



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de
Políticas Públicas.

Departamento de Economia

**INFRAESTRUTURAS FINANCIADAS POR RECURSOS
NATURAIS (IFRN): CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA
DO CONGO**

Era Ngwe Eric

Brasília

2022

Era Ngwe Eric

**Infraestruturas Financiadas por Recursos Naturais: Caso da
República Democrática do Congo**

Trabalho de conclusão de curso em ciências econômicas da
Universidade de Brasília como requisito para obtenção do
título de bacharelado em economia

Orientador: Prof. Dr. Nelson Henrique Barbosa Filho

Brasília

2022

Dedico essa monografia ao meu amado falecido pai, Antoine Ngwe Ntotimao, modelo de ser humano e amigo que, com dedicação e esforço, amor e carinho, possibilitou meu desenvolvimento intelectual e humano, desde criança até hoje. Sem Deus, através dele, certamente, eu não estaria aqui. Também dedico essa monografia a minha amada mãe Marie Pauline Kingoma Masaya que, com seu carinho e afeto, oração e apoio, conselhos e mais conselhos, mesmo de longe, me ajudou na fase mais difícil da minha vida. E finalmente, dedico essa monografia a duas pessoas mais que especiais para mim: a minha querida esposa, Cleide Linhares e a nossa tão amada e esperada filha, Emmy Louise (ainda dentro da barriga) que, pela bondade de Deus, são minhas razões de viver e me motivam nessa jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por me ajudar a superar mais essa etapa de amadurecimento em minha vida. Soli Deo Gloria.

Agradeço à minha família no Congo, minhas irmãs Ruth Ngue e Grace Ngue pelo apoio e torcida durante todos esses anos.

Agradeço aos meus amigos, Beny Kadima Jack, Etienne Nsamba, Nono Kukimunu Matondo, Junior Musafiri, Josué Mupenza, Jonathan Diyoyo Katako que, de alguma forma, estiveram comigo nessa caminhada de estudo.

Agradeço ao meu amigo Philip Mahama que me ajudou com a tradução do português para inglês.

Agradeço também aos meus professores, em especial, Nelson Henrique Barbosa Filho, que admiro muito como um dos melhores professores que já tive durante a graduação, pela disposição e atenção durante a minha monografia como meu orientador.

Agradeço à professora Daniela Freddo pela disposição em fazer parte da banca e pelos ensinamentos durante o curso na graduação.

Por fim, agradeço à professora Geovana Bertussi por me inspirar nessa caminhada de economia de infraestrutura, mesmo sem ela saber.

Agradeço ao meu país, República Democrática do Congo, por me proporcionar essa experiência através do programa PEC-G.

Por fim, agradeço de coração, ao Brasil e a Universidade de Brasília que me acolheram com muito carinho e amor.

RESUMO

Este trabalho fala do modelo de financiamento de infraestrutura chamado “Infraestruturas Financiadas por Recursos Naturais – IFRN”. Ao lado de outros modelos de financiamento amplamente conhecidos, este vem procurando o seu espaço desde os anos de 2000 como uma das diversas alternativas de financiamento para os países ricos em recursos naturais, mas pobres em infraestrutura de conseguirem cobrir a lacuna existente entre a infraestrutura necessária e o estoque disponível e, assim, conseguirem avançar para o crescimento econômico. Com um histórico de instabilidade política e econômica, o que dificulta o crescimento econômico, países ricos em recursos naturais, especificamente, a República Democrática do Congo, têm procurado uma melhor forma de garantir a reconstrução de sua infraestrutura há muito tempo deteriorada, usando o que eles têm em abundância (recursos naturais), já que por diversos motivos, como por exemplo, o esgotamento de fontes oficiais responsáveis para expandir o setor, os modelos “antigos” não conseguem resolver o problema ou mobilizar os colossais investimentos que a infraestrutura necessita. Foi nesse contexto que em 2007, o presidente Joseph Kabila anunciou a primeira grande parceira da história do continente Africano entre a RDC e um grupo de empresas chinesas – 5 chantiers (*As Cinco Obras*) – para reconstruir o país. Nesse contrato, a China tem a autorização para explorar as matérias primas do Congo e, em contrapartida, ela firma o compromisso de construir as infraestruturas que o país precisa, dentro de um prazo de 25 anos (Infraestruturas Financiadas por Recursos Naturais). Contudo, analisando o projeto de “5 chantiers”, constatamos que treze anos depois da assinatura propriamente dita do acordo, em 2009, a população ainda não consegue usufruir dos benefícios do dito modelo, cheio de críticas da parte das organizações internacionais. Portanto, será necessário, além de estudo mais aprofundado e técnico do modelo da parte do governo congolês, a instalação das instituições mais sólidas para que se percebam de fato as vantagens que o modelo oferece no dia a dia da população.

