



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

JEAN JOEL BENIRAGI RUTALIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO:
a análise financeira das províncias em 2015**

NATAL/ RN
2017

JEAN JOEL BENIRAGI RUTALIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: a
análise financeira das províncias em 2015**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Economia (PPECO) da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte (UFRN), para fins da obtenção do título de
Mestre em Economia Regional.**

**ORIENTADOR: PROF.Dr. ANDRÈ LUIS CABRAL DE
LOURENÇO**

**CO-ORIENTADORA: PROFa. Dra. SANDRA CRISTINA
GOMES**

**NATAL/ RN
2017**

Divisão de Serviços Técnicos
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do NEPSA / CCSA

Rutalira, Jean Joel Beniragi.

A descentralização na República Democrática do Congo: a análise financeira das províncias em 2015/ Jean Joel Beniragi Rutalira. – Natal, RN, 2017.
135 f.

Orientador: Prof. Dr. André Luís Cabral de Lourenço
Co-orientadora: Profa. Dra. Sandra Cristina Gomes.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia.

1. Descentralização - República Democrática do Congo – Dissertação. 2. Desenvolvimento local - Dissertação. 3. Constituição – Dissertação. 4. Sustentabilidade fiscal – Dissertação. I. Lourenço, André Luís Cabral de. II. Gomes, Sandra Cristina. III. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. IV. Título.

RN/UF/BS

CDU 330.341.46(672.4)

JEAN JOEL BENIRAGI RUTALIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: a
análise financeira das províncias em 2015**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Economia (PPECO) da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, para fins da obtenção do título de
Mestre em Economia Regional**

**ORIENTADOR: PROF. Dr. ANDRÉ LUIS CABRAL DE
LOURENÇO**

CO-ORIENTADORA: PROFa. Dra. SANDRA CRISTINA GOMES

Aprovado no dia 17 de abril de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. RICARDO SCHMIDTFILHO

Prof. Dr. MARCONI GOMES DA SILVA

Profa. Dra. SANDRA CRISTINA GOMES

Prof. Dr. ANDRÉ LUIS CABRAL DE LOURENÇO

**NATAL/ RN
2017**



DEDICATÓRIA

Dedico essa monografia a meus pais Victor Rotalira Cizungu e Bernardine Kashemwa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro ao meu eterno Deus criador de todas as coisas pela vida, força e saúde, bem como a oportunidade de cumprir parte de minha formação educacional no Brasil.

Agradeço, em particular, ao meu orientador, Prof. André Luiz Cabral de Lourenço e a minha co-orientadora Profa. Sandra Cristina Gomes, por ter aceito esse desafio e sobretudo pela disposição, o apoio e o incentivo para concluir esse trabalho. Meus agradecimentos vão também a todos os professores e colegas da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Agradeço também a meus irmãos Anne Marie Kashemwa Biringanine, Arnaud Iragi Rutalira, Michael Koko Rutalira, Victor Mugisho Rutalira, Elie Bahati Rutalira.

Agradeço a meus amigos e parceiros de luta, que contribuíram para a realização do meu sonho: Christian Tshizubu Mutombo, Joel Ndomba Kabenjabu, Orvy Baku, Koutoumi Kuenda, Bruce Kambo.

E, por fim, agradeço também a Bolene Walle e Maurice Nyamugabo todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para minha formação universitária e que, direta ou indiretamente, me apoiaram na consolidação desse sonho; a todos, o meu muito obrigado.

RESUMO

A nova Constituição de 2006 da República Democrática do Congo instituiu a descentralização como forma de organização político-administrativa na qual as coletividades locais passaram a ter um papel fundamental na administração do território. No entanto, essa reforma está sujeita a diversas dificuldades, cuja principal é de ordem financeira. Portanto, o objetivo geral da dissertação será a avaliação da viabilidade financeira das províncias em 2015, após o desmembramento e a descentralização finalmente ocorridos nesse ano. Simulações das receitas e despesas foram empregadas para avaliar a sustentabilidade fiscal das províncias. Como resultado, chegou-se à conclusão de que as províncias ainda são muito dependentes dos recursos nacionais mesmo depois da descentralização, e várias delas mantêm situação fiscal insustentável. Ademais, em 2015, houve redução do grau de centralização das receitas nacionais no governo nacional, mas o mesmo não se deu com as despesas.

Palavras-chave: Descentralização, desenvolvimento local, Constituição, sustentabilidade fiscal.

ABSTRACT

The 2006 Constitution of Democratic Republic of Congo has established the decentralization model as a form of political and administrative organization in which local societies have a key role in the territorial administration. However, this reform is subject to several difficulties, the main one of which is financial. Therefore, the general objective to be studied in this work will be the assessment of the financial viability of the provinces in 2015, after the implementation of the dismemberment and decentralization finally occurred in that year. Revenue and expenditure simulations were used to assess the fiscal sustainability of provinces even after decentralization, and several of them maintain unsustainable fiscal positions. As a result, it has come to the conclusion that the provinces are very dependent on national resources. In addition, in 2015, there was a reduction in the degree of centralization of national revenues in the national government, but the same did not happen with the expenses.

Keywords: Decentralization, local development, Constitution, fiscal sustainability.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

BCC – Banco Central do Congo

CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CDF – Franco Congolês

DGRK – Direção Geral de Receitas de Kinshasa

DPMER – Direção provincial de Mobilização e Enquadramento das receitas de Sud-Kivu

ETD – Entidades Territoriais Descentralizadas

FMI – Fundo Monetário Internacional

IFI – Instituições Financeiras Internacionais

INS – Instituto Nacional das Estatísticas

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMD – Objetivos do Milenário para o Desenvolvimento

RDC – República Democrática do Congo

PIB – Produto interno Bruto

PPTE – Países pobres e muito endividados

Lista de gráficos

Gráfico 1: PIB real total e PIB real <i>per capita</i> (milhões de CDF de 2005) da RDC (2001-2014).....	65
Gráfico 2: Taxa de crescimento do PIB real e do PIB <i>per capita</i> (% , 2001-2014).....	66
Gráfico 3: Taxa de crescimento dos componentes da demanda interna (% ,2006-2014).....	67
Gráfico 4: Taxa de crescimento dos componentes da demanda externa (em % 2006-2014).....	68
Gráfico 5: Participação dos componentes da demanda agregada (% , 2005-2014).....	69
Gráfico 6: Participação dos setores produtivos ao PIB (% , 2005-2014).....	70
Gráfico 7: Taxa de crescimento da base e da massa monetária e taxa de inflação (% ,2006 2016).....	71
Gráfico 8: Multiplicador monetário (milhões de CDF , 2005-2014).....	72
Gráfico 9: Taxa de juros nominal e real (% , 2005-2015).....	73
Gráfico 10: Dívida interna e externa como % do PIB (2010-2013).....	74
Gráfico 11: Receitas e despesas como % do PIB (2005-2014).....	75
Gráfico 12: Saldo de balança de pagamentos, transações correntes e conta de capitais e financeira (US\$ milhões, 2005-2014).....	76
Gráfico 13: Taxa de câmbio nominal e real (US\$/CDF).....	77
Gráfico 14: Dívida externa e reservas internacionais (US\$ bi, 2005-2015).....	78
Gráfico 15: Razão entre dívida externa, reservas internacionais e exportações (2005-2014).....	79
Gráfico 16: Participação das receitas correntes e financiamentos externos como % do total das receitas (2003-2014).....	83
Gráfico 17: Participação das despesas correntes e em capital como % do total das despesas (2003-2014).....	86
Gráfico 18: Receitas reembolsáveis, correntes, fiscais, não fiscais , excepcionais e os financiamentos externos (2003-2014).....	88
Gráfico 19: Despesas totais, correntes e em capital (2003-2014).....	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dimensões da descentralização.....	24
Tabela 2: Descentralização e pobreza: As condições de <i>Background</i> e do desenho do processo.....	47
Tabela 3: Classificação dos países pelos seus desempenhos.....	49
Tabela 4: PIB <i>per capita</i> (corrente, US\$) 2000-2005-2010-2015.....	65
Tabela 5: Estimativa receitas efetivas em CDF(2015).....	97
Tabela 6: Estimativa despesas efetivas em CDF (2015).....	98
Tabela 7: Estimativa variação dívida pública/PIB em % (2015)	100
Tabela 8: Indicador de grau de centralização das receitas e despesas (%).....	102
Tabela 9: Contribuições de diferentes setores do PIB 2005-2014 (milhões de CDF aos preços de 2005, BCC).....	127
Tabela 10: Análise vertical das receitas e despesas nacionais (% , 2008-2014).....	127
Tabela 11: Análise horizontal das receitas e despesas nacionais (% , 2008-2014).....	128
Tabela 12: Análise vertical das receitas e despesas de Sud-Kivu (% , 2011-2014).....	129
Tabela 13: Análise horizontal das receitas e despesas de Sud-Kivu (% , 2011-2014).....	130
Tabela 14: Análise vertical das receitas e despesas de Kinshasa (% , 2012-2014).....	132
Tabela 15: Análise horizontal das receitas e despesas de Kinshasa (% , 2012-2014).....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organização das ETDs.....	62
Quadro 2: As competências em cada nível do Estado na Constituição de 2006.....	121

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O mapa da República Democrática do Congo.....	60
Figura 2: Organização territorial atual da RDC.....	61

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2 - A DESCENTRALIZAÇÃO: PROMESSAS E REALIDADES	21
2.1 EVOLUÇÃO NA CONCEPÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO	22
2.2 RELAÇÃO ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E O DESEMPENHO DOS GOVERNOS E DE SUAS POLÍTICAS.....	32
2.2.1 A descentralização, a democracia e a governança	33
2.2.2 A descentralização vista pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI)	36
2.3. A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL, O DESENVOLVIMENTO LOCAL E A REDUÇÃO DA POBREZA	38
2.3.1 A descentralização fiscal e o desenvolvimento local	38
2.3.2 A descentralização e a redução da pobreza	43
3 – O PROJETO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA RDC	51
3.1 BREVE HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM RDC	52
3.2 CONSTITUIÇÃO DE 2006 E PROJETO DE DESCENTRALIZAÇÃO	54
3.3 A DESCENTRALIZAÇÃO NA RDC	58
4- O CENÁRIO MACROECONÔMICO GERAL	64
4.1 INTRODUÇÃO	64
4.2 ANÁLISE MACROECONÔMICA.....	64
4.2.1 Crescimento do PIB	65
4.2.2 Composição da demanda agregada.....	67
4.2.3 Composição da oferta agregada	69
4.2.4 Política monetária, crédito e inflação.....	70
4.2.5 Política fiscal.....	73
4.2.6 Balança de pagamentos	75
4.2.7 Política cambial	76
5 - ANÁLISE FINANCEIRA DO GOVERNO NACIONAL E DAS PROVÍNCIAS	80
5.1 DESCRIÇÕES DOS DADOS.....	81
5.1.1 Análise vertical	82
5.1.1.1 Receitas nacionais e das províncias	82
5.1.1.2 Despesas nacionais e das províncias.....	85
5.1.2 Análise horizontal	87
5.1.2.1 Receitas nacionais e das províncias	87

5.1.2.2 Despesas nacionais e das províncias.....	90
5.2 METODOLOGIA DAS SIMULAÇÕES.....	92
5.2.1 Coletas dos dados.....	92
5.2.2 Procedimentos para estimação dos dados das províncias.....	94
5.3 SIMULAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DAS PROVÍNCIAS PARA 2015.....	96
5.4 ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE FISCAL.....	99
5.5 CONCLUSÃO.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
ANEXOS.....	114
Anexo A.....	114
Anexo B.....	118
Anexo C.....	122
Apêndice.....	128
Apêndice A.....	128
Apêndice B.....	128
Apêndice C.....	130
Apêndice D.....	133

1. INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, o continente africano vem passando por profundas mudanças estruturais. O continente tem registrado um impressionante dinamismo durante os últimos anos. A África subsaariana registrou taxas de crescimento anuais médias, entre 2009 e 2014, de 4,5% contra 6,5%, entre 2003 e 2008 (JEUNE AFRIQUE, 2015). Além disso, deve-se também registrar que o continente africano figurou como um dos poucos que ficaram relativamente imunes aos efeitos negativos decorrentes da última crise financeira global (2008) que levou à falência de grandes instituições financeiras e a um processo recessivo em, praticamente, toda a economia mundial.

A partir dos anos 1990, a democratização, iniciada em vários países africanos, é de alguma maneira considerada como um pré-requisito do desenvolvimento. Ela conduz à implementação de novas reformas de descentralização num contexto de mudanças profundas dos modelos de produção econômica e de hegemonia mundial de um modelo levando às reformas democráticas. Nas publicações científicas das instituições internacionais (Banco Mundial, Nações Unidas), as agências de desenvolvimento colocam um acento particular sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local (LE BRIS E PAULAIS, 2007)¹.

Então, a descentralização é um dos vetores e também um dos resultados do processo de mundialização. Ela transmitiu-se, no continente africano e em outros lugares do mundo, de maneira extensiva ao longo das últimas décadas sobre o efeito de uma difusão de um modelo econômico e cultural baseada na boa governança, nas pressões políticas da comunidade internacional e através de condicionalidades à ajuda internacional ao desenvolvimento.

Ao se estudar o tipo de estado, sem dúvida estuda-se a descentralização e a centralização do poder. Em todo Estado, o poder é relativamente centralizado ou descentralizado. Existe uma correlação entre a descentralização e a centralização que faz com que ambas sejam correlativas e inversamente proporcionais, de modo que nenhuma das duas chega ao absoluto, ou seja, é virtualmente impossível encontrar um Estado absolutamente centralizado ou descentralizado.

¹Artigo de ÉMILE LE BRIS e THIERRY PAULAIS : « *Introdução thématique, décentralisations et développements* » publicado na revista da Afrique contemporaine, Groupe Agence Française de Développement.

A descentralização é um dos vetores e um dos resultados do processo de mundialização. Ela foi difundida na África e nos outros países em desenvolvimento nessas últimas décadas, sob pressão das Instituições Financeiras Internacionais que a consideram como meio para obter uma boa governança.

A onda de mudanças com a democratização e as reformas das estruturas produtivas atingiu também a República Democrática do Congo a partir de 1990. O fim do partido único e a volta ao “multipartidarismo” constituiu essa evidência de que o mundo havia mudado.

Após uma ditadura de 32 anos, 2 guerras de invasão (entre 1996 e 2003) e uma transição política (de 2003 até 2006), a República Democrática do Congo (RDC) finalmente entrou numa nova fase da sua história, voltando à ordem democrática que havia sido interrompida logo nos primeiros anos depois da independência em 1960. Em novembro de 2006, quando foram organizadas as primeiras eleições livres e transparentes depois da ditadura e da transição (2003-2006), uma das condições ao apoio das instituições internacionais a esse processo foi à implementação de uma reforma institucional promovendo a descentralização administrativa como modo de gestão.

A Constituição que criou em 2006 a Terceira República instaurou um sistema institucional no qual às regiões foi atribuído um papel de primeira ordem para a administração do território.

Ela prevê (artigos 2 e 3) o desmembramento das províncias existentes e a descentralização do poder. A RDC passou por vários processos de desmembramento e reunificação ao longo de sua história. A arquitetura territorial congoleza antes da Constituição de 2006 apresentava-se assim: o governo central, 11 províncias e as Entidades Territoriais Desconcentradas.

A descentralização² é um princípio constitucional, e seus artigos relativos às regiões e seu campo de competência traduzem um regionalismo voluntarista³. O debate sobre a descentralização não é recente na RDC, pois já em 1982 foi iniciada

² A respeito da descentralização do poder, o artigo 3 da Constituição diz seguintes: “as províncias e as Entidades Territoriais Descentralizadas da RDC beneficiam de uma personalidade jurídica e são gerenciados pelos órgãos locais. As Entidades Territoriais Descentralizadas são as cidades, as comunas, os setores e as chefias. Elas desfrutam de uma livre administração e de uma autonomia de gestão de seus recursos econômicos, humanos, financeiros e técnicos. A composição, a organização e o funcionamento dessas Entidades Territoriais Descentralizadas como suas relações com o Estado e as províncias são fixados por uma lei orgânica.”

³ Essa Constituição é chamada de regionalista porque motivada pelas considerações políticas e ao contrário da tradição congoleza de centralização, ela priorizou os territórios administrativos (regiões) e definindo suas competências antes das outras coletividades (MELMOTH, 2007)

uma reforma territorial chamada “descentralização Vunduawe”. Em seguida, duas outras reformas foram instauradas, em 1995 e em 1998. Mas por conta de vários motivos e sobretudo por falta de vontade política, a descentralização nunca foi verdadeiramente aplicada.

A escolha pelo constituinte de seguir o caminho da descentralização como modo de gestão teria por objetivo principal assegurar um desenvolvimento a partir da base. Assim segundo DEBERRE (2007), a descentralização seria o melhor modo de alcançar um desenvolvimento local, caso respondesse a dois tipos de justificativas. Em primeiro lugar, à reforma da ação e das finanças públicas, para melhorar a eficácia e a eficiência do fornecimento e do financiamento dos serviços e bens públicos. Em segundo lugar, aproximaria as instituições públicas das populações, oferecendo respostas mais imediatas às suas preocupações.

MELMOTH (2007) argumenta que a descentralização, no caso do Congo, foi pensada como uma resposta institucional à crise da unidade nacional congoleza. O autor diz que essa reforma é uma consequência direta da guerra, que tinha iniciado um processo de fragmentação e de autonomia de diferentes localidades nas zonas de conflito. Então, a regionalização seria mais uma solução institucional para resolver o problema da identidade nacional.

Contudo, essa regionalização constitucional do Estado congolês acompanhou-se de uma repartição das receitas nacionais na altura de 60% para o Estado central e de 40% para as províncias (artigo 175). Essas últimas podem reter na fonte suas contribuições. O princípio de reter na fonte permitiria às províncias dispor dos recursos num tempo mínimo e assim permitir ao poder central de exercer somente um poder de controle para uma distribuição eficaz dos recursos (KABAMBA, 2016).

No entanto, essas disposições previstas pela Constituição entrariam em princípio em vigor, na sua plenitude, 36 meses depois da adoção da nova Constituição, mas foi promulgado somente uma lei orgânica em 2008 e nada mais foi feito para a implementação dessa reforma territorial. No meio do debate político entre a oposição e o partido presidencial no que tange ao respeito ou à modificação da Constituição, que impede o presidente atual Joseph Kabila Kabange⁴ (seu

⁴ Joseph Kabila Kabange é presidente da RDC desde 2001. Ele sucedeu seu pai Laurent Désiré Kabila que foi assassinado em janeiro de 2001, e herdou um país dividido em três (o governo Central controlando a parte central, sul e oeste, o MLC no Noroeste e o RCD na parte leste). Depois dos acordos de Sun City, foi constituído um governo de União Nacional incluindo todas as rebeliões. Foi eleito Presidente da República em 2006 e 2011.

segundo mandato dele deveria acabar em dezembro de 2016, mas foi prorrogado até dezembro 2017) de aspirar a um terceiro mandato. Segundo os opositores desse último, a luta pela sucessão do poder dentro do partido presidencial, com a presença de líderes fortes como o poderoso ex-governador da rica ex-província do Katanga, Moise Katumbi, que recentemente passou na oposição e tornou-se um dos líderes, seria o principal motivo. A implementação atual⁵ da descentralização seria mais um instrumento político para enfraquecer seus adversários políticos do que uma determinação a respeitar a ordem constitucional.

O estabelecimento atual da nova divisão territorial e da descentralização do poder nesse período pré-eleitoral abriu um debate intenso tanto na esfera política como também no mundo científico. A aplicação dessas disposições previstas pela Constituição de 2006 gerou uma polêmica entre os defensores da implementação da reforma, e aqueles que acreditam que ela não foi bem planejada, e que deveria esperar depois das eleições, pois o país não tinha recursos suficientes para viabilizar tal reforma.

Além disso, a repartição das receitas nacionais entre o Estado central e as províncias é o primeiro ponto de discórdia entre estas instituições. O artigo 175 da Constituição de 2006 no seu segundo parágrafo disse seguinte: “A parcela das receitas nacionais alocadas às províncias é estabelecida em 40%. Ela deve ser retida na fonte”. É preciso ressaltar que, segundo as estimações, essas contribuições representariam mais ou menos 70% das receitas orçamentárias totais de cada província. Segundo Gerold (2013), não está sendo respeitada essa disposição, pois o Ministério Nacional das Finanças e o Banco Central recebem os 100% das receitas e repassam irregularmente as contribuições em montante bem inferior aos 40%. Apesar disso, as autoridades das províncias estimam que os recursos recebidos do governo central estejam entre 5 a 15%, sendo que essa repartição está baseada em nenhum critério objetivo, mas em fatores como o fato da província ser ou não a de origem do Presidente da República ou do Primeiro Ministro.

À luz dessas evidências, a principal questão a investigar seria em que medida a estrutura de descentralização do poder sendo posta em prática neste momento na RDC pode ter um impacto positivo nas situações financeiras das províncias e das Entidades Territoriais Descentralizadas.

⁵ Foi promulgado pelo presidente da república em março de 2015 e entrou em vigor em julho de 2015, a lei sobre a programação das novas províncias e das Entidades Territoriais Descentralizadas.

O objetivo geral a ser estudado nesse trabalho será avaliar a viabilidade financeira das províncias em 2015 após a execução do desmembramento e da descentralização, ressaltando a sustentabilidade fiscal ou não das províncias, e descrevendo e analisando todos os fatores internos e externos que limitariam o sucesso de tal reforma num país com renda baixa.

Esse objetivo geral pode ser subdividido em uma série de objetivos específicos, quais sejam:

1. Entender as reais motivações da proposta da descentralização no contexto político atual.
2. Testar a viabilidade financeira usando um conjunto de províncias com dados suficientes *vis à vis* das necessidades de recursos públicos.
3. Avaliar se a nova distribuição das receitas públicas entre o governo central, as províncias é equilibrada em relação às atribuições constitucionais de cada uma dessas entidades.

O interesse para esse tema surge do fato de que a nova página da história da RDC está fortemente ligada ao fortalecimento de paradigmas tais como democracia, descentralização e desenvolvimento. Um estudo sobre o modo como o governo central relaciona-se com os governos das províncias e das Entidades Territoriais Descentralizadas, no que se refere à repartição dos recursos públicos que atualmente não está sendo feita de maneira eficiente, poderia contribuir para o debate atual sobre o assunto.

Considerando que a finalidade básica da reforma, nesse período pré-eleitoral, parece ser mais uma disputa de poder entre grupos políticos, a reforma terá dificuldade para alocar de forma eficiente os recursos públicos e assim atingir os objetivos desejados.

Nossa investigação é feita a partir de dados secundários, e não primários. Dentre os tipos de dados secundários que vamos utilizar, além dos documentos públicos (Constituição, leis orgânicas), dos artigos, teses, dissertações e livros sobre o tema, vai ser usado também estatísticas oficiais para fazer um estudo empírico.

Contudo, será feito um estudo empírico no qual vamos usar e analisar os dados do Banco Central do Congo, do Ministério das Finanças, da Direção Geral dos Impostos (DGI), da Direção Geral das Receitas Administrativas, Judiciárias, Dominial e de Participações (DGRAD). A legislação e outros documentos oficiais nacionais foram na maioria dos casos levantados pela internet. Com base desses dados, este

estudo empírico examinará as contas públicas do governo nacional e das províncias, cujas províncias do Sud-Kivu e Kinshasa serão estudadas com maior atenção pelas análises contábeis horizontais e verticais. Além disso, será feita uma análise sobre a sustentabilidade das finanças públicas das províncias no ano 2015 e, finalmente, um exame do grau de centralização das receitas e despesas nacionais antes e depois da descentralização. Nota-se que uma descrição mais detalhada da metodologia empregada será feita no capítulo 4.

Os dados relativos às duas províncias foram levantados respetivamente na Direção Provincial de Mobilização e Enquadramento das Receitas no Sud-Kivu (DPMER) e na Direção Geral das receitas de Kinshasa (DGRK) em Kinshasa, mas também nas direções provinciais da DGI.

Para atingir o objetivo proposto, o trabalho foi dividido em cinco (5) capítulos. Além dessa introdução (1), o segundo capítulo (2) aborda a discussão sobre a concepção do termo descentralização e a sua evolução através do tempo. Sendo uma breve revisão sobre essa discussão, vamos problematizar sucintamente alguns dos seus “pressupostos” e efeitos sobre o desenvolvimento local, a democracia, a governança e a redução da pobreza. O terceiro capítulo (3) estudará o projeto de descentralização da RDC e as transformações institucionais que ela trouxe, realçando a brevemente a trajetória histórica da descentralização e da Constituição de 2006. O quarto capítulo (4) vai examinar a situação macroeconômica como um todo, observando a evolução dos principais indicadores macroeconômicos. Finalmente, o quinto capítulo (5) fará, no primeiro momento, uma análise empírica dos dados fiscais nacionais e das províncias pela ótica das análises vertical e horizontal. No segundo momento, será feito uma simulação das receitas e gastos das províncias e, logo a seguir, analisará a sustentabilidade fiscal das províncias e o grau de centralização dos recursos nacionais.

2 - A DESCENTRALIZAÇÃO: PROMESSAS E REALIDADES

No início da década de 1980, a descentralização aparece como a melhor forma de organização político-administrativa de um Estado. Ela é entendida como a transferência das competências e dos poderes públicos entre um órgão central para os órgãos não centrais ou periféricos de uma coletividade local (JÜTTING e AL,2005). Difundida nos países em desenvolvimento, principalmente pelas Instituições Financeiras Internacionais, a descentralização veio com promessas de trazer mais democracia, conciliação política nas diferentes escalas do poder, desenvolvimento local e uma melhoria nas condições de vida das populações (LITVACK, 2016). Mas veremos no decorrer do texto que a realidade não é necessariamente o que se esperava. A descentralização é objeto de uma abundante literatura, especialmente em ciências sociais e humanas, mas verifica-se uma ausência de consensos sobre os conceitos, os termos utilizados e os resultados esperados e verificados.

De maneira clara, como o trabalho trata da recente reforma descentralizadora, e particularmente, da descentralização fiscal e financeira na República Democrática do Congo - país em desenvolvimento que passou por um longo período de ditadura e de concentração de poder no nível central do governo, seguido de instabilidade política –, que foi iniciada pela redemocratização e fortemente impulsionada pela Constituição de 2006, entende-se que essa reforma não era um fim em si mesma, mas um meio para promover e aperfeiçoar o desenvolvimento e a governança local, a paz social, a democracia, a aproximação entre as populações e as autoridades locais, a eficiência dos serviços públicos, etc.. Por isso, este capítulo procura ressaltar a recente discussão teórica sobre a descentralização e problematizar alguns de seus “pressupostos” e efeitos sobre o desenvolvimento local, a democracia, a governança e a redução da pobreza, não com o intuito de achar um consenso, mas de evitar armadilhas e buscar elementos pertinentes capazes de impedir/favorecer que a reforma tenha resultados exitosos.

Nas seções seguintes, apresento em primeiro lugar uma breve revisão da literatura e a evolução da concepção de descentralização, pois com tempo ocorreram várias mudanças no que concerne, de um lado, a definição da descentralização, e por outro lado, as políticas de descentralização.

Em segundo lugar, analiso a relação entre a descentralização e o desempenho entre os governos e sua política, realçando os argumentos da visão a favor da relação virtuosa entre a descentralização, a democracia e a governança local, mas também as críticas a essa visão. Após, discuto o papel das Instituições Financeiras Internacionais (IFI) na formulação e na implementação das reformas descentralizadoras nos países em desenvolvimento e os resultados controversos obtidos.

No terceiro lugar, discuto a relação entre descentralização fiscal e desenvolvimento das comunidades locais, ressaltando os argumentos a favor da virtude da descentralização fiscal desenvolvidos pela vertente da eficiência alocativa, mas também as principais críticas a esse modelo e os resultados empíricos mostrando que não há evidência quantitativa clara até o momento sobre o impacto da descentralização fiscal sobre algumas variáveis econômicas e sociais das comunidades locais. No final, aponto o vínculo existente entre a descentralização e a redução da pobreza.

2.1 EVOLUÇÃO NA CONCEPÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO

As políticas de descentralização são apresentadas como uma das mais plausíveis soluções para desencadear o desenvolvimento local (VÉRON, 2007). A definição mais simples da descentralização, do modo geral, é a transferência de poderes do Estado nacional para os estados subnacionais e entidades locais (VÉRON, 2007). A importância de um tipo de organização do Estado descentralizado surge da observação de que as decisões emanadas das instâncias centralizadas não são capazes de melhorar as condições das coletividades locais por vários motivos, tais como a falta de conhecimento dos desejos reais das populações, concentração de recursos no nível central, perda de controle sobre o desempenho e a qualidade das políticas, etc.. Assim, a descentralização permitiria uma melhoria da eficiência e da responsabilidade das instituições públicas nacionais vis-à-vis das instituições locais, ou seja, ao lidar pessoalmente com seus negócios, as instituições locais seriam capazes de trazer resultados exitosos (VÉRON, 2007).

Nos países em desenvolvimento, em geral, e na África subsaariana, em particular, as experiências de descentralização apareceram, primeiramente, no período colonial. Implementadas principalmente pelos colonizadores franceses e

britânicos no século XIX, isso resultou na criação dos primeiros municípios (TOURE, 2009). No período pós-colonial, após uma breve experimentação no período anterior, a centralização foi reforçada pelo Estado pós-colonial a partir de 1960. Quase em todos os países do terceiro mundo, frente às exigências de coesão nacional, o tema da descentralização nascente perdeu sua importância nos anos posteriores às independências.

No caso da África subsaariana, a centralização foi uma herança do totalitarismo colonial porque o Estado pós-colonial africano foi construído a partir das influências das estruturas sociais e dos costumes existentes no momento da descolonização.

A partir da década de 1970, foi constatado um esgotamento desse modelo político-administrativo centralizado. Num contexto de fragilização e de falha do Estado centralizado, voltou a ser defendida a descentralização. Dessa vez, esse modo de administração do território foi uma resposta a uma primeira geração de reformas chamadas de Programas de Ajustamento Estrutural⁶ promovidas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) nos anos 1980.

A partir dessa década precitada também durante a década de 1990, há um certo consenso em torno de políticas descentralizadoras. A ideia embutida é de que um excesso de centralização ou uma autonomia absoluta das coletividades também seriam inadequadas e que deveria se estabelecer uma ótima colaboração entre os centros de decisões nacionais, estaduais e locais. Segundo ARRECTHE (1996), é preciso notar que um número expressivo de países em desenvolvimento implementou reformas institucionais, nesse período, promovendo transferência do poder político para os governos locais.

Antes de continuar, é preciso entender o que a literatura diz a respeito da descentralização. Uma das formas de se analisar a descentralização é verificando o seu conceito oposto, o de centralização da autoridade política no governo central. A centralização é quando a atividade do Estado é centralizada, ou seja, o poder

⁶ Os Programas de Ajustamento Estrutural são programas que têm por objetivo o saneamento da situação econômica de um país através de um conjunto de políticas que visam a correção dos desequilíbrios econômicos de grande porte tais como o déficit público, a dívida externa etc.

decisório e a gestão de políticas públicas pertencem a um órgão central. Isto é, a centralização significa uma concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” tais como os governos centrais, as agências centrais etc. A descentralização, por outro lado, é a repartição ou a distribuição das competências e dos poderes entre um órgão central e os órgãos não centrais ou periféricos de uma coletividade (ROIG, 1996)⁷.

Há uma certa divergência entre vários autores no que se refere à noção do que seria de fato um sistema centralizado ou descentralizado, e assim esses conceitos não podem ser observados de maneira dual porque é quase impossível encontrar essas formas em estado puro. Então, a noção de descentralização pode ser analisada em termo de diferentes graus e dimensões.

Apesar do número expressivo de estudos que utilizam as diferentes dimensões da descentralização, tais conceitos não são utilizados da mesma forma. Contudo, a principal distinção conceitual (a mais difundida pela literatura) é entre descentralização administrativa, fiscal e política (ver Tabela 1). Usaremos essa distinção porque é muito mais utilizada nos estudos da área.

⁷ Esse autor ressalta a tentativa original do professor Eisenmann para definir centralização e descentralização, sugerindo a adoção de um conceito intermediário que é a semi-descentralização. -“A semi-descentralização consistiria em fazer depender uma entrada em vigor das normas de uma dupla decisão livre, tomada de um lado pelo órgão nacional, e do outro lado pelo órgão descentralizado, de provocar ou de não a impedir” (ROIG,1996).

Tabela 1: Dimensões da descentralização

Classificações de descentralização	Descrição	Tipo de autonomia
Administrativa	É a transferência de responsabilidade da planejamento, do financiamento e da gestão ligada a certas funções do governo central e de seus órgãos para as Instancias subnacionais.	Gestão
Fiscal	Refere-se ao recebimento de diferentes atribuições pelas autoridades locais tais como o poder de decidir, de administrar e de gerenciar seus recursos (próprios e/ou transferidos)	Recursos
Política	Refere-se às diferentes formas de representação dos interesses locais em instâncias locais, não se tratando exclusivamente da existência de governos eleitos	Autoridade

Fonte: elaboração própria

1) O primeiro tipo é chamado de descentralização administrativa que é a transferência de responsabilidade da planificação, do financiamento e da gestão⁸ ligada a certas funções do governo central e de seus órgãos para as instâncias subnacionais (LITVACK, 2004). Para esse tipo de descentralização alocam-se uma proporção maior de autonomia de gestão administrativa em níveis não centrais do governo. No entanto, essa transferência de gestão pode, na maioria dos casos, não significar que os governos subnacionais tenham liberdade de decidir onde e de que

⁸ É preciso lembrar que há diferentes conceituações a depender do autor, mas que um elemento central em todas elas é a noção de ter autonomia de gestão de políticas (o que não necessariamente equivale a autonomia decisória)

forma vão realizar seus gastos. Essa conceituação específica da dimensão administrativa é diferente da dimensão fiscal porque essa última refere-se apenas a alocação de “(...) uma proporção maior de recursos fiscais em outros níveis de governo que não o central” (idem) e não estão, portanto, conceitualmente associados com autonomia decisória (GOMES, 2010).

2) O segundo tipo é relativo à ideia de que os governos subnacionais detenham autonomia financeira. Normalmente, essa autonomia decisória está associada ao conceito de devolução. A descentralização fiscal e financeira refere-se ao recebimento de diferentes atribuições pelas autoridades locais tais como o poder de decidir, de administrar e de gerenciar seus recursos fiscais (seja por arrecadação própria ou por transferência de outros entes governamentais), prerrogativas que antes dependiam do governo central. No entanto, várias medidas vão sendo criadas para calcular o grau de descentralização fiscal de um país. Essa dimensão será melhor aprofundada no próximo capítulo.

3) O terceiro tipo é sobre a descentralização política. Nesse caso, o poder central passa a compartilhar a autoridade política com outras localidades e, estas passam a deter autonomia política, ainda que possa haver diferentes graus. A democracia é muitas vezes associada à descentralização porque considera-se que a eleição dos dirigentes locais constitui uma garantia da autonomia dessas instituições. Os defensores da descentralização política baseiam-se na hipótese que as decisões tomadas mais próximas dos cidadãos são melhores e respondem aos desejos deles, e que de a descentralização permitiria estimular isto já que decisões tomadas na escala local seriam mais eficazes que aquelas ditadas pelas autoridades políticas no nível nacional (LITVACK, 2016). Esse autor acrescenta a ideia de que, de um lado, essa descentralização permitiria aos eleitores de ter um conhecimento melhor dos seus representantes locais e, do outro lado, a esses últimos de saber nitidamente as necessidades e as aspirações dos eleitores.

No modelo de SCHNEIDER (2003, p.18; *apud* GOMES,2010), a descentralização política refere-se às diferentes formas de representação dos interesses locais em instâncias locais, não se tratando exclusivamente da existência de governos eleitos porque as funções políticas são descentralizadas quando os canais de participação e contestação local têm uma influência sobre as decisões

expressas nas finanças públicas. Assim, considera-se que, embora esse tipo de representação ainda que não tenha o mesmo grau de autonomia política que uma eleição direta feita pela população local, é uma forma de descentralização.

É preciso remarcar também que há um intenso debate entre os que estudam e analisam esses conceitos no que tange à adoção de indicadores que reflitam o nível de descentralização de um país. Várias propostas foram feitas no sentido de determinar metodologias classificatórias capazes de identificar e ordenar os graus de descentralização de forma a exprimir de maneira clara os conceitos. É por isso que alguns países são classificados em diferentes graus de descentralização a depender da metodologia de classificação adotada (GOMES, 2010).

Depois da breve discussão sobre as três dimensões da descentralização e a falta de consenso em relação aos graus de descentralização, é preciso ressaltar que a evolução desse debate levou autores a pensarem que uma categoria útil seria a de “autonomia decisória”, isto é, quem detém o poder de decidir e pode decidir o que. Existe uma distinção conceitual no que tange a autonomia decisória, com base em análises comparadas desenvolvidas recentemente pela literatura. Os estudos ressaltam que pode haver consequências analíticas, caso diferentes dimensões da descentralização sejam tomadas como equivalentes. Essa distinção conceitual merece, no entanto, ser exposta rapidamente nesse trabalho, pois permite uma interpretação distinta dos mecanismos de funcionamento de um Estado.

