estágios em que os cidadãos aprendem sobre ações públicas, ouvem as razões dessas ações apresentadas pelos líderes e decidem se devem punir os líderes ou protegê-los.

Nesse tipo de *accountability*, as eleições são uma peça fundamental para a responsabilização dos líderes eleitos. Para os eleitores exercerem o *enforcement* ou recompensarem os líderes pelas suas ações, as eleições afiguram-se à avenida mais constitucional. Nesse sentido, para Campos (1990), tomando em conta que o processo eleitoral, por si só, não é ágil o bastante para salvaguardar o interesse público, surge a *accountability* social.

Essa vertente de *accountability* é uma abordagem para a responsabilização que se baseia na responsabilidade cívica em que são cidadãos comuns e/ou organizações da sociedade civil que participam direta ou indiretamente na prestação de contas. Os mecanismos dessa vertente podem ser iniciados e apoiados pelo Estado, cidadãos ou ambos, mas muitas vezes orientados pela demanda, e operam de baixo para cima (Carmen MALENA; Reiner FORSTER; Janmjay SINGH, 2004).

Assim como a *accountability* vertical, a *accountability* social não assegura que a sociedade civil, principalmente nas democracias em desenvolvimento, reunirá informações suficientes para a responsabilização do governo. Nesse sentido, surge a *accountability* horizontal, caracterizada, na óptica de O'Donnell (1998), pela existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de facto dispostas e capacitadas para realizar ações, desde a supervisão de rotina à sanções legais ou até o *impeachment* contra

ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Por meio dos três mecanismos de responsabilização, a *accountability* político ou democrático cria condições para maior responsabilização dos agentes públicos, na medida em que se um dos mecanismos é constringido, os demais poderão responsabilizar os agentes públicos partindo de baixo (vertical e/ou social) ou de cima (*accountability* horizontal).

GOVERNAÇÃO A PARTIR DO GOVERNO ELECTRÓNICO

Com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), principalmente a internet, as comunidades tradicionais migraram para uma era de informação. Nesse processo, com o intuito de se adequarem às novas realidades sociais, vários Estados, depois do primeiro fórum de 1999, em Washington, adotaram os governos electrónicos como parte da reforma das suas administrações.

Para Lamartine Vieira Braga e Ricardo Corrêa Gomes (2018), os Estados adotaram os governos electrónicos ao notar que a internet em geral possibilita um maior acesso a informações e ao conhecimento, permitindo um processo de tomada de decisão ao mesmo tempo mais disperso e transparente, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos. Sob estas condições, Rodrigo da Costa Vasconcellos e Paludo Fontana (2015) assumem que o cidadão tem, a sua disposição, meios instrumentalizados para obter informações, fazer reclamações e cobrar responsabilização dos políticos.

A ideia de governação electrónica surge de forma a alcançar o objetivo de democratizar os governos e haver maior transparência e controle social (Flávia VIEIRA; Vando SANTOS, 2010). O governo electrónico remete à ideia de utilização das TICs, particularmente a internet, tendo em vista facilitar o acesso às páginas oficiais dos órgãos da administração pública e obter informações ou orientação em alguns procedimentos, bem como preencher documentos de modo mais conveniente do que a maneira tradicional (DIAS; PINHEIRO, 2012).

O governo electrónico veio reduzir os gastos da administração pública e melhorar a utilização dos recursos, pois muitos serviços passam a ser realizados por meio electrónico pela própria sociedade e a qualquer hora, gerando diminuição no número de servidores e/ou terceirizados que até então realizavam atividades burocráticas (VIEIRA; SANTOS, 2010).

Desse modo, o governo electrónico revela-se mais eficiente do que o governo tradicional nas suas administrações. Assim como Helen Margetts (2011) sustenta, com a internet há maior abertura e é muito mais difícil para as instituições governamentais restringirem informações, e muito mais fácil para os cidadãos conduzirem sua própria vigilância além de gerar uma cultura aberta que beneficia a todos.

Na análise de Hélio Goes e José Carlos dos Santos Damasceno (2004), o governo electrónico é dividido em três categorias ou três atores institucionais: cidadãos, empresas e serviços, e departamentos governamentais. Esses atores são respectivamente caracterizados da seguinte forma: 1) *G2C – government to customer* – diz respeito às ações que o governo realiza no sentido de colocar à disposição do cidadão, por meio electrónico, serviços e informações pertinentes à esfera pública; 2) *G2B – government to business* – corresponde à relação que o governo tem com as empresas, de que são exemplos a aquisição de bens e serviços junto ao sector produtivo; e 3) *G2G – government to government* – envolve o próprio governo, na sua relação horizontal com seus próprios órgãos e na sua relação vertical entre governos de esferas diferentes.

Por meio dessas três categorias, o governo electrónico tem demonstrado ser uma importante ferramenta para o aprofundamento da democracia. Permite maior flexibilidade, transparência, acessibilidade para o fortalecimento da troca de informações, serviços, agendamento das políticas públicas e principalmente a responsabilidade na prestação de contas e transparência da gestão (LOPES; FREIRE, 2010).

O governo electrónico é um canal importante para o exercício de *accountability* democrático. Especialmente em contextos de calamidades públicas, estorva o esgotamento da democracia ao possibilitar interação e acesso às informações sobre a governação, enquanto reduz práticas ilícitas dos servidores públicos que possam aproveitar-se da distância do eleitor, facultando a este último, material necessário para a responsabilização do eleito sem se expor ao ambiente hostil das pandemias.