Palavras-chave: Infraestrutura, Financiamento, Recursos Naturais, 5 chantiers.

Abstract

This work talks about the financing infrastructure model called “Infrastructures Financed by Natural Resources – IFRN”. Along with other widely known financing models, this one has been looking for its space since the 2000s as one of several financing alternatives for countries rich in natural resources, but poor in infrastructure, to be able to cover the existing gap between the necessary infrastructure and stock on hand, and thus succeed in advancing towards economic growth. With a history of political and economic instability, which hinders economic growth, countries rich in natural resources, specifically the Democratic Republic of Congo, have been looking for a better way to guarantee the reconstruction of their infrastructure that has long deteriorated, using what they have in abundance (natural resources), since for various reasons, for example, the depletion of official sources responsible for expanding the sector, the “old” models are unable to solve the problem or mobilize the colossal investments that infrastructure needs. It was in this context that in 2007, President Joseph Kabila announced the first major partnership in the history of the African continent between the DRC and a group of Chinese companies – 5 chantiers (The Five Works) – to rebuild the country. In this contract, China would be authorized to exploit Congo's raw materials and, in return, it would affirm the commitment to build the infrastructure that the country needs, within a period of 25 years (Infrastructures Financed by Natural Resources). However, analyzing the “5 chantiers” project, we found that thirteen years after the actual signing of the agreement, in 2009, the population is still unable to enjoy the benefits of the said model, full of criticism from international organizations. Therefore, in addition to a more in-depth and technical study of the model on the part of the Congolese government, it will be necessary to install the most solid institutions so that the advantages that the model offers in the daily lives of the population are actually perceived.

Keywords: Infrastructure, Financing, Natural Resources, 5 chantiers.

RESUMÉ

Ce mémoire parle du modèle de financement des infrastructures appelé « Infrastructures financées par les ressources naturelles – IFRN ». À côté des différents modèles de financement largement connus, celui-ci cherche sa place depuis les années 2000 comme l'une des nombreuses alternatives de financement pour les pays riches en ressources naturelles, mais pauvres en infrastructures, afin de pouvoir combler l'écart existant entre les infrastructures nécessaires et stock disponible, qui est l'un des moyens pour aller vers la croissance économique. Avec une histoire d'instabilité politique et économique, ce qui entrave la croissance économique, les pays riches en ressources naturelles, en particulier la République démocratique du Congo, cherchent un meilleur moyen de garantir la reconstruction de leurs infrastructures longtemps détériorées, en utilisant ce qu'ils ont en abondance (ressources naturelles), puisque pour diverses raisons, par exemple, l'épuisement des sources officielles responsables pour l'expansion du secteur, les « anciens » modèles sont incapables de résoudre le problème ou de mobiliser les investissements colossaux dont les infrastructures ont besoin. C'est dans ce contexte qu'en 2007, le président Joseph Kabila a annoncé le premier grand partenariat de l'histoire du continent africain entre la RDC et un groupe d'entreprises chinoises – les 5 CHANTIERS – pour reconstruire le pays. Dans ce contrat, la Chine serait autorisée à explorer les matières premières du Congo et, en retour, elle aura le devoir de construire les infrastructures dont le pays a besoin, dans un délai de 25 ans (Infrastructures financées par les ressources naturelles). Pourtant, en analysant le projet des « 5 chantiers », on constate que treize ans après la signature effective de l'accord, en 2009, la population ne peut toujours pas bénéficier des avantages du modèle, plein de critiques de la part des organisations internationales. Donc, il est nécessaire qu'à part le besoin d'une étude plus approfondie et technique du modèle de la part du gouvernement congolais, celui-ci faudra mettre en place des institutions plus solides pour que les avantages qu'offre le modèle dans la vie quotidienne de la population soient effectivement perçus.