Esta distinção corresponde à diferença entre a descentralização de competências (*policy-making*) e a descentralização da autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*). Esta distinção parece ser muito interessante quando examina-se as relações verticais do poder sobre produção de políticas públicas. A ideia embutida é que os governos locais podem receber atribuições ou competências do governo central sem sequer poder decidir sobre a execução das políticas que lhe são atribuídas. ARRETCHE, VAZQUEZ e GOMES (2012) afirmam que por mais que os governos locais sejam eleitos também diretamente, suas decisões sobre políticas públicas podem estar afetadas por outros mecanismos institucionais.

Para entender melhor o que foi dito, o caso brasileiro explicaria melhor esse argumento porque o Brasil é considerado como um país altamente descentralizado

em termos fiscais, tanto em relação ao montante das receitas atribuídas aos governos subnacionais quanto às somas gastas (GARMAN *et al.*, 2001; AFONSO e ARAÚJO, 2006 *apud* GOMES, 2012). Além dos seus recursos próprios, os governos subnacionais e os municípios recebem também transferências intergovernamentais estabelecidas na Constituição de 1988. A participação das transferências às receitas totais dos municípios foi de 65% em 2004, enquanto aos governos subnacionais foi de 23% ilustrando a dependência dos municípios brasileiros. Porém, o elevado grau de descentralização fiscal no Brasil (em comparação a outros países) não equivale à autonomia de decisão sobre a alocação de todos os recursos locais (GOMES, 2012), pois a autonomia decisória é afetada pelo sistema de regulação estabelecido pelo governo central e também pela Constituição (1988) que, no final, pode implicar limitações à autonomia dos governos subnacionais.

Antes de continuar vendo como evoluiu o debate sobre essa conceituação, devemos entender que as três dimensões destacadas acima são, geralmente, encontradas em forma de combinações e não de maneira binária. Pode ser observado num país, por exemplo, a combinação de mais descentralização fiscal e administrativa, e menos descentralização política. Em outras palavras, a descentralização em uma dimensão não necessariamente significa descentralização nas outras dimensões. O que torna mais complexa ainda essa classificação é o fato de que descentralização não necessariamente equivale a autonomia decisória, como discutido acima.

A defesa dessa forma de organização das atividades de um Estado não se deu de um dia para o outro. Na realidade foi um processo complexo, no qual correntes de origens políticas distintas defenderam esta forma de gestão dos assuntos do Estado. É claro que reformas dessa magnitude devem passar por inúmeras etapas. Para chegar até a descentralização no senso estrito como conhecida, realizaram-se diferentes estratégias. Uma das tendências é a desconcentração que é principalmente administrativa (BONNAL, 2016).

A desconcentração pode ser definida como uma transferência das execuções de decisão ao nível local, ou seja, a responsabilidade de execuções dos serviços para unidades descentralizadas, ainda que as decisões permaneçam sendo tomadas pelo governo central. Neste caso, o argumento é que o gerenciamento local

(em oposição ao central) é mais eficiente e efetivo. Isso de fato melhoraria a qualidade dos serviços. Mas os governos locais permanecem sem decisão e, portanto, não têm como “atender totalmente as necessidades locais”, pois a decisão não é local.

No entanto, as políticas de desconcentração apresentaram seus limites num contexto mundial de mudanças. A emergência das teses neoliberais, que tomam o mercado como exemplo de um sistema eficiente e descentralizado, e da democracia associadas aos desejos dos governos de superar seus limites favoreceram um certo consenso em torno das reformas descentralizadas. Então, a descentralização consistiria numa transferência das funções, dos recursos, e do poder de decisões aos governos locais. Essas últimas exerceriam esse poder através dos governos e das organizações representativas locais.

A expansão do neoliberalismo político e das suas ideias, reclamando maior proteção da liberdade e dos direitos dos indivíduos, e menor intervenção governamental, associou diretamente o centralismo à ausência de democracia. A centralização do poder de decisão foi ligada à falta de eficácia das políticas públicas, mas também à ausência de transparência e de controle das decisões tomadas no centro. Então, a descentralização passou a ser considerada como não somente a única alternativa viável para promover o desenvolvimento local, mas também como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas (VÉRON, 2007).

A descentralização dos serviços públicos, no ambiente mais democrático, fortaleceria e consolidaria a democracia, mas também seria mais eficiente, e conseqüentemente levaria a melhorias das condições de vida das populações locais. Além disso, aumentaria o poder de controle dos eleitores sobre seus respectivos governos locais e assim reduziria o uso dos recursos públicos para fins clientelistas.

Entretanto, quinze ou vinte anos depois da implementação dessas reformas, o consenso não se sustentou do ponto de vista dos seus argumentos, mas também empiricamente. ARRETCHE (1996) argumenta que em relação à democracia, por um lado, não se pode concluir que a descentralização é uma condição necessária à democracia, pois a realização das ideias democráticas depende menos da escala ou nível do governo em que são encarregados a gestão dos recursos ou as tomadas de decisões, mas pela natureza e a concretização dos princípios democráticos das

instituições políticas. A autora insiste no fato de que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não é o único elemento de aprofundamento da democracia, mas é necessário que se construam instituições que apresentem uma natureza e as formas de funcionamento compatíveis com os princípios democráticos que guiam os resultados que se esperam atingir.

Para acentuar seu argumento, a autora ressalta o caso de dois países, a França e a Espanha para ilustrar as relações entre a descentralização e democracia. Ambos os países adotaram programas de reforma do Estado em 1978 e 1982, respectivamente. Embora a descentralização seja entendida nos dois casos como um fator de democratização do sistema político, sua implementação apresentou resultados diferentes, dada as características de cada país.

Na Espanha, país --onde combinaram-se historicamente centralismo, autoritarismo e questão regional--, mudou-se o regime de político (passando da ditadura para democracia), foi reorganizada a estrutura do Estado (rearranjo das relações intergovernamentais), foi distribuído efetivamente o poder político com traços federativos, e finalmente aumentou-se os recursos institucionais e administrativos nas mãos das elites regionais. A Constituição de 1978 introduziu um modelo de autonomia que foi além de uma simples descentralização administrativa, isto é, uma descentralização radical. A estrutura político-administrativa estabelecida foi o resultado de uma oposição forte e histórica contra o regime ditatorial e centralizado de Franco, e produziu uma forte associação entre democracia e regionalismo.

No caso francês, de início já, pode-se dizer que não se produziu o conflito histórico evocado no caso espanhol. A estrutura político administrativa francesa era, além de centralizada, considerada eficaz. A descentralização dessa estrutura consolidou formas de cooperação integradora entre os funcionários do governo central e os eleitos na escala local. Comparada ao caso espanhol, a descentralização francesa foi tímida, pois o “Estado central conserva integralmente seu poder de legislar e regulamentar nos domínios que são de competência das coletividades territoriais” (D’ARCY & BAENA DEL ALCAZAR; 1986:177 *apud* ARRETICHE,1996). Além disso, não foi identificada uma relação histórica de convivência entre o centralismo, autoritarismo e fortalecimento de tendências separatistas como visto no

caso espanhol, mas produziu-se na França uma associação entre unidade nacional, centralismo e integração do governo central e elites nacionais.

Assim, o caso francês não indicou uma associação entre o centralismo e o autoritarismo, pois as demandas em favor da descentralização, emanadas das elites políticas regionais, reclamavam uma radicalização da descentralização e não por exemplo o fim de uma ditadura ou de uma repartição do poder político no nível local e nacional. A associação entre o centralismo e o autoritarismo e, posteriormente, entre democracia e descentralização, então, é unicamente fruto das circunstâncias históricas da Espanha onde existia uma luta no campo político pelo grau de controle das elites políticas regionais sobre as locais e do grau de integração com as elites políticas nacionais. ARRETCHÉ (1996) conclui que somente uma pesquisa incorporando inúmeros casos de países pode melhor estabelecer qual das duas associações tem maior peso explicativo, pois como falado anteriormente não é o grau de descentralização que define (e nem garante) uma democracia. Para esta, há outros fatores institucionais mais importantes.

Além disso, ARRETCHÉ (1996) tenta mostrar que o processo histórico da formação das ideias e do discurso político, e também a maneira pela qual as elites se posicionaram no interior dessas instituições, conseguem explicar melhor as reformas descentralizadoras. Isto é, a análise dos processos políticos no interior dos contextos nacionais de cada país parece ser um aspecto relevante para se compreender a adoção de reformas descentralizadoras, ainda que fatores externos (e o contexto internacional) tendam também a influenciar as decisões domésticas.

Por outro lado, não há como afirmar que a descentralização das políticas públicas aumentaria o controle dos eleitos pelos eleitores de modo automático e assim reduziria a apropriação privada dos recursos públicos. Neste caso, o clientelismo existente dentro das esferas governamentais pode ser melhor entendido pela natureza das relações entre burocracias públicas, ou seja, as instituições e as verdadeiras possibilidades de fiscalização dos eleitores vis-à-vis as ações do governo do que da escala de prestação de serviço.

Em suma, uma definição mínima de descentralização é a repartição ou a distribuição das competências e dos poderes entre um órgão central e os órgãos não centrais ou periféricos de uma coletividade. Entendemos claramente que a

centralização e a descentralização são noções que não podem ser observados de maneira dual, e que o conceito de descentralização deve ser analisado a partir de suas diferentes dimensões, pois é quase impossível encontrar casos em estado puro. Além disso, o debate sobre as virtudes da descentralização evoluiu bastante, pois foi demonstrado pelos estudos empíricos que descentralizar somente o poder, a escala das decisões políticas e as competências não é suficiente, isto é, outros elementos institucionais devem ser incorporados na análise dos efeitos de sistemas descentralizados e o resultado do desenvolvimento.

2.2 RELAÇÃO ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E O DESEMPENHO DOS GOVERNOS E DE SUAS POLÍTICAS

O debate sobre a relação virtuosa entre descentralização e desempenho dos governos é sem dúvida o calcanhar de Aquiles no âmbito dos estudos sobre descentralização. Do ponto de vista empírico, não há um consenso que comprovaria de maneira clara essa relação.

Em geral, as políticas descentralizadoras e, em particular, a política de descentralização fiscal teriam por objetivos promover a eficácia e a eficiência na provisão dos serviços públicos no nível local, o crescimento econômico local, a redução da pobreza e o desenvolvimento durável (BOKO, 2008). Para alcançar esses objetivos, deve existir uma parceria entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil.

Contudo, no que tange à relação entre a descentralização fiscal e o crescimento econômico (GOMES, 2010), não está muito claro e de fato é difícil concluir, que na provisão dos serviços públicos, os governos locais seriam mais eficientes e eficazes em alocar recursos do que o governo central.

No entanto, por conta de uma falta de consenso permaneceu em termos acadêmicos as ideias de que o fornecimento a partir dos governos locais de alguns serviços públicos pode não somente aproximar os tomadores locais de decisão dos cidadãos, como também gerar efeitos positivos para as populações locais. Nessa seção, analiso primeiramente a relação entre a descentralização, a democracia e a governança local. Em seguida, apresento o ponto de vista das Instituições Financeiras Internacionais (IFI) que influenciaram bastante a implementação das

reformas descentralizadoras, mas também suas sugestões após o fracasso que tiveram essas últimas em países em desenvolvimento.

2.2.1 A descentralização, a democracia e a governança

Essa seção discute-se sobre a relação de causalidade entre as reformas descentralizadoras, o desenho institucional e o resultado das políticas. A ênfase é dada aos argumentos sobre as virtudes da descentralização, ressaltando três elementos capazes, segundo seus defensores, de melhorar a democracia e o desempenho dos governos subnacionais, mas no final ressalto algumas críticas pertinentes.

Primeiramente, essa reforma político-institucional é apontada pelos seus defensores como capaz de aprofundar a democracia local e melhorar o desempenho do governo, por conta do aumento da participação das populações locais. TOURE (2009) ressalta que esse pressuposto é sobretudo defendido pelos teóricos políticos da “boa governança”, aqueles que consideram que a descentralização como uma reforma que reforça ainda mais a democracia na escala local. Esse argumento se baseia na ideia segundo a qual a reforma vai democratizar ainda mais a ação pública aproximando os cidadãos das instâncias locais. Essa aproximação que, ausente num sistema centralizado, implica o acesso fácil à informação pelas populações e o controle destas no uso e aplicação dos recursos públicos.

Diversos autores apoiam a ideia de que um bom desempenho dos governos passaria necessariamente pela garantia de que as comunidades locais seriam inseridas no processo de decisão, sendo elas mais participativas, e que os governos subnacionais teriam que prestar conta das suas ações. BOKO (2008) afirma que o reforço de uma política descentralizadora passa necessariamente pela abordagem participativa, ou seja, todas as camadas socioeconômicas locais devem participar no processo de tomada de decisão. A sustentabilidade desse processo exige a participação e aprovação efetiva pelas populações.

O segundo elemento importante, refere-se à transparência na comunicação e na gestão financeira das entidades subnacionais, por parte das autoridades locais. Deste fato, precisamos repetir aqui alguns princípios básicos da descentralização que são: a alocação eficiente dos recursos, a equidade, a transparência, a

imputabilidade, a motivação e a sanção (BOKO, 2008). A criação de instituições capazes de garantir os direitos da sociedade e comprometidas em garantir mais responsividade dos governos, seria decisiva para alcançar bom desempenho dos governos. Por isso, deve ter um sistema “de prestação de conta que se baseia sobre uma informação pública transparente permitindo assim que a comunidade possa controlar o desempenho da administração local e de reagir frente a essa atuação – afim de encorajar os políticos e administradores a ser mais sensíveis às suas preferências” (LITVACK, 2004).

O comportamento e a atitude das autoridades e dos agentes implicados na descentralização são cruciais e a gestão das finanças locais deve ser feita de maneira transparente. As autoridades locais e os agentes de execução da política devem prestar contas às populações que eles servem. Isso implica que as disposições devem ser tomadas para incentivar a excelência no trabalho desses agentes através dos mecanismos de avaliação, mas em caso de fraude e corrupção, é preciso que haja sanções para manter a credibilidade do processo de descentralização (BOKO, 2008).

O terceiro elemento, e não menos importante, refere-se aos bons efeitos sobre o desempenho dos governos locais que a ótima colaboração entre os políticos e as burocracias locais traria. Essa interpretação tenta discernir alguns aspectos relevantes que caracterizariam e definiriam o bom desempenho dos governos locais, em termos qualitativos. Para compreender melhor essa abordagem e para chegar em resultados exitosos de políticas adotadas após reformas de descentralização, é preciso entender o comportamento ou a interação entre os atores locais. Deste fato, o desempenho das administrações locais seria melhor explicado pela relação entre os atores políticos e a burocracia local, no que tange às suas capacidades de interagir.

Essa interpretação parte do pressuposto de que as relações entre os líderes políticos locais, que são considerados como os principais atores das reformas de gestão, e as burocracias locais deveriam ser horizontais e não verticais do tipo “*top-*

*down*⁹. As lideranças locais, nesse caso, deveriam ter a capacidade de criar um clima de confiança, mas também motivar as burocracias locais (BARRET, 2004; *apud* GOMES, 2010). A ideia é de que, em vez de estabelecer apenas mecanismos institucionais de controle das burocracias locais, seria de fato relevante implementar uma reforma de gestão na qual haveria um consenso entre os políticos e os burocratas locais. A ideia embutida é de que as lideranças locais, a partir de um desenho institucional integrador, dariam apoio e motivação às burocracias de modo a mobilizá-las para a implementação das reformas descentralizadoras na localidade.

Entretanto, é preciso identificar alguns problemas que impediriam a eficácia e eficiência das políticas decorrentes de instituições fracas e pouco comprometidas, como é o caso nos países em desenvolvimento. Dentro deles, foram destacados três: as disparidades regionais, a baixa responsividade dos governos e o incentivo ao seu comportamento fiscal irresponsável. As políticas de descentralização podem encontrar estruturas políticas, socioculturais e econômicas locais preestabelecidas e elas não desaparecem de um dia para o outro (TOURE, 2009). Isso significa que por conta das características peculiares de cada organização local, as políticas de descentralização não necessariamente irão produzir resultados exitosos, pois há outros fatores que podem anular por completo a relação teoricamente virtuosa entre descentralização e desempenho. Por exemplo, o Mali não teve resultados exitosos na sua primeira experiência de descentralização, por conta não somente da falta de vontade política e do mau entendimento das políticas descentralizadoras pelas populações, mas também pelas considerações étnicas, históricas e sociais (JEROME e IDELMAN, 2010)

Além disso, o fracasso de uma política descentralizadora pode ser também atribuído aos fatores de ordem local e micro, tais como falta de comunicação efetiva entre os líderes responsáveis pela formulação da política e os atores encarregados para prestação de serviços.

⁹As proposições de “*top-down*” são baseadas na ideia de que os políticos não cooperam com as burocracias locais, mas eles efetuam somente um controle das burocracias responsáveis pela implementação de uma política.

2.2.2 A descentralização vista pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI)

Reformas descentralizadoras foram durante muito tempo inseridas como uma das políticas preconizadas pelas Instituições Financeiras Internacionais(IFI) que seriam a solução para uma maior eficiência dos governos, promovendo uma aproximação entre a população e os dirigentes, e permitindo também um melhor acesso das populações aos serviços.

A partir da década de 1980, começaram a aparecer publicações emanadas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os intelectuais que trabalhavam nessas instituições defendiam a tese segundo a qual o excesso centralização seria a causa do péssimo desempenho de certos estados (TOURE, 2009). Suas publicações baseavam-se sobre a problemática institucional focalizada sobre os desafios formais da descentralização.

A defesa de um novo paradigma pode ser justificada pela pertinência das teorias normativas e pela oportunidade de iniciar reformas institucionais nos países em desenvolvimento, inspirando-se dos exemplos dos países desenvolvidos que tiveram resultados exitosos na aplicação dessas políticas.

Durante a década de 1990, a descentralização ganhou destaque como um objetivo esperado ou uma atividade pragmática real que foi a consequência de dois movimentos que afetaram os estados africanos. O primeiro, ocorrendo na década de 1980, foi a implementação do programa de ajuste estrutural que tinha por intuito reformar os setores públicos menos eficientes, enquanto o segundo foi a onda de manifestações para a defesa de um Estado mais democrático (NDEGWA, 2003).

No continente africano, a descentralização foi uma junção, ou seja, um encontro com dois sentidos: uma aspiração interna e as ideologias externas. Jerome e Idelman (2010) defendem que a descentralização foi, geralmente, concebida como uma resposta dada por diferentes atores da sociedade com expectativas múltiplas.

De um lado, os autores Jerome e Idelman (2010) ressaltam que essas expectativas representavam frequentemente o desejo das populações africanas que, depois de três décadas com péssimo desempenho econômico, aspiravam às melhores condições de vida. Uma elite urbana aspirando mais democracia, liberdade, multipartidarismo, descentralização, etc. Enquanto a população rural

acreditando que a descentralização significa “menos Estado” e a volta para o modo de gestão dirigido pelas autoridades tradicionais (JEROME e IDELMAN, 2010). Além disso, é preciso salientar que alguns países estavam procurando, dado a falha percebida de uma administração centralizada, um modo de gestão alternativo e mais eficiente.

Ao mesmo tempo, as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) promoviam a necessidade para os Estados africanos de implementarem políticas liberalizantes. As reformas de descentralização eram vistas como umas das medidas recomendadas por esses organismos internacionais. NDEGWA (2003) afirma que como em outras partes do mundo em desenvolvimento, a liberalização política (democracia) e econômica abriu possibilidades de pedidos em torno de uma maior descentralização nos países em desenvolvimento.

Além disso, NDEGWA (2003) acrescenta dizendo: “*Major development donors have also pushed decentralization as a pathway to improving governance and service delivery in developing countries*”. Esse argumento é reforçado por JEROME e IDELMAN (2010) apontando que, a partir de 1990, a França condicionou em princípio sua ajuda à África ao estabelecimento da democracia e o Banco Mundial condicionou claramente seus empréstimos à implementação da descentralização como modo de organização político-administrativo.

No entanto, frente ao fracasso das políticas descentralizadoras em alguns países, principalmente nos países em desenvolvimento, as Instituições Financeiras Internacionais (IFI), em geral, e o Banco Mundial passaram a inserir nas suas proposições a importância de ter instituições fortes.

As controvérsias nos resultados esperados após reformas de descentralização passam a ser atribuídas ao desenho institucional inapropriado. A reforma de descentralização deve ser seguida pelos aspectos citados por LITVACK, AHMAD e BIRD (1998, *apud* GOMES, 2010):

A importância de definições claras sobre qual nível de governo é responsável pelo financiamento e provisão do serviço e um marco regulatório que contenha limites ao endividamento subnacional e incentivos para aumentar a eficiência da arrecadação própria, ou seja, diminuir a dependência das transferências intergovernamentais.

Duas razões explicariam essa mudança de interpretação (GOMES, 2010), a primeira é a constatação de que reformas de descentralização sem desenhos

institucionais apropriados poderiam trazer efeitos perversos para as comunidades locais, isto é, ao contrário do originalmente preconizado pelos defensores da descentralização. A segunda é o reconhecimento do papel do governo central que seria o principal agente encarregado de formular e viabilizar as reformas.

2.3. A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL, O DESENVOLVIMENTO LOCAL E A REDUÇÃO DA POBREZA

2.3.1 A descentralização fiscal e o desenvolvimento local

Essa dimensão de descentralização refere-se à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado. Ela é considerada pelos seus defensores como dimensão suficiente e de fato necessária para produzir a eficácia e eficiência governamental. A ideia é que a autonomia na gestão dos seus recursos financeiros pelos governos locais permitiria mais eficácia e eficiência do Estado na provisão dos serviços públicos.

Nas últimas décadas, observou-se várias extensões da teoria tradicional chamada de *fiscal federalism* ou *the organization of intergovernmental fiscal relations* desenvolvida primeiramente por Oates em 1972 (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011). Oates desenvolveu um teorema de descentralização ressaltando o papel das preferências dos cidadãos para melhoria na provisão dos serviços públicos locais. O argumento central é que quando há presença de diversas preferências e necessidades, a prestação de serviços públicos no nível local vai levar a um aumento do bem-estar dos cidadãos, pois os governos locais levariam em conta as informações locais e teriam maior flexibilidade de atendimento das reais preferências e necessidades das populações. Em outras palavras, a descentralização fiscal poderia produzir eficiência alocativa máxima em comparação ao governo central.

A segunda geração é composta pelas teorias econômicas da gestão da eficiência, a descentralização permite a melhoria do desempenho dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Em particular, a corrente analítica conhecida como "*Public Choice*" argumenta que a descentralização otimiza o bem-estar das comunidades locais por conta de um acesso mais fácil aos serviços públicos de base (TOURE, 2009). A ideia central dessa teoria, realçada por TOURE (2009), é de que existe uma concorrência entre as autoridades públicas locais para oferecer melhores serviços e atrair mais eleitores, sabendo que os mesmos são os contribuintes, e elas

se comportam da melhor forma possível para aumentar o bem-estar dos seus eleitores.

A descentralização do sistema de financiamento dos bens públicos locais é percebida como uma reforma eficaz para melhorar as condições de vida e suprir os desejos dos cidadãos. Além disso, a descentralização pode permitir também ao governo nacional diminuir os custos e atingir os objetivos pelos quais foi decidido implementar tal reforma que são: a eficiência, a eficácia e equidade na desagregação da gestão dos serviços públicos. Assim, TOURE (2009) conclui que a partir dos conhecimentos e da disponibilidade dos recursos na esfera local, os agentes locais são mais motivados para mobilizar esses últimos a favor do desenvolvimento local.

GOMES (2010) ressalta os modelos teóricos que argumentam a favor da superioridade da descentralização fiscal em comparação aos sistemas centralizados no governo central. Destes modelos, podemos distinguir dois relevantes tipos de argumentos.

O primeiro é inspirado nos fundamentos analíticos da microeconomia e da noção de equilíbrio de mercado, tentando encontrar qual nível de Estado é responsável por promover melhor alocação dos serviços, ou seja, qual escala de governo ao se tornar responsável pela provisão dos serviços, produziria o máximo de eficiência em termos de alocação dos recursos do Estado. Isto parte do pressuposto do modelo de equilíbrio do mercado, segundo o qual num ambiente de “livre concorrência” entre as coletividades locais, a provisão dos bens públicos para as comunidades seria feita com maior eficiência.

A liberdade de acomodar os desejos e as preferências dos cidadãos às políticas e serviços públicos, mas também a decisão sobre qual deve ser o nível de taxa local, seriam os fatores chaves para uma alocação eficiente (OATES, 1999; TIEBOUT, 1956; BRENNAN e BUCHANAN, 1980; BRETTON, 1996; MUSGRAVE, 1983; HUNTER e SHAH, 1998; *apud* GOMES, 2010)¹⁰.

¹⁰ OATES, W.E. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, n.3, september, pp. pp. 1120-1149, 1999.-BRENNAN, G. e BUCHANAN, J. M. The power of Tax. Cambridge : Cambridge University Press.-BRETTON, A. (1996). *Competitive Governments*. Cambridge : Cambridge University Press, 1980.
-MUSGRAVE, R. A. *Who should Tax, Where, and What?* In: C. McLURE, Tax assignment in federal Countries. Camberra : Centre for Research on Federal Financial Relations, Australia National University, 1983.
-HUNTER, J., e SHAH, A. *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. The World Bank. Policy Research Working Paper 1894, 1998.

O segundo argumento parte do pressuposto de que o governo nacional deve se limitar no seu papel de coordenador das ações governamentais no nível nacional. A aproximação entre as autoridades locais e suas populações possibilitaria aos governos locais que soubessem os níveis ótimos de taxação e as preferências dos cidadãos (OATES, 1999, *apud* GOMES, 2010). Deste fato, o governo central não teria condições para alocar os recursos com eficiência nas jurisdições locais e, conseqüentemente ele deveria se preocupar somente com políticas de interesse nacional.

O economista americano Charles Tiebout foi o primeiro a desenvolver esse argumento a partir do arsenal analítico da escolha racional em que as preferências dos cidadãos são elementos explicativos centrais. Em seu célebre artigo de 1956, Tiebout afirma que as preferências das populações somente podem ser conhecidas em nível local em que os governos locais ofertam diferentes tipos de serviços e aguardam a vinda dos cidadãos. Para ilustrar melhor seu argumento, dá esse exemplo:

Consider for a moment the case of the city resident about to move to the sub-urbs. What variables will influence his choice of a municipality? If he has children, a high level of expenditures on schools may be important. Another person may prefer a community with a municipal golf course. The availability and quality of such facilities and services as beaches, parks, police protection, roads, and parking facilities will enter into the decision-making process. Of course, non-economic variables will also be considered, but this is of no concern at this point. (TIEBOUT, 1956)

Embora seja original, o modelo leva em conta algumas hipóteses irrealistas, entre elas, e não a menos importante, considera que os consumer-voters têm mobilidade total (não existe restrições à mobilidade dos cidadãos) e vão se mudar pelas comunidades em que seus padrões de preferencias são mais satisfeitos (TIEBOUT, 1956).

No entanto, ao escolher onde morar assume-se pelo autor que os cidadãos revelam preferências individuais optando por políticas e serviços locais disponibilizados no nível local. Conclui-se que a oferta de serviços públicos e a taxaço oferecida pelos governos central e local são diferentes, pois o governo central nem sequer conseguiria fazer ajustes locais de tal magnitude. Assim, a eficiência alocativa   derivada da liberdade que os governos subnacionais têm de taxar e alocar recursos.

Precisa-se lembrar que a descentraliza o fiscal e financeira não deveria implicar o abandono dos governos locais pelo governo central. No curto prazo, uma reforma desse tipo necessitaria que o governo central acompanhasse os governos locais com medidas capazes de reforçar as capacidades, forma es e subven es. Com isso, o intuito   que no longo prazo, os governos locais tenham maior autonomia financeira e estejam capazes de se desenvolver.

Entretanto, esses modelos teóricos não são livres de críticas. GOMES (2010) ressalta que, em primeiro lugar, não há como encontrar um equilíbrio ótimo quando se trata das decisões políticas, pois essas últimas dependem de elementos políticos importantes que não foram incorporados nos modelos, tais como o papel das burocracias e a verdadeira motiva o dos políticos locais, a apropria o pelas elites locais no processo de decisão, e finalmente os consensos políticos possíveis de ser alcançados em cada histórico de uma na o.

Em segundo lugar, esse modelo de Estado geraria desigualdades do nível de bem-estar das comunidades locais por conta da sua heterogeneidade na capacidade de provisão de serviços, mas também seria incapaz de promover políticas eficientes, pois tendo diferentes capacidades para atender às aspira es das popula es locais.

Ao entender as limita es desses modelos,   preciso compreender também que esse último argumento seria central no nosso estudo porque questionaria a capacidade da descentraliza o para resolver o problema da pobreza, pois num cenário imaginário de total descentraliza o e autonomia, os governos locais que não têm capacidades locais (não tem dinheiro, não tem gestor capacitado, não tem nenhuma infraestrutura etc.) não conseguirão implementar políticas para resolver o problema da pobreza (adicione-se a isto o fato de que as situa es de pobreza são

normalmente cumulativas, isto é, os locais com muitos pobres tendem a ser locais de baixa capacidade de arrecadação de impostos locais). Essa discussão será discutida com clareza na seção que trata dessa relação mais à frente.

No entanto, do ponto de vista prático, até agora é muito difícil ter evidência clara sobre o impacto da descentralização porque é muito difícil isolar seu efeito de outros processos (por exemplo: democratização) ocorrendo na sociedade e as mudanças institucionais no setor público. No entanto, MARTINEZ-VAZQUEZ (2011) realça alguns impactos da descentralização fiscal sobre as variáveis econômicas, sociais e fiscais dos quais serão apresentados somente três.

O primeiro impacto da descentralização seria sobre a educação. A descentralização apresentou resultados positivos sobre o setor educacional em alguns países tais como, a Bolívia em que a reforma possibilitou maior oferecimento de investimentos e serviços públicos responsivos às necessidades das populações locais (FARGUET, 2004 *apud* MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011), a Indonésia onde taxas gerais e de alfabetização de mulheres e anos de escolaridade progrediram depois da implementação da reforma (SIMATUPANG, 2009; QIBTHIYYAH, 2008 *apud* MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011). O grau de descentralização apresentou relação positiva com os níveis de escolaridade na Suíça (BARANKAY e LOCKWOOD, 2007 *apud* MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011) e permitiu maior número de matrícula nas escolas públicas (FAGUET e SÁNCHEZ, 2006 *Apud* MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011).

No segundo caso, o impacto da descentralização sobre a saúde apresentou resultados controversos. Os resultados da descentralização dos gastos foram positivos sobre a saúde em países como, por exemplo, a Argentina, onde as receitas na mão das autoridades locais tiveram impactos favoráveis sobre mortalidade infantil que foi reduzida, mas tiveram resultados negativos em outros (HABIBI et al., 2003 *apud* MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011). Ao contrário do que foi visto anteriormente, essa relação foi negativa, em outros casos, aumentando as disparidades regionais em despesas de saúde devido a ausência de mecanismo de redistribuições de riqueza entre para os pobres (ROBALINO, PICAZO, e VOETBERG, 2001 *Apud* MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2011).

O terceiro impacto apresentou evidências relativas também no que tange aos outros serviços. Resultados positivos foram encontrados em Porto Alegre (Brasil)

onde por conta da maior participação dos cidadãos no orçamento municipal, a oferta de água e esgoto aumentou significativamente (SANTOS, 2005 Apud MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011). O mesmo foi visto na República da Coreia onde aumentou-se a eficiência em sistemas de irrigação nas coletividades descentralizadas, enquanto na Índia reparou-se uma ineficiência na oferta desse serviço centralizado (WADE, 1998 apud MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011).

A descentralização fiscal pode produzir efeitos positivos e negativos também no que se refere ao crescimento econômico. O efeito positivo poderia ser visto diretamente porque autonomia fiscal seria associada positivamente a maior produto *per capita* e elevadas taxas de crescimento no estado estacionário, mas também poderia afetar o crescimento indiretamente a partir de seu impacto sobre outras variáveis da economia, isto é, impactar na estabilidade macroeconômica. Contudo, os indicadores macroeconômicos poderiam ser sujeitos a instabilidade num país descentralizado, pois autores como Tanzi e Prud'homme (1995) e outros do Fundo Monetário Internacional (FMI) apontaram que, por exemplo, quando há diferentes coordenações fiscais, o governo central poderia ser menos fiscalmente disciplinado na gestão e na alocação dos recursos públicos, e assim variáveis como o déficit e a dívida pública poderiam apresentar tendências negativas. (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011)

Assim, os efeitos mistos e diversificados vistos anteriormente da relação entre a descentralização fiscal e as variáveis econômicas e fiscais demonstram a dificuldade de ter consenso em torno dessa associação. Como se observa, os resultados não são definitivos, revelando que em alguns países houve melhoria na oferta ou acesso a serviços públicos, mas em outros não surtiram nenhum efeito ou, até mesmo, criaram novos níveis de desigualdade. Deste modo, é razoável supor que há outros fatores, além da existência ou não de iniciativas descentralizantes, que influenciam o sucesso ou fracasso de tais medidas. Isto implica que uma análise de propostas de descentralização deve levar outros elementos analíticos que impactam o resultado.

2.3.2 A descentralização e a redução da pobreza

Durante mais de 20 anos, a descentralização ocupou um lugar importante nos debates em torno das políticas de desenvolvimento. Foi somente há pouco tempo

que começou a ser discutida a relação entre a descentralização e a redução da pobreza. Em relação a isso, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE-CAD) no seu relatório de 2003 conclui que: “há uma necessidade urgente para analisar de forma mais sistemática as condições em que a descentralização beneficie a camada mais pobre da população dentro dos governos locais” (JÜTTING e AL, 2004). Embora nosso foco seja a descentralização fiscal, é preciso revisar rapidamente a relação existente entre a descentralização e a pobreza para ver se realmente o simples fato das coletividades locais terem autonomia resolveria automaticamente a questão da pobreza em países em desenvolvimento.

Os recentes relatórios do FMI e do Banco Mundial apontaram a necessidade de reforçar as capacidades das instituições para alcançar políticas favoráveis aos pobres. Além disso, para melhorar as capacidades e as qualidades das instituições locais, a implementação da descentralização deveria ser seguida, paralelamente, por instrumentos de avaliação dos progressos realizados.

Em princípio, existem dois argumentos opostos dos efeitos de reformas de descentralização sobre a pobreza. A literatura tradicional das finanças públicas não considera relevante a participação dos governos subnacionais, enquanto outros apoiam cada vez mais a atuação dos governos locais que seria essencial para coordenar e implementar as políticas públicas em favor dos mais pobres. Segundo os defensores do último argumento através das características específicas emanadas de cada processo de descentralização e de seus efeitos na composição das despesas públicas, a autonomia fiscal pode afetar diretamente o nível de pobreza e de desigualdade de renda (MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2011).

Uma pesquisa recente feita por Sepúlveda e Martínez-Vázquez (2010 *apud* MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2011) realça que a descentralização tem efeitos positivos sobre indicadores de pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano e a distribuição de renda. Um estudo sobre o caso de Bangladesh apoiou essa afirmação, pois o programa *food-for-education* foi muito a favor dos pobres dentro de uma gestão descentralizada. No entanto, outros estudos têm demonstrado uma situação contrária, na qual a descentralização poderia impactar negativamente indicadores de pobreza como no caso de Uganda (AZFAR e LIVINGSTON, 2002 *Apud* MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2011) em que não foram observadas melhorias na eficiência

e equidade da prestação dos serviços públicos locais, mas também na China onde observou-se que a descentralização teve os mesmos resultados observados na Uganda (OESTE e WONG, 1995 *apud* MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2011).

Os autores JÜTTING E AL. (2004) identificaram dois conjuntos de condições que seriam necessárias na análise de como a descentralização poderia ter impacto (negativo ou positivo) sobre a pobreza: as condições de *background* herdadas pelo país e as condições do processo de descentralização. A tabela 2 a seguir ilustra claramente esses dois conjuntos de condições.

Em primeiro lugar, quatro variáveis relativas às condições de *background* são analisados em termos do seu impacto sobre a pobreza:

- *country setting* : essa condição por si mesma leva em conta a densidade da população, o estado das infraestruturas, o nível de renda e as desigualdades entre diferentes regiões. Numa análise dos países com baixa densidade populacional, os autores observaram, por exemplo, que a descentralização é provavelmente capaz de conduzir a perdas de efeito de escala produzindo a oferta de serviços mais caros, reduzindo os recursos das autoridades locais que deveriam ser alocados para os fins das populações pobres. Olhando para os países com baixa renda, no curto prazo pelo menos, em vez de uma maior alocação dos recursos para melhorar as condições de vida das populações pobres, a tendência seria de que as autoridades locais alocassem uma maior parte dos recursos para criação de órgãos locais.

- A capacidade dos agentes locais e a cultura de pouca responsabilidade desses agentes são importantes. Tomando um exemplo de países com baixos níveis de educação e pouca responsabilidade por parte das autoridades locais, a descentralização teria pouca chance de favorecer aos pobres, pois a participação desses últimos seria fraca e até pouco provável.

- As instituições sociais: as instituições, de caráter social, poderiam contribuir, ou não, nos conflitos sociais com a participação dos grupos sociais excluídos.