Todavia, o problema da delegação destacado pela teoria de agente-principal evidencia a necessidade de um desenho institucional adequado para o funcionamento eficaz dos sistemas de *accountability* (SCHOBURGH, 2014). Nisto, destaca-se a necessidade da disponibilização dos portais electrónicos e informação de gestão de contas, sobretudo em países em via de desenvolvimento, contextualizar as taxas de internet e/ou disponibilizar o acesso aos portais de forma gratuita e formar os cidadãos para manusear os portais electrónicos. Por outro lado, importa o desenvolvimento sofisticado dos portais dos governos que, por sua vez, ao olhar de Braga e Gomes (2018), aleita a participação electrónica, e, esta última, o nível de efetividade de *accountability*.

GOVERNOS DE MOÇAMBIQUE E GOVERNAÇÃO ELECTRÓNICA

Os Governos democraticamente eleitos em Moçambique surgem depois da aprovação da primeira Constituição Multipartidária de 1990. Antes, Moçambique figurava-se um Estado sem nenhuma governação política eleita pelo voto universal. Nesse quadro, a prática de *accountability* vertical era quase inexistente, sendo que o cidadão não tinha a prerrogativa de exigir a explicação do governo sobre as suas ações, muito menos tomar alguma ação relacionada a punir o governo pelo mau desempenho.

Contudo, em 1994, foi eleito o primeiro Governo Central democrático em Moçambique. Diferentemente do primeiro, este e os demais sucessores tinham por obrigação prestar contas aos cidadãos, e, estes últimos, a prerrogativa recompensar ou punir o governo por meio das eleições.

Em 1997, foi aprovada a Lei n. 2/97, de 18 de fevereiro (MOÇAMBIQUE, 1997), que instituiu governos municipais dotados de competências próprias. Dessa forma, Moçambique passava a ser constituído por um Governo Central e por 33 governos municipais. Todavia, apesar da descentralização implicar a governação junto ao cidadão, a eficiência continuava estrangida, e era importante adoptar novos mecanismos, como a governação electrónica, para solucionar esse dilema.

Assim como em outros Estados, Moçambique adopta o governo electrónico como parte da reforma da sua administração pública, visando o melho-

ramento de governação e prestação dos serviços ao cidadão. O primeiro passo foi dado por meio da elaboração do Plano Estratégico de Política de Informática em novembro de 2000, e posteriormente pela aprovação da política de informática no mesmo ano pela Resolução n. 28/2000, de 12 de dezembro. Em 2002, regista-se a aprovação da Estratégia de Implementação da Política de Informática, e cria-se uma Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática por meio do Decreto n 50/2002, de 26 de dezembro.

Em 2006, é aprovada a Estratégia do Governo Electrónico (MOÇAMBIQUE, 2006) e é lançado o portal do governo juntamente com o observatório das tecnologias de informação e comunicação. A Estratégia do Governo Electrónico, cuja implementação se completaria até 2010, visava, dentre vários objetivos: disponibilizar, via internet (web), formulários e procedimentos padronizados de todos os serviços do Governo; assegurar que todos os níveis do Governo (até o nível distrital e municipal) tenham acesso à rede segura de comunicação do Governo; estabelecimento de fontes de dados obrigatórios a estarem disponíveis para uso e benefício dos cidadãos; capacitar comunidades a participar efetivamente na governação local; e permitir acesso público à informação e a serviços do Governo aos níveis distrital e municipal.

Com a adopção do governo electrónico em Moçambique, o Estado assumia como uma das suas principais responsabilidades promover a disseminação da informação e aproximação do cidadão, produzindo conteúdos relevantes que estimulassem a transparência e a democracia. Nessa lógica, os benefícios de governação electrónica eram apontados como vetores da transparência e responsabilização dos funcionários públicos perante o cidadão, na medida em que melhorariam a monitoria da ação da Administração Pública e do Estado (MOÇAMBIQUE, 2018).

Até 2007, a estratégia do governo electrónico começou a registrar mudanças notáveis. O Governo Central tinha um portal electrónico e os governos municipais eram preparados para o novo modelo de governação. Entretanto, as autarquias locais tendiam a expandir em número. Nas terceiras eleições municipais realizadas em 2008, foram criadas mais dez novas autarquias, por meio da Lei n. 3/2008, de 2 de maio. Nas eleições de 2013, alargou-se para 53 os governos autárquicos como consequência da criação de outras dez novas autarquias, que advém da aprovação da Lei n. 11/13, de 3 de junho.

Em compensação, com a revisão constitucional em 2018, que prevê, entre outros, a eleição de dez governadores provinciais a partir de 2019 em substituição ao modelo de nomeação, Moçambique passou a ser constituído por três governos, nomeadamente, um Governo Central, dez governos provinciais e 53 governos municipais. Consequentemente, os portais electrónicos dos governos provinciais tinham que constituir ferramentas que possibilitassem mecanismos de fiscalização vertical, na medida em que os governadores passaram a ser eleitos pelo cidadão e não mais nomeados pelo presidente da República.

No mesmo ano, foram aprovados dois instrumentos: o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Governo Electrónico, por meio da Resolução n. 19/2018, e a Política da Sociedade da Informação, por meio da Resolução n. 17/2018 de 21 de junho (MOÇAMBIQUE, 2018), que revoga a política de informática de 2000.

Apesar do desenvolvimento considerável na implementação das tecnologias de informação e comunicação, e aprovação de vários documentos que permitem esse avanço, o espelho retrovisor em torno dos governos electrónicos, antes da pandemia de COVID-19, indicava diversos constrangimentos à sua concretização, principalmente para a prestação de contas.

Em 2014, o estudo do Centro de Direitos Humanos de Moçambique (2014), sugeria que a cobertura da rede do Governo Electrónico era insignificante, porquanto cobria apenas o nível central, as capitais provinciais e parte de alguns distritos, tendo sido criado pouco mais de quarenta Centros Multimédia Comunitários em todo o país.