Mots clés : Infrastructures, Financement, Ressources Naturelles, 5 Chantiers

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento do PIB da RDC (1985 - 2021)	25
Gráfico 2 - Crescimento do PIB per capita da RDC (1985 - 2021)	26
Gráfico 3 - Taxa da inflação da RDC (1970 - 2021)	28
Gráfico 4 - Evolução do comércio exterior em RDC (em % do PIB).....	31
Gráfico 5 - Estrutura de exportações em RDC (em % total das exportações) .	32
Gráfico 6 - Evolução das operações orçamentária totais em RDC (em % do PIB)	34
Gráfico 7 - Evolução das despesas do governo em capital (em % do PIB)	37
Gráfico 8 - Exemplo do modelo de compra de infraestrutura pelo governo	43
Gráfico 9 - Exemplo do modelo de financiamento de infraestrutura via PPP ...	46
Gráfico 10 - Exemplo do modelo de IFRN quando o governo é proprietário da infraestrutura	53

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da dívida externa pública por credores (em milhões de dólares)	35
Figura 2 - Despesas públicas totais da RDC em 2016 (em % do PIB).....	36
Figura 3 - Investimentos do empréstimo do EXIM BANK OF CHINA.....	61
Figura 4 - Modelo IFRN.....	61
Figura 5 - Participação da Joint Venture na mineração.....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Exportações da RDC por destinação (em % do total)	33
Quadro 2 - Importações da RDC por país ou região de origem (em % do total)	33
Quadro 3 - Matriz SWOT do modelo de compra de infraestrutura pelo governo	44
Quadro 4 - Matriz SWOT do modelo financiamento de infraestrutura via PPP	48
Quadro 5 - Matriz SWOT do modelo de financiamento de infraestrutura por recursos naturais (IFRN)	55
Quadro 6 - Avaliação monetária da contraparte (em bilhões de dólares)	66

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capitulo I – Histórica econômica da República Democrática do Congo.....	15
I.1. Visão geral atual	15
I.2. Contexto econômico-político	19
I.3. Crescimento Econômico	25
I.4. Inflação	28
I.5. Comercio Internacional	31
I.6. Finanças Públicas	34
Capitulo II. Modelos de financiamento em infraestruturas.....	40
II.1. Problemas de financiamentos	40
II.1.1. Princípios orçamentários	41
II.1.2. Incoerência temporal	41
II.1.3. Falta de eficiência	41
II.2. Modelos de financiamentos de infraestruturas.....	42
II.2.1. Modelo de compra de infraestrutura pelo governo.....	42
II.2.3. Concessões	49
II.2.4. Modelo de Infraestruturas financiadas por Recursos Naturais (IFRN)	51
Capitulo III: Caso concreto do modelo IFRN em RDC – 5 Chantiers	59
III.1. Questões financeiras	60
III.2. Questões estruturais	62
III.3. Questões operacionais	63
III.4. Defesas e Críticas do contrato sino-congolês.....	63
III.5. Os “5 Chantiers” hoje	67
CONCLUSÃO.....	71
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

A infraestrutura “núcleo” (ruas e rodovias, aeroportos, instalações elétricas e de gás, transporte, sistemas de água e esgotos) possui maior poder explicativo para a produtividade, portanto, ajuda no crescimento econômico de um país (Aschauer, 1989). Existe um consenso crescente de que investimentos em infraestruturas são necessárias para o crescimento econômico e para a redução de custos de produção e o seu impacto tende a ser maior em países de renda mais baixa no longo prazo. Ou seja, países que querem se desenvolver devem imperativamente investir em infraestrutura. As rodovias, por exemplo, abrem o caminho para a transformação que a tecnologia traz (Estache e Fary, 2007). Para que uma economia se desenvolva, a riqueza seja criada e que a prosperidade seja bem repartida, é necessário que as pessoas e os bens possam circular (Banco Mundial, 2013).

No entanto, a África ainda sofre com a falta de infraestrutura. A distância entre as infraestruturas necessárias e o estoque de capital físico disponível é muito grande. Segundo o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD, 2021), o continente precisa investir entre 130 a 170 bilhões de dólares por ano para satisfazer as suas necessidades em infraestrutura na próxima década. A Infrastructure Consortium for Africa (ICA, 2018) fala de um montante de aproximadamente 100 bilhões de dólares por ano. Na África subsaariana, as necessidades de financiamento em infraestrutura são de US\$ 93 Bilhões por ano entre 2010 e 2020 (Estache e Garsous, 2012).

Sendo valores extremamente altos, o financiamento das infraestruturas públicas nos países pobres do continente Africano, notadamente a República Democrática do Congo, torna-se cada vez mais difícil e desafiador. O baixo investimento público nos países Africanos continua sendo o assunto preocupante décadas depois de suas independências. Para termos uma ideia, a taxa de investimento público, em termo nominal, representou apenas 4,34% do PIB em República Democrática do Congo em 2019, contra uma média de 6,48% do PIB nos países considerados frágeis da África Subsaariana e 7,26% do PIB nos países em desenvolvimento de renda baixa (FMI, 2022). Ou seja, o

investimento público, mesmo que em crescimento ao longo dos anos, continua muito baixo e preocupante.