- A estrutura de poder político: o quadro institucional equilibrado e controlado, em termos de divisão do poder político é um fator importante.

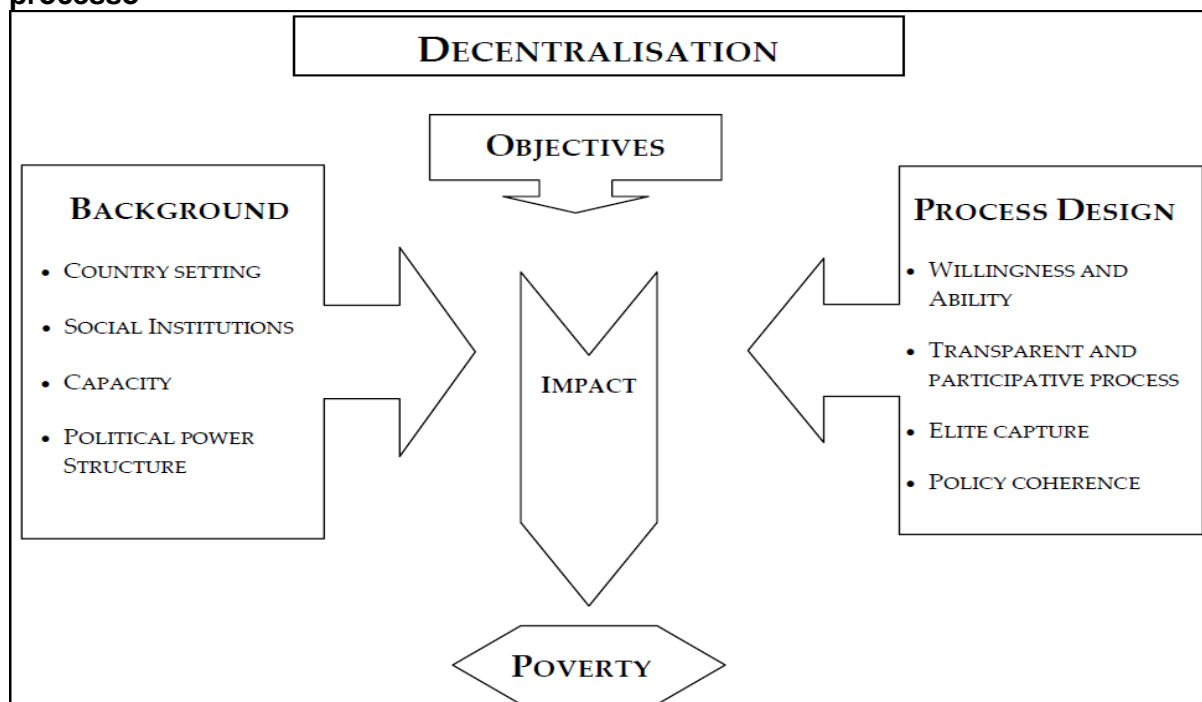
Em segundo, no que tange as condições do processo (*process design*) de descentralização, os autores JÜTTING E AL.(2004) distinguem quatro elementos fundamentais para explicar o impacto da descentralização sobre a pobreza:

- A capacidade e a vontade dos agentes locais e nacionais para realizar reformas: isso depende de vários fatores tais como o compromisso dos políticos na escala nacional, a disponibilidade dos recursos no nível local, a capacidade dos agentes locais na elaboração das políticas públicas.

- A transparência e a participação dos agentes: é preciso ter uma cultura de transparência e de maior participação para se obter resultados exitosos na redução da pobreza.

- A apropriação das elites locais e a corrupção: de um lado, a transferência de responsabilidade e de competências para o nível local pode levar a uma apropriação pelas elites do processo de tomada de decisão, e assim o impacto esperado sobre as condições de vida dos pobres pode ser limitado. Do outro lado, a corrupção pode aumentar, caso as prioridades e os recursos sejam desviados de políticas de redução à pobreza.

Tabela 2: Descentralização e pobreza: As condições de *Background* e do desenho do processo



Fonte: JÜTTING E AL. (2004)

- A coerência de políticas públicas: a descentralização pode ser eficaz apenas se outras mudanças sejam implementadas simultaneamente (por exemplo, a reforma agrária), e caso essa reforma não atrapalhe outros programas empreendidos pelo próprio país ou os doadores internacionais.

Para reforçar essas condições é preciso notar, no entanto, fatores-chaves à concepção e elaboração da descentralização que, sendo aplicados, gerariam impactos positivos na redução da pobreza. JÜTTING, CORSI e STOCKMAYER (2005) reagruparam esses fatores em quatro grupos relativos à intervenção pública correspondente.

O primeiro fator tem a ver com a “função política” que diz respeito, de um lado, à capacidade e vontade (boa-fé) das autoridades centrais na implementação de descentralização para que essa última tenha impacto sobre as condições de vida das populações, e assim reduza a pobreza. Do outro lado, a boa circulação das informações entre os governos locais e a população permite uma participação na tomada de decisão, favorecendo assim a responsabilidade dos pobres e a eficiência da governança. Isso seria o resultado de uma maior integração da sociedade civil e cada vez mais forte. Portanto, tudo depende também da organização, da composição

e, sobretudo da vontade dos dirigentes dessa última em representar os interesses dos menos favorecidos.

A “função administrativa” refere-se sobre a importância de repartir claramente as competências entre os diferentes níveis do Estado. Isso é relevante para evitar as interferências diretas ou indiretas dos Governos Centrais, como geralmente é o caso em países recentemente descentralizados. Então, os governos centrais justificariam essas intervenções pela falta das capacidades locais. Pode ser verdade que nos países com elevada taxa de desigualdade, baixa taxa de alfabetização e uma sociedade civil fraca, as políticas descentralizadoras podem ou não apresentar os resultados esperados. Mas os exemplos dos países cuja descentralização foi operada de forma radical (Indonésia, Marrocos), permitiu e contribuiu no aumento das capacidades locais, através do processo de aprendizagem pela prática.

O terceiro é a “função fiscal” refere-se à disponibilidade dos recursos, no nível local, necessários para que os governos locais implementem suas políticas. De um lado, quando os governos locais só podem financiar suas políticas pelos impostos locais, a descentralização seria uma reforma que promoveria desigualdades entre regiões, pois as regiões com maiores capacidades de arrecadação dos impostos tenderiam a crescer mais rápido do que as outras. Do outro lado, quando os governos locais dependem unicamente das transferências do Governo Central, isso tenderia em reduzir a autonomia e a legitimidade dos governos locais na implementação de suas políticas. Assim os autores acreditam que os recursos devem provir dos dois lados, mas, além disso, as autoridades locais devem buscar o apoio do setor privado.

O último fator é o papel dos governos locais e sociedade civil no que tange a suas responsabilidades frente ao combate contra a pobreza. Os governos locais são o ponto focal no estabelecimento e aperfeiçoamento das políticas em favor dos pobres, embora o Governo Central ainda tenha a responsabilidade global na adoção das políticas em favor dos pobres, enquanto a sociedade civil desempenha um papel essencial no processo de transparência e participação, pois pode exercer pressões sobre os governos e controlar suas ações.

No entanto, no ponto do visto prático, a realidade é tal que a descentralização ao invés de otimizar as políticas para melhoria dos cidadãos mais desfavorecidos,

pode produzir outra realidade. Um estudo feito pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE em 2004 estudou a experiência de 19 países¹¹. Baseado nos resultados obtidos, foram estabelecidas quatro classificações dos desempenhos dos países em relação ao impacto da descentralização sobre a pobreza (Figura 3): positivo, um pouco positivo, um pouco negativo e negativo.¹²

Tabela 3: Classificação dos países pelos seus desempenhos

Positivo	Um pouco positivo	Um pouco negativo	Negativo
Bolívia	China	Paraguai	Guiné
Filipinas	África do Sul	Brasil	Moçambique
Índia (Bengal ocidental)	México	Nepal	Malawi
	Gana	Vietname	Índia (Andrah Pradesh)
		Sri Lanka	Índia (Madhya Pradesh)
		Etiopia	
		Burkina Faso	
		Uganda	

Fonte: Jutting e Al. (2004)

Essa figura revela duas conclusões nas quais os pesquisadores da OCDE chegaram. Primeiro, observa-se que em dois terços dos casos, o impacto da descentralização foi “um pouco negativo” ou “negativo”, enquanto registrou-se resultados satisfatórios somente em um terço desses países, sendo que na maioria

¹¹Os países listados pelos autores JÜTTING, CORSI e STOCKMAYER (2005) são: Bolívia, China, Gana, Índia, México, Filipinas, África do Sul, Brasil, Burquina Faso, Egito, Etiópia, Guiné, Malawi, Moçambique, Nepal, Paraguai, Sri Lanka, Uganda, Vietnã.

¹²**Positivo:** Programas de descentralização bem-sucedidos com um impacto positivo e significativo sobre a pobreza. **Um pouco positivo:** programas relativamente bem-sucedido com alguns impactos sobre a pobreza. **Um pouco negativo:** relativo fracasso dos programas de descentralização com muito pouco impacto sobre a pobreza. **Negativo:** os programas de descentralização falharam e nenhum impacto global positivo sobre a pobreza.

dos países analisados – sobretudo os países cujo Estado é incapaz de cumprir suas missões básicas – a descentralização pode aprofundar a pobreza em vez de melhorá-la.

Segundo, embora pareça que as chances - da descentralização beneficiar aos desfavorecidos - parecem aumentar com o nível de desenvolvimento global de um país, todos os péssimos desempenhos registrados são dos países menos desenvolvidos, enquanto a maioria dos bons desempenhos são países de renda média (da PMA) com exceções do Estado da Índia Bengala Ocidental.

Percebe-se que não há consenso sobre os efeitos diretos da descentralização na redução da pobreza, o que parece indicar que há outros fatores explicativos que afetam a redução da pobreza na luz dos resultados vistos em cima.

Em suma, este capítulo tratou de realçar a recente discussão sobre a descentralização, especificou a evolução conceitual e a falta de consenso em torno disso, e depois suas relações com o desenvolvimento local, a democracia, a governança e a redução da pobreza, que como já foi visto não estão livres de críticas. Concluímos que a descentralização pode ser entendida como a transferência das competências e dos poderes entre um órgão central para os órgãos não centrais ou periféricos de uma coletividade local. Contudo, os efeitos virtuosos esperados da descentralização, no início desse debate, foram sendo criticados e questionados. Isto não quer dizer que a descentralização seja indesejável, pelo contrário continua sendo uma reforma importante, mas parece claro que vários fatores exercem influência e não apenas a descentralização.

Nessa revisão, fica evidente a importância dos desenhos institucionais da reforma no que se refere às coletividades locais. O que pretende-se fazer, no caso congolês, a partir dos capítulos a seguir é mostrar, em primeiro lugar, o histórico e o conteúdo da reforma descentralizadora, e a situação macroeconômica do país. Em segundo lugar, verificar a sustentabilidade fiscal da reforma e analisar o grau de centralização das receitas e despesas antes e depois da aplicação do desmembramento e descentralização das províncias.

3 – O PROJETO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA RDC

Após uma ditadura de 32 anos, 2 guerras de invasão (entre 1996 e 2003) e uma transição política (de 2003 até 2006), o país finalmente entrou numa nova fase da sua história voltando à ordem democrática que havia sido interrompida logo nos primeiros anos depois da independência em 1960. A Constituição que criou em 2006 a Terceira República instaurou um sistema institucional no qual às regiões foram atribuídas um papel de primeira ordem para a administração do território.

A RDC passou por vários processos de desmembramento e reunificação. A arquitetura territorial congoleza antes da Constituição de 2006 apresentava-se assim: um Estado central, 11 províncias e as Entidades Territoriais Descentralizadas (1460 no total)¹³. A descentralização passa a ser um princípio constitucional, e seus artigos relativos às regiões e ao seu campo de competência traduzem em um regionalismo voluntarista (Constituição, 2006). O debate sobre a descentralização não é recente, pois já em 1982 foi iniciada uma reforma territorial chamada “descentralização Vunduawe”. Em seguida, duas outras reformas foram instauradas em 1995 e em 1998. Mas por conta de vários motivos e, sobretudo por falta de vontade política (YAV, 2009), a descentralização nunca foi verdadeiramente aplicada.

A Constituição de 2006 (artigos 2 e 3) prevê o desmembramento das províncias existentes e a descentralização do poder. A escolha pelo constituinte de seguir o caminho da descentralização como modo de gestão teve por objetivo principal assegurar um desenvolvimento a partir da base (MELMOTH, 2007). Assim, segundo DEBERRE (2007), a descentralização seria o melhor modo de alcançar um desenvolvimento local, caso respondesse a dois tipos de justificativas. Em primeiro lugar, à reforma da ação e das finanças públicas, para melhorar a eficácia e a eficiência do fornecimento e do financiamento dos serviços e bens públicos. Em segundo lugar, aproximaria as instituições públicas das populações, oferecendo respostas mais imediatas às suas preocupações.

MELMOTH (2007) argumenta que a descentralização, no caso do Congo, foi pensada como uma resposta institucional à crise da unidade nacional congoleza. O autor disse que essa reforma é uma consequência direta da guerra que tinha iniciado um processo de fragmentação e de autonomia de diferentes localidades nas zonas de

¹³ O total das Entidades Territoriais Descentralizadas é de 1460. Tem 98 cidades, 336 comunas urbanas, 289 comunas rurais, 447 setores e 260 chefias.

conflito. Então, a regionalização seria mais uma solução institucional para resolver o problema da identidade nacional.

Contudo, essa regionalização constitucional do Estado congolês acompanhou-se de uma repartição das receitas nacionais na altura de 60% para o Estado central e de 40% para as províncias (CONSTITUIÇÃO 2006, ARTIGO 175). Essas últimas podem reter na fonte suas contribuições. O princípio de reter na fonte permitiria às províncias dispor dos recursos num tempo mínimo e assim permitir ao poder central de exercer somente um poder de controle para uma distribuição eficaz dos recursos (Kabamba, 2016).

No entanto, essas disposições previstas pela Constituição entrariam em princípio em vigor, na sua plenitude, 36 meses depois da adoção da nova Constituição, mas foi promulgada somente uma lei orgânica em 2008 e nada mais foi feito para a implementação dessa reforma territorial (YAV, 2015). No meio do debate político, entre a oposição e o partido presidencial, no que tange ao respeito ou à modificação da Constituição, que impede o presidente atual Joseph Kabila Kabange¹⁴ (seu segundo mandato acaba em dezembro de 2016) de aspirar a um terceiro mandato; e considerando a luta pela sucessão do poder dentro do partido presidencial, com a presença de líderes fortes como o poderoso governador da rica província do Katanga, Moise Katumbi, a implementação atual¹⁵ da descentralização seria mais um instrumento político para enfraquecer os adversários políticos do atual presidente do que uma determinação a respeitar a ordem constitucional (KIBANGULA, 2015).

3.1 BREVE HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM RDC

O termo descentralização não é um fenômeno novo, em geral, no continente africano, e particularmente na República Democrática do Congo. Na África pós-colonial, vários ensaios são publicados na década de 1980 e reformas desse tipo são implementados em vários países do continente nas antigas colônias francesas. No entanto, essas tentativas reformistas tiveram de ser abandonadas em alguns países.

¹⁴Joseph Kabila Kabange é presidente da RDC desde 2001. Ele sucedeu seu pai Laurent Désiré Kabila que foi assassinado em janeiro de 2001, e herdou um país dividido em três (o governo Central controlando a parte central, sul e oeste, o MLC no Noroeste e o RCD na parte leste). Depois dos acordos de Sun City, foi constituído um governo de União Nacional incluindo todas as rebeliões. Foi eleito presidente da república em 2006 e 2011.

¹⁵Foi promulgado pelo presidente da República em março de 2015 e entrou em vigor em julho de 2015, a lei sobre a programação das novas províncias e das Entidades Territoriais Descentralizadas.

Em RDC, a questão da descentralização e da centralização do poder é fortemente ligada ao desmembramento e à reunificação dos territórios. A história do país demonstra que desde a época colonial, quase todos os períodos em que ocorreu desmembramento territorial, isso foi acompanhado de mais autonomia das coletividades.

Na época colonial, a RDC que se chamava ainda Congo Belga criou, a partir de um Decreto Real que reagrupou 22 distritos, quatro províncias dirigidas por um vice-governador, enquanto a colônia era dirigida pelo governador geral representante do Rei da Bélgica (YAV, 2009). Logo depois, apesar da centralização do poder na capital Boma¹⁶, os dirigentes dessas províncias começaram a ter mais poder e mais autonomia defendendo os interesses respectivos de cada província. Em resposta a isso, o governo central pelo Decreto Real do 29 de Junho de 1933 decidiu fazer uma reorganização administrativa. O objetivo desse decreto era de reforçar o poder do governo central e reduzir consideravelmente o das províncias. Yav aponta seguinte:

Foi criada então seis províncias dirigidas por comissários de províncias que são altos funcionários, representantes do governador geral e encarregados na execução pura e simples das suas decisões. Por esse decreto, passou-se de um estado unitário relativamente descentralizada para um unitarismo fortemente descentralizado. YAV (2009)

Na independência¹⁷, a lei fundamental do 19 de junho de 1960 manteve as seis províncias herdadas da período colonial (CONSTITUIÇÃO 1960,ARTIGO 7). Embora não seja um federalismo oficializado, as províncias tinham um quadro territorial e jurídico dos estados federados e uma larga autonomia de gestão. Além de dar personalidade civil as províncias no primeiro parágrafo do artigo 7 (CONSTITUIÇÃO 1960), o segundo parágrafo desse artigo da constituição 1960 dava abertura por lei à criação de outras províncias.

A Constituição de Luluabourg de 1964 instituiu um regime presidencial com um desmembramento das províncias que passaram de 6 para 21. A comissão neutra que trabalhou sobre essa constituição adotou uma forma de gestão descentralizada das províncias. Infelizmente, ela demorou somente o tempo das disposições transitórias, pois logo no ano seguinte teve golpe de estado.

¹⁶ Boma é uma cidade portuária na República Democrática do Congo que foi a primeira capital do Estado Independente do Congo (primeiro nome da RDC) e do Congo Belga entre 1886 e 1929.

¹⁷ A independência da RDC foi proclamada o dia 30 de junho de 1960.

O golpe de estado de 1965 suspendeu a Constituição e em 1967 foi promulgada a nova constituição que reduziu o número das províncias de 21 para 8 incorporando Kinshasa que ganhou o estatuto de província. As províncias perderam toda autonomia (política, econômica e financeira). Os serviços autônomos, as assembleias legislativas e os governos províncias foram removidos. Enquanto os governadores começassem a ser nomeados pelo presidente, eles não detinham o poder constitucional para formar um governo, e todos os serviços nas províncias eram desconcentrados (YAV, 2009).

A Constituição de 1974 centralizou ainda mais o poder na mão do governo central e do Presidente Mobutu, e não mudou nada em relação à autonomia das coletividades. No entanto, em 1982 a lei orgânica sobre a reforma territorial chamada de reforma “Vunduwawe” instituíu uma descentralização administrativa (YAV, 2009). Mas até a saída do poder do Presidente Mobutu em 1997, essa lei não entrou em vigor.

A década de 90 foi particularmente movimentada para a República Democrática do Congo com vento das democratizações que se difundiu após a queda do muro de Berlin. As pressões externas e internas favoreceram uma instabilidade política que desvinculou o debate sobre a descentralização, e finalmente não foi aplicada.

3.2 CONSTITUIÇÃO DE 2006 E PROJETO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A redemocratização na República Democrática do Congo trouxe como uma das suas principais bandeira a restauração da descentralização, mediante a elaboração da nova Constituição. Essa reforma não é um fenômeno novo, pois a primeira tentativa foi feita em 1982 com a chamada “descentralização Vunduwawe”¹⁸.

A Constituição de 18 de fevereiro de 2006 é, no entanto, considerada como o ato fundador da 3ª República congoleza. Ela é marcada pelo peso da história política do país e pelas crises sócio-políticas recorrentes. Foi adotada para remediar os excessos dos governos anteriores, marcados pelo autoritarismo. Antes de tudo, é uma reação contra os governos anteriores, mas também uma reação tímida à longa guerra de agressão de sete anos¹⁹ que conheceu o país. Para entender o texto de uma

¹⁸ A lei orgânica de 1982 instituíu uma reforma descentralizadora com o nome do seu iniciador o antigo Vice Primeiro Ministro Vunduwawe (1982-1986). Embora promulgada pelo presidente Mobutu (1965-1997) nunca foi colocada em prática.

¹⁹ Nesses sete anos ocorreram duas guerras chamadas: primeira e segunda guerra do Congo. A primeira guerra do Congo ocorreu entre novembro de 1996 e maio de 1997. A segunda guerra do Congo teve início em agosto de 1998 até dezembro de 2002.

Constituição, é preciso compreender como ela foi elaborada, pois geralmente segue-se um padrão que apresenta as diretrizes da determinação inicial e as intenções iniciais do constituinte.

Os detratores da Constituição congoleza de 2006 acham-na cheia de contradições por conta das suas fontes de inspiração, uma combinação entre fontes nacionais e internacionais. Nota-se que essa lei fundamental não pode ser dissociada dos movimentos de transição democrática observados na maioria dos países africanos francófonos no início dos anos 90. Organizados desde a década de 70 dentro de um sistema presidencial, esses países passaram na década de 90 por mudanças significativas até chegar numa organização estatal baseada no pluralismo e no Estado de Direito.

No entanto, é preciso lembrar que a República Democrática do Congo é um país “consumidor” de constituições, mas também um país que passou por várias guerras e rebeliões desde sua independência. Essas instabilidades têm sido os principais motivos do deficit democrático e institucional. Além da lei fundamental do 19 de junho de 1960, herdada da colonização sobre as estruturas do Congo, pode-se contar oficialmente 8 constituições²⁰ em 55 anos de independência (BAKANDEJA, 2007). Por isso, essa Constituição é marcada pelo peso da história do país que constitui um elemento importantíssimo na compreensão dela, e pelas crises sócio-políticas recorrentes.

O direito constitucional da República Democrática do Congo é muito atrelado aos fundamentos das constituições anteriores. As constituições anteriores e a atual têm um ponto em comum que na verdade sempre foi no centro dos debates e que simplesmente nunca apresentou real dissenso, o princípio da unidade e integridade nacional (CONSTITUIÇÃO 2006, ARTIGO 1). Esse princípio é afirmado desde a independência em todas as constituições: um Estado um soberano, unido, indivisível e inalienável (NKOBOY, 2009). De um lado, sempre houve um consenso no que tange a esse princípio, do outro lado, as discussões sobre qual tipo de regime político seria mais adequado – presidencial, parlamentarista, ou semi-presidencial -, mas também

²⁰ As Constituições de 1º de agosto de 1964, a de 24 de junho de 1967, a lei constitucional de 15 de agosto de 1974, o Ato constitucional harmonizado de 2 de abril de 1993, o Ato constitucional da transição de 9 de abril de 1994, o decreto-lei constitucional de 27 de maio de 1997, a Constituição da Transição de 3 de abril de 2003, e a Constituição de 18 de fevereiro de 2006.

a forma de divisão político-territorial - Estado unitário ou Federal - sempre constituíram os pontos de discordância entre os constituintes congolese.

Embora os defensores do Estado unitário tenham conseguido impor essa estrutura territorial em todas as Constituições²¹ com a ideia da preservação unidade nacional, nota-se, portanto que essas últimas continham fortes influências do federalismo nos seus conteúdos, mas o tipo de regime político sempre mudava, dependendo dos períodos vigentes²². Assim, a nova constituição em República Democrática do Congo instituiu um regime semi-presidencial junto com um regionalismo híbrido que é o resultado de um compromisso entre os defensores de um sistema federal e aqueles que defendem a manutenção de um Estado central forte (LIÉGEOIS, 2008).

A Constituição de 2006 é assim o divisor de água que instaurou a Terceira República depois de uma transição de 16 anos. Foi inspirada pelas constituições anteriores, principalmente aquelas de 1º de agosto de 1964, de 9 de abril de 1994, e de 4 de abril de 2003. É preciso notar que várias disposições da nova Constituição como, por exemplo, aquelas relativas à organização e subdivisão territorial, são muito semelhantes às três constituições citadas.

O projeto de constituição foi elaborado principalmente pelos especialistas internacionais. Embora muito criticado, ele foi adotado por uma assembleia legislativa não eleita,²³ na qual o debate foi fortemente centrado na discussão entre os unitaristas e os federalistas no que tange à forma do Estado e ao regime político. Para evitar escolher os dois extremos, ou seja, a forma unitária do Estado ou o federalismo integral, o constituinte de 2006 optou por uma forma híbrida entre os dois, e a

²¹ Com exceção da Constituição adotada em 27 de dezembro de 1996 que instituiu uma República Federativa (República Federativa do Zaire), mas nunca foi promulgada pelo Presidente da época, Mobutu, por conta da guerra que o derrotou 5 meses depois.

²² Na Constituição de 1964, foi adotado um regime presidencial para acabar com as crises institucionais que ocorriam entre o presidente e o primeiro ministro desde a independência em 1960. A Constituição de 1967 instituiu um regime presidencial que logo transformou-se num presidencialismo autoritário. A lei constitucional de 1974 estabeleceu um partido único (Movimento Popular da Revolução). O Ato constitucional harmonizado de 1993 e o Ato constitucional de transição de 1994 instituíram, respectivamente, um regime parlamentar e um semi-presidencial. O decreto-lei constitucional de 1997, com o golpe de Estado, instaurou um presidencialismo com concentração do poder na mão do Presidente da República. A Constituição de transição de 2003 instituiu um presidencialismo original (um presidente e quatro vice-presidentes).

²³ O parlamento de União Nacional (2003-2006) era composto dos representantes das antigas rebeliões, da oposição não armada, da sociedade civil, e do governo central.

Constituição foi finalmente validada num referendo em 18 e 19 de dezembro de 2005, e promulgada em 18 de fevereiro de 2006.

Essa nova Constituição da Terceira República congoleza foi escrita para sair de uma longa crise de mais de 45 anos, e é marcada pela procura de um equilíbrio de poder dentro do Executivo Nacional e animada pela preocupação de criar um regime político eficaz, uma reunificação do país durável, respeito aos direitos humanos e uma democracia eletiva. Suas regras foram capazes de conciliar os interesses de novos e velhos atores políticos, dos unitaristas e federalistas, dos beligerantes e da oposição não armada, e finalmente de diversos grupos de interesse.

O processo de elaboração da Constituição de 18 de fevereiro de 2006 foi muito laborioso. Ela é uma das mais detalhadas de todas as Constituições congolezas. Quando foi aprovada, continha 229 artigos, e somente 9 disposições constitucionais transitórias e finais. Ela apresenta algumas peculiaridades em relação às Constituições anteriores. As duas principais são a limitação de número de mandatos do Presidente da República, e a autonomia das províncias (BAKANDEJA, 2007).

Em relação ao primeiro, diferentemente das antigas Constituições cuja duração do mandato do presidente era de sete anos, enquanto da Constituição de transição era de dois anos, a nova Constituição de 2006 fixou o mandato em cinco anos, renovável uma vez. A ideia é criar uma obrigação de sair do cargo depois de um certo tempo²⁴.

A segunda inovação é relativa ao desmembramento territorial e à autonomia das províncias. Embora a ideia do desmembramento territorial não seja realmente uma inovação, BAKANDEJA (2007) considera inovação sua inserção na Constituição. As disposições dos artigos 2 e 3 da nova Constituição preveem o desmembramento e a autonomia das províncias. A arquitetura territorial congoleza antes apresentava 10 províncias mais a cidade-província de Kinshasa (capital), mas agora passou para 25 províncias mais Kinshasa²⁵. UTSHUDI (2009) vai pela mesma direção apontando que o fato dessa autonomia e as competências respectivas a cada nível do Estado ser

²⁴ No Congo, esse princípio foi estabelecido para evitar os excessos e os desvios totalitaristas passados.

²⁵ Essas províncias são: Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa. Kinshasa é a capital do país e a sede das instituições nacionais. Ela tem estatuto de província.

garantida pela Constituição constitui uma peculiaridade em relação às cinco últimas Constituições.

Na elaboração desta Constituição duas tendências destacaram-se no que tange ao desmembramento. De um lado, os que argumentavam em favor de um desmembramento imediato das províncias, e do outro lado os que pensavam que isso deveria ser feito progressivamente levando em conta as viabilidades financeiras das províncias criadas. Finalmente, foi adotado um desmembramento progressivo durante um período de três anos²⁶.

A autonomia das províncias é uma maneira de conciliar as ideias dos unitaristas e dos federalistas. As 25 províncias e Kinshasa têm personalidade jurídica e desfrutam da livre administração e autonomia de gestão dos recursos financeiros, econômicos, técnicos e humanos (CONSTITUIÇÃO, ARTIGO 2).

3.3 A DESCENTRALIZAÇÃO NA RDC

Em República Democrática do Congo, ainda num quadro de um Estado Unitário, os constituintes optaram por uma descentralização muito puxada. Isso se traduz por:

- Uma livre administração
- Uma autonomia de gestão das províncias, e das Entidades Territoriais Descentralizadas (ETDs) compostas de cidades, comunas, chefias e setores.

A Constituição que criou a Terceira República, em 2006, estabeleceu um sistema institucional, onde as coletividades locais passaram a ter um papel fundamental na administração do território.

A nova Constituição identificou três níveis de exercício do poder do Estado. O primeiro é o governo central (que operam ao Parlamento e ao Governo Central), as províncias (com uma Assembléia Provincial e do Governo Provincial) e Entidades Territoriais Descentralizadas (cada ETD tem seus órgãos respectivos).

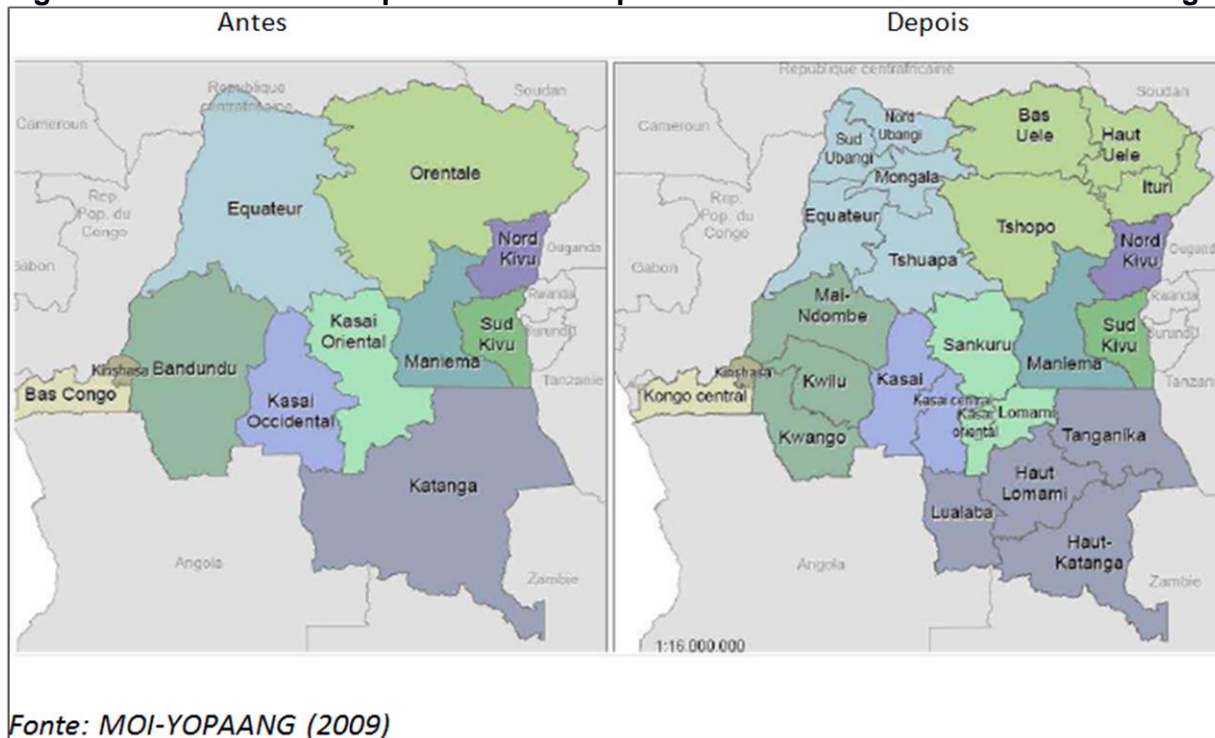
²⁶ O artigo 226 relativo às disposições transitórias precisa que o desmembramento das províncias selecionadas deveria ser efetiva daqui a 36 meses depois da instalação efetiva das instituições políticas previstas na presente Constituição. Nota-se que até hoje não teve eleição local, mas foi somente a partir de fevereiro 2015 que a lei de programação relativa à instalação das novas províncias.

A província funciona através das suas assembleias nas quais os deputados são eleitos diretamente. Essa província dispõe de um poder legislativo, pois ela pode assim votar suas próprias leis chamadas éditos. A província é dirigida por um governo provincial no qual os membros são investidos pela assembleia provincial. O governador é eleito indiretamente pelos deputados provinciais e forma seu próprio governo. A constituição acorda à província as competências exclusivas e também as competências concorrentes (ANEXO C), ou seja, prerrogativas que devem ser compartilhadas com o governo central como a vida cultural e esportiva, a pesquisa científica e técnica, o turismo etc.

Agora, as províncias passaram a ser 26. Das 11 antigas províncias, a província de Bas congo²⁷, do Maniema, Nord kivu, Sud kivu e a cidade-província de Kinshasa somente não foram desmembradas. A província Oriental e do Katanga foram divididas em 4 novas províncias respectivamente: Haut Uele, Bas Uele, Tshopo e Ituri, e Haut katanga, Lualaba, Haut lomami e Tanganika. As províncias do Bandundu e Kasai oriental foram compartilhadas em três: Mai-Ndombe, Kwilu, Kwango, e Kasai oriental, Sankuru e Lomami. A província do Kasai ocidental foi compartilhada em duas províncias: Kasai e Kasai Central. Finalmente, a província do Equateur foi dividida em 5: Nord Ubangi, Sud Ubangi, Mongala, Tshuapa, Equateur.

Uma província é um componente político e administrativo do território da República. Ela tem autonomia de gestão dos recursos humanos, financeiros, econômicos e técnicos, e assim pode elaborar seu orçamento e definir suas prioridades de desenvolvimento.

²⁷ A província do Bas-congo passou a ser chamada de Kongo central.

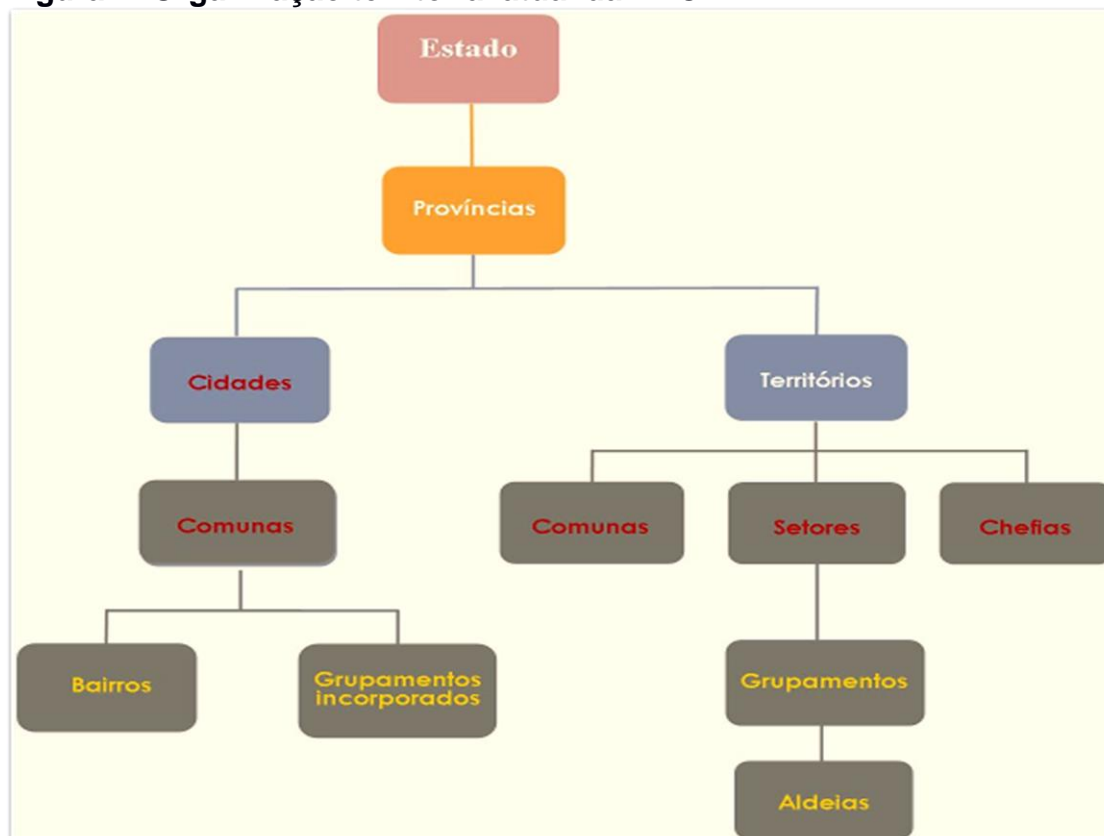
Figura 1: O mapa da República Democrática do Congo

Fonte: MOI-YOPAANG (2009)

Ela é subdividida em cidades e territórios. Ela incorpora as Entidades Territoriais Descentralizadas (cidade, setor, comuna, chefia) e Entidades Territoriais Desconcentradas (território, grupamento, bairro e aldeia). A subdivisão no interior da província é feita da maneira seguinte (LEI ORGÂNICA, 2008):

- 1) Cidade em comuna;
- 2) A comuna em bairros e/ou grupamentos incorporados;
- 3) O território em comunas, setores e/ou chefias;
- 4) O setor ou chefia em grupamentos;
- 5) O grupamento em aldeias;

A lei orgânica nº 08/016 do 7 de outubro de 2008 promulgada pela Assembleia Nacional definiu claramente as competências confiadas às ETDs. As Entidades Territoriais Descentralizadas funcionam com governos locais e as assembleias eleitas no sufrágio universal. (MOI-YOPANG, 2009).