Por outro lado, os dados dos principais índices internacionais associados às TICs revelam que, em termos comparativos, Moçambique situa-se nas últimas posições da tabela, tanto como nos demais países africanos. Denota-se que o país passou da 147^a posição, em 2016, para a 150^a posição, em 2017, num universo de 176 posições das quais a Eritreia ocupa a última (MOÇAMBIQUE, 2018).

Em 2018, Moçambique passou a ocupar a 160^a posição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018), o que significava que o país evoluiu negativamente. Apesar dos fracassos do país na análise comparativa, a Organização das Nações Unidas (ONU) (2018) sustenta que Moçambique

avançou de um grupo de Índice de Desenvolvimento de Governo Electrónico inferior a um superior (EGDI baixo para EGDI médio).

Contudo, assim como em outros Estados que avançaram no índice de desenvolvimento, persistem as desigualdades no âmbito do acesso aos meios digitais em Moçambique. Verifica-se que o nível de acesso e de utilização das TICs é bastante díspar, quando se compara a capital, onde se concentra a maior parte das tecnologias e de utilizadores qualificados, com os restantes centros urbanos e as zonas rurais (MOÇAMBIQUE, 2018).

A esse respeito, a pesquisa de Dias e Pinheiro (2012) nos revela que o país se situa numa das regiões onde existe um estrangulamento profundo com relação à distribuição e domínio das TICs, com níveis de conexão à internet extremamente baixos, se comparados com os países desenvolvidos. Apesar da existência de páginas on-line em quase todos os ministérios e governos provinciais, é um facto a existência de manifestas deficiências no funcionamento dos governos electrónicos, caracterizados por falhas da rede e a falta de actualização constante da informação disponibilizada (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS, 2014).

Ademais, Marisa, Uate e Perreira (2014) observam que parte considerável dos cidadãos com computadores e acesso à internet os utilizam por meio dos operadores privados. Os preços como os de acesso à internet e utilização do telefone ainda são exorbitantes para uma população rural que vive com menos de um dólar por dia, tornando assim um desafio importante a expansão da rede informática pública.

Após a decretação do segundo estado de emergência e relatos de vagas mais severas da pandemia de COVID-19, tornou-se evidente a necessidade de mudança emergencial dos portais dos governos, de forma que o Governo Central difundia a ideia de virtualização recorrendo a mecanismos de trabalho, educação e governação segura à pandemia, o que sugeria o fim do paradigma vigente.

GOVERNOS ELETRÔNICOS E ACCOUNTABILITY VERTICAL COM COVID-19

Com a confirmação de COVID-19 em Moçambique, o *modus operandi* no país exigiu, como em outros Estados, diferentes maneiras de lidar com a governação. Como resultado, o acesso a várias instituições sofreu uma

certa restrição relativa. Com receios de contaminações, o fluxo do público às instituições de governação para a fiscalização de contas públicas seguia o mesmo rumo.

Em contrapartida, os governos continuavam dirigindo as suas jurisdições territoriais na base dos fundos públicos. Doravante, vários parceiros apoiaram o Estado em fundos monetários para o combate da pandemia de COVID-19. Nesse período, o Governo recebeu 700 milhões de dólares dos parceiros internacionais, dos quais, como rezam os princípios de *accountability* vertical, os governos têm a obrigação de disponibilizar a gestão desses fundos em diferentes meios de informação, em especial pelo contexto, nos portais electrónicos para o efeito do controle social.

Diferentemente das demais tecnologias de informação e comunicação, ao exemplo da televisão e rádio, o governo electrónico está inteiramente virado à governação, informando a todo momento e em qualquer espaço ações e decisões dos governos. Ademais, apresenta diversos mecanismos para prestação de contas, como gráficos, fotos, vídeos e tabelas.

Nesse sentido, no âmbito da pandemia, o Governo Central promoveu várias iniciativas ligadas à digitalização, dos quais citam-se a educação on-line e intenções de dinamizar os governos electrónicos de modo a dar continuidade à vida social e política enquanto a pandemia prevalece, o que sugeria que as taxas de internet seriam razoáveis para todos os cidadãos, se não a disponibilização dos portais dos governos de forma gratuita, incluindo informações atualizadas, mecanismos mais eficazes de comunicação e dados de gestão de contas públicas.

Até esse ponto, ocupamo-nos de questões de ordem teóricas e problematizações. O exercício que segue passa a analisar cada portal dos governos de Moçambique para compreender como estes, no âmbito da pandemia, mantêm-se transparentes, interagem e prestam contas aos seus eleitores de forma a evitar a propagação de COVID-19 e manter a democraticidade por meio da governação electrónica.

GOVERNO CENTRAL

O Governo Central de Moçambique foi o primeiro a adoptar a governação electrónica, aquando em 2006 foi lançado o portal do governo, e, por meio deste, o governo tradicional pactuou responder às novas realidades sociais e políticas, dispondo todas as informações fundamentais de governação ao cidadão, incluindo indicadores de *accountability*, descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – *Análise de accountability no Governo Central.*

Indicadores de Transparência	Governo Central	Nível
Informações Institucionais	X	Baixo
Notícias	X	
Informações Gerais	X	
Legislação	X	
Ferramenta de busca	X	Médio
Download de doc.	X	
Mapa do site	X	
Links para os setores	X	
Links para outros sites	X	
Vídeos explicativos	X	Alto
Divulgação diferentes matérias	X	
Seção de atos públicos		
Divulgação de planos e ações		
Indicadores de Prestação de contas	Governo Central	
Desatualizado	X	Baixo
Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de relatórios legais		
Divulgação do conjunto de relatórios legais no prazo		Médio
Divulgação parcial do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas		
Divulgação do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas		Alto
Div. relatorios gerenciais dos gastos incorridos		
Indicadores de Participação/Interação	Governo Central	
E-mail	X	Baixo
Telefones	X	
Formulários electrónicos		

Indicadores de Transparência	Governo Central	Nível
Indicação de análise dos e-mails recebidos		Médio
Monitoramento das ações dos usuários		
Ouvidoria	X	Alto
Resposta aos e-mails recebidos		
Chats individuais e/ou colectivos		
Blog para debate		

Fonte: Elaborado pelo autor.