Tendo em vista que o primeiro provedor de financiamento para infraestruturas em República Democrática do Congo é o governo (BAD, 2020), ele se vê muito limitado para suprir a demanda nacional por diversas razões, notadamente recursos orçamentários limitados, pouca percepção das receitas, gestão de riscos mal controlados, falta de eficiência dos agentes públicos, instabilidade política nacional, etc. A título de exemplo, as receitas públicas em 2021 representaram apenas 11,2% do PIB. A receita per capita no mesmo ano foi de aproximadamente 68 dólares, muito abaixo dos países frágeis da África Subsaariana (535 dólares) (FMI, 2022).

Dessa feita, dotada de inúmeros e variados recursos minerais (cobalto, cobre, coltan, urânio, estanho, zinco, etc.) que representam, ao longo dos anos, a maior parcela da contribuição no PIB do país, a República Democrática do Congo toma um novo caminho para tentar resolver a lacuna existente entre as infraestruturas necessárias e o estoque disponível usando o modelo de financiamento de infraestruturas pelos recursos naturais (IFRN) (Brautigam, 2011). Ou seja, com a economia dependente dos recursos minerais (95% das exportações de bens do país são matérias primas), este modelo surge como uma oportunidade para os países ricos em matérias primas, mas pobres em infraestruturas de conseguirem chegar à realização dos seus objetivos socioeconômicos em relação à construção de infraestrutura necessária para a população.

O presente trabalho, além dessa introdução, está dividido em três capítulos. O capítulo 1 fala da história econômica, social e política da República Democrática do Congo desde a sua independência até os dias atuais, destacando os diversos momentos históricos como consequência do que se vê atualmente no país. O capítulo 2 faz uma revisão da literatura sobre 4 modelos de financiamento de infraestruturas destacando os pontos fortes e fracos através da matriz SWOT. O capítulo 3 traz um caso concreto do modelo de financiamento IFRN (Infraestruturas Financiadas pelos Recursos Naturais)

realizado na República Democrática do Congo. Uma seção é reservada para a conclusão.

Capítulo I – Histórica econômica da República Democrática do Congo

I.1. Visão geral

A República Democrática do Congo (RDC) ¹ é o maior país da África Subsaariana e o terceiro maior do continente em termos de território depois da Nigéria e da Etiópia e 11º maior país do mundo. Ela faz fronteiras com nove países que são: Angola, Burundi, República Centro-Africana, República do Congo, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. Com a superfície 2.345 milhões de km² (equivalente ao dobro do estado do Pará), sua população é de mais de 96 milhões de habitantes (sendo 49,9% masculina e 50,1% feminina) compostos por mais de 200 grupos étnicos diferentes (FMI DataMapper, 2022; CIA, 2017). A esperança de vida média na República Democrática do Congo é de 61 anos, sendo 59 anos para homens e 63 anos para as mulheres (Banco Mundial, 2021).

A RDC possui a segunda maior floresta do mundo – Floresta Tropical – depois da Amazônia, um vasto potencial hidroelétrico, inúmeras terras altamente aráveis, uma arrepiante biodiversidade, etc. É particularmente conhecida por seus recursos minerais abundantes, notadamente cobalto, cobre, coltan, urânio, estanho, zinco, entre outros. Aproximadamente 50% das reservas mundiais de cobalto, 25% das reservas mundiais de diamante estão localizadas no Congo (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021) e isso o torna o primeiro produtor mundial de cobalto e primeiro produtor de cobre na África (FMI, 2022).

Esses recursos constituem a força econômica do país, deixando-o dependente dos ciclos e desempenho do setor mineral. Por exemplo, apesar da pandemia de Covid-19 em 2020, o PIB real saiu de um crescimento de 1,7% para 5,7% em 2021 (maior do que a taxa observada na África Subsaariana no mesmo ano, 4,5%) contra uma estimativa de 6,2%. Esta recuperação é atribuída, em grande parte, à alta produção de cobre e de cobalto de um ano

¹ Trata-se do antigo Congo Belga em 1908. O nome mudou para o Zaire alguns anos depois da sua independência, sob o governo do Mobutu (1971 – 1997). E finalmente, República Democrática do Congo desde 2001, capital Kinshasa. Não confundir com a República do Congo cuja capital é Brazzaville.

para o outro, de 12% e de 7% respectivamente, e ao aumento do preço dos mesmos a nível internacional.