Figura 2: Organização territorial atual da RDC

Fonte: MOI-YAPOONG (2009)

A cidade pode ser uma capital de uma província ou uma aglomeração de mais de 100.000 habitantes. Os dois Órgãos da cidade são: o conselho urbano (deliberativo) e o colégio executivo urbano. Os conselheiros urbanos são eleitos pelo sufrágio universal direto. O colégio executivo urbano é composto do prefeito, prefeito adjunto, e de três secretários urbanos. O prefeito e o prefeito adjunto são eleitos dentro ou fora do conselho urbano, enquanto os secretários são nomeados pelo prefeito.

A comuna é a subdivisão de uma cidade ou uma aglomeração de mais ou menos 20.000 habitantes. A comuna é subdividida em bairros e/ou grupamentos incorporados. Os dois Órgãos da comuna são: o conselho comunal (órgão deliberativo) e o colégio executivo comunal. Os membros do conselho comunal são os conselheiros comunais e são eleitos. Eles têm a prerrogativa constitucional para eleger o prefeito. O colégio executivo comunal é o órgão de gestão e de execução das decisões do conselho comunal. O colégio executivo urbano é composto pelo prefeito comunal, prefeito adjunto comunal, e de dois secretários comunais. Os secretários comunais são nomeados pelo prefeito da comuna dentro ou fora do conselho comunal.

Quadro 1: Organização das ETDs

	Cidade	Comuna	Setor e chefia
População	>100.000 habitantes	>20.000 habitantes	Conjunto heterogêneo ou homogêneo da comunidade organizada sobre a base da tradição
Órgão Legislativo	O conselho urbano (os membros são eleitos)	O conselho comunal (os membros são eleitos)	O conselho de setor ou de chefia
Órgão executivo	O colégio executivo urbano	O colégio executivo comunal	O colégio executivo de setor ou de chefia
Autoridade	Prefeito de cidade (eleito)	Prefeito de comuna (eleito)	Chefe de setor (eleito) ou chef de chefia (não eleito)

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orgânica (2008)

Os setores e as chefias são subdivisões dos territórios. A diferença entre o setor e a chefia é mencionada nos artigos 66 e 67 da Lei orgânica de 2008. O setor é um conjunto geralmente heterogêneo de comunidades tradicionais independentes. O chefe de setor é eleito e toma posse em conformidade às leis do poder público (UTSHUDI, 2009). A chefia é um conjunto homogêneo de comunidades tradicionais organizados com base à tradição. O chefe de chefia é escolhido com base na tradição e reconhecido pelo poder público. Os dois órgãos do setor e da chefia são o Conselho de setor e chefia e o colégio executivo do setor e da chefia (TABELA, 3).

As Entidades Territoriais Desconcentradas não têm personalidade jurídica e constituem as subdivisões administrativas que gerenciam as competências exclusivas do Estado. Por exemplo, o território é um distrito administrativo desconcentrado liderado por um funcionário público do governo central, nomeado e escolhido por ele de maneira discricionária (CTAD, 2013).

A Constituição de 2006 ressalta nos artigos 202, 203, 204 (ANEXO C), as competências exclusivas do Estado central e das províncias, mas também determina as competências concorrentes entre os dois níveis de exercício do poder do Estado. No entanto, a Constituição autoriza e encoraja as províncias do Congo a manter relações de cooperação entre elas, administrando conjuntamente certos serviços

relativos às atribuições exclusivas (CONSTITUIÇÃO 2006, ARTIGO 199). Isso é chamado de cooperação interprovincial (CTAD, 2013). Além disso, por conta das suas personalidades jurídicas, as províncias do Congo podem entrar em cooperação com outras províncias dos outros países no que tange a suas competências exclusivas (LEI ORGÂNICA, JULHO 2008).

4- O CENÁRIO MACROECONÔMICO GERAL

Após o estudo da reforma descentralizadora no qual foi desenvolvido os fenômenos institucionais, o quarto capítulo trata de analisar a situação macroeconômica da República Democrática do Congo durante os últimos anos. Procura-se ressaltar os principais indicadores macroeconômicos, estudando suas trajetórias e evoluções. O intuito é de compreender todo o cenário macroeconômico geral do país antes de fazer a análise financeira nacional e das províncias no próximo capítulo.

Além da breve introdução, vai ser discutido a evolução dos indicadores tais como os componentes da demanda e oferta agregadas, a taxa de crescimento do PIB real, as taxas de câmbio, de juros, de inflação, a evolução da dívida interna e externa, a balança de pagamentos etc.

4.1 INTRODUÇÃO

A República Democrática do Congo (RDC) é o segundo maior país da África com 2.345.410 km², e há uma população de mais ou menos 77,27 milhões de habitantes (Banco Mundial, 2016). Conhecido como um dos países potencialmente mais ricos do continente africano, a RDC ainda pena para encontrar o caminho certo para se desenvolver.

Nota-se que o bom desempenho da atividade econômica congoleza depende muito da conjuntura econômica mundial. Os setores mais importantes da sua economia em 2014 - segundo suas contribuições no PIB – são o comércio (22%), as indústrias manufatureiras (21,4%), a extração (18,3%) e o transporte e telecomunicação (17%), e os principais parceiros comerciais da RDC são a China, África do Sul, União Europeia.

4.2 ANÁLISE MACROECONÔMICA

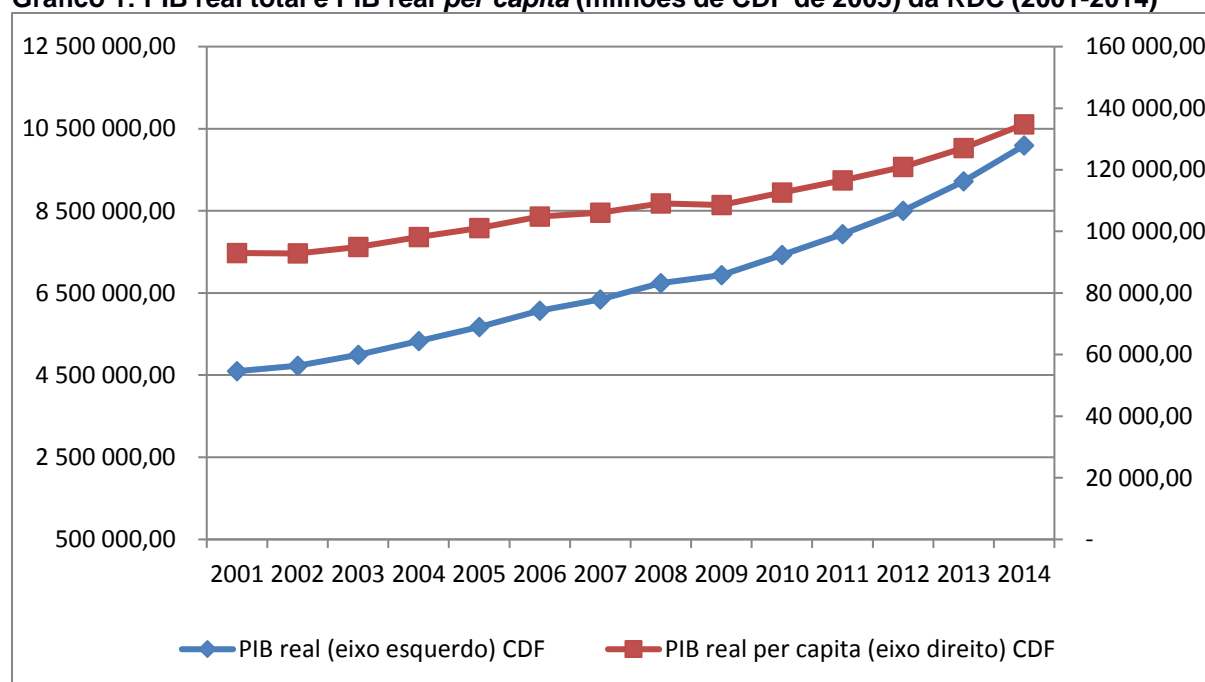
O quadro macroeconômico foi relativamente estável em 2014 com uma taxa de inflação média de 3,7%, um PIB/hab. baixo, mas em crescimento de US\$437, e um déficit público relativamente estável de 0,3%. É preciso ressaltar, no entanto, que apesar esses esforços, a situação social dos congolezes é catastrófica, com um IDH

de 0,414, e uma esperança de vida de somente 50 anos (Banco Central do Congo, 2014).

4.2.1 Crescimento do PIB

Desde o início do século XXI, o país está crescendo com ritmo contínuo. O Produto Interno Bruto (PIB) real da República Democrática do Congo registrou um forte crescimento nos últimos anos. Os dados do gráfico 1 indicam que em 2000 o PIB era de 4.695.133.000 de Francos Congolezes (CDF) e em 2014 de 10.092.596.000 de CDF, ou seja, uma taxa de crescimento acumulada de 115% ao longo do período e uma média anual geométrica de 5,62%. O PIB real *per capita* cresceu de 97.716,20 de CDF em 2000 para 134.788,95 de CDF em 2014, apesar do movimento de estagnação entre os anos 2006 e 2009. A taxa de crescimento acumulada *per capita* no período foi de 38%, enquanto a média anual foi de 2,32%.

Gráfico 1: PIB real total e PIB real *per capita* (milhões de CDF de 2005) da RDC (2001-2014)



Fonte: Banco Mundial (2015)

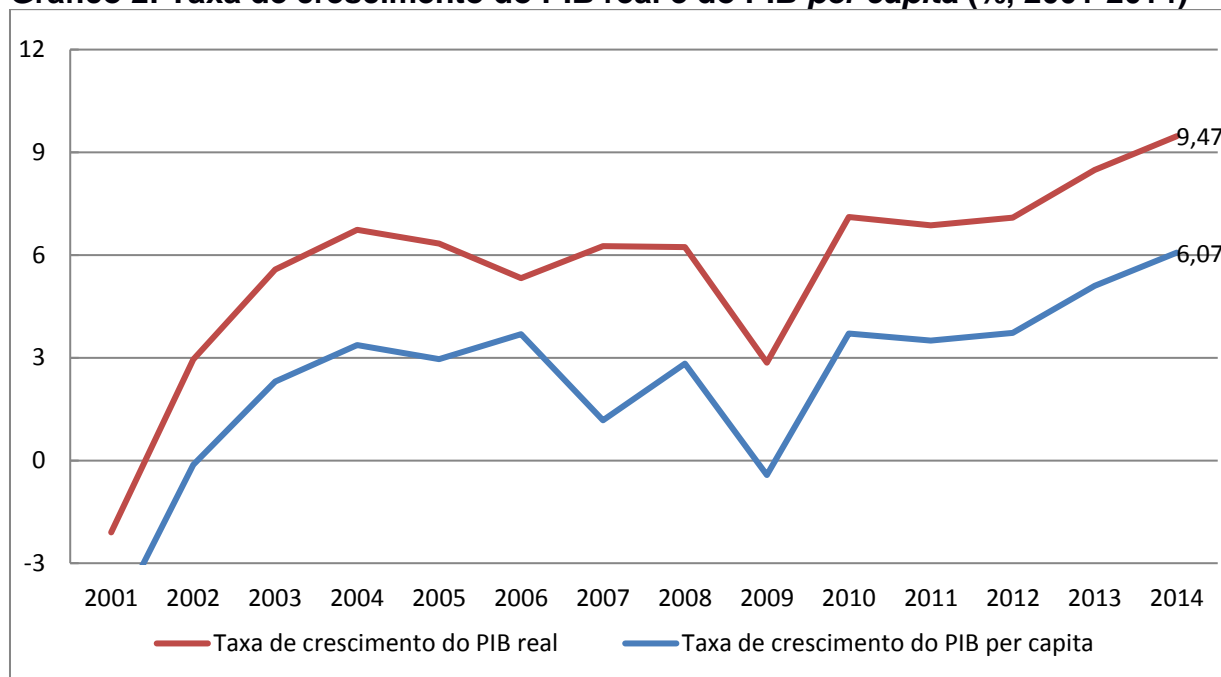
Em comparação ao mundo (tabela 4), o PIB *per capita* da RDC encontra-se abaixo da média da África subsaariana, da África do Norte, do Oriente Médio e do Mundo. Ele representou em 2015 mais ou menos um terço do PIB *per capita* da África subsaariana. No ranking do Banco Mundial, a RDC ocupa uma posição (176/181) de país com baixa renda *per capita*.

Tabela 4: PIB *per capita* (corrente, US\$) 2000-2005-2010-2015

Anos	Mundo	África do norte e Oriente médio	África subsaariana	Rep. Dem. Do Congo
2000	5.448,71	3.064,50	550,64	397,26
2005	7.233,88	4.394,49	898,44	213,31
2010	9.476,46	7.116,03	1.551,17	311,25
2015	10.004,90	7.342,26	1.571,33	456,05

Fonte: Banco Mundial (2015)

O gráfico 2 mostra que, excetuando o período 2008 e 2009 (por conta dos efeitos da crise global de 2008 sobre os países em desenvolvimento), o país apresentou recentemente taxas de crescimento elevadas. Como veremos nos dados a seguir, os impactos negativos imediatos sobre a *performance* da economia foram rapidamente revertidos, graças à elevada demanda chinesa pelas matérias primas (cobre, cobalto, dentre outras) congoleesas. Com isso, o país voltou a crescer rapidamente, como mostram os dados abaixo.

Gráfico 2: Taxa de crescimento do PIB real e do PIB *per capita* (%), 2001-2014)

Fonte: Banco Mundial (2015)

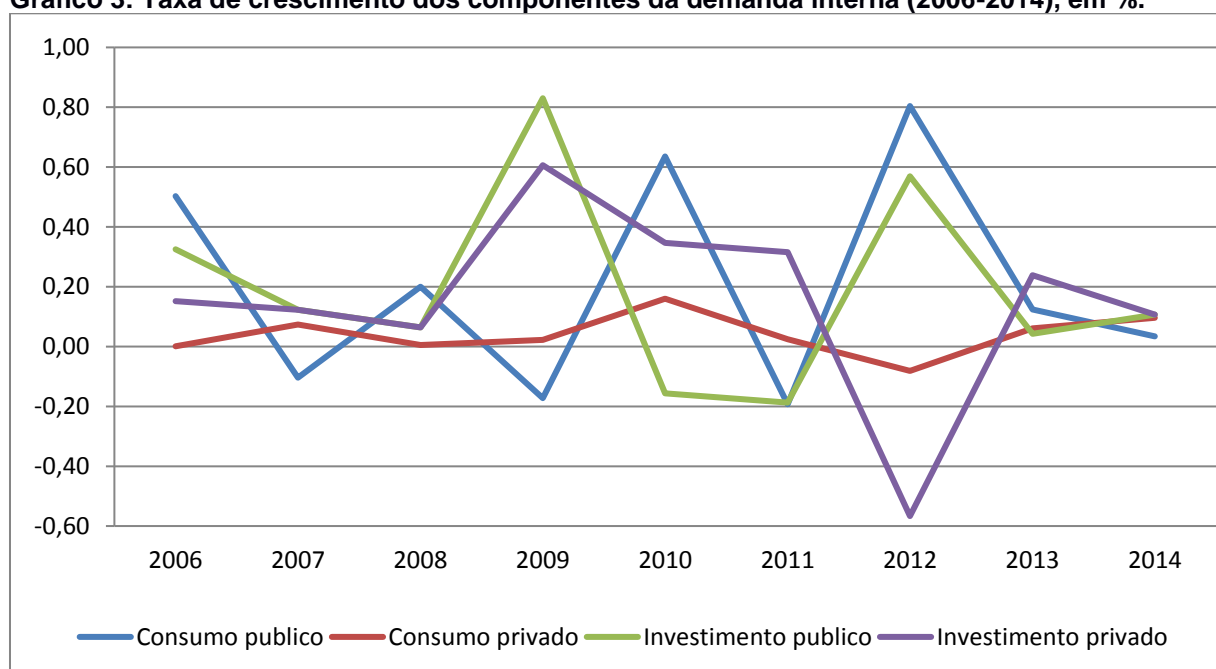
A taxa de crescimento média do PIB *per capita* foi bastante significativa para os padrões históricos da evolução deste indicador na RDC. Os maiores crescimentos do PIB real e PIB *per capita* foram registrados em 2014, respectivamente de 9,47% e 6,07%.

4.2.2 Composição da demanda agregada

Os componentes da demanda interna apresentaram tendências diferentes. Os dados no gráfico embaixo indicam movimentos instáveis ao longo do período estudado (2006-2014). Em comparação à média anual do PIB real, o consumo privado não apresentou crescimento alto conforme o gráfico 3. Ele foi o único componente da demanda interna que cresceu abaixo da média anual do PIB real (6,62%). Sua média anual no período analisado foi de 4%. O consumo público, os investimentos público e privado apresentaram médias anuais, respectivamente, de 16%, 15% e 10%.

Nota-se, portanto, que os gastos públicos (consumo e investimento públicos) apresentaram os maiores crescimentos ao longo da série. Sendo os componentes mais dinâmicos, o investimento público registrou o maior crescimento da série (83%) em 2009, seguindo do consumo público (80%) em 2012.

Gráfico 3: Taxa de crescimento dos componentes da demanda interna (2006-2014), em %.



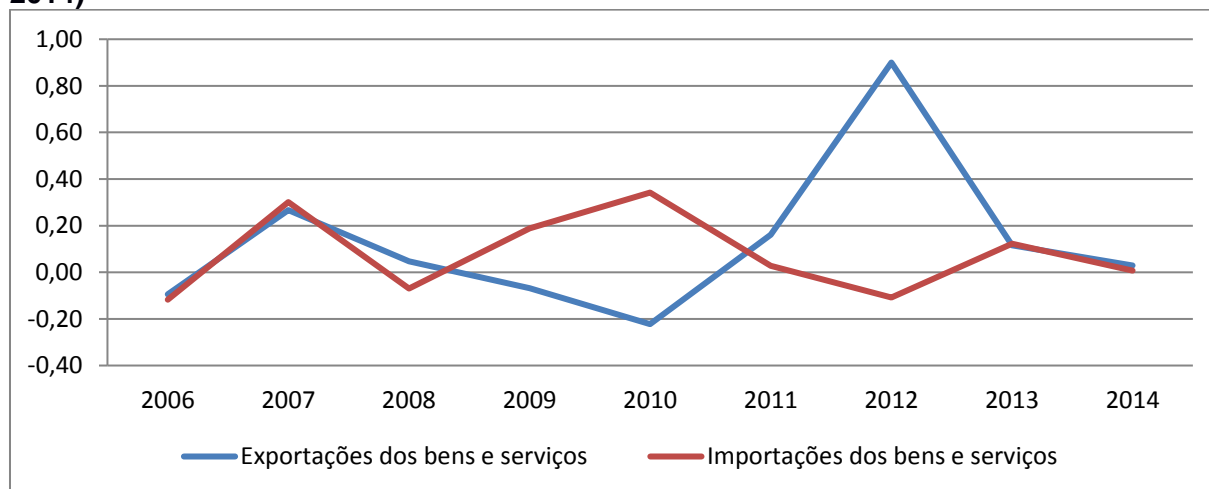
Fonte: Banco Central do Congo (2015)

As taxas de crescimento dos componentes da demanda externa se mantiveram quase idênticas entre 2006 e 2008. Em comparação à média anual do PIB real desse período (2006-2014) que foi de 6,62%, as exportações tiveram médias superiores, de 9,19%, enquanto as importações foram ligeiramente abaixo de 6,54%. A taxa de crescimento das exportações caiu muito entre 2007 e 2010. Depois de chegar a ser negativa, as exportações cresceram muito a partir de 2010, chegando ao pico de 90% (Gráfico 4) no ano de 2012. Há que notar novamente que a China e África do Sul são

os primeiros destinos, seguidos pela União Europeia, das exportações de bens e serviços do país.

Embora a taxa de crescimento esteja caindo fortemente a partir de 2012, as exportações para China e África do Sul ainda estão crescendo, mas com ritmo decrescente. Essa desaceleração dessa taxa é devida a queda dos preços no mercado internacional dos produtos minerais e hidrocarbonetos exportados pelo país (Banco Central do Congo, 2015).

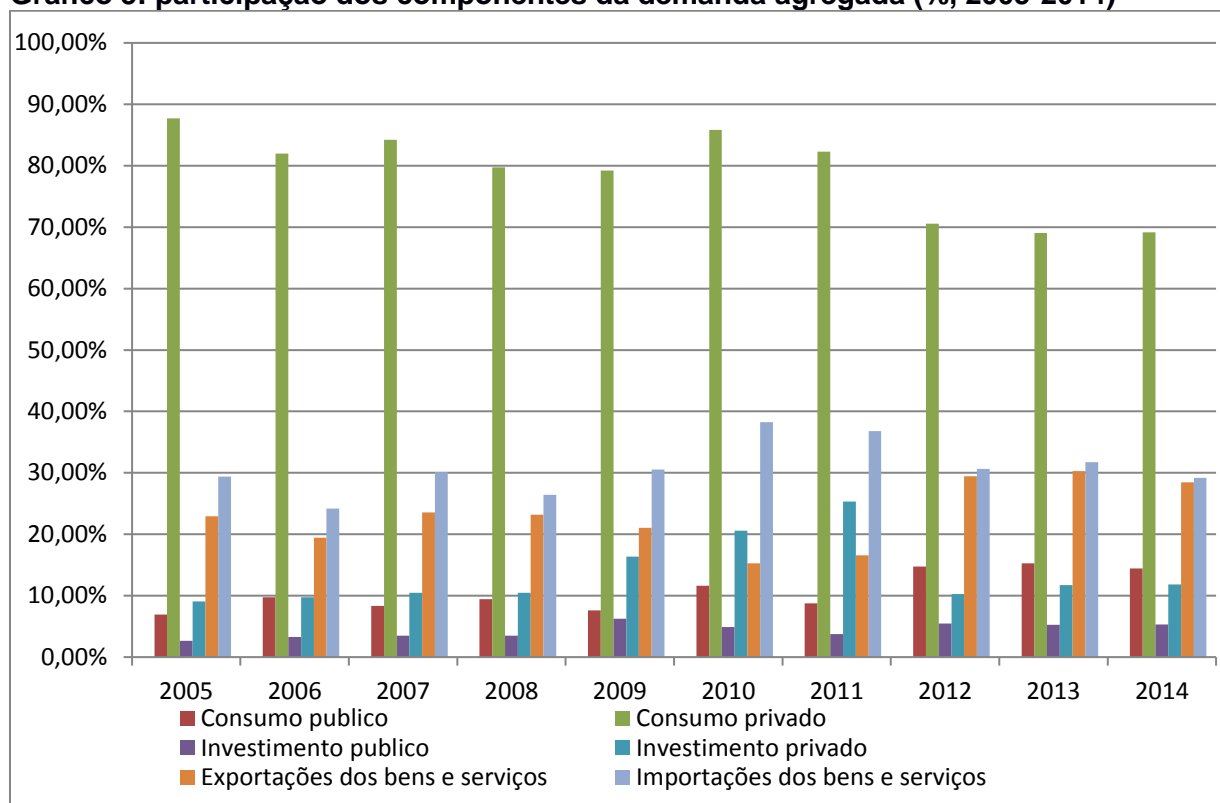
Gráfico 4: Taxa de crescimento dos componentes da demanda externa (em %, 2006-2014)



Fonte: Banco Central do Congo (2015)

A taxa de crescimento das importações estava aumentando entre 2006 e 2007, antes da crise econômica. Durante da crise de 2008, essa taxa chegou a ser negativa e logo voltou a subir até pico em 2010. As importações estão numa trajetória de queda desde 2013, atingindo um crescimento quase nulo em 2014. A União Europeia é o primeiro fornecedor de bens e serviços ao país com 23% do total das importações em 2014. Ela é seguida da China e da África do Sul com participação respectiva de 11,4% e 10,6% (Banco Central do Congo, 2015).

O consumo privado teve a maior participação na demanda agregada do país, seguido pelas importações. Nota-se um aumento da participação das exportações a partir de 2011. Os componentes da demanda interna tiveram uma participação média no período (2006-2014) de 11,07% (consumo público), 77,89% (consumo privado), 4,57% (investimento público), e 13,96% (investimento privado).

Gráfico 5: participação dos componentes da demanda agregada (% , 2005-2014)

Fonte: Banco Central do Congo (2015)

As médias da participação das exportações e importações dos bens e serviços foram respectivamente de 22,91% e 30,81. Apesar de o consumo privado ter apresentado uma participação média alta, ela está regredindo, enquanto os componentes da demanda externa estão cada vez mais relevantes. Nos últimos três anos, as exportações cresceram e estabilizaram-se em torno dos 30% embora estejam ainda inferiores às importações.

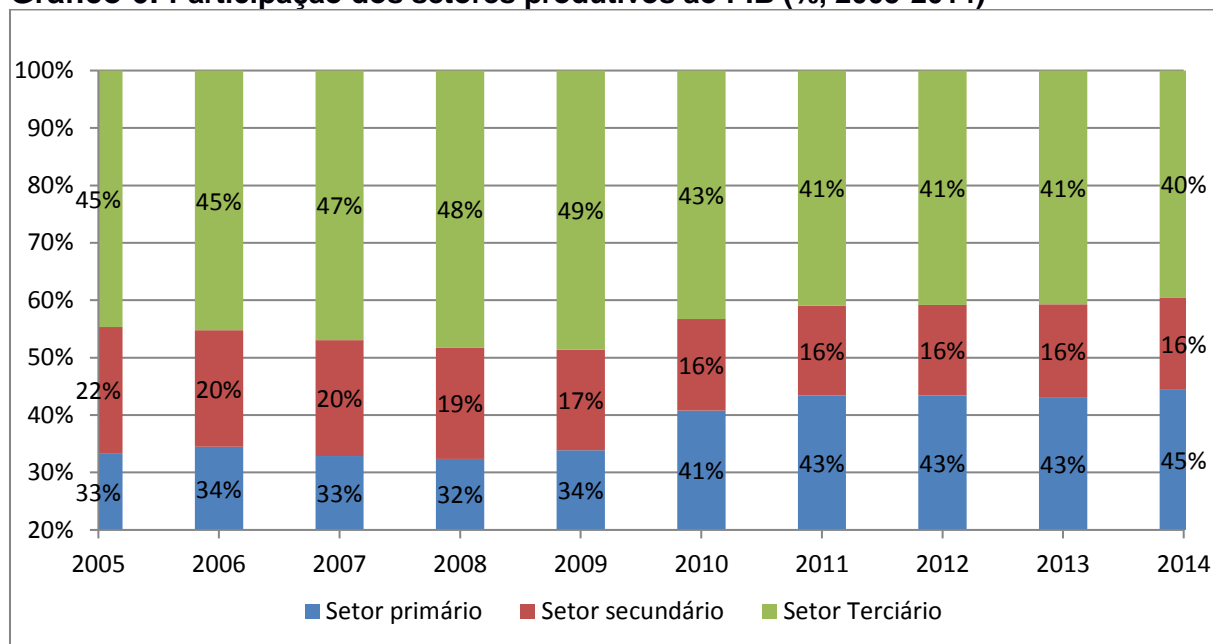
4.2.3 Composição da oferta agregada

Nos dias atuais, a atividade econômica congoleza tem sido sustentada pelo dinamismo da indústria extrativa, do comércio, da agricultura e também da construção civil. Em relação aos setores produtivos (gráfico 6), o setor de serviços representava 49% do PIB em 2009, mas está perdendo cada vez mais participação, chegando a 40% em 2014, ou seja, uma perda de 9%. O comércio é o principal componente desse setor (Banco Central do Congo, 2015).

O setor secundário registrou perdas de participação no PIB a partir de 2005. Entre esse ano e 2014, perdeu 4 pontos. A indústria de transformação e de construção civil são os motores desse setor (Banco Central do Congo, 2015).

A participação do setor primário no PIB aumentou consideravelmente, passando de 34% em 2009 para 41% em 2010 e atingindo o pico de 45% em 2014. De 2005 até 2014, o aumento foi de 12%. Segundo o Banco Central do Congo (2015), o aumento significativo da participação do setor primário é conduzido principalmente pela atividade extrativa, e esse bom desempenho é a consequência do aumento do preço das *commodities* no mercado internacional.

Gráfico 6: Participação dos setores produtivos ao PIB (% , 2005-2014)



Fonte: Banco Central do Congo (2015)

Em 2014, a análise setorial da atividade econômica indica que o setor primário era o motor do crescimento do país (Banco Central do Congo, 2015). De fato, o setor contribuiu no crescimento de 5,5 pontos percentuais, dos quais 4,7 foram provenientes da atividade extrativa.

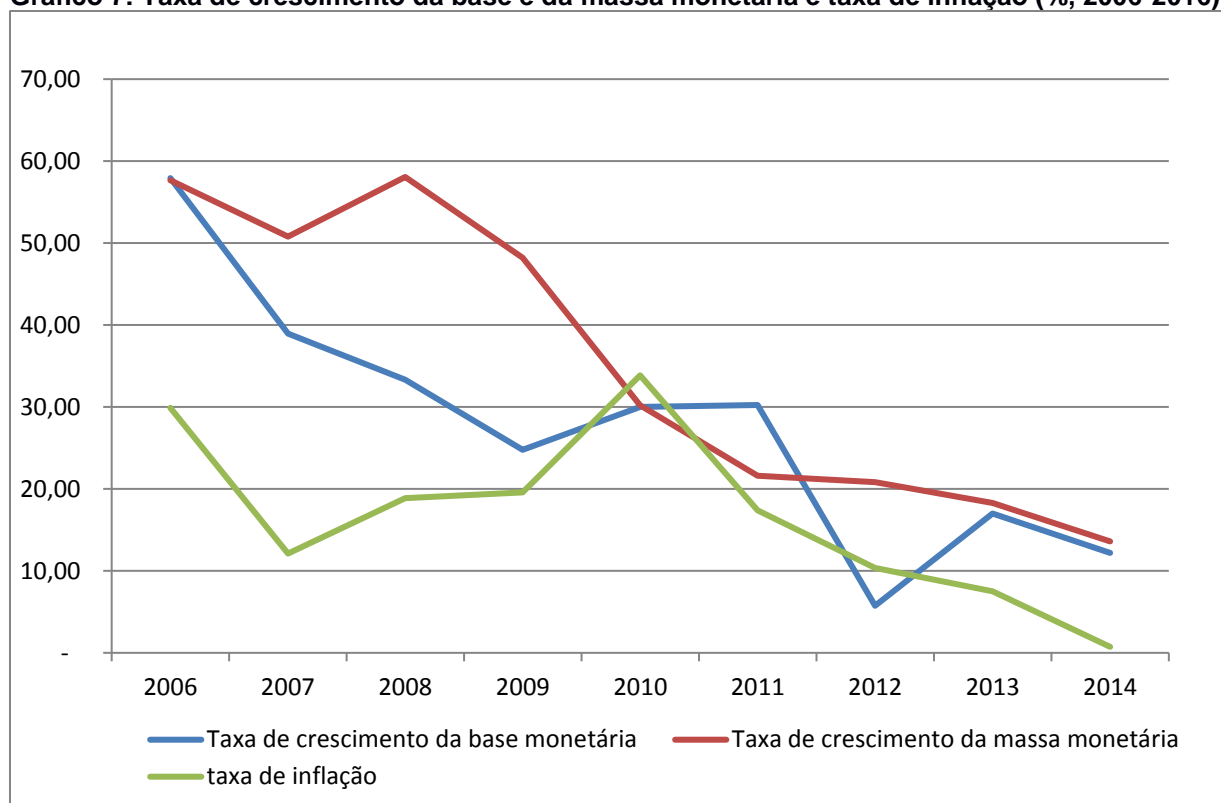
4.2.4 Política monetária, crédito e inflação

Em 2014, a expansão da base monetária foi de 14,2%, situando-se em 1.136,2 bilhões de CDF. Durante a série em análise (gráfico 7), houve uma expansão monetária com tendência decrescente. A taxa de crescimento da massa monetária é decrescente também, mas geralmente maior do que a da base monetária. Ela chega a ser menor que da base monetária num curto tempo (2010-2011), e desde 2013 as duas taxas estão quase iguais.

A taxa de inflação registrou um forte crescimento de 21,75% p.p. de 2007 até 2010. Essa taxa está numa trajetória decrescente contínua a partir de 2010, depois

de passar por um período em que chegou a ser de 33% ao ano. Essa situação é devida à mistura dos choques exógenos e fatores endógenos²⁸ desde 2007, provocando desvalorização da moeda nacional num contexto de uma economia fortemente dolarizada (Banco Central do Congo, 2009) que por sua vez pressionou ainda mais os preços dos produtos importados (principalmente alimentares). Em 2014, a taxa de inflação foi de 0,79% ao ano.

Gráfico 7: Taxa de crescimento da base e da massa monetária e taxa de inflação (%), 2006-2016)



Fonte: Banco Central do Congo (2015)

Nota-se que a inflação indica uma evolução controlada. Segundo o Banco Central do Congo, a razão disso é a regulação da liquidez num contexto de adequada coordenação das políticas conjunturais e a ausência de choques maiores internos e externos²⁹.

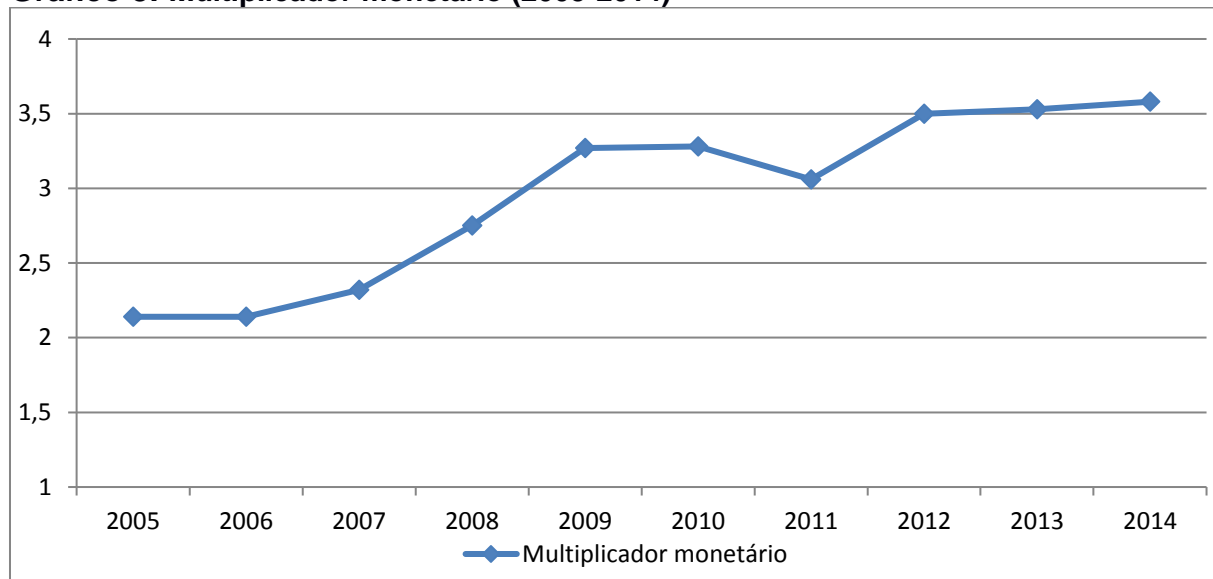
A razão entre a massa monetária e a base monetária que é multiplicador monetário (Gráfico 8) cresceu entre 2006 e 2009, saindo de 2,14 para 3,27 respectivamente. Ele se estabilizou desde 2012 no patamar de 3,5. Conforme visto no item anterior, a taxa de crescimento da massa monetária está quase sempre mais

²⁸Os choques externos referem-se principalmente aos efeitos negativos da crise econômica internacional. Em relação aos fatores endógenos, podemos citar as especulações no mercado cambial.

²⁹Essa interpretação convencional (ortodoxa) adotada pelo BCC. Não temos elementos suficientes para uma interpretação heterodoxa – precisaríamos de dados sobre salários que não conseguimos obter.

elevada do que a taxa de crescimento da base monetária, o que explica esse comportamento do multiplicador.