No sentido de responder ao contexto da COVID-19, o Governo Central apresenta informações relevantes sobre a pandemia na primeira página do seu portal e disponibiliza meios como e-mail, número de telefone fixo, celular e sites electrónicos exclusivos para questões ligadas à pandemia, permitindo dessa forma que o cidadão esteja informado e saiba lidar com o novo paradigma.

Além disso, constatamos que o portal do Governo Central de Moçambique apresenta todos os indicadores recomendados no nível baixo da transparência, porém, alguns indicadores não são exibidos como esperado. Grande parte das notícias são desatualizadas e apresentadas tardiamente.

Ao nível dos indicadores de ordem médio, denota-se que o portal do governo preenche as condições necessárias para a transparência. Ao satisfazer essas condições, permite que na ausência de dados ligados à gestão de contas públicas no portal, o cidadão possa acessá-los por meio dos diversos links ministeriais disponíveis no portal do Governo Central.

Por outro lado, verifica-se que, à medida que o nível dos indicadores da transparência se elevam, o governo ignora sistematicamente alguns indicadores úteis à transparência. No nível alto, 50% dos indicadores não são preenchidos, e os que são apresentados, ao exemplo de vídeos, não versam sobre a questão de explicação de contas do governo. Os planos de ação não revelam-se em nenhum documento ou ferramenta específica para o acesso do cidadão, restando a ele desvendar as ações do governo no link do Ministério da Economia e Finanças (MEF) ou no rol das notícias tardias ou desatualizadas do portal do Governo Central.

Olhando para os indicadores de participação/interação, constatamos que o dilema de exclusão dos indicadores perdura enquanto o nível destes se

eleva. No nível baixo, são ignorados os formulários electrónicos e são apresentados como meios de comunicação e ouvidoria apenas o e-mail e dois números de celular a cobrar do cidadão.

Nesse sentido, o contato entre o governo e o cidadão seria constringido por custos elevados requeridos pelas operadoras de telefonia móvel em contato com o governo. Ademais, o portal do governo não permite que o cidadão verifique os e-mails recebidos e/ou recusados. Como consequência, o processo da ouvidoria via e-mail disposto no portal do Governo Central não garante a consideração das petições do cidadão.

A falta de monitoramento do número dos cidadãos que acessam o portal do governo, e um mecanismo de debate holístico, transmite a ideia de um cidadão isolado acessando a página, e como desfecho, com ausência dessa ferramenta e de uma linha verde, aleita-se uma cultura de baixo nível de debate e ausência de pressão social para a prestação de contas do Governo Central.

Nesses termos, sugere-se que, sem o mínimo de questões ao governo, acrescem-se os dilemas do agente e principal, no qual o governo como o agente e detentor da informação completa dos fundos públicos, e o cidadão como o principal, em casos de dúvidas, é tido como incapaz de questionar ao agente sobre as suas ações devido à falta de meios eficientes para o efeito.

Apesar de apresentar um mapa de site extenso, o portal electrónico do Governo Central não dispõe de ferramentas ligadas à prestação de contas públicas. A análise sugere que o governo responde a essa responsabilidade por meio do portal do MEF, visto que, com a pandemia de COVID-19, o Governo Central não apresentou ao cidadão por meio do seu portal nenhum documento relacionado a contas, todavia, recorreu ao MEF.

O portal do MEF revela a atenção do governo na publicação de planos de valores doados pela comunidade internacional no âmbito da pandemia de COVID-19, porém, como Leila Constantino (2020) observa, o quinto relatório do ponto de situação dos compromissos com os parceiros de cooperação no âmbito da COVID-19 até dezembro de 2020, tornado público em fevereiro de 2021, não explica detalhadamente com que base foram adquiridos e contratados serviços para fazer face à pandemia, além disso, o documento não apresenta detalhes sobre o plano, o desembolso e a execução do financiamento.

Os planos que seguiram publicados mensalmente pelo governo dos pontos de situação dos compromissos com os parceiros no âmbito da COVID-19, por meio do MEF, seguiram a metodologia abordada no relatório citado por Constantino (2020), de forma que parece sensato concordar com a pesquisadora que a publicação dos documentos do ponto de situação mensal pelo governo por meio do MEF não faz sentido para a sociedade se o governo não publicar o plano que detalha a execução dos setecentos milhões de dólares desembolsados pelos doadores (CONSTANTINO, 2020).

Nesse cenário, é notável a esmagadora assimetria de informações relevantes para o cidadão fiscalizar as ações do governo por meio do seu portal ou dos setores. Um plano de contas detalhado, como sugere Constantino (2020), é imprescindível para os cidadãos e para outras entidades com interesse poderem monitorar os planos e aferir o grau de realização e transparência na prestação de contas, pois, sem estes, o dilema entre o agente (governo) e o principal (cidadão) se torna mais acentuado e desenvolve comportamentos paralelos à boa governação.