Espera-se um crescimento de 6,1% do PIB no final de 2022 graças ao desempenho, mais uma vez, do setor mineral acima de outros setores, apesar da guerra atual entre a Ucrânia e a Rússia (BAD, 2021; Banco Mundial, 2022; FMI, 2022). Portanto, o crescimento econômico do país é impulsionado por fortes exportações de matérias primas (praticamente 95% de suas exportações são matérias primas e 40% do total são destinados à China) e dos investimentos privados (IBID).

No ranking dos maiores países exportadores de commodities no mundo, a RDC ocupa a 94^a posição e a 125^a posição como maior importadora mundial (OEC, 2017). 24 das 26 províncias da RDC contêm petróleo, porém pouco explorado (NGOY MUKENA, 2015)². Atualmente, após 48 anos das primeiras explorações petrolíferas na RDC, o país produz apenas cerca de 23.000 barris por dia, representando apenas 15% do seu potencial de hidrocarboneto nacional, enquanto 85% permanecem inexplorados (TA, 2022). Por exemplo, entre 2016 e 2020, o petróleo bruto exportado representou em média 3,3% do valor total das exportações do país (BM, 2022).

Quanto à inflação, o país tem um histórico de inflação alta desde a sua independência em 1960 devido às razões que abordaremos mais na frente, como por exemplo, os conflitos armados constantes e presentes no país. No entanto, atualmente ela está sendo razoavelmente controlada para baixo, saindo de 11,4% em 2020 para 5,3% no final de 2021. É importante mencionar que o aumento dos preços globais de energia e alimentos devido à guerra na Ucrânia está pressionando para cima a inflação doméstica (7,4%, em maio de 2022) (BAD, 2021; FMI, 2022).

O déficit da conta corrente foi reduzido por 1% do PIB em 2021 graças ao desempenho do setor mineral. E isso permitiu um aumento relativamente significativo nas reservas internacionais brutas em comparação com os anos anteriores, chegando aproximadamente a 3 bilhões de dólares, o que

² Foi nomeado Ministro dos Hidrocarbonetos em 2015 durante o governo Joseph Kabila. Ele ocupou o cargo até setembro de 2019.

corresponde a 6,4 semanas de importações no final de do mesmo ano. Isso passou para 7,3 semanas em maio de 2022, devido ao aumento de receitas minerais (FMI, 2022).

No entanto, apesar da sua riqueza natural do solo e subsolo e de alguns esforços visíveis da parte do governo em prol do desenvolvimento do país, as condições sociais da população congoleza continuam precárias e o país ainda é um dos países mais pobres do mundo. A RDC é um caso clássico do chamado “paradoxo de abundancia”. Aproximadamente 72% da população total – um pouco menos de 70 milhões de pessoas – vivem com menos de 1,90 dólares por dia, o que significa que uma em sete pessoas na situação de extrema pobreza vive na República Democrática do Congo (Banco Mundial, 2022, FMI, 2022). Certamente, a RDC está na parte inferior da escola em vários indicadores de desenvolvimento humano e econômico.

Em termo de índice de desenvolvimento humano (IDH), o país posiciona-se em 175º de 185 países e territórios em 2019 tendo o IDH de 0,480, consequência de décadas de conflitos armados e fragilidade no território nacional que veremos no próximo ponto. Ele compartilha a mesma posição com a Guiné Bissau e Libéria (Human Development Report ,2020).

A governança na RDC é caracterizada por redes de elites políticas, militares e econômicas que procuram pessoas que dirijam e organizem os abundantes recursos naturais do país para servir seus interesses pessoais, étnicas e regionais e não para o desenvolvimento sustentável do país. As posições-chaves na administração pública são geralmente concedidas de acordo com um sistema de favoritismo político em vez de meritocracia (K. Kaiser e S. Wolters, 2012). O indicador da governança – índice que reúne os serviços públicos, qualidade dos órgãos públicos e o grau da independência destes em relação às pressões políticas, e da credibilidade do compromisso do governo com as suas políticas – foi calculado e estimado a 1,44% no mesmo em 2012 (Banco Mundial, 2012). Como disse Matti (2010, p. 1): “(...) *as elites da RDC geralmente não têm incentivos e vontade políticos para colocar em prática instituições fortes para conter a corrupção*”.