Gráfico 8: Multiplicador monetário (2005-2014)

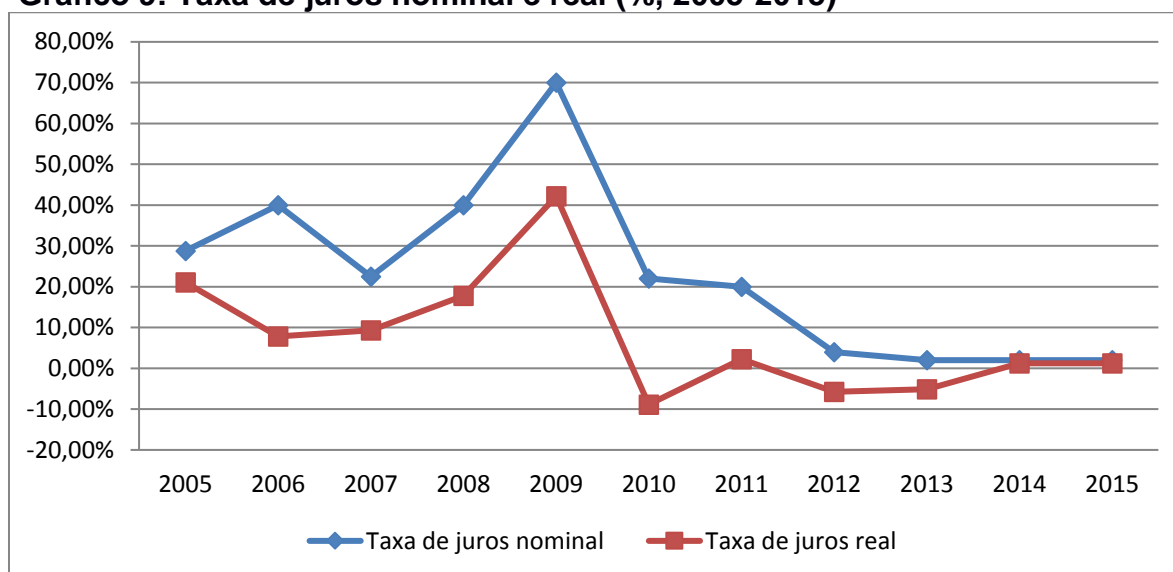


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco Central do Congo (2015)

O gráfico 9 mostra que uma taxa de juros básica da economia muito alta em termos nominais entre 2005 e 2011, e em termos reais entre 2006 e 2009. Sua trajetória indica um forte crescimento de 2007 até 2009. Essa forte elevação da taxa de juros básica (até 70%) pelo Banco Central do Congo é justificada pelo combate contra a pressão inflacionária já estava alta (final de 2008), pois a inflação estava voltando a crescer desde 2007 (após uma queda observada em 2006). A alta inflação que tem sua origem na crise econômica financeira de 2008. Na realidade, o governo nacional vem tentando controlar a inflação que estava muito alta por conta principalmente da guerra (1996-2003), deixando elevada a taxa de juros nominal. Nota-se uma queda considerável das taxas de juros em 2010. Essa alta no final de 2008 teve um impacto sobre a taxa de crescimento do PIB durante o ano 2009, mas poderia ser também o efeito da crise financeira internacional. Nota-se que apenas nesse ano que pode ser enxergado uma correlação entre a taxa de crescimento do PIB e o desempenho da taxa de juros real porque essa relação não foi reparada entre 2006 e 2008, período no qual a política monetária não pareceu ter um impacto sobre o crescimento da economia congoleza. Além disso, o investimento privado não apresentou sinal de sensibilidade à política monetária no caso do Congo. Contudo, a

retomada do crescimento a partir de 2010 pode-se atribuída de forma parcial à uma taxa de juros bem mais baixa.

Gráfico 9: Taxa de juros nominal e real (% , 2005-2015)

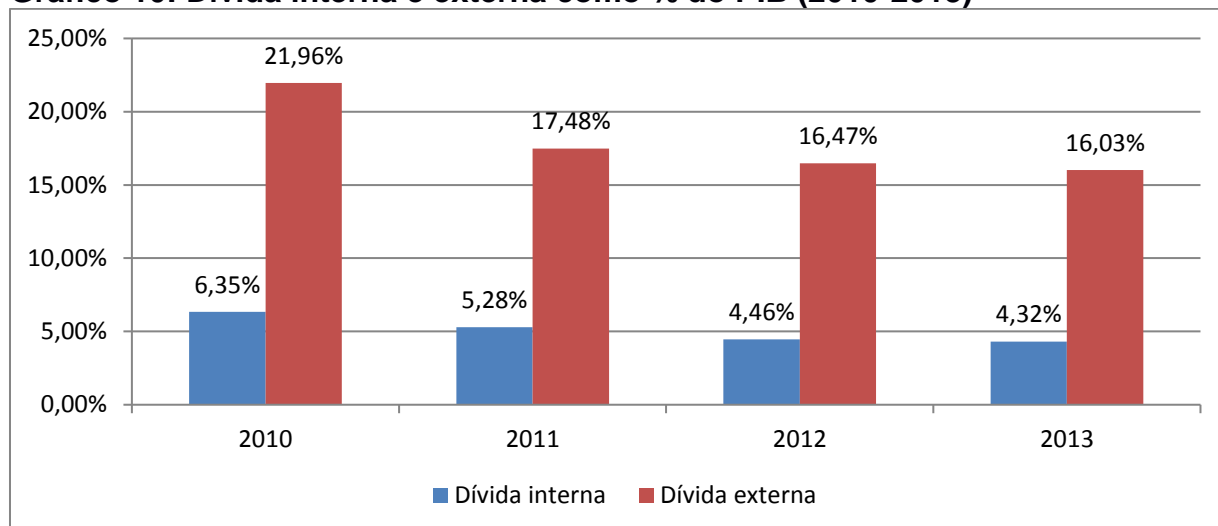


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco Central do Congo (2015)

Repare-se também que a inflação sobe entre 2007 e 2010, mesmo com a taxa de juros real subindo. Apenas em 2010 ela cai, quando a taxa de juros real se torna negativa. Apesar dos anos iniciais, as taxas de juros nominal e real tiveram-nos outros anos da série a mesma tendência decrescente. Finalmente, observe-se que a taxa de juros real negativa entre 2010 e 2013, e é em torno de 1% entre 2014 e 2015.

4.2.5 Política fiscal

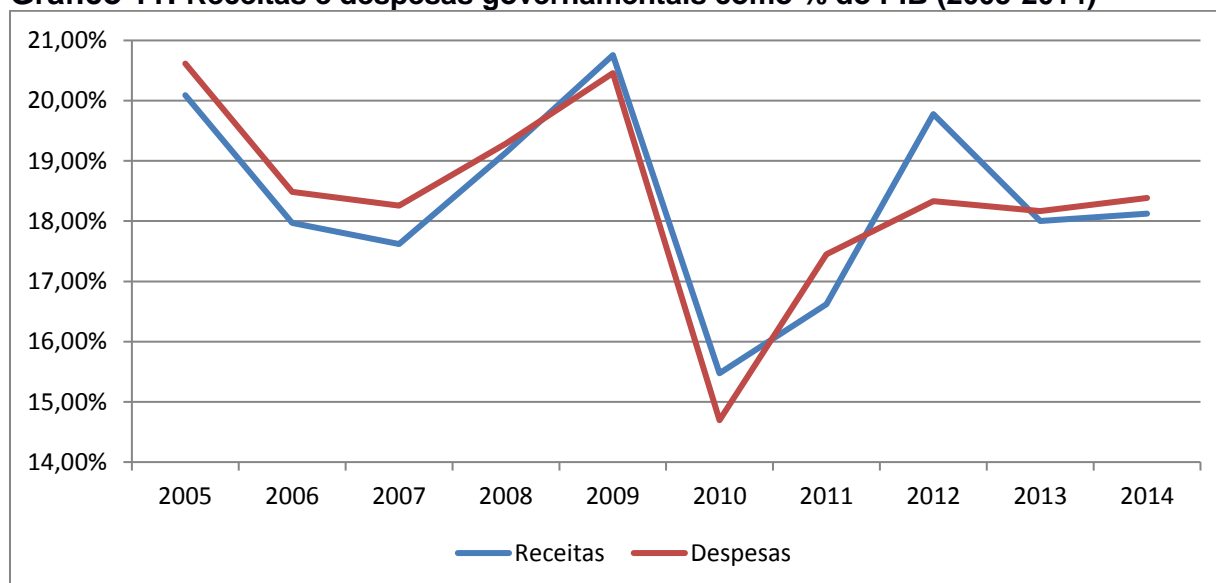
Os dados sobre a dívida pública interna e externa apontam uma redução de ambas a partir de 2010 (gráfico 10). A dívida interna passou de 6,35% para 4,32% do PIB respectivamente em 2010 e 2013. Em referência a esse mesmo período, nota-se a mesma tendência com a dívida externa, que recuou de 21,96% para 16,03% do PIB.

Gráfico 10: Dívida interna e externa como % do PIB (2010-2013)

Fonte: Institut National de Statistique (2014)

No que tange a situação das finanças públicas do país (gráfico 11), o saldo orçamental ficou positivo durante somente durante os anos 2009, 2010 e 2012, fruto da política de racionalização das despesas públicas. Durante o resto dos exercícios, as despesas orçamentárias foram maiores do que as receitas orçamentárias. A média tanto das receitas quanto das despesas do governo nacional como porcentagem do PIB foi de 16,74% ao longo do período 2005-2014.

Em 2009, registrou-se uma queda intensa da arrecadação do governo nacional. A queda foi maior nas receitas sobre produtos exportados (Banco Central do Congo, 2009), dado o fato que o comércio exterior tem um elevado peso na tributação do Congo. A estagnação dos países ricos por conta da crise financeira internacional teve uma influência sobre suas capacidades de importação, e assim impactou os países exportadores de *commodities* como o Congo.

Gráfico 11: Receitas e despesas governamentais como % do PIB (2005-2014)

Fonte: Banco Central do Congo (2015)

O Banco Central do Congo (2009) justifica, também além dos efeitos da crise financeira mundial, essa queda pelos fatores seguintes: a lentidão na implementação das reformas fiscais, e a greve no último trimestre de 2009 dos agentes nas instituições fiscais. Os dois últimos anos (2013 e 2014) indicam uma situação de deficit orçamentário. Observa-se que apesar desse déficit, a relação dívida interna como proporção do PIB em 2013 está caindo, pois mesmo que a dívida interna estivesse subindo, como o PIB cresceu mais depressa, o indicador caiu.

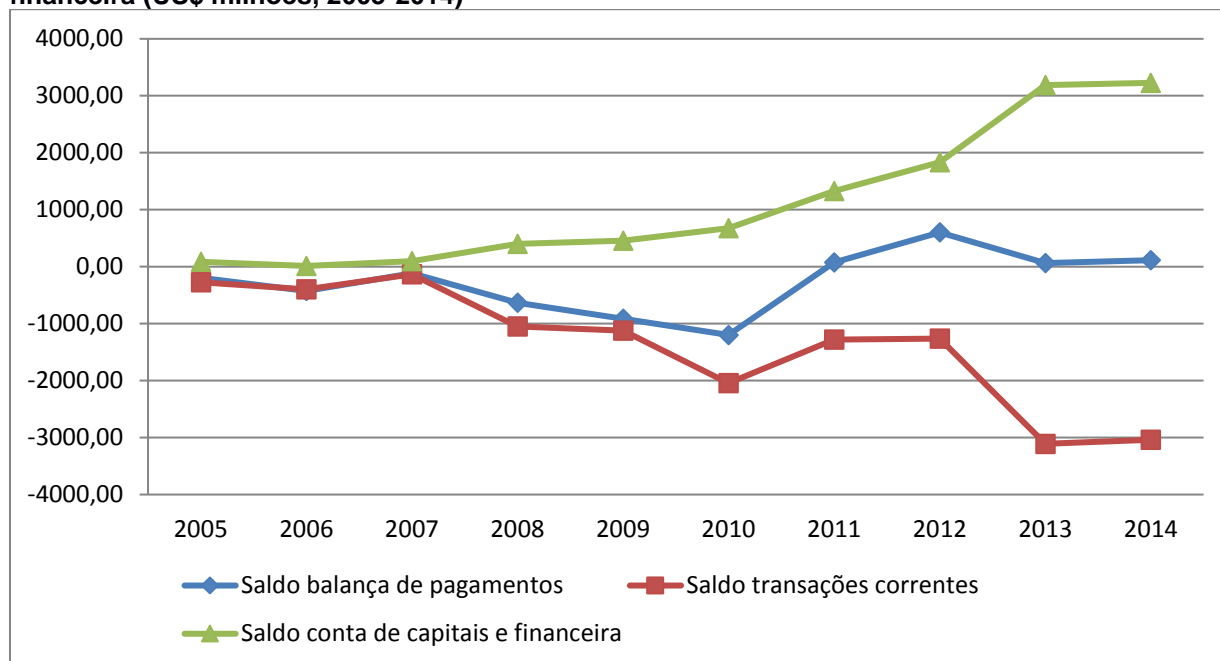
4.2.6 Balanço de pagamentos

Analisando a evolução do saldo do balanço de pagamentos (gráfico 12), nota-se um desequilíbrio (deficit) de 2005 até 2011. Esse deficit é o resultado principalmente da deterioração da conta corrente. Esse déficit na conta corrente acentuou-se com a crise financeira de 2008, chegando a US\$ 2,04 bilhões. A situação é revertida e apresenta um equilíbrio a partir de 2011, seguindo por um período de superavit até 2014. Esse resultado é devido ao bom desempenho da balança de capital e as operações financeiras.

A conta de capitais e financeira apresentou, entre 2005 e 2007, certa estabilidade, com entrada pouco significativa de capital. No entanto, essa situação mudou e a conta em questão registrou superavit de 401,6 milhões de dólares a partir de 2008. O país se beneficiou, entre 2009 e 2010, primeiramente de um financiamento de 200 milhões de dólares do FMI, como medida para enfrentar choques ligados à

crise financeira internacional, fazendo parte da Facilidade de Proteção contra os Choques Externos, e para consolidar suas reservas internacionais recebeu 662,3 milhões de dólares (Banco Central do Congo, 2009). Esse superávit acelerou muito a partir de 2011 até 2013.

Gráfico 12: Saldo de balança de pagamentos, em transações correntes e da conta de capitais e financeira (US\$ milhões, 2005-2014)



Fonte: Banco Central do Congo (2015)

O saldo em transações correntes está deficitário desde 2005. A situação se deteriorou ainda mais com a crise de 2008, ano cujo deficit foi mais de 1 bilhão de dólares. Após um deficit de 2 bilhões de dólares, ela melhorou consideravelmente em 2011, mas piorou de novo chegando ao maior deficit da série em 2013, superior a US\$ 3 bilhões.

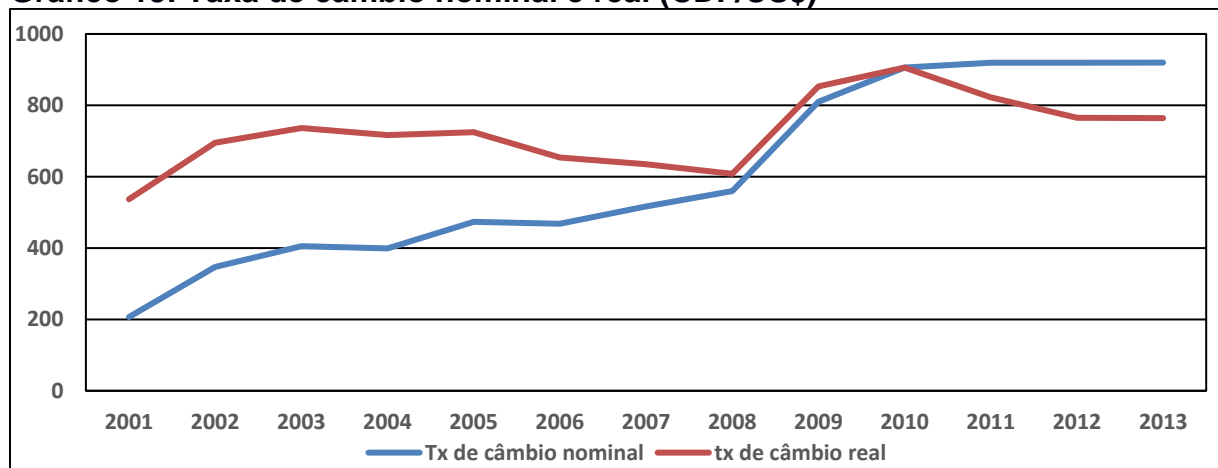
4.2.7 Política cambial

A taxa de câmbio está numa trajetória de desvalorização como observado no gráfico 13. Entre 2001 e 2003, o franco congolês teve uma desvalorização de 96% frente ao dólar americano. Depois de ter passado por período de crescimento baixo, a moeda congoleza passou de 559,29 CDF para 905,91 CDF por um dólar entre 2008 e 2010.

Segundo o Banco Central do Congo (2009), essa depreciação é devida aos choques endógenos e exógenos. Em relação aos choques endógenos, a causa principal foi o efeito de decalagem do déficit público. No que tange aos choques

exógenos, A crise financeira internacional seria a principal causa dessa desvalorização (Banco Central do Congo, 2014). Os principais impactos foram a deterioração da balança comercial e dos serviços, mas também a queda no mesmo período dos Investimentos Estrangeiros Diretos.

Gráfico 13: Taxa de câmbio nominal e real (CDF/US\$)



Fonte: Banco Mundial (2015)

Observa-se uma desvalorização do câmbio nominal entre 2005 e 2009. e uma estabilização logo depois. Essa estabilização indica como o plano de estabilização do FMI para controlar o câmbio, conseguiu derrubar a inflação.

Entre 2011 e 2014, o Franco Congolês ficou muito estável em termos nominais. Em relação ao IPC do Congo, as duas variáveis seguiram a mesma trajetória de crescimento apesar do aumento muito significativo da taxa de câmbio entre 2008 e 2010.

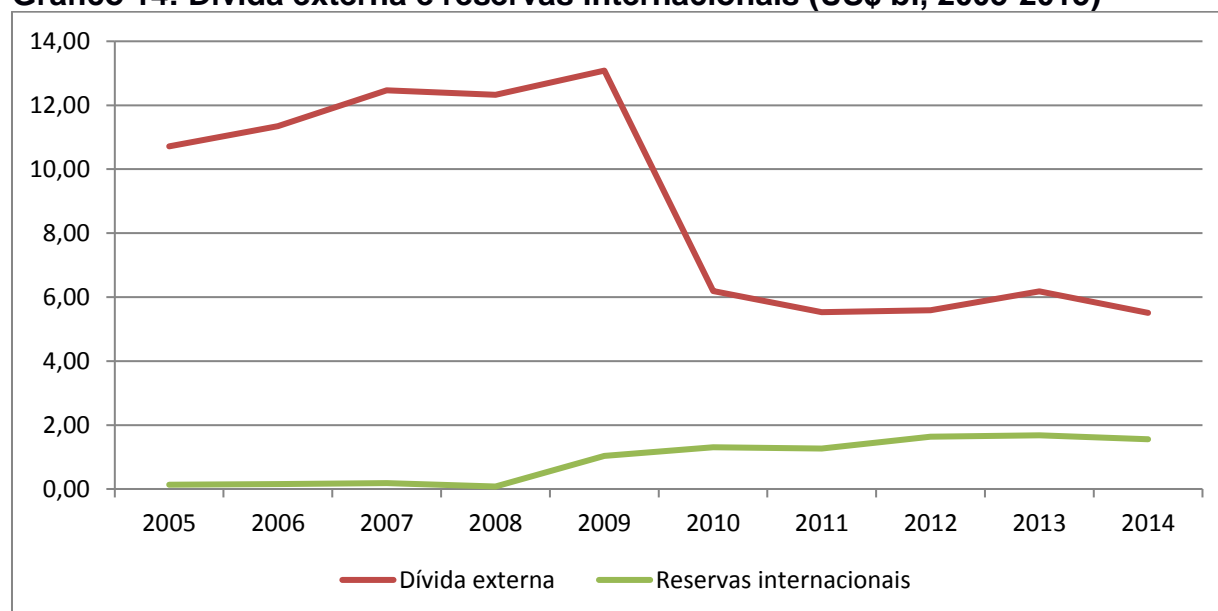
Ao contrário da taxa de câmbio nominal, a taxa de câmbio real está com tendência à valorização no longo prazo, além do período entre 2001 e 2002 em que houve pouca desvalorização. A série mostra que houve uma exceção, a grande desvalorização de 2008 causada pela crise financeira. No entanto, desde 2010 o câmbio real está valorizando-se. No acumulado, a variação da taxa de câmbio real foi de 23%.

A dívida externa no gráfico 14 caiu drasticamente a partir de 2009 de 13,09 para 6,19 bilhões de dólares em 2010. Isso é justificado pelo fato de que a RDC atingiu em 2009 o ponto de chegada da iniciativa PPTE³⁰. Essa iniciativa tinha por objeto de

³⁰ PPTE quer dizer Países Pobres Muito Endividados (*Pays Pauvres Très Endettés*)

ajudar os países com dívidas muito elevadas de acelerar o processo de redução da pobreza e acrescentar seus potenciais para atingir os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento “OMD” (Banco Central do Congo, 2009).

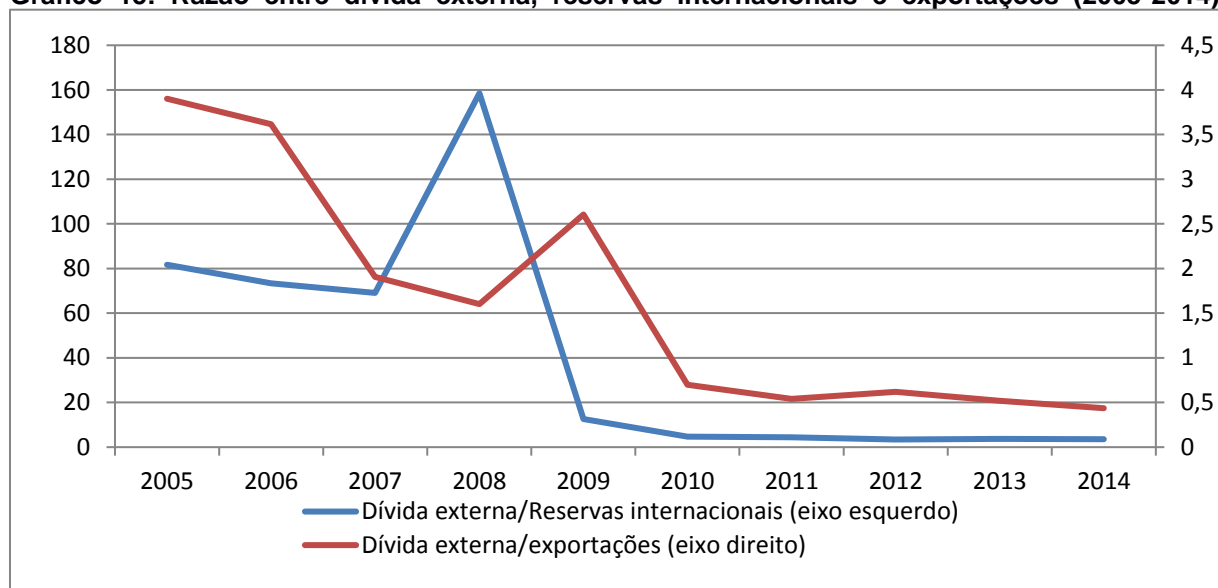
Gráfico 14: Dívida externa e reservas internacionais (US\$ bi, 2005-2015)



Fonte: Banco Mundial (2015)

Em 2014, a dívida externa foi de 5,51 bilhões de dólares. Quase todo esse estoque é constituído de dívida de médio e longo prazo, principalmente contratada pelas instituições multilaterais.

As reservas internacionais estão apresentando certa estabilidade durante toda série disponível no gráfico 14, com exceção do período entre 2008 e 2009 no qual o país recebeu fundos do FMI para enfrentar a crise financeira internacional como visto acima.

Gráfico 15: Razão entre dívida externa, reservas internacionais e exportações (2005-2014)

Fonte: Banco Mundial (2015)

O gráfico 15 mostra a razão entre a dívida externa, reservas internacionais e exportações. De um lado a relação entre dívida externa e reservas internacionais, a série estudada aponta um decréscimo entre 2005 e 2006. Em 2007, há um aumento como fruto dos choques exógenos derivados da crise financeira internacional, como mencionado acima. Já em 2008 e 2009, a razão cai e estabiliza-se de 2010 até 2014. Do outro lado, a razão entre a dívida externa e as exportações apresentou a mesma tendência de queda ao longo da série. Entre 2005 até 2007, ela caiu de 3,9 para 1,6. O ano 2008 apresentou aumento, mas logo em 2009 voltou a cair e estabilizou-se de 2010 até 2014 com pequena oscilação.

5 - ANÁLISE FINANCEIRA DO GOVERNO NACIONAL E DAS PROVÍNCIAS

Esse capítulo faz uma análise empírica dos dados das finanças públicas das províncias da RDC. Contudo, duas províncias foram escolhidas e serão estudadas especificamente com maior profundidade: Kinshasa e Sud-Kivu. A escolha pelas duas províncias é justificada principalmente porque seus dados estavam disponíveis e acessíveis, apesar de algumas pendências. Além disso, é conveniente fazer uma análise de uma província que tem maior contribuição tributária em relação ao total das receitas (Kinshasa), e de outra que tem menor (Sud-Kivu).

A cidade província de Kinshasa é a capital da República Democrática do Congo. Segundo a Constituição de 2006 (Artigo 2), ela é a sede das instituições e tem um estatuto de cidade. Situada na parte oeste do país, tem uma superfície de 9.965 km², e estimativa de população de 11.587.000 habitantes em 2015 (ONU, 2014). A cidade é o maior centro de consumo do país. Os setores mais importantes da sua economia são: financeiro, comércio e agropecuário (ADEJUWON E AL., 2017).

A província de Sud-Kivu é situada na parte leste do país, tem uma superfície de 64.851 km² e uma população de 3.874.059 habitantes. Sua economia é baseada principalmente na extração de minerais, tais como o ouro e o colombo-tantalita (coltan). Além disso, o setor agropecuário e o comércio também são importantes (Sud-Kivu, 2017)³¹.

Para atingir plenamente nosso objetivo geral do trabalho, as seções a seguir fazem, em primeiro, uma descrição dos dados das finanças públicas nacional, e da província de Sud-Kivu e da cidade-província de Kinshasa pelas análises contábeis vertical e horizontal (4.1) no intuito de compreender melhor as contas públicas dessas províncias e ver sua evolução ao longo do tempo. Em segundo, apresentaremos a metodologia (4.2) e a simulação das receitas e despesas das províncias (4.3). Finalmente, faremos uma análise de sustentabilidade fiscal (4.4) das províncias no ano 2015 para enxergar quais foram às repercussões da implementação do desmembramento e a descentralização fiscal conforme a Constituição de 2006 sobre

³¹ Em relação às pendências de informação, não foram encontrados dados sobre as multas no nível nacional. No âmbito das províncias, em 2012, a cidade-província de Kinshasa não registrou despesas de equipamentos. Em 2013, faltaram as despesas de construção e reabilitação e as despesas de investimentos executados pelo governo central na conta da província. No Sud-Kivu em 2011 e 2014, não foram encontrados os dados de gastos sobre as subvenções do governo central. Em 2013 e 2014, faltaram os dados sobre gastos e receitas sobre orçamentos das ETDs.

as finanças públicas das províncias. Isso quer dizer que essa análise vai mostrar qual foi o impacto da reforma sobre as contas públicas em relação ao endividamento público das províncias.

5.1 DESCRIÇÕES DOS DADOS

Desde 2003, as receitas públicas nacionais na RDC estão numa trajetória de crescimento sendo de 1.248.867.320.000 CDF (2003) e 6.022.222.800.000 CDF (2014) e, como observado no capítulo anterior, a balança das operações financeiras deficit público em 2014 foi de 0,3% (BANCO CENTRAL DO CONGO, 2014). A economia congoleza é muito dependente do resto do mundo, pois as trajetórias das exportações e importações influenciam bastante sobre o comportamento das receitas tiradas dos impostos sobre o comércio exterior. Sendo que as receitas dos impostos sobre importações representam 33,07 do total das receitas fiscais.

Como também foi visto no capítulo anterior, o crescimento do PIB da economia congoleza (desses últimos cinco anos) foi puxado principalmente pela indústria de extração. Esse crescimento das receitas públicas nacionais teve também um impacto sobre as finanças públicas das províncias que beneficiaram muito pelo aumento das receitas provenientes do governo central. Essas últimas representam entre 60% e 80% do orçamento dependendo de província.

No entanto, essas receitas de carácter nacional estavam sendo transferidas, a partir da capital Kinshasa pelo Ministério nacional da fazenda antes de 2015, violando assim o artigo 175 da Constituição de 2006 no seu segundo parágrafo disse seguinte: “A parcela das receitas nacionais alocadas às províncias é estabelecida a 40%. Ela deve ser retida na fonte”. GEROLD (2013) confirma esse fato dizendo que as agências do governo central recebem os 100% das receitas, as transferem na conta do tesouro nacional. Por sua vez, após receber os recursos, o governo central decide sobre a repartição, baseando-se em nenhum critério objetivo, mas pelo contrário, sobre variáveis políticas regionais tais como a província do presidente da República ou do primeiro ministro (GEROLD, 2013). Na província de Sud-Kivu, o governo recebeu em média 50,08% (2011-2014) do que deveria ser recebido do governo central. Em Kinshasa, a média foi de 15,28 (2012-2014).

O movimento das despesas públicas nacionais e das províncias é muito atrelado aos momentos de expansão ou contração das receitas públicas, sendo que

o governo é obrigado a conter as alocações orçamentárias nos limites das receitas disponíveis (BANCO CENTRAL DO CONGO, 2014).

É preciso apontar sobre as baixas taxas de execução das projeções em relação às execuções das receitas e das despesas nas duas províncias. A província de Sud-Kivu registrou taxas médias de execução (2011-2014) das receitas e das despesas totais iguais de 52,52%. Enquanto a cidade-província de Kinshasa registrou taxas médias de execução das receitas de 23,53% e das despesas de 26,81%.

5.1.1 Análise vertical

Essa parte faz uma análise vertical das receitas e gastos do governo nacional, da província de Kinshasa e de Sud-Kivu. Essa análise ressalta a evolução das participações de cada item que compõe as receitas e os gastos do governo nacional e das províncias do ano 2003 até 2014.

5.1.1.1 Receitas nacionais e das províncias

- Receitas do governo nacional

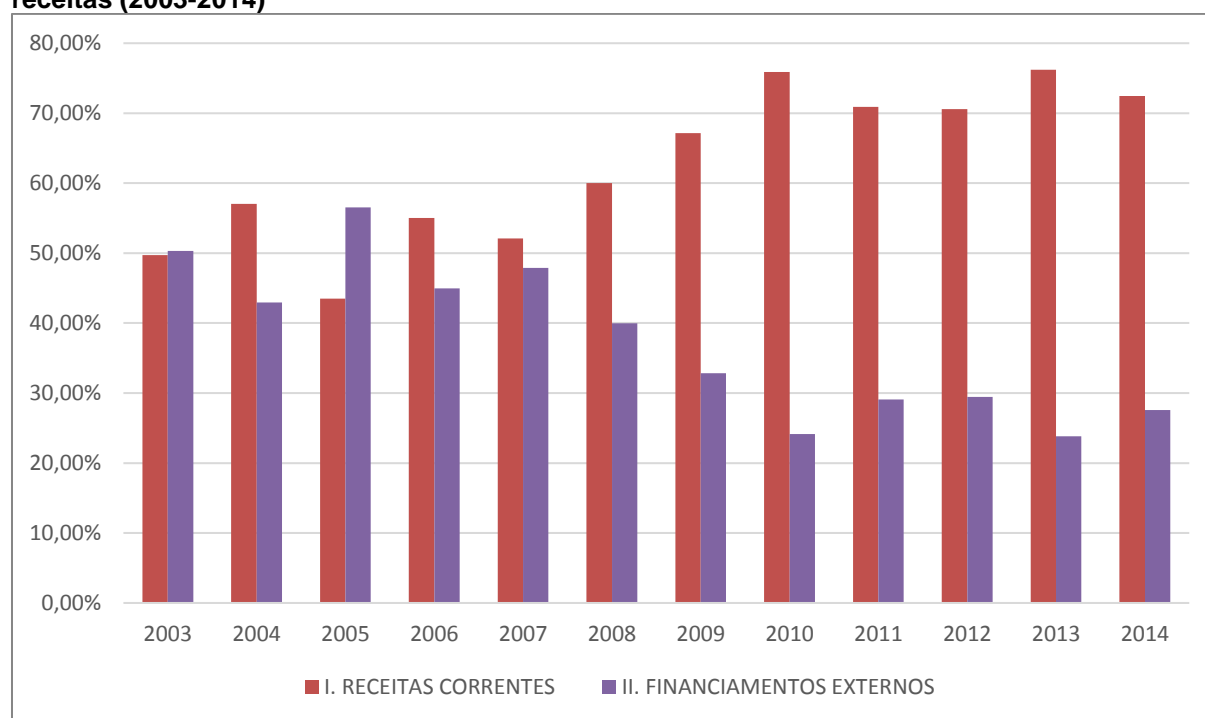
Começando pelo nível nacional, o gráfico 16 apresenta a participação das receitas correntes e dos financiamentos externos³² no total das receitas do governo central. No início da década de 2000, nota-se uma grande dependência do governo nacional vis-à-vis os financiamentos externos. Em 2003 e 2005, os financiamentos externos foram maiores do que as receitas correntes, chegando respectivamente a 50,29% e 56,63% do total das receitas do governo central. Os financiamentos externos são compostos das diferentes contribuições dos organismos multilaterais e bilaterais. O grande aumento da participação dos financiamentos externos foi ocasionado pelo apoio das instituições financeiras internacionais para a organização do referendun constitucional e das eleições de 2006 (BIYOYA, 2005).

No entanto, nota-se que a contribuição dos financiamentos externos no total das receitas caiu a partir de 2006 e manteve-se abaixo dos 30% em 2010, enquanto a participação das receitas correntes está cada vez mais alta sendo a maior está registrada em 2013 (76,19%).

³²Os financiamentos externos levam em conta os encargos da cooperação técnica, suportados pelo governo e outros organismos públicos doadores e as doações diversas provenientes do setor privado exterior, mas também doações destinadas ao financiamento dos projetos econômicos e sociais.

As médias anuais das participações das receitas correntes e dos financiamentos externos foram respectivamente de 62,54% e 34,46%. Entre 2003 e 2008, as participações das receitas correntes foram abaixo da média anual e, entre 2009 e 2014, elas foram maiores do que a média. O contrário ocorreu com a comparação aos financiamentos que apresentavam participações maiores do que sua média entre 2003-2008 e passaram a ser menores do que a média entre 2009-2014. As receitas correntes são compostas de: receitas fiscais, não fiscais e excepcionais.

Gráfico 16: Participação das receitas correntes e financiamentos externos como % do total das receitas (2003-2014)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo (2015).

As receitas fiscais incluem quatro tipos de impostos: os impostos sobre o comércio exterior, sobre a renda, sobre os bens e serviços e as outras receitas fiscais. As receitas fiscais tiveram a maior participação no total das receitas e estão numa trajetória de crescimento no longo prazo. Registraram-se somente dois períodos de queda nessa série, em 2005 (11,01%) e 2009 (8,82%).

Sua média anual (2003-2014) foi de 45,52%. Entre 2003 até 2009, as receitas fiscais tiveram participações menores do que a média com exceção do ano 2008, e no resto da série elas foram maiores com participação de pelo menos 50%.

As receitas não fiscais levam em conta as receitas administrativas e judiciárias, de portfólio e *royalties* das empresas produtoras de petróleo. Essas receitas representavam menos de 10% do total das receitas de 2003 até 2006. Entre 2007-

2012, cresceram até atingir os 17,32% e depois caíram e se estabilizaram em torno dos 12%.

Sua média anual foi de 10,97% e a mesma realidade é vista comparando-a com as participações da série aquelas enxergadas nas receitas fiscais. Essas receitas excepcionais estão perdendo cada vez mais peso no total das receitas. Sua média anual foi de 6,05%.

Entre 2003 e 2006, estavam participando na altura de 10%. A partir de 2007 até 2014, passaram a ter uma participação de menos de 5% com exceção do ano 2009 em que sua contribuição subiu para 16,36%. Nesse ano, somente esse componente teve um aumento da sua participação devido aos apoios financeiros das instituições financeiras multilaterais para lutar contra a crise financeira internacional.

- Receitas de Kinshasa

Vamos começar pela análise vertical das receitas das duas províncias do nosso estudo. A primeira província é a cidade-província Kinshasa. Nota-se que as receitas gerais têm a maior participação no total das receitas, seguidas pelas outras receitas. Suas médias respectivas são de 92,19% e 7,53%. A única participação às receitas gerais foram as receitas correntes, pois não foi notado a contribuição das receitas excepcionais.

Por sua vez, a participação média das receitas correntes foi de 92,19% considerando que a contribuição dessas receitas é composta das receitas retidas e as receitas por ministérios e serviços geradores. Portanto, essas duas parcelas das receitas tiveram contribuições médias no total das receitas de, respectivamente, 45,38% e 46,50%. Esses dados indicam ainda que a capital é dependente das receitas alocadas pelo governo central, a participação das suas receitas próprias no total das receitas é quase igual àquela originária do governo central.