GOVERNOS PROVINCIAIS

No quadro da estratégia de governo electrónico de 2006, levar a governação electrónica até os órgãos mais baixos de governação constituiu uma avenida que foi percorrida por longos anos até o presente período de eleições dos governadores pelo voto universal. Nesse exercício, os governadores passaram a prestar contas das suas ações à sociedade, valorizando os princípios de participação e transparência, que consiste na obrigatoriedade de publicar por diversos meios, incluindo os portais electrónicos, toda a atividade administrativa, observando os indicadores citados na Tabela 2.

Tabela 2 – Análise de *accountability* nos Governos Provinciais.

Indicadores de Transparência	Governos Provinciais										Nível
	Maputo	Gaza	Inhambane	Sofala	Manica	Tete	Zambézia	Nampula	Niassa	Cabo Delgado	
Informações Institucionais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Baixo
Notícias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Informações Gerais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Legislação	X	X	X	X	X		X		X	X	
Ferramenta de busca	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Médio
Download de doc.	X	X	X		X	X	X		X	X	
Mapa do site	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Links para os setores											
Links para outros sites	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Alto
Vídeos explicativos											
Divulgação diferentes matérias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Secção de atos públicos											
Divulgação de planos e ações											Médio
Indicadores de Prestação de Contas	<i>Maputo</i>	<i>Gaza</i>	<i>Inhambane</i>	<i>Sofala</i>	<i>Manica</i>	<i>Tete</i>	<i>Zambézia</i>	<i>Nampula</i>	<i>Niassa</i>	<i>Cabo Delgado</i>	
Desatualizado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de relatórios legais											
D. do conjunto de relatórios legais no prazo											
D. parcial do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas											

Indicadores de Participação/Interação	<i>Maputo</i>	<i>Gaza</i>	<i>Inhambane</i>	<i>Sofala</i>	<i>Manica</i>	<i>Tete</i>	<i>Zambézia</i>	<i>Nampula</i>	<i>Niassa</i>	<i>Cabo Delgado</i>	
	D. do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas										
D. relatórios gerenciais dos gastos incorridos											
E-mail	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Baixo
Telefones	X		X		X		X				
Formulários eletrônicos											
Indicação de análise dos e-mails recebidos											Médio
Monitoramento das ações dos usuários											
Ouvidoria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Alto
Resposta aos e-mails recebidos											
Chats individuais e/ou coletivos											
Blog para debate											

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como resultado de uma descentralização provincial tardia, os governos electrónicos provinciais apresentam uma arquitetura similar ao do Governo Central. Pois, antes da descentralização em 2018, o Governo Central de certa forma administrava as províncias por meio dos governadores nomeados pelo presidente da República, e estes tinham como maior interesse prestar contas horizontalmente a quem os nomeou.

Como consequência, grande parte dos procedimentos dos portais dos Governos Provinciais continuam seguindo as formas de atuação do Governo Central. Em cada variável de análise, os governos da província ignoram igualmente os indicadores fundamentais à prestação de contas efetiva à medida que o nível destes ascende.

Assim como o Governo Central, os Governos Provinciais apresentam informações relevantes e contatos para questões ligadas ao COVID-19 na primeira página dos seus portais. No entanto, verificamos que apenas 80% dos Governos Provinciais apresentam todas as informações de nível baixo da

transparência, e 20% dos governos, nomeadamente, Tete e Nampula, não apresentam legislações nos seus portais.

No que concerne aos indicadores de transparência de nível médio, verificamos que 80% dos governos apresentam 60% dos indicadores, e os governos de Sofala e Nampula apresentam 40%. Apesar dessa diferença, denota-se que todos os portais dos Governos Provinciais não apresentam links para os sectores que compõem as suas administrações, o que revela, pelo menos ao nível dos seus portais, uma falta de desconcentração administrativa.

Quanto aos indicadores de nível alto de transparência, verificamos que todos os Governos Provinciais só divulgam diferentes matérias em notícias e ignoram 75% dos indicadores de nível alto para a transparência, nomeadamente, vídeos explicativos sobre contas públicas, seção de atos públicos e divulgação de planos de ação. Em condições em que esses indicadores são abordados, revelam-se sem detalhes em notícias publicadas sem atualizações.

Em relação aos indicadores de participação/interação, constatamos que todos os governos têm e-mails que igualmente servem de ouvidoria, porém pela razão destes não possibilitarem ao eleitor verificar a indicação de análise dos e-mails recebidos e monitoramento de ações dos usuários, os contatos de celular tornam-se importantes para interagir com os governos.

Em contrapartida, apreende-se que nos dez Governos Provinciais, apenas dois governos (Maputo e Zambézia) apresentam números de telefone celular e a cobrar do cidadão pela chamada. Por outro, os governos de Gaza, Sofala, Tete, Nampula, Niassa e Cabo Delgado não apresentaram nenhuma forma de contato telefônico, e o remanescente dos governos (Inhambane e Manica) limitam-se aos e-mails e telefones fixos, num contexto em que o cidadão tem exclusivamente um celular que opera por meio de telefonias móveis. Por outro lado, constatamos que nenhum portal dos dez governos apresenta um blog de debate holístico entre os eleitores e os governadores.

Em média, apenas 60% dos portais dos governos têm ferramentas de relatórios de gestão de contas que variam entre 2011 a 2015, nomeadamente, Cabo Delgado; Zambézia; Nampula; Inhambane; Gaza e Maputo. Em compensação, o remanescente dos governos não apresenta nenhuma ferramenta ligada a contas ou um relatório de gestão provincial.