A corrupção é endêmica na RDC e vai da mais simples corrupção burocrática a mais complexa com a participação dos membros do governo. O setor extrativo (petróleo e mineração), as autoridades fiscais e autoridades alfandegárias, bem como empresas públicas, estão entre os mais afetados. A RDC ocupa 168ª posição dos 180 países em termo de índice de corrupção (Transparency Internacional, 2019). Esse nível elevado afeta de maneira considerável a mobilização das receitas públicas e comprometa o investimento necessário para infraestruturas socioeconômicas no país (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021)

Em sua última atualização de dados de 2018, a CSP (Center for Systemic Peace) dá à RDC uma pontuação de -3 em sua escala variando de -10 (autocracia plena) a +10 (democracia consolidada). Essa pontuação, comparada com a média de países de baixa renda, que é de 1,36, indica que a RDC tem significativamente mais características de governança autoritária do que seus pares. Após as eleições em 2018, o Presidente eleito Felix Tshisekedi assumiu o compromisso de conduzir o país respeitando as leis, introduzindo assim o chamado “Estado de Direito” em todo território nacional. O que, segundo YAV & ASSOSIATES (2022), continua não existindo na prática. Portanto, a evocação do Estado de Direito está sendo um puro slogan.

No contexto da crise sanitária mundial de Covid-19, o desemprego observado no país foi significativo no início do ano de 2020. No entanto, por falta de dados concretos internos disponíveis, abre-se uma possibilidade de estimativas realizadas pelas organizações internacionais, notadamente o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e Banco Mundial (BM), segundo os quais a taxa de desemprego em 2019 em RDC foi de aproximadamente 40% para a população com mais de 15 anos de idade. O Bloomfield Investment Corporation (2022) aponta um aumento da taxa de desemprego entre jovens de 15 a 24 anos entre 2017 e 2020, de 15,85% para 19%.

O acesso à educação melhorou nas últimas duas décadas. Entre 2013 e 2017, a taxa de escolaridade no primeiro ano da educação de base aumentou de 44,5% para 85,4% e de 63,5% para 80% nas províncias com menor taxa de alfabetização. No entanto, a qualidade da educação tanto de base quanto

superior deixa a desejar até os dias de hoje. Estima-se que 87% de crianças com 10 anos de idade em República Democrática do Congo não conseguem ler e compreender um texto simples (Banco Mundial, 2022). Um dos maiores motivos das dificuldades de acesso à escolaridade infantil é o fraco rendimento das famílias. Portanto, não existindo o ensino público e gratuito no país, os pais não dispõem dos recursos monetários suficientes para cobrir as mensalidades escolares (Jonas Kuma, 2020).

Em resumo, a RDC está confrontada a inúmeros desafios desenvolvimento. Todavia, isso não surgiu do nada. O quadro econômico-social de hoje vem de muitas escolhas do passado que descrevem uma história complexa. A má administração de recursos durante os anos 70, os conflitos armados por territórios e matérias primas durante os anos 90, pouco investimento no país resultaram em instabilidade e incertezas que afetam de maneira direta a economia, a infraestrutura e a vida da população. Apesar de o Congo ser colocado na lista dos países pós-conflitos, a sua população convive ainda, em 2022, com o som das armas, especificamente na parte leste do país.

I.2. Contexto econômico-político

Logo após a independência do Congo em 1960, o país passou por um período de crise política e conflito armado que durou cinco anos (1960 – 1965). O conflito foi motivado pelo zelo da descolonização belga e resultou no colapso político, econômico e de segurança (guerra civil que deixou aproximadamente 200 mil mortos) (DUNNIGAN e BAY, 2001).

No ambiente da democratização da Europa, a Bélgica decide por meio de uma declaração no início de 1960, conceder a independência ao Congo após pressões europeias. Dois dos líderes políticos altamente considerados pela população e completamente adversários, Joseph Kasavubu³ e Patrice Lumumba⁴, se tornam Presidente da República e Primeiro Ministro, respectivamente no mesmo ano (HUNTINGTON, 1994).

³ Joseph Kasavubu foi o primeiro presidente da República Democrática do Congo e pertencia a etnia de Kongo.

⁴ Lumumba foi o 1º primeiro ministro do Congo e era da etnia Tetela. Completamente contrário as ideias colonialistas, ele carregava o discurso da unificação do país. Porém, em 1960, o governo belga fomenta

Mas, as divisões étnico-regionais⁵ fomentadas pelos belgas culminaram em conflitos internos (CASTELANO, 2010). Muitos belgas – mais de 30.000 – deixaram o Congo às pressas. O governo belga reage trazendo o exército metropolitano para proteger seus cidadãos – sem pedir autorização prévia das autoridades congolezas. Nesse contexto, as empresas belgas passaram por um momento de pânico, e aquelas que ficaram foram obrigadas a se adaptarem com o cenário do momento (administração congoleza carente de pessoal administrativo eficiente e experiente, falta de recursos, etc.). Muitos executivos europeus fugiram precipitadamente. Assim, a independência trouxe consigo uma crise que abalou a história sucessora do país (MOREAU, 2010).