- Receitas do Sud-Kivu

Na província de Sud-Kivu, as receitas gerais tiveram uma participação média no total das receitas de 68,98%. As receitas correntes tiveram a maior contribuição média anual, de 68,90%, enquanto a participação das receitas excepcionais foi quase nula (0,08%). As receitas retidas na província têm uma participação de quase 70% do total das receitas, mostrando assim a dependência da província vis-à-vis o poder nacional. Sua contribuição média anual foi de 61,22% do total das receitas, enquanto

a participação das receitas provinciais dos ministérios e serviços geradores foi de 7,65%.

A média da participação das receitas externas de apoio ao orçamento foi de 24,99%, e as médias das outras receitas e das receitas do orçamento das ETD foram respectivamente de 2,95% e 3,07%.

5.1.1.2 Despesas nacionais e das províncias

- Despesas nacionais

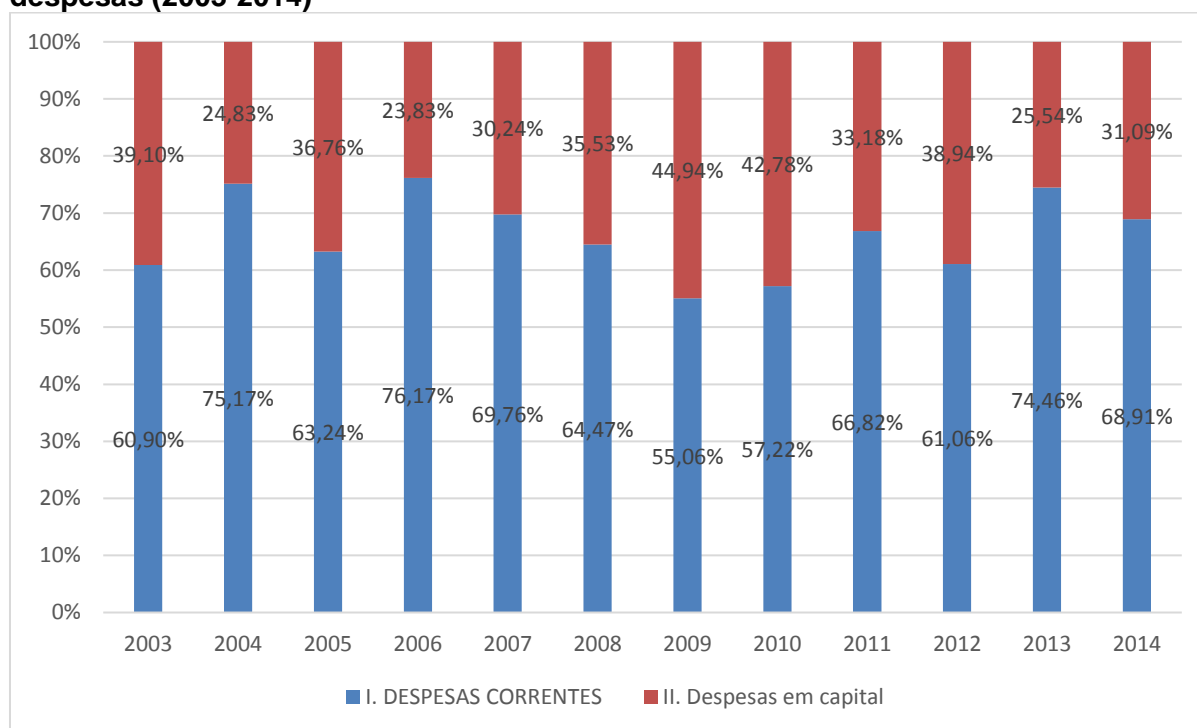
As despesas totais do governo central da RDC são compostas das despesas correntes e das despesas em capital. O gráfico 17 mostra esses dois componentes. Sem dúvida, as despesas correntes têm um maior peso na composição das despesas totais. Nota-se que essas despesas são flutuantes e instáveis durante toda a série. Sua maior e menor contribuição foi, respectivamente, em 2006 e 2009, de 76,17% e 55,06%. Sua média anual (2003-2014) é de 66,10%.

As despesas em capital têm uma média anual de 33,90% do total. Embora tenham uma participação de 39,10% em 2003, elas ficam instáveis entre 2003 e 2005. As despesas em capital entraram numa trajetória de crescimento até chegar ao seu pico em 2006, de 44,94%. Após disso, encontram-se com uma relativa instabilidade e numa trajetória decrescente no longo prazo.

As despesas correntes são compostas das despesas de bens e serviços, de juros, e finalmente das subvenções e transferências. As despesas em bens e serviços têm o maior peso, seguindo das subvenções e transferências, e dos juros no final. A média das despesas em bens e serviços é de 40,88%. As participações dessas despesas como porcentagem das despesas totais foram menores do que a média nos períodos de 2005 até 2010. Os outros anos da série apresentaram participações maiores do que a média.

Os pagamentos de juros sobre a dívida interna representaram a menor contribuição. Sua média foi de 3,91%. Suas participações foram maiores do que a média entre os anos 2004 e 2006, períodos nos quais elas despencaram tendo seu pico de 9,04% no ano 2006.

Gráfico 17: Participação das despesas correntes e em capital como % do total das despesas (2003-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo (2015).

As subvenções e transferências representaram 10,45% das despesas, sendo que o período entre 2006 e 2010 registrou participações maiores do que a média anual. O governo nacional gastou muito em subvenções e transferências no ano 2010, chegando até 20,80% do total das despesas. Nota-se que seus gastos com esta rubrica foram quase zero em 2003 e 2004.

- Despesas de Kinshasa

A análise vertical das despesas da cidade-província aponta que as despesas correntes tiveram a maior participação no total das receitas, ou seja, sua média anual (2012-2014) foi de 51,05%. Em segundo lugar vêm as despesas de investimento (33,85) seguidas das outras despesas (8,30%) e das subvenções do governo central (6,80%).

De um lado, as médias anuais despesas correntes que tiveram maiores contribuições são: 11,96% (despesas com pessoal), 11,86% (despesas de prestações) e 23,69% (despesas com transferências e intervenções do Estado). Do outro lado, as médias anuais baixas são: 0,84% (despesas com dívidas internas), 0,70% (despesas financeiras), e finalmente 2,01% (despesas com bens e materiais).

- Despesas de Sud-Kivu

As despesas correntes da província de Sud-Kivu tiveram uma média anual (2011-2014) de 61,37%. A principal contribuição dessas despesas no total das despesas é das despesas com pessoal cuja média anual foi de 42,86%. Ela é seguida pelas despesas com transferências e intervenções do Estado (11,56%) e das despesas de prestações (5,11%). O resto dos componentes tiveram contribuições inferiores a 1%.

Após as despesas correntes vêm às despesas de investimentos com participação de 33% sobre o total das despesas da província. Em relação aos seus componentes, a média das despesas de investimentos foi de 24,90%, seguida das despesas de construção e reabilitação (7,93%) e das despesas de equipamentos (0,17%).

5.1.2 Análise horizontal

A análise pela ótica horizontal indica a evolução de cada item do orçamento do governo central e das províncias estudadas a partir de um ano base (2003) até 2014. Essa análise compara o valor dos gastos ou das receitas nacionais e provinciais de vários anos da nossa série em relação a um ano base anterior. É preciso apontar, no entanto, que a comparação baseou-se em dados já deflacionados pelo índice de preços ao consumidor.

5.1.2.1 Receitas nacionais e das províncias

- Receitas nacionais

O gráfico 18 analisa a evolução do total das receitas nacionais, das receitas correntes, das receitas fiscais, das receitas não fiscais, das receitas excepcionais e os financiamentos externos.

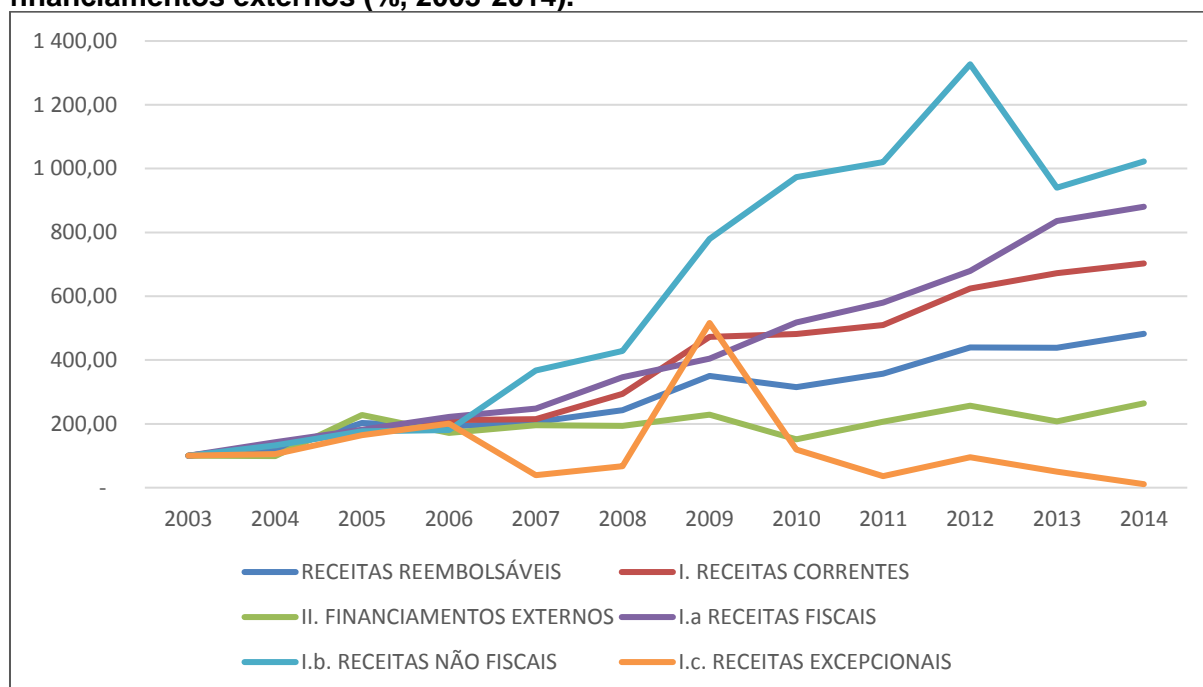
Tirando as receitas excepcionais e as receitas não fiscais, os demais componentes tiveram quase o mesmo comportamento e atingiram um crescimento duas vezes maior entre 2003 e 2006. Entre 2007 e 2014, as receitas excepcionais e os financiamentos externos tiveram trajetórias diferentes dos demais elementos da série.

As receitas reembolsáveis ou totais tiveram uma média anual (2003-2014) de 303,73. Entre o período 2003-2008, a evolução das receitas totais foi menor do que a

média anual, enquanto nos anos após 2008, esse crescimento foi maior do que a média anual. Essa aceleração no período 2009-2014 foi consequência do bom desempenho das receitas correntes, que por sua vez foi impulsionado pelo crescimento das receitas fiscais e não fiscais.

As receitas não fiscais cresceram muito em relação aos demais a partir de 2006, chegando a crescer 13 vezes mais do que o período base antes de desacelerar em 2012. Segundo o Banco Central do Congo (2009), os bônus sobre o contrato³³ entre o governo congolês e as multinacionais chinesas representou quase a metade das receitas não fiscais entre 2008 e 2012.

Gráfico 18: Receitas reembolsáveis, correntes, fiscais, não fiscais, excepcionais e os financiamentos externos (% , 2003-2014).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo (2015).

No entanto, nota-se também que essa aceleração foi devida ao crescimento das receitas administrativas, judiciais e dominiais durante o mesmo período. Sua média anual (2003-2014) foi de 668,04. Observa-se que somente a partir de 2009 que seu crescimento se torna maior do que a média anual.

As receitas fiscais apresentaram uma média anual de 457,92. Entre 2010 e 2014, seu crescimento foi maior do que da média, enquanto, no período 2003-2009, ficou abaixo da média. As receitas fiscais estão numa trajetória de crescimento no

³³ Em 2008, o governo congolês assinou um contrato (SICOMINES) com as empresas chinesas no qual essas últimas realizarão projetos de infraestrutura em troca de exploração das minas de cobre e cobalto na província do Katanga.

longo prazo e registraram o maior crescimento de 880,49, ou seja, cresceu 8 vezes (2014) mais do que o ano base.

As receitas excepcionais apresentaram resultados diferenciados. Seu indicador cresceu timidamente entre 2003-2006, mas progrediu muito em 2009, chegando a ser 5 vezes maior. Após isso, entrou numa trajetória decrescente atingindo 10,93, ou seja, foi 10 vezes menor do que o montante inicial. Sua média foi de 127,78, sendo o mais baixo dos componentes analisados nessa série.

Os financiamentos externos tiveram uma trajetória estável. Sua média anual foi de 200,21, ou seja, cresceram somente 2 vezes ao longo da série em relação ao montante inicial..

- Receitas de Kinshasa

Nessa análise horizontal das províncias começaremos pela cidade-província de Kinshasa. A análise horizontal das receitas da cidade-província de Kinshasa durante os anos 2012, 2013 e 2014 indica um crescimento das receitas totais. Sua média anual (2012-2014) foi de 117,63, ou seja, as receitas totais cresceram em média 17,63% a mais em comparação ao ano base.

Como já foi mencionado anteriormente, as receitas totais são compostas das receitas gerais, as receitas externas ao apoio orçamental e as outras receitas. Dado que as receitas gerais têm a maior participação na composição das receitas totais da província, sua média influenciou muito a média anual das despesas totais sendo de 118,41. A média anual (2012-2014) das receitas externas ao apoio orçamental e das outras receitas foram respectivamente de 159,60 e 107,31.

- Receitas de Sud-Kivu

Analisando pela ótica horizontal as despesas da província do Sud-Kivu durante os anos de 2011 a 2014, observa-se uma média anual baixa das receitas totais em relação a Kinshasa.

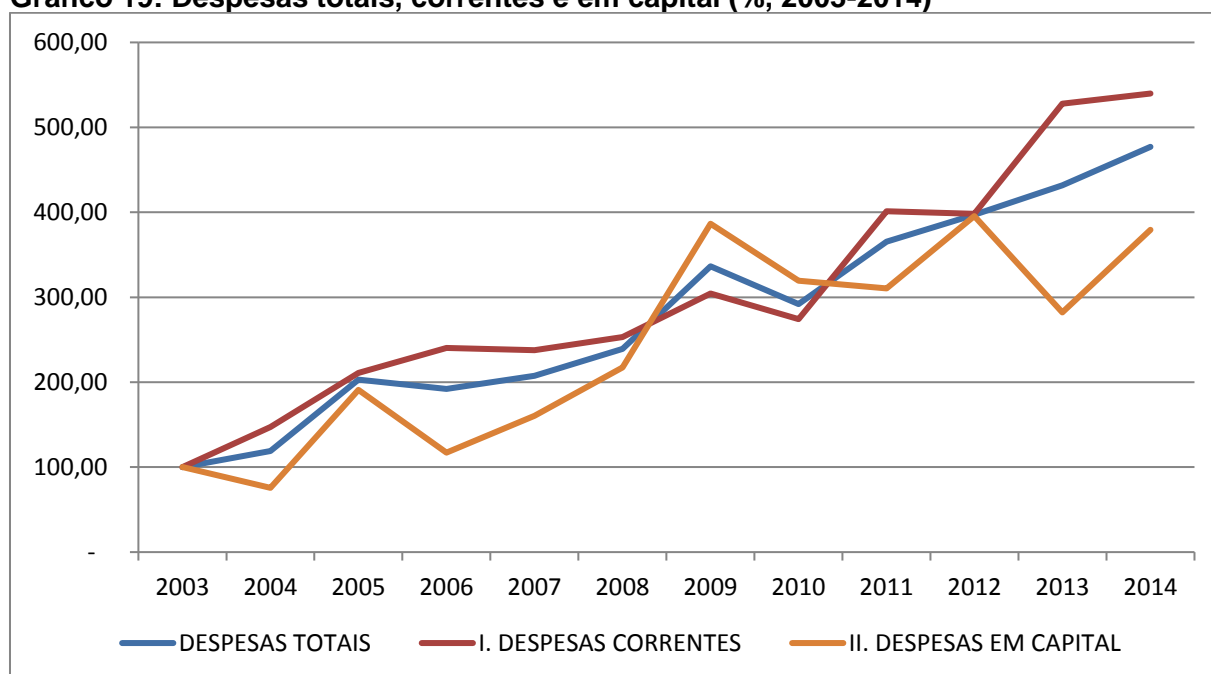
A média anual (2011-2014) foi de 111,85. Apesar do crescimento da média anual das outras receitas (362,69) e das receitas externas de apoio ao orçamento (177,25), a baixa média das receitas gerais (98,55) influenciou negativamente o desempenho das receitas totais da província do Sud-Kivu. As receitas correntes e as receitas excepcionais registraram médias anuais inferiores a 100 respectivamente de 98,59 e 71,00.

5.1.2.2 Despesas nacionais e das províncias

- Despesas Nacionais

A análise das despesas pela ótica horizontal (gráfico 19) apresenta a evolução das despesas nacionais partindo do ano base de 2003. Durante esses doze anos as despesas totais tiveram um crescimento médio anual 296,44. Nota-se que, entre os anos 2003 e 2008, as despesas totais cresceram menos do que sua média anual e que, entre 2009 e 2014, registraram evolução superior à média.

Gráfico 19: Despesas totais, correntes e em capital (% , 2003-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo (2015).

Observa-se que, com exceção do período entre 2009-2010, as despesas correntes cresceram mais do que as despesas totais, enquanto o movimento oposto pode ser visto com as despesas em capital.

As despesas correntes tiveram uma média anual de 296,44. A maior contribuição para esse crescimento foi das subvenções e transferências do governo. Essas transferências para os organismos públicos, compostos principalmente das subvenções para as províncias, cresceram muito, tendo uma média anual de 5881,40. A segunda contribuição foi das despesas com juros e terceira contribuição foi das

despesas em bens e serviços. Suas médias anuais respectivas foram de 714,48 e 275,05.

As despesas em capital apresentaram uma média anual de 257,69. Essas despesas foram maiores do que as despesas totais somente em 2009 e 2010. O Banco Central do Congo (2009) aponta que essa evolução é devida aos investimentos públicos para a modernização da infraestrutura econômica e social, fazendo parte do programa do governo chamado *5 chantiers*.³⁴

- Despesas de Kinshasa

A cidade-província Kinshasa apresentou despesas totais médias de 117,30. A média das despesas correntes (125,41) foi maior do que as despesas totais e das despesas de investimento. Essas últimas apresentaram uma média muito baixa de 85,55.

Os componentes das despesas correntes, que apresentaram médias maiores do que a média dessas últimas são: as despesas com as dívidas internas (341,51), as dívidas financeiras (206,61), as despesas com bens e materiais (139,61), as despesas das transferências e intervenções do Estado (140,60), enquanto as despesas com pessoal e de prestações registraram resultados inferiores à média das despesas correntes, respectivamente 107,37 e 106,09.

- Despesas de Sud-Kivu

As despesas totais da província de Sud-Kivu registraram uma média anual (2011-2014) de 136,65%. De um lado, as despesas correntes, que têm a maior participação, registraram uma evolução média (108,35) abaixo da média das despesas totais. Além das despesas com bens e materiais e das despesas com transferências e intervenções do Estado, que realizaram evoluções médias respectivas de 95,47 e 70,28, as despesas sobre as dívidas internas, as despesas financeiras, as despesas com pessoal e as despesas de prestações apresentaram crescimentos médios superiores do que a evolução média das despesas correntes.

Do outro lado, as despesas de investimento tiveram uma média de 274,31 no período. As despesas de equipamentos e as despesas de construção e reabilitação, assim como as despesas de investimentos executados pelo governo central na conta

³⁴ Os *5 chantiers* eram o programa prioritário do governo do presidente Joseph Kabila que fazia referência aos 5 setores prioritários da economia que necessitavam de investimentos.

da província apresentaram evoluções médias anuais respectivas de 419,90, 1.261,22 e 213,60. A média anual das outras despesas foi de 226,63.

5.2 METODOLOGIA DAS SIMULAÇÕES

5.2.1 Coletas dos dados

No decorrer da nossa análise, vamos usar dados provenientes de diferentes fontes. No entanto, tivemos muita dificuldade para encontrar dados de uma série de tempo mais extensa para alcançar nosso objetivo. Essa escassez dos dados é devida principalmente à precariedade dos sistemas de divulgação das informações financeiras e econômicas das agências governamentais por elas responsáveis.

Os dados sobre as finanças públicas nacionais da RDC foram principalmente encontrados nos relatórios do Banco Central do Congo, que publica todos os anos um amplo relatório sobre a atividade econômica do país. Apesar disso, os relatórios são disponíveis apenas a partir do ano de 2006. Tivemos que recorrer a outras fontes para aumentar o intervalo de tempo como, por exemplo, os referentes às leis orgânicas sobre finanças.

Os dados sobre arrecadação tributária no âmbito nacional citados nesse capítulo da nossa pesquisa são recolhidos a princípio pelas agências financeiras nacionais seguintes: a Direção Geral das Receitas Administrativas, Judiciárias e Dominial (DGRAD), a Direção Geral dos Impostos (DGI), a Direção Geral das Alfândegas (DGDA). Essas agências são empresas públicas sob tutela do Ministério nacional das Finanças.

No âmbito provincial, além das representações das agências nacionais nas províncias, cada província criou sua agência independente para arrecadar os impostos e taxas de suas competências conforme a Constituição. No Sud-Kivu foi criada em 2011 uma agência provincial chamada Direção Provincial de Mobilização e Enquadramento das Receitas no Sud-Kivu (DPMER), e em Kinshasa, a Direção Geral das Receitas de Kinshasa (DGRK).

A maior dificuldade encontrada foi achar os dados relativos às províncias e às Entidades Territoriais Descentralizadas (ETDs). Embora não tenhamos encontrado dados relativos às ETDs devido ao fato de que suas instituições não foram ainda instaladas, encontramos somente dados de uma série curta de tempo para Kinshasa

e Sud-Kivu. Por isso, vamos usar em nosso estudo somente dados nacionais e provinciais.

Na literatura, o principal instrumento para estudar o grau de descentralização fiscal entre os países é sem dúvida a avaliação da distribuição dos recursos ou gastos pertinentes em cada um dos níveis do governo (LIPARIZI, 2006), analisaremos os indicadores das receitas e despesas públicas do governo nacional como também das províncias selecionadas. Nesse sentido, as informações sobre as arrecadações de cada nível de governo, mas também quanto foi retrocedido e gasto pelas províncias são relevantes.

É preciso ressaltar, de um lado, a complexidade na definição dos termos e na organização do quadro orçamentário, e do outro lado, algumas pendências em algumas tabelas, pois não conseguimos encontrar dados referentes a esses diferentes itens em alguns anos. Alguns termos e conceitos empregados nas estatísticas oficiais do governo central e das províncias foram mudados pelas autoridades fiscais de tal forma que havia diferenciação entre os diversos anos da série³⁵.

Além das modificações na organização e na utilização dos conceitos empregados nos quadros orçamentários nacionais e províncias, havia também falta de padronização dos quadros orçamentários entre o governo nacional e as províncias, e das províncias entre si. Isso é relativo ao simples fato de que a lei sobre a gestão das finanças públicas congoleesas, que atualizou o quadro jurídico e institucional conforme a nova Constituição de 2006, não levou em conta esse aspecto³⁶. Por isso, fizemos um trabalho de padronização das tabelas orçamentárias no nível nacional entre os anos que apresentavam diferenças, e padronizamos as tabelas orçamentárias das duas províncias³⁷.

³⁵ A publicação dos despachos normativos n°13/001 e 13/002 do 23 de fevereiro de 2013 respectivamente relativos à fixação da nomenclatura dos impostos e direitos das províncias e ETDs, e dos impostos e direitos do governo central indica as mudanças que ocorreram em 2013.

³⁶ Lei N°11/011 do 13 de julho de 2011 relativa às finanças públicas.

³⁷ No âmbito nacional, por conta das diferenças na nomenclatura de algumas receitas e despesas entre as tabelas antes e depois de 2013, a padronização constitui basicamente a igualar os nomes dos subitens e harmoniza-los segunda a nova organização do quadro orçamentário. Em relação às províncias, cada uma usa sua própria organização de tabelas orçamentárias. Por conta disso, foi usado a tabela orçamentária de Sud-Kivu como referência.

5.2.2 Procedimentos para estimação dos dados das províncias

Esta seção apresenta os procedimentos usados para encontrar e tratar a base de dados sobre as receitas e os gastos de cada província antes e depois do desmembramento, que serão usados nas próximas seções. Nas seções a seguir, vamos fazer as simulações das receitas e despesas, e em seguida, a análise de sustentabilidade das províncias em relação à nova configuração. Por isso, precisamos estimar as receitas e as despesas realizadas por cada província.

Em primeiro lugar, a Constituição de 2006 no artigo 175 diz que uma parcela (40%) das receitas nacionais deve ser retida nas províncias. Para fazer a simulação das receitas, precisamos encontrar as receitas retidas realmente. O procedimento empregado pode ser ordenado em duas etapas:

1º Etapa: Como os dados sobre as receitas nacionais que devem ficar nas províncias (2008-2014) são conhecidas no que tange à antiga configuração, devemos estimar o que deveriam ficar após a implantação da nova organização territorial. Usaremos dois critérios: o peso demográfico e a capacidade contributiva³⁸. Para determinar uma estimativa do que deve ficar em princípio nas províncias com o desmembramento em 2015, vamos encontrar a média desses dois critérios em relação a cada província e multiplicaremos isso pela soma das receitas nacionais retidas nas províncias segundo a antiga configuração (2015).

2º Etapa: para encontrar as estimativas das receitas realmente retidas em 2015, usamos um critério de ajuste (%) que foi multiplicado pelas receitas que deveriam em princípio ficar. Para as províncias como Kinshasa (2012-2014) e Sud-Kivu (2011-2014), usamos as médias das receitas realmente realizadas como critérios de ajuste. No que tange às outras províncias, esse critério de ajuste foi encontrado pela média aritmética das médias das receitas realmente realizadas pelas províncias de Sud-Kivu e Kinshasa.

Em segundo lugar, para achar as despesas de cada província entre 2008-2014 da antiga configuração e de 2015 para a nova configuração, temos quatro elementos chaves: as despesas nacionais (2008-2015), as despesas da província do Sud-Kivu (2011-2014), de Kinshasa (2012-2014) e a população (2006) de cada província (inclusive as recém-criadas).

³⁸ Nota-se que esses dois critérios foram empregados também pela Direção geral dos Impostos (DGI) no Congo.

Vamos proceder pela estimação e a suposição de alguns dados para achar as despesas de cada província da antiga configuração e da nova após a descentralização. O processo é subdividido em três grandes etapas seguintes:

1º Etapa: Vamos supor que as despesas por habitante das demais províncias foram em cada ano iguais à média aritmética simples das despesas por habitantes das duas províncias para as quais há informações disponíveis no mesmo ano.

2º Etapa: a) Para Sud-Kivu e Kinshala: multiplicar a média em cada ano das despesas por habitante das províncias do Sud-Kivu e Kinshasa pelas respectivas populações das províncias para encontrar suas despesas naquele ano; b) Para as demais províncias: Conhecendo-se os números gerados conforme o item anterior, calcula-se inicialmente as despesas das províncias por habitante fazendo-se a divisão das despesas totais das demais províncias³⁹ pela população das demais províncias. Ao multiplicar esse número pelas respectivas populações das províncias, achamos as despesas das províncias na antiga configuração.

3º Etapa: Fazer a distribuição das despesas por províncias da antiga configuração para achar as despesas por províncias da nova configuração.

Em terceiro lugar, o procedimento para saber se o processo de desmembramento e descentralização fiscal foi sustentável ou não (em 2015) pode ser separado em duas etapas:

1º Etapa: foi necessário achar o deficit primário fazendo a diferença entre as despesas e as receitas realizadas, e depois dividir esse déficit primário pela estimativa do PIB de cada província para encontrar um resultado em porcentagem do PIB. O PIB estimado de cada província foi encontrado pela multiplicação da participação da população de cada província pelo PIB nacional (2015).

2º Etapa: para encontrar a variação da razão dívida pública/PIB, adicionamos ao resultado obtido na 1º etapa, a diferença entre a média geométrica da taxa de juros real e a média geométrica da taxa de crescimento do PIB real (ambas para o período 2006-2014), vezes a razão dívida pública/PIB nacional (2014). É necessário salientar

³⁹ Essas despesas totais foram estimadas da seguinte forma para cada ano: 1) Dado o suposto de que as despesas por habitante provinciais sejam iguais à média aritmética simples das de Kinshasa e Sud-Kivu obtém-se a relação entre as despesas do governo federal e o total de despesas públicas; 2) multiplicando-se o número obtido no item anterior pela despesa pública por habitante (informação disponível), obtém-se a despesa do governo federal por habitante; 3) multiplicando-se o número obtido no item anterior pela população total, obtém-se a despesa federal total; 4) deduzindo-se da despesa pública total (informação disponível) o número obtido no item anterior, obtém-se a soma das despesas das províncias.

que a dívida pública nacional foi usada por conta da ausência de informações sobre o estoque de dívida das províncias.

Em quarto lugar, foi estimado o grau de centralização das despesas e receitas do total dos recursos nacionais. Isso foi feito em duas etapas:

1º Etapa: para encontrar o grau de centralização antes da descentralização, foram divididos todos os números das receitas e despesas nacionais e das somas das províncias (total das províncias entre 2008-2014) pelo PIB corrente, obtendo o resultado como % do PIB. Em seguida, foram achadas as médias (aritméticas simples) para o mesmo período de todos os números como % do PIB e somar as médias das receitas (de um lado) e das despesas (do outro lado) do governo central com aquelas das somas das províncias. Para encontrar depois da descentralização, foram encontradas as médias das receitas e despesas de 2008 até 2014 do governo central e da soma das províncias. Depois disso, foi feito a soma das receitas e despesas nacionais e das províncias antes da descentralização (2008-2014) e em 2015.

2º Etapa: nessa etapa, finalmente para encontrar o grau de centralização antes da descentralização, foram divididas cada média das receitas pela soma das receitas do governo central e das províncias e cada média das despesas pela soma das receitas do governo central e das províncias. Para achar o grau de centralização das receitas e despesas depois da descentralização dividindo as receitas e despesas do governo nacional pela soma das receitas e despesas do governo nacional e da soma de todas as províncias. E finalmente, foi dividido as receitas e despesas da soma de todas as províncias pela soma das receitas e despesas do governo nacional e da soma de todas as províncias.

5.3 SIMULAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DAS PROVÍNCIAS PARA 2015

Os resultados encontrados a partir das receitas (Tabela, 5) da nova configuração mostram que a cidade-capital de Kinshasa tem a maior média dos critérios usados (população mais capacidade de contribuição) com 14,84%, enquanto ocupava a segunda posição depois da ex-província do Katanga. As novas províncias

decorrentes do desmembramento do ex-Katanga (6,7%) estão em terceira posição depois do Nord-Kivu (7,51%). A província do Sud-Kivu vem bem depois com 5,37%.

Tabela 5: Estimativa das receitas efetivas em CDF (2015)

Províncias	Média dos critérios (pop+cap.contrib, %)	Receitas retidas (estimadas, CDF)	Ajuste (%)	Receitas Efetivas (CDF)
Bas-uele	2,05%	41.689.787.935,53	38,02%	15.851.578.929,02
Equateur	1,32%	26.844.156.134,10	38,02%	10.206.870.334,79
Haut-katanga	6,70%	136.254.428.862,46	38,02%	51.807.599.426,56
Haut-lomami	6,70%	136.254.428.862,46	38,02%	51.807.599.426,56
Haut-uele	2,05%	41.689.787.935,53	38,02%	15.851.578.929,02
Ituri	2,05%	41.689.787.935,53	38,02%	15.851.578.929,02
Kasai	2,25%	45.757.084.319,48	38,02%	17.398.074.434,29
Kasai central	4,98%	101.275.679.960,46	38,02%	38.507.738.081,24
Kasai oriental	2,21%	44.943.625.042,69	38,02%	17.088.775.333,24
Kongo central	3,67%	74.634.888.645,56	38,02%	28.378.192.521,71
Kwango	5,79%	117.748.230.315,47	38,02%	44.771.044.877,58
Kwilu	1,95%	39.656.139.743,55	38,02%	15.078.331.176,39
Lomami	3,92%	79.719.009.125,50	38,02%	30.311.311.903,30
Lualaba	6,70%	136.254.428.862,46	38,02%	51.807.599.426,56
Mai-ndombe	1,95%	39.656.139.743,55	38,02%	15.078.331.176,39
Maniema	1,72%	34.978.748.902,00	38,02%	13.299.861.345,33
Mongala	1,31%	26.640.791.314,90	38,02%	10.129.545.559,52
Nord-kivu	7,51%	152.726.979.217,47	38,02%	58.070.906.222,91
Nord-ubangi	1,31%	26.640.791.314,90	38,02%	10.129.545.559,52
Sankuru	2,27%	46.163.813.957,88	38,02%	17.552.723.984,82
Sud-kivu	5,37%	109.206.907.909,17	52,52%	57.358.670.395,79
Sud-ubangi	1,32%	26.844.156.134,10	38,02%	10.206.870.334,79
Tanganyika	6,70%	136.254.428.862,46	38,02%	51.807.599.426,56
Tshopo	2,05%	41.689.787.935,53	38,02%	15.851.578.929,02
Tshuapa	1,31%	26.640.791.314,90	38,02%	10.129.545.559,52
Kinshasa	14,84%	301.793.391.689,39	23,52%	70.989.193.936,80
Soma das províncias	100,00%	2.033.648.191.977,00		745.322.246.160,25

Fonte: elaboração do autor, com dados extraídos da DGI, DPMER e DGRK (2014)

As novas províncias Tshuapa, Equateur, Mongala, Nord-Ubangi e Sud-Ubangi pertencendo à ex-província de Equateur, apresentaram as mais baixas participações entre 1,31% e 1,32% ao total das receitas das províncias. As províncias pertencendo ao antigo Bandundu (Kwilu e Mai-Ndombe) tiveram baixas participações também 1,95%, tirando a nova província de Kwango (5,79%).

Tabela 6: Estimativa das despesas efetivas em CDF (2015)

Províncias	População (2006)	População da província de origem	Pop/pop. Origem (%)	Despesas da prov. de origem	Despesas efetivas (CDF)
Bas-uele	686.000	6.123.000	11,20%	72.054.669.173,67	8.072.758.950,37
Equateur	1.138.000	6.271.000	18,15%	73.796.313.961,80	13.391.836.276,28
Haut-katanga	2.928.000	7.881.000	37,15%	92.742.584.967,78	34.456.323.916,47
Haut-lomami	1.878.000	7.881.000	23,83%	92.742.584.967,78	22.100.060.216,91
Haut-uele	1.198.000	6.123.000	19,57%	72.054.669.173,67	14.097.908.487,68
Ituri	2.617.000	6.123.000	42,74%	72.054.669.173,67	30.796.516.287,36
Kasai	2.218.000	4.271.000	51,93%	50.260.573.581,70	26.101.136.081,53
Kasai central	2.053.000	4.271.000	48,07%	50.260.573.581,70	24.159.437.500,17
Kasai oriental	1.980.000	4.488.000	44,12%	52.814.201.412,94	23.300.382.976,30
Kongo central	2.760.000	2.760.000	100,00%	32.479.321.724,54	32.479.321.724,54
Kwango	1.428.000	6.326.000	22,57%	74.443.546.822,25	16.804.518.631,39
Kwilu	3.637.000	6.326.000	57,49%	74.443.546.822,25	42.799.743.881,21
Lomami	1.501.000	4.488.000	33,44%	52.814.201.412,94	17.663.573.155,26
Lualaba	1.240.000	7.881.000	15,73%	92.742.584.967,78	14.592.159.035,66
Mai-ndombe	1.261.000	6.326.000	19,93%	74.443.546.822,25	14.839.284.309,65
Maniema	1.386.000	1.386.000	100,00%	16.310.268.083,41	16.310.268.083,41
Mongala	1.255.000	6.271.000	20,01%	73.796.313.961,80	14.768.677.088,51
Nord-kivu	5.416.000	5.416.000	100,00%	63.734.784.949,31	63.734.784.949,31
Nord-ubangi	1.037.000	6.271.000	16,54%	73.796.313.961,80	12.203.281.387,08
Sankuru	1.007.000	4.488.000	22,44%	52.814.201.412,94	11.850.245.281,38
Sud-kivu	3.667.000	3.667.000	100,00%	47.668.743.075,96	47.668.743.075,96
Sud-ubangi	1.920.000	6.271.000	30,62%	73.796.313.961,80	22.594.310.764,90
Tanganyika	1.835.000	7.881.000	23,28%	92.742.584.967,78	21.594.041.798,74
Tshopo	1.622.000	6.123.000	26,49%	72.054.669.173,67	19.087.485.448,26
Tshuapa	921.000	6.271.000	14,69%	73.796.313.961,80	10.838.208.445,04
Kinshasa	6.700.000	6.700.000	100,00%	69.416.332.246,64	69.416.332.246,64
Soma províncias	55.289.000,00	12,70%	55.289.000,00		645.721.340.000,00

Fonte: elaboração do autor, com dados extraídos da DGI, DPMER e DGRK (2014).