No contexto de COVID-19, nenhum dos governadores apresentou contas aos eleitores desde a sua eleição em 2019. Passado um ano da eleição,

os governos electrónicos das províncias não apresentam relatório relativo aos gastos dos fundos públicos. Pelo contrário, os Governos Provinciais operam às escuras de um cidadão incapaz de fiscalizá-los e avaliar o seu desempenho, visto que este último não possui informação de gestão dos fundos públicos nos seus portais.

A esse respeito, dúvidas persistem se os portais dos governos provinciais foram devidamente emigrados para se adequar ao processo de *accountability* vertical, uma vez que continuam com formas de atuação do pretérito.

GOVERNOS MUNICIPAIS

Pela sua natureza, os governos municipais são dos que, por meio dos portais de governação, espera-se maior transparência, prestação de contas e participação/interação, pois constituem governos mais próximos do cidadão, e, desta feita, torna-se dever destes, como cita a Lei n. 6/2018, prestar regularmente contas perante os respectivos eleitores no desempenho do seu mandato.

Contudo, constata-se que nem todos os governos municipais têm um portal electrónico. Num universo de 53 municípios, apenas dez governos municipais (18,86%) apresentam governo electrónico, destes, o do Nacala Porto, continua em construção e o do Conselho Municipal de Maputo, enquanto a pandemia atingia o seu pico (2020-2021), era impossível de ser acessado, mesmo o contexto de governação local demonstrar-se praticável a partir dos meios digitais, o que veio constituir realidade depois de uma relativa abertura e relaxamento das medidas restritivas à pandemia de COVID-19 em 2022, enquanto o cidadão já frequentava as instituições de governação.

Dessa forma, conclui-se que apenas 16,98% dos governos municipais, incluindo o de cidade de Maputo que só mais tarde apresentou um governo electrónico operacional no início de 2022, ostentava portais de governação ativos como descrito na Tabela 3.

No que diz respeito aos 83,01% dos governos sem portal electrónico, constatamos que parte desses governos optam pelas redes sociais, principalmente o Facebook. Contudo, apesar de essa rede constituir uma alternativa viável à participação e interação considerando o número dos seus usuários,

revela-se que este não é eficaz a questões de *accountability*, pois em grande medida falta-lhe instrumentos gráficos e de arquivo de documentação.

Tabela 3 – Análise de *accountability* nos Governos Municipais.

Indicadores de Transparência	Governos Municipais								Nível	
	Maputo	Matola	Beira	Dondo	Milange	Queimane	Iha de Moç	C. Nampula	Ribaué	
Informações Institucionais		X		X			X		X	Baixo
Notícias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Informações Gerais				X			X	X	X	
Legislação		X					X		X	
Ferramenta de busca	X		X			X	X	X	X	Médio
Download de doc.	X	X					X		X	
Mapa do site	X	X	X	X	X		X	X	X	
Links para os setores										
Links para outros sites							X			Alto
Vídeos explicativos								X		
Divulgação de diferentes matérias								X	X	
Secção de atos públicos									X	
Divulgação de planos e ações	X								X	
Indicadores de Prestação de Contas	Maputo	Matola	Beira	Dondo	Milange	Queimane	Iha de Moç	C. Nampula	Ribaué	
Desatualizado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Baixo
Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de relatórios legais										
D. do conjunto de relatórios legais no prazo										Médio
D. parcial do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas										

D. do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas											Alto
D. relatórios gerenciais dos gastos incorridos											
Indicadores de Participação/Interação	Mputo	Matola	Beira	Dondo	Milange	Queimane	Iha de Moç	C. Nampula	Ribaué		
E-mail	X	X	X	X	X		X	X	X		Baixo
Telefones	X	X	X	X	X		X	X	X		
Formulários eletrônicos		X	X	X					X		
Indicação de análise dos e-mails recebidos											Médio
Monitoramento das ações dos usuários		X							X		
Ouvidoria	X	X	X	X	X	X	X	X	X		Alto
Resposta aos e-mails recebidos											
Chats individuais e/ou coletivos											
Blog para debate											

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diferentemente dos portais dos Governos Provinciais, os portais dos Governos Municipais apresentam uma arquitetura díspar a do Governo Central, verificando-se uma certa descentralização na sua gestão. Por sua vez, manifestam características singulares que os diferenciam dos demais da sua classe nos seus mapas, nas notícias, ouvidoria, entre outras informações e ferramentas.

De modo geral, os Governos Municipais apresentam um desempenho médio ao nível dos seus portais. Destes, apenas dois, Ilha de Moçambique e Ribaué, apresentam razoabilidade na transparência. Nesse aspecto, os dois governos se mostram mais preparados comparados aos Governos Provinciais.

Ao datar do início da pandemia ao seu pico, os portais da Ilha de Moçambique e Ribaué apresentaram todos os indicadores classificados como de nível baixo para a transparência, 80% de requisitos de nível médio e 90% de nível alto. Contrariamente, o restante dos governos são vulneráveis nos indicadores de transparência.

Entretanto, existem aqueles governos municipais que não preenchendo consistentemente todos os indicadores de transparência, ao caso do governo da Matola e Dondo, demonstram-se mais atualizados em detrimento dos demais. Os dois governos apresentam informações relativas à COVID-19, porém não de forma visível como nos Governos Provinciais e o Governo Central.

Nos primeiros 22 meses da pandemia, os portais dos governos da Beira e Nampula estavam desatualizados na ordem de todos os indicadores de transparência, prestação de contas e participação/interação. Os dois municípios com ligações ao Movimento Democrático de Moçambique (MDM), continuaram durante esse período, com informações e notícias que dizem respeito aos dois líderes das autarquias ora falecidos, destacando informações que vão até 2018 em ambos os governos.