Tudo isso, acrescentado a um novo desentendimento entre o presidente Kasa Vubu e novo primeiro ministro Moise Tshombé⁶, após o assassinato do Lumumba, dá um espaço para o golpe militar do general chefe das forças armadas Joseph Desiré Mobutu. Este se autodeclara presidente da República e promete ficar na direção do país por cinco anos, porém permaneceu no poder por trinta e dois anos (CASTELANO, 2010).

Em 1971, O então presidente da República Joseph Mobutu anuncia o retorno à autenticidade com uma série de medidas destinadas a apagar os vestígios do Ocidente e sua dominação. Primeiro, ele muda o nome do país para a República do Zaïre. Em seguida muda seu próprio nome, Joseph Desiré Mobutu, para Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu Wa Zabanga, que significa "Mobutu o guerreiro que vai de vitória em vitória sem que ninguém possa detê-lo" e obriga os Zairenses a abandonar nomes cristãos dados pelos colonizadores em favor de sobrenomes africanos (MOREAU, 2010)

Essa "descolonização cultural" será ampliada a partir de 1973 com a implantação da "Zairianização"⁷ da economia, isto é, a nacionalização de

uma crise na região de Katanga contra as ideias do Lumumba e usa o general Mobutu (congolês pertencente da etnia Mongo e apoiado pela CIA) para destituí-lo. Ele será assassinado em janeiro de 1961. Assim, o Moise Tshombé é nomeado novo primeiro ministro do Congo.

⁵ Nos anos 1957-1959, às vésperas da independência do Congo, todos os partidos políticos congolezes foram formados em bases étnicas e regionais.

⁶ Em 1961, Lumumba foi assassinado e substituído por Moise Tshombé. Este era líder étnico da Região de Katanga.

⁷Realizada em novembro de 1973, a "Zairianização" foi um dos acontecimentos mais importantes da política seguida pelo regime Mobutista, nomeadamente a nacionalização progressiva dos bens

empresas e propriedades pertencentes a grupos estrangeiros com objetivo, segundo ele, de libertar a economia zairense das influências externas que perduraram durante o longo período colonial. Esse acontecimento foi seguido por uma política de radicalização que aumentou o papel do Estado na economia nacional. Os bens retidos foram primeiro assumidos pelo Estado ou por órgãos estatais e depois atribuídos a zairenses privados – parentes do Presidente Mobutu, membros da sua família ou seus leais apoiadores políticos (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021; MOREAU, 2010).

Além dessas políticas, a má gestão das finanças públicas e a corrupção flagrante e descarada, levaram, entre outras coisas, à hiperinflação, crescimento da dívida pública, fuga de capitais estrangeiros, aumento da pobreza e baixa produção agrícola. O Congo conhece então um retrocesso econômico até os anos 1980.

Para tentar remediar a situação, o país se viu obrigado a pedir ajuda do FMI. Dessa feita, em 1983, ele vai se afiliar ao FMI e ao Banco Mundial num programa de ajuste estrutural da sua economia (B. Akitoby e M. Cinyabuguma, 2004). E segundo CALLAGY (1984), essa ajuda se transformou em uma interferência dessas instituições na economia do país sob o motivo da ineficiência dos congolezes em administrar a sua própria economia. O exemplo pronto para isso foi, em 1978, a indicação do FMI do Erwin Blumenthal⁸ na governança do Banco Central do Zaire (ele acabou ocupando a segunda posição – logo após Bofassa, o governador do Banco – porém com toda autonomia e autoridade necessária para tomar decisões independentemente do governador) enquanto os belgas e franceses estavam comandando as finanças do país. A situação foi interpretada tanto no país quanto na África como sendo uma forma aberta de neocolonialismo. Durante todo o período, Mobutu recebeu apoio das organizações internacionais e se manteve no poder apesar da má governança.

comerciais e fundiários pertencentes a estrangeiros ou grupos financeiros. Na verdade, tratava-se do procedimento de desapropriação. Tudo foi confiscado dos estrangeiros e entregados aos zairenses, muitas vezes, inexperientes.