A tabela 6 mostra os resultados das despesas de cada província da nova configuração que foram estimados. A província de Kinshasa gastou mais do que todas as outras (69.416.332.246,46 CDF) tendo uma participação de 10,45% em relação ao total de gastos pelas províncias. Ela é seguida pela província de Nord-Kivu (63.734.784.949,31 CDF) e Sud-Kivu (47.668.743.075,96 CDF) tiveram uma participação respectiva de 9,87% e 7,38%.

As novas províncias com poucos recursos da antiga província Oriental (Bas-Uele, Haut-Uele) tiveram os gastos mais baixos, exceto Ituri (30.796.516.287,36) e Tshopo (19.087.485.448, 26 CDF) que gastaram muito mais do que elas recolhem.

5.4 ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE FISCAL

O termo sustentabilidade fiscal tem sido frequentemente utilizado por órgãos governamentais, instituições privadas envolvidas em discussões do padrão fiscal do governo e por organismos multilaterais, cujos empréstimos e sugestões de política econômica são muitas vezes vistos como fundamentais para se garantir essa mesma sustentabilidade (LUPORINI, 2006).

Quando se analisa a sustentabilidade do deficit fiscal, diversos métodos podem ser utilizados como possíveis indicadores de uma política fiscal sustentável. Nesse sentido, o método de avaliação que foi usado para analisar a sustentabilidade fiscal das províncias (em 2015) foi a razão endividamento/produto interno bruto. Esse conceito indica a importância de se comparar a taxa de juros real, líquida de impostos, paga aos detentores de títulos governamentais e a taxa de crescimento do produto real da economia (DOMAR, 1944; HARROD, 1948; *apud* LUPORINI, 2006).

A restrição orçamentária dos governos, com a ausência de financiamento, pode ser expressa dessa maneira:

$$b_t - b_{t-1} = g_t - t_t + (r_{t-1} - n_{t-1})b_{t-1}$$

onde b representa o valor de face do estoque de dívida governamental; g e t representam despesas governamentais (exclusive de pagamento de juros) e receitas com impostos, respectivamente, como porcentagem do PIB; r é a taxa de juros (líquida de impostos) *ex post*; e n representa a taxa de crescimento real da renda ou produto.

De acordo com essa restrição orçamentária, a razão dívida pública/PIB depende do déficit primário no ano t (como % do PIB) e da diferença entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento do PIB no ano anterior. Caso a diferença entre a

Tabela 7: Estimativa da variação da razão dívida pública/PIB em % (2015)

Províncias	PIB (2015)	Receitas retidas realizadas	Despesas realizadas	Resultado realizado	Resultado realizado (% PIB prov)	Var dív.pub /PIB	Sustentabilidade
Bas-uele	435.643.686.447,58	15.851.578.929,02	8.072.758.950,37	-7.778.819.978,65	-1,79%	-1,93%	Sustentável
Equateur	722.685.882.182,71	10.206.870.334,79	13.391.836.276,28	3.184.965.941,49	0,44%	0,30%	Insustentável
Haut-katanga	1.859.423.781.222,30	51.807.599.426,56	34.456.323.916,47	-	-0,93%	-1,07%	Sustentável
Haut-lomami	1.192.622.220.333,16	51.807.599.426,56	22.100.060.216,91	29.707.539.209,65	-2,49%	-2,63%	Sustentável
Haut-uele	760.788.828.519,24	15.851.578.929,02	14.097.908.487,68	-1.753.670.441,34	-0,23%	-0,37%	Sustentável
Ituri	1.661.923.509.378,00	15.851.578.929,02	30.796.516.287,36	14.944.937.358,34	0,90%	0,76%	Insustentável
Kasai	1.408.538.916.240,12	17.398.074.434,29	26.101.136.081,53	8.703.061.647,24	0,62%	0,48%	Insustentável
Kasai central	1.303.755.813.814,68	38.507.738.081,24	24.159.437.500,17	-	-1,10%	-1,24%	Sustentável

Kasai oriental	1.257.397.229.105,25	17.088.775.333,24	23.300.382.976,30	6.211.607.643,06	0,49%	0,35%	Insustentável
Kongo central	1.752.735.531.480,04	28.378.192.521,71	32.479.321.724,54	4.101.129.202,82	0,23%	0,09%	Insustentável
Kwango	906.850.122.809,24	44.771.044.877,58	16.804.518.631,39	-	-3,08%	-3,22%	Sustentável
Kwilu	2.309.673.597.098,88	15.078.331.176,39	42.799.743.881,21	27.721.412.704,82	1,20%	1,06%	Insustentável
Lomami	953.208.707.518,68	30.311.311.903,30	17.663.573.155,26	-	-1,33%	-1,47%	Sustentável
Lualaba	787.460.890.954,80	51.807.599.426,56	14.592.159.035,66	-	-4,73%	-4,87%	Sustentável
Mai-ndombe	800.796.922.172,58	15.078.331.176,39	14.839.284.309,65	-	-0,03%	-0,17%	Sustentável
Maniema	880.178.060.373,67	13.299.861.345,33	16.310.268.083,41	3.010.406.738,08	0,34%	0,20%	Insustentável
Mongala	796.986.627.538,93	10.129.545.559,52	14.768.677.088,51	4.639.131.528,99	0,58%	0,44%	Insustentável
Nord-kivu	3.439.425.955.976,78	58.070.906.222,91	63.734.784.949,31	5.663.878.726,40	0,16%	0,02%	Insustentável
Nord-ubangi	658.545.922.516,23	10.129.545.559,52	12.203.281.387,08	2.073.735.827,56	0,31%	0,17%	Insustentável
Sankuru	639.494.449.347,97	17.552.723.984,82	11.850.245.281,38	-5.702.478.703,44	-0,89%	-1,03%	Sustentável
Sud-kivu	2.328.725.070.267,14	57.358.670.395,79	47.668.743.075,96	-9.689.927.319,83	-0,42%	-0,56%	Sustentável
Sud-ubangi	1.219.294.282.768,72	10.206.870.334,79	22.594.310.764,90	12.387.440.430,11	1,02%	0,88%	Insustentável
Tanganyika	1.165.315.108.791,98	51.807.599.426,56	21.594.041.798,74	-	-2,59%	-2,73%	Sustentável
Tshopo	1.030.049.649.297,33	15.851.578.929,02	19.087.485.448,26	3.235.906.519,24	0,31%	0,17%	Insustentável
Tshuapa	584.880.226.265,62	10.129.545.559,52	10.838.208.445,04	708.662.885,51	0,12%	-0,02%	Sustentável
Kinshasa	4.254.829.007.578,36	70.989.193.936,80	69.416.332.246,64	-	-0,04%	-0,18%	Sustentável
Soma das províncias	35.111.230.000.000,00	745.322.246.160,25	645.721.340.000,00	-	-0,28%	-0,42%	

Fonte: Elaboração do autor, com dados extraídos da DGI, DPMER e DGRK (2014).

taxa de juros e a taxa de crescimento do PIB seja positiva, deve haver um superávit primário suficiente para manter constante a razão dívida pública/PIB, mas, no caso contrário, em que se considera a diferença entre a taxa de juros e a taxa de crescimento do PIB seja negativo, pode haver deficit primário (sem afetar a sustentabilidade da razão dívida/PIB).

Nesse sentido, a variação do endividamento público/PIB é sustentável quando ela é positiva ou igual a zero, e é insustentável quando é negativa.

Os resultados da nossa análise indicam que mais da metade (14 sobre 26) das províncias (nova configuração) apresentaram uma razão dívida/PIB sustentável, enquanto as outras apresentaram possíveis indicadores de insustentabilidade. É necessário salientar, no entanto, que nossos resultados levam em conta dados somente de um ano, de modo que a conclusão acerca da sustentabilidade ou não supõe a ausência de alterações significativas nos próximos anos. Essas províncias sustentáveis são: Bas-Uele, Haut-Katanga, Haut-Lomami, Haut-Uele, Kasai Central, Kwango, Lomami, Lualaba, Mai-Ndombe, Sankuru, Sud-Kivu, Tanganika, Tshuapa,

Kinshasa. Repara-se que todas novas províncias do antigo Katanga apresentaram indicadores de sustentabilidade fiscal.

Esse desempenho pode ser justificado por dois elementos. De um lado, nota-se que todas as províncias, que tiveram superavit primário nesse ano em que foi implementado o desmembramento e a descentralização fiscal, apresentaram sustentabilidade fiscal. A província de Tshuapa foi uma exceção, pois embora esteja apresentando um deficit fiscal, mas muito baixo e por consequente a variação dívida pública/PIB foi negativa e muito próxima de zero indicando sustentabilidade.

Do outro lado, a diferença entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento do PIB foi negativa (-0,80) em 2014, desse fato, qualquer superavit primário levará numa redução da razão dívida pública/PIB. A média da taxa de juros real foi de 5,82% (entre 2006-2014) e foi fruto de enormes flutuações durante o período estudado. Essa instabilidade monetária fez com que a taxa de juros reais chegasse a 42% (2009) e -5,77% (2012). Ao contrário da taxa de juros, excluindo o ano 2009, a taxa de crescimento no mesmo período não sofreu grande flutuação. Sua média foi de (6,62%).

Como visto no capítulo anterior, não houve uma correlação entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento entre 2006 e 2008. Contudo, foi vista uma correlação coerente em 2009, quando o governo aumentou a taxa de juros básica (70%) da economia para enfrentar os efeitos da pressão inflacionária (soma dos efeitos da guerra e da crise financeira internacional de 2008) causando uma desaceleração da economia, e uma correlação parcial por conta da possível contribuição da taxa de juros (chegou a ser negativa) à retomada do crescimento econômico a partir de 2011.

5.5 CONCLUSÃO

No ano 2015, a implantação da descentralização teve impacto positivo sobre situação fiscal somente em algumas províncias e negativo sobre o restante. No entanto, em comparação ao ano 2014, quando observamos o exemplo das províncias de Kinshasa e Sud-Kivu que não foram desmembradas, nota-se que já estavam apontando uma situação fiscal sustentável e continuaram desse jeito.

O efeito global da descentralização fiscal pode ser resumido através da tabela 8 que exhibe o indicador de grau de centralização das receitas e despesas em 2015 e

antes de 2015. À luz dos resultados obtidos, depois do desmembramento e da descentralização de 2015, pode ser enxergado dois cenários opostos: uma redução do grau de centralização das receitas pelo governo nacional e um aumento do grau de centralização das despesas pelo governo nacional.

Tabela 8: Indicador de grau de centralização das receitas e despesas

		Governo nacional (%)	Soma de todas as províncias (%)	Total
Antes da descentralização	Receitas	91,51%	8,49%	100,00%
	Despesas	87,17%	12,83%	100,00%
Depois da descentralização	Receitas	88,48%	11,52%	100,00%
	Despesas	90,15%	9,85%	100,00%

Fonte: elaboração própria, com dados extraídos da DGI, DPMER, DGRK (2014).

De um lado, antes a descentralização, o governo nacional detinha 91,51% e enviava 8,49% do total das receitas nacionais. No que tange as despesas nacionais, o governo nacional registrou 87,17% e as províncias 12,83% do total das despesas nacionais.

Do outro lado, após a descentralização, o governo nacional passou a reter 88,48% das receitas nacionais enquanto as províncias receberam somente 11,52%, ou seja, uma perda de 3,02% para o governo nacional e um aumento do mesmo montante para a soma das províncias. Para as despesas, o cenário foi diferente, pois as despesas do governo subiram de 2,98% depois da descentralização, enquanto as despesas da soma das províncias caíram na mesma magnitude.

Em suma, apesar dos avanços no campo político das províncias (eleições legislativas provinciais e dos governadores), a descentralização das finanças constitui, em linha com o mostrado no Capítulo 2, ainda um desafio. Pode-se ver que a transferência das competências de um órgão central para os órgãos não centrais ou periféricos de uma coletividade local (como mencionada na Constituição de 2006), no caso congolês, não significou necessariamente a transferência dos recursos. Com isto, as províncias dispõem de poucos recursos, sendo que seus próprios também são limitados e os impossibilitam de financiar suas políticas. Diante deste fato e como visto no primeiro capítulo, essa situação pode promover mais desigualdade sociais e

pobreza. Em 2015, houve uma melhoria no grau de centralização das receitas, mas esse avanço tem que continuar e ser acompanhado de reforço das capacidades institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, cujo tema era “a descentralização na República Democrática do Congo: o desafio da política fiscal”, buscou compreender a reforma institucional na RDC e suas principais implicações sobre as finanças públicas das províncias.

Tendo por objetivo geral a avaliação da viabilidade financeira das províncias em 2015, após aplicação do desmembramento e da descentralização, a pesquisa buscou percorrer didaticamente os caminhos que levassem à consecução desse objetivo e dos objetivos específicos discriminados na Introdução.

Após a introdução (1), foi feita uma breve revisão da literatura sobre a concepção de termo descentralização e o progresso ocorrido com o tempo na definição do que seria uma descentralização e sua política, procurou-se problematizar alguns dos seus “pressupostos” e efeitos sobre o desenvolvimento local, a democracia, a governança e a redução da pobreza no segundo capítulo (2).

O ponto de partida consistiu na problematização da inferência entre a descentralização e o desenvolvimento local, a democracia, a governança e a redução da pobreza, em primeiro lugar, na análise da relação entre a descentralização e desempenho entre governos e das suas políticas. Foi visto como os defensores dessa reforma institucional consideram que ela é capaz de aprofundar a democracia local e melhorar o desempenho dos governos pelo aumento da participação local, pela transparência na comunicação e na gestão financeira das entidades subnacionais pelas autoridades locais e a colaboração entre essas últimas e as burocracias locais. Contudo, foram identificados problemas provenientes das instituições fracas e poucas comprometidas que, na maioria dos casos, impediriam a eficácia e a eficiência de uma política descentralizadora. Além disso, o fracasso dessa política pode ser atribuído à falta de comunicação entre os líderes responsáveis pela formulação da política e os atores encarregados para prestação de serviços.

Em segundo lugar, foi visto que, de um lado, a autonomia de gestão dos recursos das coletividades locais pelas próprias autoridades permitiria mais eficácia e eficiência do Estado na provisão dos serviços públicos, e foram ressaltados os modelos teóricos que argumentam a favor de uma reforma descentralizadora e da limitação dos poderes do governo central na esfera nacional. No entanto, esses

modelos de Estado foram criticados, principalmente pelo fato de que gerariam desigualdades do nível de bem-estar das comunidades locais, por conta da sua heterogeneidade na capacidade de provisão de serviços. Ademais, também seriam incapazes de promover políticas eficientes, pois teriam diferentes capacidades para atender às aspirações das populações locais.

Do outro lado, no que tange à relação entre a descentralização e a redução da pobreza, não foi observado consenso em torno dessa relação porque devem existir outros fatores importantes (além do simples fato de descentralizar) que, somados, podem conduzir a uma redução da pobreza. No entanto, nessa revisão ficou evidente a importância do desenho institucional. Além do reforço das capacidades e das qualidades das instituições locais, estas devem ter instrumentos de avaliação dos progressos realizados.

O terceiro capítulo (3) tratou da reforma descentralizadora, contendo um breve histórico da descentralização e da Constituição de 2006. Em relação a essa última, foi demonstrado que é marcada pelo peso da história do país e pelas crises sócio-políticas. Então, a adoção pelo legislador de uma Constituição instituindo uma organização de Estado do tipo descentralizado, com autonomia das coletividades locais, era uma maneira de conciliar as ideias dos unitaristas e federalistas.

As discussões do quarto capítulo (4) da pesquisa destinaram-se aos aspectos macroeconômicos da RDC. Na realidade, esse capítulo tentou retratar a situação macroeconômica, analisando e discutindo a evolução dos elementos fundamentais da Macroeconomia tais como os componentes da demanda e oferta agregadas, a taxa de crescimento do PIB real, as taxas de câmbio, de juros, de inflação, a evolução da dívida interna e externa, etc.

Notou-se um crescimento do PIB real contínuo, mas o PIB *per capita* ainda está muito abaixo da média da África subsaariana e do resto do mundo. A análise dos componentes da demanda agregada apresentou maior participação do consumo privado, enquanto a dos componentes da demanda externa está crescendo cada vez mais, se expressando em um aumento da vulnerabilidade da economia às flutuações da economia mundial. Pela análise dos componentes da oferta agregada, foi observado um dinamismo do setor primário, que passou a ter a maior participação na composição do PIB conduzido pela atividade extrativa. Apesar do peso histórico das

décadas de 1980 e 1990, caracterizadas pela instabilidade político-econômica, constatou-se uma relativa estabilidade da política monetária a partir de 2011. Desde esse ano, as taxas de crescimento da base monetária, da massa, da inflação e de juros estão numa trajetória decadente. Em relação à política fiscal, a dívida pública está caindo como proporção do PIB desde 2010, mesmo com presença de flutuações orçamentárias. O setor externo indica um balanço de pagamentos superavitária desde 2011 e uma taxa de câmbio decrescente desde 2010, mas uma dependência crescente do fluxo de capitais.

Após a avaliação da situação macroeconômica, o quinto capítulo (5) fez uma análise empírica dos dados fiscais nacionais e das províncias de Sud-Kivu e de Kinshasa pela ótica das análises vertical e horizontal, buscando uma compreensão mais apropriada das contas públicas nacionais e das províncias e, em seguida, uma simulação e análise de sustentabilidade das receitas e despesas de todas as províncias na nova configuração institucional.

No primeiro momento, foi descoberta a partir da análise pela ótica vertical e horizontal a grande dependência das províncias vis-à-vis dos recursos do governo central. Foi visto também que as despesas nacionais e das províncias são muito atreladas ao movimento das receitas nacionais e das províncias, ou seja, quando há aumento das receitas nacionais, o governo nacional tende a acrescentar suas despesas e a mesma tendência foi reparada nas províncias. Em outras palavras, o comportamento das finanças públicas tanto a nível nacional quanto das províncias tende a ser pró-cíclico, o que tende a aumentar a volatilidade da economia da RDC.

No segundo momento, lembrando que os resultados basearam-se somente no ano 2015, a simulação sobre a sustentabilidade das receitas e despesas das províncias após o desmembramento e descentralização apresentaram resultados equívocos, pois somente 14 das 26 províncias encontraram-se sustentáveis. Foi calculado também grau de centralização dos recursos fiscais após a aplicação da reforma. Houve uma diminuição do grau de centralização das receitas do governo nacional em favor de um aumento para as províncias, enquanto o movimento oposto foi notado para as despesas nacionais com o aumento do grau de centralização.

Sendo que a hipótese da pesquisa ressaltava o centro da polêmica em torno da reforma descentralizadora (a incoerência na repartição das receitas nacionais) e

ao retomar a pergunta de partida da pesquisa (saber em qual medida a estrutura da descentralização do poder poderia ter um impacto positivo nas situações financeiras das províncias e das ETDs), foi claramente visto que as províncias receberam realmente muito pouco do que elas deveriam, mas em 2015 houve uma diminuição do grau de centralização. Além disso, na implementação da descentralização somente algumas províncias apresentaram indicadores de sustentabilidade fiscal.

Infelizmente, por conta da escassez dos dados das províncias por um longo período e da ausência dos dados das ETDs, nosso estudo foi muito limitado. No entanto, os resultados aqui alcançados desencadeiam uma série de perguntas que podem ser utilizadas em pesquisas futuras.

Em suma, se o mergulho sistemático que foi feito nessa pesquisa não foi totalmente satisfatório, sua maior contribuição aqui suscitada foi a aprendizagem sobre um tema tão relevante e importante para o desenvolvimento econômico da República Democrática do Congo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRATCHE, Marta T.S, «**o mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?**».».Publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996.

AZFAR, O. and LIVINGSTON, J. «**Federalist Disciplines or Local Capture? An Empirical Analysis of Decentralization in Uganda**». Unpublished.- Oates, W. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 2002.

BANCO CENTRAL DO CONGO, «**Rapport annuel 2009**», Kinshasa, 2010. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

_____, «**Rapport annuel 2010**», Kinshasa, 2011. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

_____, «**Rapport annuel 2011**», Kinshasa, 2012. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

_____, «**Rapport annuel 2012**», Kinshasa, 2013. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

_____, «**Rapport annuel 2013**», Kinshasa, 2014. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

_____, «**Rapport annuel 2014**», Kinshasa, 15 Agosto de 2015. Disponível no <http://www.bcc.cd/>.

BANCO MUNDIAL, Grupo Banco Mundial. acesso em 2016. Disponível em : <http://donnees.banquemondiale.org/>.

BAKANDEJA, WA MPUNGU GRÉGROIRE, « **La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo : sources et innovations** », draft paper presented at African Network of Constitutional Law conference on Fostering Constitutionalism in Africa, Nairobi, Kenya, 2007.

BARANKAY, I. and LOCKWOOD, B. «**Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons**». *Journal of Public Economics*. 91 (5–6). pp. 1197–1218, 2007.

BARRET, S. Implementation Studies: **Time for Revival ? Personal Reflection on 20 years of Implementation studies**. *Public Administration*, Vol 82. No.2, pp. pp 249-262.

BIYOYA, Philippe , «**Coût des élections**», *Fédéralisme Régionalisme* [En ligne], Volume 5 : 2004-2005 - La Ille République Démocratique du Congo, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=206>.

BOKO, Sylvain H, «**Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone**». Apresentado na segunda sessão do Fórum de ação pela governança local na África Francófono, 2008.

BONNAL, Jean, «**Historique de la décentralisation**». [S.l.:s.n.]. Acesso em 2016 e disponível em: <http://www.ciesin.org/decentralization/French/General/historique.html>.

DEBERRE, JEAN-CHRISTOPHE, « **Décentralisation et développement local** » *Afrique contemporaine* 2007/1 (n° 221), p. 45-54. DOI 10.3917/afco.221.0075.

CTAD (Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation), « **La décentralisation au service de la paix, de la démocratie, du développement et de l'unité nationale : la décentralisation en bref**», Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, République Démocratique du Congo, Mai 2013.

FAGUET, J. «**Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs?: Evidence from Bolivia**». *Journal of Public Economics*. 88 (3–4). pp. 867–893, 2004.

FAGUET, J. and SÁNCHEZ, F. «**Decentralization and Access to Social Services in Colombia**». Center for Latin American Studies Working Paper Series. Berkeley, CA: University of California, 2006.

GOMES, Sandra, «**Fiscal powers to subnational governments: Reassessing the concept of fiscal autonomy**». *Regional and Federal Studies*, iFirst, 1–20, 2012.

-----, «**The multi-faceted debate on decentralization and coletive welfare**». Publicado na revista: *Brazilian political science review*, Brasil, 2010.

GOMES Sandra e VAZQUEZ Daniel, «**As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia**». In: Marta Arretche. (Org.). *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. 1ed.FGV: São Paulo, 2012, v. , p. 145-171.

HABIBI, N. e AL. «**Decentralization and Human Development in Argentina**». *Journal of Human Development and Capabilities*. 4 (1). pp. 73–101, 2003.

JEROME Marie et IDELMAN Eric, « **La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?** ». *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 09 mai 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001.

JEUNE AFRIQUE, « **Banque Mondiale : la croissance de l'Afrique subsaharienne à son plus bas niveau depuis 2009** », 5 de outubro de 2015. Disponível em <http://www.jeunefrique.com/269767/economie/banque-mondiale-la-croissance-de-lafrique-subsaariana-a-son-plus-bas-niveau-depuis-2009/>.

JÜTTING J, CORSI E. et STOCKMAYER A. « **Décentralisation et réduction de la pauvreté** », Centre de développement de l'OCDE, France, Repères, n°5, 2005. Disponível em <https://www.oecd.org/fr/dev/34424752.pdf>.

JÜTTING J, KAUFFMANN C, MC DONNELL I, OSTERRIEDER H, PINAUD N and WEGNER L. « **Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact** », Working Paper No. 236, OECD development , France, 2004. <http://www.oecd.org/dev/wp>.

KABAMBA, BOB, « **Décentralisation en République Démocratique du Congo** », Université de Liège, Cellule d'appui politologique en Afrique centrale (capac.ulg.ac.be). Acesso : 2016.

KIBANGULA, TRESOR, « **Décentralisation : Le Katanga : un géant démembré** », Jeune Afrique, 16 de julho de 2015. Disponível em <http://www.jeunefrique.com/mag/241412/politique/decentralisation-le-katanga-un-geant-demembre/>.

LITVACK, JENNIE, « **Qu'est ce que la décentralisation?** ». Sourcebook en ligne sur la décentralisation et le développement local. New York,USA, 2004. Disponível em <http://www.ciesin.org/decentralization/French/General/Qu'est-ce%20que.html>.

LITVACK JENNIE, « **Pourquoi décentraliser?** ». Acessado em 2016. Disponível em <http://www.ciesin.org/decentralization/French/General/Pourquoi.html>.

LITVACK, J., AHMAD, J., e BIRD, R. « **Rethinking Decentralisation in Developing countries**. The World Bank Sector Studies Series . Washington, DC, 1998.

LEI N°11/011 do dia 13 de julho de 2011 **relativa às finanças públicas**.

LEI ORGÂNICA nº 08/012 do dia 31 de julho de 2008, **sobre os princípios fundamentais da livre administração das províncias.**

LEI ORGÂNICA nº 08/016 do 7 de outubro de 2008, **sobre composição, organização e funcionamento das Entidades Territoriais Descentralizadas e suas relações com o Estado e as províncias.**

LEI ORGÂNICA nº 10/011 do 18 de maio de 2010, **sobre a fixação das subdivisões territoriais no interior das províncias.**

LIÉGEOIS, MICHEL, « **La décentralisation en RD CONGO: enjeux et défis** », les rapports du GRID, Bruxelles, 2008.

LUPORINI, Viviane. « **Conceitos de sustentabilidade fiscal** », textos para discussão, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2006.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. « **The impact of fiscal decentralization: Issues in theory and challenges** ». In practice.nMandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2011.

MELMOTH, SÉBASTIEN « **République démocratique du Congo: décentralisation et sortie de conflit** », *Afrique contemporaine* 2007/1 (nº 221), p. 75-85. DOI 10.3917/afco.221.0075.

MOI-YOPAANG, RILA M., « **La décentralisation en Afrique : cas de la République Démocratique du Congo (RDC)** », 2009. Disponível no : <https://rilamandela.files.wordpress.com/2009/10/la-decentralisation-en-rdc.pdf>

NDEGWA, Stephen. N, « **Decentralization in Africa: Emerging Trends and Progress** ». Editor: Findings, Operational Quality and Knowledge Services Africa Region, The World Bank, Washington, D.C.

NKOBOY, JIMMY NTOMBE, « **La souveraineté de la RDC pendant la troisième République** », Université Nationale pédagogique, Memoire Online, Kinshasa, 2009.

Portail officiel du gouvernement Sud-Kivu. Acesso 2017, ver site <http://www.sudkivu.cd/index.php/explore/historique>.

PRUD'HOMME, R. « **On the Dangers of Decentralization** ». Policy Research Working Paper Series. No. 1252. Washington, DC: World Bank, 1994.

QIBTHIYYAH, R. « **Essays on Political and Fiscal Decentralization** ». Atlanta: Georgia State University, 2008.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO, a **Constituição da República Democrática do Congo de 2006**, Kinshasa, fevereiro de 2006.

_____, a **Constituição da República do Congo**, Luluabourg, agosto de 1964. Disponível em <http://mjp.univ-perp.fr/constit/cd1964.htm#5>.

_____, **LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA DO CONGO**, Leopoldville, maio de 1960. Disponível em <http://mjp.univ-perp.fr/constit/cd1960.htm#3>.

ROBALINO, D., PICAZO, O. and VOETBERG, A. «**Does Fiscal Decentralization Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis**». *Policy Research Working Paper Series*. No. 2565. Washington, DC: World Bank, 2001.

ROIG, Charles, «**Théorie et Réalité de la Décentralisation**». In: *Revue française de Science politique*, 16^e année, no 3, 1996. Pp. 445-471.

SANTOS, B.. «**Democratizar e Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa**». Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

www.4shared.com/document/Zh7aTB_Z/SANTOS_Boaventura_de_S_org_D.html.

SEPÚLVEDA, C. and MARTÍNEZ-VAZQUEZ J. «**The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality**». *International Studies Program Working Paper Series*. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2010.

SIMATUPANG, R. «**Evaluation of Decentralization Outcomes in Indonesia: Analysis of Health and Education Sectors**». Atlanta: Department of Economics, Georgia State University, 2009.

TANZI, V. «**Taxation in an Integrating World**». Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995.

TIEBOUT, C.M. «**A pure Theory of local Expenditures**». *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No.5, pp. 416-424, EUA, 1956.

TOURE, El Hadj, «**Décentralisation et gouvernance locale: les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal)**». Tese de doutorado, département de sociologie, faculté des sciences sociales, Université de Laval, Québec, Canada, 2009.

United Nations (ONU), Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). «**World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, custom data acquired via website**».

UTSHUDI, INNOCENT ONA, «**La décentralisation en RDC:opportunité pour une gestion foncière décentralisée?**», L'Afrique des Grands Lacs, p.289-321, Paris, 2009.

VÉRON, Jean-Bernard, «**Décentralisations et développements**». Agence Française de Développement, Paris, 2007.

YAV, KATSHUNG JOSEPH, « **La décentralisation-découpage en RDC : une tour de Babel ?** », Contrôle Citoyen, Lubumbashi, 2009. Disponible no: <http://www.congovision.com/nouvelles2/Decentralisation-Decoupage-en-RDC2.pdf>

YAV, KATSHUNG JOSEPH, « **Découpage territorial en RDC : conditions de sa réussite au-delà du scepticisme affiché** » , Billet du blog, 2015. Disponible no: http://www.legavox.fr/blog/yav-associates/dcoupage-territorial-congo-conditions-reussite-17313.htm#.V_Zeq_RyzCo

WADE, R. «**The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997: Causes and Consequences**». World Development. 26 (8). pp. 1535–1553, 1998.

ANEXOS

Anexo A

Artigos da Constituição de 2006

Artigo 1

A República Democrática do Congo é, nas suas fronteiras, de 30 de junho de 1960, um Estado de direito, independente, soberano, unido e indivisível, social, democrático e laico.

Seu emblema é a bandeira do céu azul, decorada com uma estrela amarela no canto superior esquerdo e cruzou através de uma fita vermelha finamente emoldurada amarela.

Seu lema é "Justiça -Paz - Trabalho".

Seu brasão é composto de uma cabeça de leopardo moldado à esquerda e em

Certo, uma ponta de marfim e lança todos descansando sobre uma pedra.

Seu hino é o "Debout Congolais!"

A sua moeda é "o franco congolês"

Sua língua oficial é o francês.

Suas línguas nacionais são Kikongo, Lingala, Swahili e tshiluba. O Estado deve promovê-las sem discriminação.

Outras línguas do país fazem parte do património cultural congolês que o Estado protege.

Artigo 2

A República Democrática do Congo é composta da cidade de Kinshasa e de 25 províncias dotadas de personalidade pública.

Essas províncias são: Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa.

Kinshasa é a capital do país e a sede das instituições nacionais. Ela tem estatuto de província. A capital não pode estar transferida num outro lugar do país senão por um referendo.

A repartição das competências entre o Estado e as províncias efetua-se conforme as disposições do Título III da presente Constituição.

Artigo 3

As províncias e as entidades territoriais descentralizadas da República Democrática do Congo têm personalidade jurídica e são gerenciadas pelos governos locais.

As entidades territoriais descentralizadas são a cidade, a comuna, o setor e a chefia.

Elas desfrutam da livre administração e da autonomia de gestão dos recursos econômicos, humanos, financeiros e técnicos.

A composição, a organização e o funcionamento das entidades territoriais descentralizadas e suas relações com o Estado e as províncias são fixados por uma lei orgânica.

Artigo 4

Novas províncias e Entidades Territoriais Descentralizadas podem ser criadas pelo desmembramento ou pelo agrupamento nas condições fixadas pela constituição e pela lei.

(...)

Artigo 175

O orçamento das receitas e despesas do Estado, ou seja, do poder central e das províncias, é fixado cada ano por uma lei.

A parte das receitas nacional alocadas às províncias é fixada a 40%. Ela é retida na fonte.

A lei fixa a nomenclatura das outras receitas locais e da modalidade da sua distribuição.

(...)

Artigo 181

É instituída a Caixa Nacional de Equalização. Ela tem personalidade jurídica.

A Caixa Nacional de Equalização tem por missão de financiar os projetos e programas de investimento público com intuito de assegurar a solidariedade nacional

e de corrigir o desequilíbrio de desenvolvimento entre as províncias e entre as outras Entidades Territoriais Descentralizadas.

Ela dispõe de um orçamento alimentado pelo Tesouro público na altura de dez por cento da totalidade das receitas nacionais totais de cada ano.

Ela é colocada sobre a supervisão do governo nacional.

Uma lei orgânica fixa sua organização e seu funcionamento.

(...)

Artigo 199

Duas ou três províncias podem, num acordo, criar um quadro de harmonização e de coordenação de suas políticas respectivas, e gerar em comum alguns serviços cujas atribuições são das suas competências.

Artigo 200

É instituída a conferência dos governadores de província.

Ela tem missão de emitir comentários e formular sugestões sobre a política a seguir e sobre as legislações a decretar pela República.

A conferência dos governadores de província é composta, além dos governadores de província, do presidente da República, do primeiro ministro e do ministro do interior.

Todo membro do governo pode ser convidado.

Ela é dirigida pelo Presidente da República.

Ela é convocada pelo menos duas vezes por ano sobre a convocação do eu presidente. Ela é sediada a cada vez em diferentes províncias.

Uma lei orgânica determina seu modo de organização e funcionamento.

Artigo 201

A repartição das competências entre o poder central e as províncias é fixada pela presente Constituição.

As matérias são de competências de exclusiva do poder central ou da competência concorrente do poder central e das províncias, ou da competência exclusiva das províncias.

(...)

Artigo 205

A legislatura provincial não pode legislar sobre matérias da competência exclusiva do governo central. Por outro lado, a Assembleia Nacional e o Senado não podem legislar sobre matéria de competência provincial exclusiva.

No entanto, a Assembleia Nacional e o Senado podem, por lei, autorizar uma Assembléia Provincial a emitir decretos sobre questões da competência exclusiva do governo central. Quando a Assembleia Nacional e o Senado põem termo à delegação de poder assim dada à Assembléia Provincial, as disposições dos editais provinciais promulgados em matéria da competência exclusiva do governo central, nos termos da presente delegação de autoridade, no entanto, permanecem em vigor na província até que uma lei nacional tenha resolvido a questão.

Da mesma forma, uma Assembléia Provincial pode, por decreto, autorizar a Assembleia Nacional e o Senado a legislar sobre matérias da competência exclusiva da província. Quando a Assembléia Provincial põe termo à delegação de poder dada à Assembleia Nacional e ao Senado, as disposições das leis nacionais adotadas em matéria de jurisdição provincial exclusiva, nos termos da presente delegação de autoridade, no entanto, permanecem em vigor na província até que um decreto provincial tenha resolvido isso. Em assuntos da competência concorrente do governo central e das províncias, um decreto provincial incompatível com as leis e os regulamentos de execução nacionais é nulo e está revogado automaticamente, na medida da inconsistência. A legislação nacional prevalece sobre o decreto provincial.

Anexo B

Artigos da lei das finanças públicas de 2011

Artigo 147

Os recursos do orçamento provincial e os do orçamento das Entidades Territorias Descentralizadas são agrupados sob o mesmo título. Eles incluem recursos internos e recursos externos. Eles são diferenciados de acordo com suas naturezas, de acordo com a lei que determina a nomenclatura.

Os recursos internos são compostos de receitas correntes, receitas em capital e receitas excepcionais detalhadas nas seções 148 e 149 desta lei.

Os recursos externos são constituídos de doações e legados externos correntes, doações e legados externos projetos, como também os empréstimos garantidos pelo governo central.

Artigo 148

As receitas correntes da província são:

- A parte das receitas nacionais alocadas às províncias conforme a constituição cujas modalidades de repartição com as ETDs são determinadas nessa lei pelos artigos 225 e 226.

- Os impostos provinciais de interesse comuns necessariamente distribuídos entre a província e as ETDs, segundo os critérios definidos pela lei instituindo esses impostos.

- Os impostos específicos das províncias no âmbito da tributação direta ou indireta,

- As receitas administrativas ligadas aos atos geradores cuja decisão é função da província,

- As receitas de participação da província.

As receitas em capital da província:

- Os recursos de venda de ativos

- Os recursos e subvenções alocados as despesas de investimento, incluindo recursos da Caixa de compensação,

As receitas excepcionais da província incluem:

- As doações e legados projetos internos,

- As doações e legados projetos externos,

- Quaisquer subsídios do governo central, com exceção dos atribuídos ao investimento,

- Os recursos de empréstimos, de acordo com o artigo 147 desta lei.

Artigo 149

As receitas correntes das ETDs são:

- A parcela das receitas nacionais que lhes é atribuída nos termos definidos nos artigos 225 e 226 desta lei,

- Os impostos específicos das ETDs no âmbito da tributação direta ou indireta,

- As receitas administrativas ligadas aos atos geradores, cuja competência é das ETDs,

- As receitas de participação das ETDs,

As receitas de capital das ETDs incluem:

- Os recursos de venda de ativos

- Os recursos e subvenções alocados as despesas de investimento, incluindo recursos da Caixa Nacional de compensação,

As receitas exceptionais das ETDs incluem

- As doações e legados projetos internos,

- As doações e legados projetos externos,

- Quaisquer subsídios do governo central e das províncias, com exceção dos atribuídos ao investimento,

- Os recursos de empréstimos, de acordo com o artigo 146 desta lei.