Nesse contexto, a pior das condições foi registrada no portal do governo municipal da Beira, que em 2022 deixou de existir. Por outro lado, nesse período, denotamos que o Conselho Autárquico de Nampula registrou mudanças significativas comparado ao primeiro cenário, ao transformar o mapa do site e digitalizar o portal, tendo como foco da capa o novo edil.

A ausência de links para outros setores de governação em todos os portais dos Governos Municipais transmite a ideia de uma concentração administrativa. No que diz respeito às ferramentas que permitem o cidadão participar e interagir com os governos, os governos de Matola e Ribaué mostraram-se ligeiramente mais preparados do que os demais da sua classe e dos Governos Provinciais. Os dois governos são os únicos que apresentaram ferramentas de monitoramento dos eleitores que acessaram a página. Apesar desse ponto, o portal do governo municipal de Ribaué passou a contar como desatualizado em 2022, no sentido de ser impossível o seu acesso.

Quanto à prestação de contas ao cidadão, verificamos que nenhum dos governos municipais é responsivo por meio dos seus portais electrónicos. Dos valores desembolsados pelos doadores internacionais para o apoio ao combate da pandemia, 6.453.071,65 dólares foi destinado à dezoito autarquias, todavia, nenhum dos governos municipais beneficiados pelo apoio, pelo menos os que têm um portal electrónico, publicaram a gestão dos fundos alocados.

Esse resultado pode ser estimulado pelas instituições que regulam os municípios. Nos termos da Lei n. 1/2008 (MOÇAMBIQUE, 2008), a apreciação das contas pelo cidadão segue um modelo anual, no recinto do

edifício sede da autarquia municipal destinado a esse fim, seguindo a data e o horário normal de funcionamento dos serviços.

Esse modelo de prestação de contas recusa a natureza do tipo de governação descentralizada, que, por si só, visa a aproximação do cidadão no desenvolvimento da democracia local. A anuidade estipulada para o eleitor apreciar as contas do governo é longa, e, para aguçá-la, constata-se que, em casos de irregularidades, as reclamações elaboradas ao nível dos portais ou queixas relativas às contas apresentadas pelo executivo autárquico podem não ser respondidas pelos Governos Municipais.

Uma vez que a lei que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias (MOÇAMBIQUE, 2008) não prevê a submissão de reclamações por meio dos mecanismos on-line, mas apenas a apresentação das reclamações por escrito, até 31 de maio, quando as contas são removidas do recinto do edifício sede da autarquia municipal, a cultura dominante supõe que as reclamações sejam depositadas presencialmente no recinto do edifício sede da autarquia municipal, sem recorrer ao governo electrónico.

É incontestável que o modelo de prestação de contas usado pelos Governos Municipais durante a pandemia distancie de grande maneira o controle do principal para com o agente. Como resultado, independentemente da boa gestão dos fundos locais pelo agente, dúvidas em torno da fidelidade dessa gestão continuarão distanciando o agente do principal, em que, para sua redução, o último foi de certa forma induzido a se expor ao ambiente hostil da pandemia para a consulta de gestão de fundos autárquico e para apresentação das suas reclamações devido a ausência de um mecanismo contextual na pandemia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de COVID-19 provou ser um grande teste aos modelos de convivência e de governação nas democracias. O vírus moldou as formas de atuação dos Estados: o tradicional tinha que ser substituído pelo moderno. Nesse cenário, pelo princípio democrático, os governos tinham que continuar a comunicar e a prestar contas ao cidadão sem se expor ao ambiente hostil da pandemia.

Foi nesse âmbito que a digitalização ganhou maior relevância, e esperava-se que os governos territoriais a todos os níveis fossem responsivos por meio dos seus portais electrónicos. Entretanto, concluímos que o modelo de governação electrónica, ao nível dos governos de Moçambique, produz diversos constrangimentos que precipitam a falta de informação e prestação de contas públicas.

No contexto em que o distanciamento social é o fator predicativo, as formas tradicionais de governação prevalecem em detrimento da governação digital, que demonstra-se mais segura. A democracia moçambicana, ao nível de *accountability*, mostrou-se frágil. A mobilização dos instrumentos digitais de governação para publicação de gestão detalhada de fundos públicos revelou-se pouco explorada.

Pelo contrário, o Governo Central e, principalmente, os governos descentralizados mostraram-se menos comunicativos e abertos à participação do cidadão nos seus portais. Desde a incidência da COVID-19, grande parte dos Governos Municipais permanecem sem um portal electrónico, e os poucos que apresentam um portal, assim como todos os Governos Provinciais, não se dispuseram à grande maioria dos indicadores de prestação de contas.

Os mecanismos do acesso aos governos electrónicos não foram revistos: nenhum dos governos electrónicos dos três estudados disponibilizou gratuitamente o seu portal ao cidadão. Nenhum dos governos descentralizados apresentaram relatório sobre a gestão dos fundos públicos e de gestão de fundos doados pelos parceiros para o combate à COVID-19 nos seus portais. Por sua vez, os planos de gestão dos fundos da pandemia publicados pelo Governo Central por meio do portal do MEF são insuficientemente satisfatórios para o processo de monitoria.

Como resultado, ações desviantes à boa governação marcaram o contexto da pandemia. A publicação mensal dos planos de gestão dos fundos no âmbito de COVID-19 pelo Governo Central por meio do MEF não resolveu a questão de desvio massivo de fundos. Denúncias e relatórios de desvio de fundos foram sonantes em diferentes instituições estatais, como Tribunal Administrativo e organizações da sociedade civil. A falta dos portais dos governos electrónicos e, por outro lado, a falta de publicação detalhada de gestão de fundos e participação/interação, pelo menos nos governos com portais elec-

trônicos, transformaram o contexto de pandemia de COVID-19, fértil para práticas de corrupção e fraca para responsabilização dos agentes públicos.

As nossas conclusões sugerem que o modelo de prestação de contas que dominou o contexto da pandemia de COVID-19, mais do que vertical, isto é, responder ao cidadão, foi de grande maneira de ordem horizontal: os governos descentralizados fincaram atenção nas instituições da sua paridade e no Governo Central. Por outro lado, como parte dos acordos com os doadores internacionais, o Governo Central mostrou-se mais interessado em responder por meio do portal do MEF aos parceiros de ajuda internacional.

Antônio Bai Siteo Júnior é pesquisador assistente na Bloco 4 Foundation. Licenciado em Mestrando em Ciência Política pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Membro fundador do grupo, Centro de Estudos de Transformação Social (CETS). Um grupo virado à pesquisas que através de vários meios como vídeos, artigos científicos e debates de ideias, intenta a transformação social. Recentemente (2022) publicou um artigo científico pela Revista Veredas da História (Brasil). Desenvolveu dois papers publicados pelo Observatório da Imprensa (Angola) abordando questões dos Recursos naturais, guerra e COVID-19 em Cabo Delgado.

FINANCIAMENTO: Não se aplica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADSERÀ, Alícia; BOIX, Carles; PAYNE, Mark. “Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government”. Research Department Working papers series, Nova York, n. 438, p. 1-46, nov. 2000. Trabalho apresentado no Performance of Democracies Workshop, 2000, [Cambridge, MA].

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. “Participação eletrônica, efetividade governamental e *accountability*”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, n. 1, p. 111-114, 2018.

CAMPOS, Anna Maria. “*Accountability*: quando é que poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS. *Os obstáculos jurídicos ao direito de acesso à informação em Moçambique*. Maputo: Observatório do Direito de Acesso à Informação e Liberdade de Expressão (OAILEM), abr./jun. 2014. (Boletim Informativo, 6). Disponível em: <https://www.acdh.org.mz/wp-content/uploads/2019/06/Boletim-Informativo-nr-6.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CONSTANTINO, Leila. *Falta de transparência na prestação de contas do financiamento às necessidades no âmbito da covid-19: é urgente uma auditoria aos fundos da COVID-19*. Maputo: CIP, 2020. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/03/Falta-Transparencia-na-Prestacao-de-Contas.pdf>. Acesso em: 2 out. 2022.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. “The Quality of Democracy: An Overview”. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

DIAS, Adelino; PINHEIRO, Marta. “Política de governo eletrônico em Moçambique: um olhar na perspectiva de uma cultura de informação”. *Informação e Informação*, Londrina, v. 17, n. 1, p. 60-77, 2012.

DOWDLE, Michael. “Public *accountability*: Conceptual, historical, and epistemic mappings”. In: DRAHOS, Peter (Ed.). *Regulatory Theory: Foundations and applications*. Canberra: ANU Press, 2017, p. 197-216.

GAILMARD, Sean. “*Accountability* and Principal-Agent Models”. In: BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert (Eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 1-27.

GOES, Hélio; DAMASCENO, José Carlos dos Santos. “Governo eletrônico: uma proposta de cidadania, democracia e inclusão na ‘era digital’”. *Adcontar*, Belém, v. 5, n.1, p.15-34, 2004.

LOPES, Francisco; FREIRE, Geovana. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: UFC, 2010. p. 7271-7283.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmjay. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington DC: World Bank (Social Development Papers - Participation and Civic Engagement, Paper 76), 2004.

MARGETTS, Helen. “The Internet and Transparency”. *The Political Quarterly*, Oxford, v. 82, n. 4, p. 518-521, 2011.

África (São Paulo, 1978, Online), São Paulo, n. 43, p. 20-49, 2022
<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2526-303X.i43pe203471>

MARISA, Stela; UATE, Raul; PERREIRA, Milton. *A Governação eletrônica e o acesso à informação em Moçambique*. Maputo: Centro de Direitos Humanos, 2014.

MOÇAMBIQUE. *Estratégia de governo eletrônico de Moçambique*. Maputo: República de Moçambique, 2006.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 2/97, de 18 de Fevereiro. Lei do quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. *Boletim da República*: I Serie, Maputo, 1997, n.7, p.3-19, 18 de Fevereiro. 1997.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º1/2008, de 16 de Janeiro. Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico. *Boletim da República*: I Serie, Maputo, 2008, n.3, p.7-24, 16 de Janeiro.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º17/2018, de 21 de Junho. Aprova a Política para a Sociedade da Informação de Moçambique. *Boletim da República*: I Serie, Maputo, 2018, n.122, p.853-859, 21 de Junho.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018: orientar o governo eletrônico para apoiar a transformação rumo a sociedades sustentáveis e resilientes*. Nova York: ONU, 2018.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio. "Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina". *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n 1, p. 116-138, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Eds.). *The self-restraining State: Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHOBURGH, Eris. "Reformas da gestão pública e prestação de contas". In: CONTEH, Charles; HUQUE, Ahmed (Eds.). *Public Sector Reform in Developing Countries*. Nova York: Routledge, 2014, p. 141-158.

VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa; FONTANA, Paludo. A accountability como instrumento eficaz no governo eletrônico e no processo judicial. *E-gov*, Florianópolis, 25 maio 2015. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/accountability-como-instrumento-e-ficaz-no-governo-eletr%C3%B4nico-e-no-processo-judicial>. Acesso em: 15 mar. 2023.

VIEIRA, Flávia; SANTOS, Vando. Governo Eletrônico: A busca por um governo mais transparente e democrático. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: Consad, 2010. p. 1-26.