- Relação entre o Estado Central e as províncias

Artigo 218

Conforme as disposições do artigo 175 da Constituição, as províncias têm o direito a quarenta por cento (40%) das receitas nacionais retidas na fonte.

As modalidades dessa retenção são descritas nos artigos 219 e 222 dessa lei.

Contudo, a alocação dessas receitas nas províncias fixadas pela Constituição, leva em conta a transferência efetiva das competências e das responsabilidades em termo de despesas.

O governo central pode reter a participação das províncias no custo das competências e responsabilidades não transferidas, nas condições definidas por uma lei de finanças.

Artigo 219

As receitas nacionais são constituídas de duas categorias seguintes:

Categoria A:

- As receitas administrativas, judiciárias e *dominiales* coletadas em província;
- As receitas dos impostos coletados no lugar de realização.

Categoria B:

- As receitas administrativas, judiciárias, *dominiales* e de participação coletadas no nível central;
- As receitas alfandegárias;
- As receitas dos impostos recolhidos sobre as grandes empresas;
- As receitas recolhidas das empresas produtores de petróleo.

Artigo 220

Para as receitas de categoria A, a retenção de 40% é feita na conta da província geradora da receita na hora do nivelamento da conta geral do Tesouro, sobre a instrução do ministro havendo as finanças nas suas atribuições conforme o Regulamento geral sobre a contabilidade pública.

Artigo 221

Sem prejuízo das disposições do artigo 218 da presente lei, a retenção de 40% sobre as receitas da categoria B efetua-se, ao benefício das províncias, seguindo sua capacidade contributiva e seu peso demográfico em condições prescritas, de acordo com um despacho conjunto dos ministros do governo central encarregados das finanças e do orçamento em suas respectivas funções. Como as receitas do petróleo incluídas na categoria B, uma alocação de 10% da quota de províncias é atribuída em compensação para reparação especialmente de danos ambientais resultantes da extração na província produtora.

Artigo 222

De acordo com o artigo 181 da Constituição, as províncias beneficiam dos recursos do Fundo Nacional de Equalização, com um orçamento

alimentado pela concorrência de dez por cento de todas as receitas categoria A e B, tal como definido no artigo 219 da presente lei.

- As relações entre as províncias e as ETD

Artigo 225

As Entidades Territoriais Descentralizadas têm direito a 40% da participação na receita de caráter nacional alocada as províncias, de acordo com o artigo 115 da lei

Orgânica nº 08/016 sobre a composição, a organização e o funcionamento das Entidades Territoriais Descentralizadas e suas relações com o Estado e as províncias. Eles também têm direito a imposto de 40% e os impostos provinciais de interesse comum.

Artigo 226

A distribuição de 40% do rendimento nacional entre as entidades descentralizada local baseia-se nos critérios tais como a capacidade contributiva, a superfície e o peso demográfico.

A distribuição dos impostos provinciais de interesse comum é determinada por leis que as criam.

Um decreto determina as normas de execução.

Anexo C

Quadro 2: as competências em cada nível do Estado – Constituição de 2006

<p>Artigo 202: as competências exclusivas do governo central</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Relações exteriores 2) Regulamentação do comércio exterior 3) Nacionalidade, estado e da polícia de imigração 4) Extradicação, imigração, emigração e emissão de passaporte e visto. 5) Segurança exteriora e 6) Defesa nacional; 7) Polícia nacional; 8) Função pública nacional; 9) Finanças públicas da República 10) Criação de impostos sobre a renda, sobre empresas e sobre as pessoas; 11) Dívida pública da República; 12) Os endividamentos externos para as necessidades da República e das províncias; 13) Os endividamentos internos para as necessidades da República; 14) A moeda, a emissão de moeda e a moeda de curso legal 15) Pesos, medidas e informáticas, 16) Alfandegas e direitos de importação e exportação 17) Os regulamentos relativos aos bancos, transações bancárias e comerciais; 18) A regulamentação cambial; 19) Propriedade literária, artística, industrial e patentes; 20) Os correios e as telecomunicações, incluindo telefone, telegrafo, o radio, a televisão e os satélites 21) Navegação marítima e fluvial, companhias aéreas, ferrovias, estradas e outros canais de comunicação, naturais ou artificiais que conectam dois ou mais províncias ou do território da República a um país estrangeiro ou uma lei nacional declarou que são de interesse nacional, embora sejam inteiramente dentro do território de uma província; 22) As universidades e outras instituições de ensino científico, superior técnico ou profissional criado ou subsidiada pelo Governo Central ou do Governo Provincial que uma lei nacional declarou de interesse nacional; 23) O estabelecimento de padrões educacionais em todos os territórios da República; 24) A aquisição de bens para as necessidades da República, 25) O desenvolvimento de programas agrícolas, florestais e de energia de interesse nacional e a
---	--

	<p>coordenação dos programas de interesse provincial; as agências dos produtos e organismos similares e a distribuição de quadros, de acordo com o estatuto da carreira servidores públicos do Estado;</p> <p>Energia, agricultura e silvicultura esquemas de caça e pesca, a conservação da natureza (fauna e flora), a captura, na pecuária, em alimentos de ciências veterinárias e animais.</p> <p>26) A proteção contra os perigos resultantes a partir de energia ou radiações e eliminação de substâncias radioactivas;</p> <p>27) A prevenção de abuso de poder econômico;</p> <p>28) Os históricos, monumentos e parques públicos declarados de interesse nacional;</p> <p>29) os serviços de meteorologia e a coordenação técnica dos serviços de geodesia, cartografia e hidrografia;</p> <p>30) A nomeação e atribuição de inspectores provinciais do ensino primário, secundário, profissional e especial;</p> <p>31) As estatísticas e Censo de interesse nacional;</p> <p>32) O planeamento Nacional;</p> <p>33) A pesquisa Científica e Tecnológica;</p> <p>34) Os planos directores nacionais para o desenvolvimento da infra-estrutura básica, incluindo portos, aeroportos, estações ferroviárias;</p> <p>35) A assistência aos veteranos de guerra com deficiência;</p> <p>36) A legislação no que tange:</p> <p>a) O código comercial, incluindo seguros, construção e licenciamento de empresas;</p> <p>b) O código Penal e o sistema prisional;</p> <p>c) O código de organização e competência judicial e do Código Judicial;</p> <p>d) As leis para as profissões liberais;</p> <p>e) O direito do trabalho, incluindo, em particular, as leis que regem as relações entre empregadores e trabalhadores, a segurança do trabalhador, as regras relativas à segurança social e, em particular, as normas relativas à segurança social e desemprego involuntário;</p> <p>f) A legislação económica, incluindo leis sobre minas, minerais e óleos minerais, indústria, fontes de energia e conservação dos recursos naturais;</p> <p>g) A lei sobre artes e ofícios;</p> <p>h) A legislação médica e a arte da cura, medicina preventiva, incluindo higiene, saúde pública e protecção materna e infantil, a legislação sobre a prática de farmácia, comércio farmacêutico, imigração e trânsito, bilaterais e de saúde internacional regulamentos, legislação sobre higiene ocupacional, laboratório de coordenação técnica e distribuição de médicos;</p> <p>i) a lei eleitoral;</p>
--	--

	<p>j) A legislação sobre a fabricação, correção, importação, exportação e venda de álcool obtido por destilação;</p> <p>k) A legislação sobre a fabricação, importação e exportação, venda de bebidas alcoólicas e não alcoólicas;</p> <p>l) A legislação relativa à fabricação, importação, exportação e trânsito de material de guerra;</p> <p>M) A lei sobre a fecundação artificial de seres humanos, da manipulação de informações genéticas e transplante de órgãos e tecidos humanos;</p> <p>N) A legislação sobre os refugiados, pessoas expulsas e deslocadas;</p> <p>O) a legislação relativa ao acesso à profissão médica e outras profissões e actividades.</p>
<p>Artigo 203: As competências concorrentes entre o governo central e as províncias</p>	<p>1) A implementação dos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais consignados na Constituição;</p> <p>2) Os direitos civis e tradicionais;</p> <p>3) As estatísticas e censos;</p> <p>4) A segurança interna;</p> <p>5) A administração dos tribunais, as prisões e correção e prisões;</p> <p>6) A vida cultural e esportiva;</p> <p>7) A avaliação de impostos, incluindo impostos especiais de consumo e dos direitos do consumidor, excluindo impostos referidos no artigo 174;</p> <p>8) A implementação de medidas de controle de imigração;</p> <p>9) A pesquisa científica e tecnológica, a bolsa de estudos, companheirismo e fomento da investigação;</p> <p>10) As instituições médicas e filantrópicas, o compromisso do comando pessoal médico e de agricultura;</p> <p>11) A implementação de programas em meteorologia, geologia, cartografia e hidrologia;</p> <p>12) Os desastres naturais;</p> <p>13) A imprensa, rádio, televisão, a indústria cinematográfica;</p> <p>14) A proteção civil;</p> <p>15) O turismo;</p> <p>16) Os direitos de terra e minerais, regime de água e florestas;</p> <p>17) A prevenção de epidemias e doenças de animais perigosos para a comunidade;</p> <p>18) A protecção do ambiente, sítios naturais, paisagens e conservação do local;</p> <p>19) A regulamentação sobre sistemas de energia, agricultura e silvicultura, pecuária, alimentos de origem</p>

	<p>animal e vegetal;</p> <p>20) A criação de primário, secundário, superior e universitário;</p> <p>Jornal Oficial - Constituição da República Democrática do Congo</p> <p>69</p> <p>21) O tráfego rodoviário, o tráfego, construção e manutenção de estradas de interesse nacional, a recolha e distribuição de portagens pela utilização das estradas construídas pelo governo central e / ou da província;</p> <p>22) A instituições médicas e filantrópicas;</p> <p>23) A iniciativa dos projectos, programas e acordos sobre económico, cultural, científico e internacional social;</p> <p>24) A produção, transporte, utilização e exploração da energia;</p> <p>25) A proteção dos grupos vulneráveis.</p>
<p>Artigo 204: As competências exclusivas das províncias</p>	<p>1) O plano de desenvolvimento da província;</p> <p>2) A cooperação inter-provincial;</p> <p>3) A função pública provincial e local;</p> <p>4) A aplicação das normas que regem o estado civil;</p> <p>5) As finanças provinciais;</p> <p>6) A dívida do governo provincial;</p> <p>7) O endividamento interno para as necessidades das províncias;</p> <p>8) A emissão e conservação de títulos imobiliários de acordo com a legislação nacional;</p> <p>9) A organização do comércio nas fronteiras;</p> <p>10) A organização e funcionamento dos serviços públicos, instituições e empresas públicas provinciais, em conformidade com a legislação nacional;</p> <p>11) As obras e os mercados públicos de interesse provincial e local;</p> <p>12) A aquisição de bens para as necessidades da província;</p> <p>13) O ensino primário, secundário, profissional e especial, e a alfabetização dos cidadãos, em conformidade com as normas estabelecidas pelo governo central;</p> <p>14) O estabelecimento de multas ou penas de prisão para garantir decretos de conformidade de acordo com a legislação nacional;</p> <p>15) As comunicações internas das províncias;</p> <p>16) Os impostos, taxas e direitos estaduais e locais, incluindo imposto sobre a propriedade, o imposto sobre renda e impostos sobre os veículos a motor;</p> <p>17) A fixação do salário mínimo da província, de acordo com a legislação nacional;</p> <p>18) A cessão de pessoal médico, de acordo com o estatuto da carreira servidores</p>

	<p>públicos do Estado, o desenvolvimento de programas de saneamento e campanha contra as doenças endêmicas e epidêmicas, de acordo com o plano nacional: a organização de serviços provinciais de saúde e profilaxia, aplicação e controle da legislação médica e farmacêutica nacional e serviços de organização de medicina curativa, serviços filantrópicos e missionários, laboratórios médicos e serviços farmacêuticos organização e a promoção dos cuidados primários de saúde;</p> <p>19) O desenvolvimento de programas de mineração, mineralogia, industrial, de energia de interesse provincial e sua aplicação em conformidade com as normas gerais do planejamento nacional;</p> <p>20) O desenvolvimento de programas agrícolas e florestais e sua aplicação em conformidade com as normas nacionais da programação, alocação de pessoal agrícolas, os executivos, em conformidade com o estatuto de carreira servidores públicos do Estado, a aplicação da legislação nacional em matéria de agricultura, silvicultura, caça e pesca e ao meio ambiente, conservação da natureza e captura de animais selvagens, organização e controle de campanhas agrícolas, a fixação de preços de produtos agrícola;</p> <p>21) A afetação em província do pessoal veterinário, de acordo com o estatuto da carreira dos servidores públicos do Estado; o desenvolvimento de programas de campanha de sanidade animal e implementação de medidas veterinárias, no que tange aos postos de fronteira e quarentena;</p> <p>22) A organização de campanhas de vacinação contra doenças endêmicas, a organização dos laboratórios, clínicas e dispensários na fábrica de ração e a aplicação da legislação nacional em termo veterinária, a organização da promoção da saúde básica;</p> <p>23) O turismo, a herança, os monumentos e parques públicos provinciais e de interesse local;</p> <p>24) A habitação urbana e rural, estradas e instalações comunitárias provinciais e locais;</p> <p>25) A inspeção das actividades culturais e esportivas provinciais</p> <p>26) exploração de fontes de energia não nucleares e produção de água para as necessidades da província;</p> <p>27) A implementação de medidas de direito de residência</p>
--	--

	<p>e ao estabelecimento de estrangeiros, de acordo com a lei;</p> <p>28) A execução de direito tradicional;</p> <p>29) O planejamento Provincial.</p>
--	---

Apêndice

Apêndice A

Tabela 9: Contribuições de diferentes setores do PIB 2005-2014 (milhões de CDF aos preços de 2005, BCC)

	Contribuição de diferentes setores ao PIB 2005-2014 (milhões de CDF aos preços de 2005, BCC)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Setor primário	1.819.252,00	1.976.873,00	2.019.161,60	2.116.704,10	2.278.161,90	2.941.574,30	3.348.156,40	3.579.904,80	3.850.312,10	4.359.309,90
Agropecuário	1.223.565,0	1.292.547,0	1.328.266,0	1.365.092,4	1.403.061,5	1.453.774,1	1.505.702,3	1.557.695,7	1.623.832,3	1.700.798,4
Extração	595.687,0	684.326,0	690.895,6	751.611,7	875.100,4	1.487.800,2	1.842.454,1	2.022.209,1	2.226.479,7	2.658.511,5
Setor secundário	1.206.952,00	1.165.139,00	1.241.275,60	1.266.612,00	1.174.805,20	1.149.784,10	1.208.122,40	1.301.608,00	1.444.709,10	1.551.625,90
Indústria manufatureira	930.091,0	885.540,0	948.900,0	963.912,1	868.749,8	839.948,2	854.944,6	899.584,8	990.025,7	1.088.390,4
Outras indústria	215.969,8	213.035,9	227.482,0	233.718,0	213.267,4	176.787,7	207.700,3	185.980,4	175.118,1	165.507,9
Setor terciário	2.440.679,00	2.594.062,00	2.885.405,20	3.151.423,10	3.270.803,80	3.121.282,80	3.153.358,80	3.364.379,50	3.636.116,20	3.878.071,50
Comércio atacadista e varejista	771.632,0	844.686,0	946.250,6	1.045.164,5	1.144.281,3	1.113.365,8	1.122.474,3	1.248.576,3	1.350.938,3	1.413.460,6
Transportes e telecomunicações	783.874,0	839.081,0	975.925,0	1.067.771,2	1.041.400,5	986.705,4	992.482,1	1.050.624,7	1.150.781,0	1.220.218,4
Outros serviços fora da Adm. pública	731.996,0	657.962,0	704.146,1	752.572,1	779.511,9	737.823,6	751.967,6	784.186,6	835.326,1	926.114,3
Serviços da Administração pública	173.582,0	273.881,0	295.542,9	337.130,4	365.314,5	341.062,4	344.872,0	340.760,1	355.261,1	382.749,7
SIFIM	-20.405,0	-21.548,0	-36.459,2	-51.215,1	-59.704,4	-57.674,5	-58.437,3	-59.768,3	-56.190,2	-64.471,5
PIB a custo de fatores	5.466.883,00	5.736.074,00	6.145.842,40	6.534.739,30	6.723.770,90	7.212.641,20	7.709.637,60	8.245.892,30	8.931.137,30	9.789.007,30
Impostos sobre produtos	203.182,0	235.694,0	199.727,1	205.898,7	209.316,6	213.248,5	226.757,5	252.947,2	288.570,0	303.589,0
PIB aos preços constantes	5.670.065,0	5.971.768,0	6.345.569,5	6.740.637,9	6.933.087,5	7.425.889,7	7.936.395,2	8.498.839,5	9.219.707,4	10.092.596,3

Fonte: Elaboração própria com base dos dados do Banco Central do Congo (2014)

Apêndice B

Receitas e despesas nacionais

Tabela 10: Análise vertical das receitas e despesas nacionais (% , 2008-2014)

	Análise vertical												Média aritmética
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
RECEITAS REEMBOLSÁVEIS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
I. RECEITAS CORRENTES	49,71%	57,06%	43,47%	55,02%	52,09%	60,03%	67,15%	75,87%	70,90%	70,57%	76,19%	72,44%	62,54%
Quadro orçamental (I.a+I.b+I.c)	49,71%	57,06%	43,47%	55,02%	52,09%	60,03%	67,15%	75,87%	70,90%	70,57%	76,19%	72,44%	62,54%
I.a RECEITAS FISCAIS	32,88%	40,47%	29,47%	37,99%	39,69%	46,84%	38,02%	53,96%	53,39%	50,84%	62,64%	60,04%	45,52%
1. Impostos sobre comércio exterior	12,03%	15,63%	104,94%	13,47%	15,71%	17,59%	14,05%	19,06%	20,24%	20,16%	25,71%	24,07%	25,22%
Direitos de saída	1,15%	1,18%	0,79%	0,79%	0,57%	0,59%	0,38%	0,44%	0,49%	0,33%	0,31%	0,28%	0,61%
Direitos de entrada	10,87%	14,44%	9,69%	12,67%	15,13%	17,00%	13,66%	18,60%	19,74%	19,83%	25,41%	23,79%	16,74%
Diversos	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
2. Impostos sobre renda	7,73%	9,90%	4,81%	10,59%	10,59%	13,88%	10,54%	15,85%	15,08%	13,29%	15,94%	18,30%	12,21%
Rendas das pessoas físicas	3,92%	3,91%	2,48%	4,09%	4,72%	6,19%	5,42%	7,67%	7,65%	8,11%	9,72%	9,68%	6,13%
Rendas das empresas	3,81%	5,98%	2,32%	6,50%	5,87%	7,67%	5,12%	8,18%	7,05%	4,70%	5,65%	8,16%	5,92%
Multas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,37%	0,48%	0,57%	0,47%	0,16%
3. Impostos sobre bens e serviços	11,71%	13,44%	9,41%	12,03%	12,65%	14,77%	12,98%	18,49%	17,55%	16,55%	18,97%	16,81%	14,61%
4. Outras receitas fiscais	1,41%	1,51%	4,75%	1,91%	0,74%	0,60%	0,45%	0,56%	0,51%	0,84%	2,02%	0,86%	1,35%
I.b. RECEITAS NÃO FISCAIS	5,73%	6,54%	4,98%	5,41%	10,28%	10,11%	12,77%	17,70%	16,39%	17,32%	12,29%	12,16%	10,97%
1. Receitas administrativas, jurídicas	3,59%	3,46%	2,55%	3,47%	4,70%	3,87%	5,13%	12,23%	8,96%	11,24%	8,03%	8,40%	6,30%
2. Portfólio	1,01%	1,51%	1,23%	0,70%	2,41%	3,91%	0,77%	1,20%	1,11%	1,87%	2,04%	1,72%	1,62%
3. Royalties	1,13%	1,57%	1,21%	1,24%	3,17%	2,33%	1,64%	2,00%	2,16%	1,02%	1,16%	0,97%	1,63%
I.c. RECEITAS EXCEPCIONAIS	11,09%	10,05%	9,02%	11,62%	2,13%	3,08%	16,36%	4,21%	1,12%	2,41%	1,26%	0,25%	6,05%
II. FINANCIAMENTOS EXTERNOS	50,29%	42,94%	56,53%	44,98%	47,91%	39,97%	32,85%	24,13%	29,10%	29,43%	23,81%	27,56%	37,46%
DESPESAS TOTAIS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
I. DESPESAS CORRENTES	60,90%	75,17%	63,24%	76,17%	69,76%	64,47%	55,06%	57,22%	66,82%	61,06%	74,46%	68,91%	66,10%
I.A. Quadro orçamental (A+B+C)	47,86%	55,61%	42,57%	53,64%	52,35%	52,79%	51,13%	53,74%	63,18%	57,44%	67,40%	65,43%	55,26%
I.B. Outras despesas	13,04%	19,56%	20,66%	22,54%	17,41%	11,67%	3,94%	3,48%	3,64%	3,62%	7,06%	3,47%	10,84%
I.A.a BENS E SERVIÇOS	45,76%	47,78%	26,08%	32,25%	34,45%	40,28%	28,85%	31,14%	50,34%	44,84%	53,34%	55,45%	40,88%
Remunerações	12,30%	17,00%	12,17%	15,62%	19,06%	21,61%	17,53%	21,05%	25,60%	25,42%	25,82%	25,83%	19,92%
Outros bens e serviços	33,47%	30,77%	13,91%	16,63%	15,39%	18,67%	11,32%	10,09%	24,75%	19,42%	27,52%	29,62%	20,96%
I.A.b. JUROS	1,51%	6,90%	8,54%	9,04%	2,18%	1,92%	2,04%	1,79%	3,05%	3,25%	4,45%	2,28%	3,91%
I.A.c. SUBVENÇÕES E TRANSFERÊNCIA	0,59%	0,93%	7,95%	12,35%	15,72%	10,59%	20,24%	20,80%	9,79%	9,34%	9,61%	7,70%	10,47%
II. Despesas em capital	39,10%	24,83%	36,76%	23,83%	30,24%	35,53%	44,94%	42,78%	33,18%	38,94%	25,54%	31,09%	33,90%
Quadro orçamental	3,09%	3,66%	2,34%	2,63%	1,42%	7,53%	15,54%	20,86%	9,10%	10,80%	9,00%	7,40%	7,78%
Outras despesas em capital	36,02%	21,16%	34,43%	21,20%	28,82%	28,00%	29,40%	21,92%	24,08%	28,14%	16,54%	23,70%	26,12%

Fonte: Elaboração própria com base dos dados do Banco Central do Congo (2014)

Tabela 11: Análise horizontal das receitas e despesas nacionais (% , 2008-2014)

	Análise horizontal												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média aritmética
RECEITAS REEMBOLSÁVEIS	100,00	115,83	202,81	191,52	205,18	243,20	350,03	315,22	357,02	439,35	438,64	482,21	303,73
I. RECEITAS CORRENTES	100,00	132,97	177,39	212,00	215,04	293,70	472,85	481,18	509,27	623,76	672,33	702,80	408,48
Quadro orçamental (I.a+I.b+I.c)	100,00		177,39	212,00	215,04	293,70	472,85	481,18	509,27	623,76	672,33	702,80	436,03
I.a. RECEITAS FISCAIS	100,00	142,59	181,77	221,32	247,67	346,49	404,78	517,34	579,69	679,29	835,65	880,49	457,92
1. Impostos sobre comércio exterior	100,00	150,51	1.769,64	214,47	267,95	355,76	408,81	499,45	600,93	736,42	937,78	965,16	627,90
Direitos de saída	100,00	118,80	139,94	131,89	101,64	124,75	114,91	121,85	153,56	126,50	117,73	117,50	124,46
Direitos de entrada	100,00	153,87	180,77	223,09	285,57	380,25	439,70	539,30	648,05	801,19	1.024,84	1.055,15	521,07
Diversos	100,00	152,88	477,80	507,72	195,69	199,84	932,06	733,88	1.124,45	-	-	-	393,12
2. Impostos sobre renda	100,00	148,36	126,18	262,45	281,23	436,73	477,52	646,77	696,61	755,90	904,77	1.142,06	534,42
Rendas das pessoas físicas	100,00	115,61	128,47	199,57	247,03	384,20	483,86	616,78	696,38	908,56	1.087,04	1.189,88	550,67
Rendas das empresas	100,00	182,10	123,81	327,21	316,36	490,33	470,98	677,68	661,84	542,97	651,24	1.033,49	498,00
Multas													
3. Impostos sobre bens e serviços	100,00	132,89	162,96	196,69	221,62	306,73	387,91	497,59	535,02	620,63	710,29	691,88	405,84
4. Outras receitas fiscais	100,00	123,85	682,81	258,93	107,43	103,62	112,29	125,36	129,56	260,23	627,32	292,66	256,73
I.b. RECEITAS NÃO FISCAIS	100,00	132,16	176,32	180,68	367,70	428,64	779,41	973,06	1.020,82	1.327,11	940,24	1.022,30	668,04
1. Receitas administrativas, judiciais	100,00	111,63	144,21	185,13	268,40	261,75	500,23	1.073,12	890,38	1.375,55	980,18	1.127,32	628,90
2. Portfólio	100,00	173,58	245,90	132,45	489,56	940,92	265,78	374,75	392,00	811,51	886,84	819,87	503,01
3. Royalties	100,00	160,33	216,11	209,65	574,01	500,78	506,71	557,82	682,37	395,97	449,04	415,13	424,36
I.c. RECEITAS EXCEPCIONAIS	100,00	104,90	164,95	200,57	39,43	67,45	516,16	119,75	36,12	95,58	49,77	10,93	127,78
II. FINANCIAMENTOS EXTERNOS	100,00	98,90	227,94	171,28	195,44	193,30	228,65	151,21	206,55	257,10	207,68	264,22	200,21
DESPESAS TOTAIS	100,00	119,14	202,99	192,15	207,40	239,02	336,50	291,99	365,61	397,15	431,84	477,07	296,44
I. DESPESAS CORRENTES	100,00	147,06	210,77	240,34	237,59	253,03	304,26	274,35	401,15	398,18	528,02	539,82	321,32
I.A. Quadro orçamental (A+B+C)	100,00	138,45	180,58	215,36	226,89	263,69	359,50	327,87	482,71	476,70	608,25	652,31	357,48
I.B. Outras despesas	100,00	178,65	321,57	331,99	276,85	213,93	101,56	77,98	101,90	110,11	233,67	127,10	188,66
I.A.a. BENS E SERVIÇOS	100,00	124,38	115,67	135,39	156,14	210,38	212,12	198,69	402,19	389,15	503,34	578,04	275,05
Remunerações	100,00	164,77	200,89	244,03	321,52	420,09	479,63	499,81	761,15	821,16	906,77	1.002,29	529,28
Outros bens e serviços	100,00	109,54	84,36	95,48	95,39	133,33	113,84	88,07	270,32	230,44	355,13	422,18	181,64
I.A.b. JUROS	100,00	546,03	1.151,41	1.153,27	299,92	304,89	456,36	347,79	741,38	857,95	1.276,73	723,62	714,48
I.A.c. SUBVENÇÕES E TRANSFERÊNCIAS	100,00	189,97	2.755,75	4.051,75	5.567,92	4.323,72	11.628,44	10.371,66	6.109,30	6.337,25	7.086,67	6.272,99	5.881,40
II. DESPESAS EM CAPITAL	100,00	75,65	190,86	117,10	160,37	217,20	386,71	319,46	310,27	395,54	282,04	379,35	257,69
Quadro orçamental	100,00	141,45	153,79	163,90	95,28	583,34	1.694,25	1.973,60	1.078,37	1.390,07	1.259,77	1.143,50	879,76
outras despesas em capital	100,00	70,01	194,04	113,09	165,95	185,83	274,68	177,73	244,46	310,33	198,27	313,88	204,39

Fonte: Elaboração própria com base dos dados do Banco Central do Congo (2014)

Apêndice C

Receitas e despesas Sud-Kivu

Tabela 12: Análise vertical das receitas e despesas de Sud-Kivu (% , 2011-2014)

	Análise Vertical				Média aritmética
	2011	2012	2013	2014	
RECEITAS TOTAIS	100%	100%	100%	100%	
I. RECEITAS GERAIS	75,37%	58,94%	80,37%	61,24%	68,98%
I.1. RECEITAS CORRENTES	75,26%	58,86%	80,25%	61,23%	68,90%
1. Solde da caixa e do Banco	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
2. Receitas retidas	67,84%	51,42%	71,89%	53,74%	61,22%
3. Receitas por ministérios e serviços geradores	7,32%	7,44%	8,36%	7,48%	7,65%
I.2. RECEITAS EXCEPCIONAIS	0,11%	0,09%	0,12%	0,01%	0,08%
II. RECEITAS EXTERNAS DE APOIO AO ORÇAMENTO	17,69%	33,25%	14,78%	34,25%	24,99%
III. OUTRAS RECEITAS	1,14%	1,31%	4,85%	4,51%	2,95%
IV. ORÇAMENTO DAS ETD	5,79%	6,49%	0,00%	0,00%	3,07%
DESPESAS TTAIS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
A. Despesas correntes	72,56%	56,59%	59,97%	56,38%	61,37%
1. Despesas das dívidas internas	0,02%	0,00%	2,19%	1,12%	0,83%
2. Despesas financeiras	0,04%	0,00%	0,35%	0,25%	0,16%
3. Despesas com pessoal	47,99%	42,27%	39,89%	41,29%	42,86%
4. Despesas com bens e materiais	1,08%	0,96%	0,72%	0,64%	0,85%
5. Despesas de prestações	5,17%	6,68%	5,09%	3,50%	5,11%
6. Despesas das transferências e intervenções do Estado	18,26%	6,68%	11,73%	9,58%	11,56%
B. DESPESAS DE INVESTIMENTO	19,01%	35,73%	35,18%	42,09%	33,00%
B.1 Despesas de equipamentos	0,06%	0,16%	0,29%	0,16%	0,17%
B.2. Despesas de construção, reabilitação etc.	1,09%	2,85%	20,11%	7,68%	7,93%
B.3. Despesas de investimentos executados pelo governo central na conta da província	17,86%	32,72%	14,78%	34,25%	24,90%

C. Outras despesas	1,39%	1,16%	4,43%	1,53%	2,13%
D. Subvenções do governo central	0,00%	0,13%	0,43%	0,00%	0,14%
E. Orçamento ETD	7,05%	6,39%	0,00%	0,00%	3,36%

Fonte: Elaboração própria com base dos dados da DPEMR (2015)

Tabela 13: Análise horizontal das receitas e despesas de Sud-Kivu (% , 2011-2014)

	Análise Horizontal				
	2011	2012	2013	2014	Média aritmética
RECEITAS TOTAIS	100,00	95,81	102,14	137,60	111,85
I. RECEITAS GERAIS	100,00	74,93	108,92	111,81	98,55
I.1. RECEITAS CORRENTES	100,00	74,92	108,91	111,94	98,59
1. Solde da caixa e do Banco	100,00	-	-	-	-
2. Receitas retidas	100,00	72,62	108,24	109,01	96,62
3. Receitas por ministérios e serviços geradores	100,00	97,32	116,68	140,69	118,23
I.2. RECEITAS EXCEPCIONAIS	100,00	78,57	115,96	18,46	71,00
II. RECEITAS EXTERNAS DE APOIO AO ORÇAMENTO	100,00	180,06	85,31	266,36	177,25
III. OUTRAS RECEITAS	100,00	110,27	434,16	543,63	362,69
IV. ORÇAMENTO DAS ETD	100,00	107,32	-	-	107,32
DESPESAS TOTAIS	100,00	118,43	124,18	167,35	136,65
A. Despesas correntes	100,00	92,37	102,64	130,04	108,35
1. Despesas das dívidas internas	100,00	27,59	17.866,64	12368,66	10.087,63
2. Despesas financeiras	100,00	2,13	1.118,71	1063,49	728,11
3. Despesas com pessoal	100,00	104,31	103,21	144,00	117,17
4. Despesas com bens e matérias	100,00	104,84	82,97	98,60	95,47
5. Despesas de prestações	100,00	153,06	122,32	113,30	129,56
6. Despesas das transferências e intervenções do Estado	100,00	43,31	79,78	87,75	70,28
B. DESPESAS DE INVESTIMENTO	100,00	222,60	229,80	370,53	274,31
B.1 Despesas de equipamentos	100,00	295,66	552,19	411,86	419,90
B.2. Despesas de construção, reabilitação etc.	100,00	310,20	2.293,05	1180,39	1.261,22

B.3. Despesas de investimentos executados pelo governo central na conta da província	100,00	216,99	102,81	320,99	213,60
C. Outras Despesas	100,00	99,10	396,08	184,70	226,63
D. Subvenções do governo central	100,00	-	-	-	-
E. Orçamento ETD	100,00	107,32	-	-	-

Fonte: : Elaboração própria com base dos dados da DPEMR (2015)

Apêndice D

Receitas e despesas de KINSHASA

Tabela 14: Análise vertical das receitas e despesas de Kinshasa (% , 2012-2014)

	Análise vertical			
	2012	2013	2014	Média aritmética
RECEITAS TOTAIS	100,00%	100,00%	100,00%	
RECEITAS GERAIS	92,03%	90,28%	94,27%	92,19%
I.1. RECEITAS CORRENTES	92,03%	90,28%	94,27%	92,19%
1. Solde da caixa e do Banco	0,93%	0,00%	0,00%	0,31%
2. Receitas retidas	36,39%	42,71%	57,03%	45,38%
3. Receitas por ministérios e serviços geradores	54,70%	47,57%	37,24%	46,50%
I.2. RECEITAS EXCEPCIONAIS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
RECEITAS EXTERNAS DE APOIO AO ORÇAMENTO	0,21%	0,42%	0,20%	0,28%
OUTRAS RECEITAS	7,75%	9,30%	5,54%	7,53%
ORÇAMENTO DAS ETD	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
DESPESAS				
DESPESAS TOTAIS	100,00%	100%	100%	
A. DESPESAS CORRENTES	47%	67%	39%	51,05%
1. Despesas das dívidas internas	0%	1%	1%	0,84%
2. Despesas financeiras	0%	1%	1%	0,70%
3. Despesas com pessoal	12%	16%	8%	11,96%
4. Despesas com bens e matérias	2%	3%	2%	2,01%
5. Despesas de prestações	12%	17%	6%	11,86%
6. Despesas das transferências e intervenções do Estado	20%	29%	21%	23,69%
B. DESPESAS DE INVESTIMENTO	42%	23%	36%	33,85%

B.1 Despesas de equipamentos	0%	0%	19%	6,57%
B.2. Despesas de construção, reabilitação etc.	0%	0%	0%	0,00%
B.3. Despesas de investimentos executados pelo governo central na conta da província	0%	0%	0%	0,00%
C. Outras despesas ou anexas.	10%	9%	5%	8,30%
D. Subvenções do governo central	0%	0%	20%	6,80%
E. Orçamento ETD	0%	0%	0%	0,00%

Fonte: Elaboração própria com base dos dados da DGRK (2015)

Tabela 15: Análise horizontal das receitas e despesas de Kinshasa (% , 2012-2014)

	Análise Horizontal			
	2012	2013	2014	Média aritmética
RECEITAS TOTAIS	100,00	96,04	139,22	117,63
I. RECEITAS GERAIS	100,00	94,21	142,60	118,41
I.1. RECEITAS CORRENTES	100,00	94,21	142,60	118,41
1. Solde da caixa e do Banc	100,00	-	-	-
2. Receitas retidas	100,00	112,70	218,16	165,43
3. Receitas por ministérios e serviços geradores	100,00	83,52	94,77	89,14
I.2. RECEITAS EXCEPCIONAIS	-	-	-	-
II. RECEITAS EXTERNAS DE APOIO AO ORÇAMENTO	100,00	190,51	128,69	159,60
III. OUTRAS RECEITAS	100,00	115,21	99,40	107,31
IV. ORÇAMENTO DAS ETD	-	-	-	-
DESPESAS TOTAIS	100,00	95,88	138,72	117,30
A. DESPESAS CORRENTES	100,00	136,23	114,59	125,41
1. Despesas das dívidas internas	100,00	364,19	318,83	341,51
2. Despesas financeiras	100,00	128,03	285,18	206,61
3. Despesas com pessoal	100,00	124,7	89,98	107,37
4. Despesas com bens e matérias	100,00	152,16	127,06	139,61

5. Despesas de prestações	100,00	136,98	75,21	106,09
6. Despesas das transferências e intervenções do Estado	100,00	137,52	143,67	140,60
B. DESPESAS DE INVESTIMENTO	100,00	53,15	117,95	85,55
B.1 Despesas de equipamentos	-	-	-	-
B.2. Despesas de construção, reabilitação etc.	-	-	-	-
B.3. Despesas de investimentos executados pelo governo central na conta da província	-	-	-	-
C. Outras despesas ou anexas.	100,00	84,40	71,53	77,97
D. Subvenções do governo central	100,00	190,51	12.885,50	6.538,01
E. Orçamento ETD	-	-	-	-

Fonte: : Elaboração própria com base dos dados da DGRK (2015)