⁸ Ele foi um banqueiro alemão, tratado como o homem pronto para colocar ordem na economia do Congo (Zaire na época) e uma última esperança para os governos e bancos ocidentais que não foram pagos em relação aos seus empréstimos nos últimos anos antes de 1975.

Porém, com o fim da guerra fria em 1989, Mobutu perdeu a sua posição estratégica e o apoio do Ocidente que antes tinha. O acordo com FMI e Banco Mundial foi cortado. Mesmo com a tentativa de romper com o déficit de direitos sociais da população congoleza (início da assistência social, saúde pública, direitos trabalhistas, educação, etc.), o anúncio da terceira República em 1990 com o fim do regime de partido político, a despolitização das forças armadas, a restauração da liberdade de imprensa e de expressão, o presidente Mobutu se recusou em aplicar e garantir a liberalização política. Isto, aliado a inadimplência do governo da sua dívida externa (em 1997, a dívida chegou a 14 bilhões de dólares), ao seu apoio às forças rebeldes rivais dos governos de Ruanda, Burundi e Angola (principalmente durante o genocídio Ruandês, em 1994⁹) e ao não cumprimento de alguns conceitos liberais (tais como livre comércio, redução de gastos do governo, privatizações, etc.) culminou ao fim do ditador em 1997 através de um golpe realizado pelo Laurent Desiré Kabila (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021; CASTELANO, 2010; DUNN, 2022).

A primeira guerra do Congo foi de outubro 1996 a maio de 1997. Ela deixou um pouco mais de 200 mil mortos. Uma das suas características foi a invasão de Ruanda, Uganda, Burundi e Angola no Zaire. Ela é considerada uma guerra interestatal com formato de guerra civil (CASTELANO, 2020). Aconteceu, principalmente, por conta das acusações feitas ao presidente Mobutu de ter deixado os Hutus-Congolezes (grupo étnico Ruandês que se exilou no Congo após a guerra contra os Tutsis, outro grupo Ruandês, em 1994) operarem dentro do seu território. Com isso, os congolezes inocentes pagaram

⁹ Aproximadamente 85% dos ruandeses são hutus, mas a minoria tutsi dominou por muito tempo o país. Em 1959, os hutus derrubaram a monarquia tutsi e dezenas de milhares de tutsis fugiram para países vizinhos, incluindo a Uganda. Um grupo de exilados tutsis formou um grupo rebelde, a Frente Patriótica Ruandesa (RPF), que invadiu Ruanda em 1990 e lutou continuamente até que um acordo de paz foi estabelecido em 1993. Na noite de 6 de abril de 1994, um avião que transportava os então presidentes de Ruanda, Juvenal Habyarimana, e do Burundi, Cyprien Ntaryamira, ambos hutus, foi derrubado. Extremistas hutus culpavam a RPF e imediatamente começaram uma campanha bem organizada de assassinato. A RPF disse que o avião tinha sido abatido por Hutus para fornecer uma desculpa para o genocídio. Foram 5 meses de mortes sem piedade entre as etnias do mesmo país. A bem organizada RPF, apoiada pelo exército de Uganda, gradualmente conquistou mais território, até 4 de julho, quando as suas forças marcharam para a capital, Kigali. Cerca de dois milhões de hutus - civis e alguns dos envolvidos no genocídio - fugiram em seguida pela fronteira com a República Democrática do Congo, temendo ataques de vingança. Mais tempo depois, os tutsis entraram no Congo para perseguir os hutus que tinham fugido, e nisso até os Congolezes morreram.

o preço (BBC, 2014). Para estes países citados em cima, o presidente Mobutu constituía uma vergonha para a África e deveria ser destituído.

Portanto, em maio de 1997, Mobutu foi deposto do poder pela Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo (AFDL), uma coalizão de grupos rebeldes apoiado por Ruanda e Uganda e liderada pelo Laurent Désiré Kabila (Ex-guerrilheiro congolês), que segundo PRUNER (2006), foi uma peça nas mãos de Ruanda e Uganda para realizar o trabalho sujo da guerra. Ele foi escolhido como um congolês adequado para agir como disfarce para que os dois países realizassem suas vontades. Depois da expulsão de Mobutu, Laurent Désiré Kabila se autoproclama presidente da República e muda o nome do país para República Democrática do Congo, nome que permanece até hoje. herdando um país disfuncional, ele tentou liderar reformas econômicas e financeiras, em particular uma reforma monetária que instituiu uma nova moeda, o franco congolês, que permanece até hoje (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021).

Uma vez no poder, Laurent Désiré Kabila continua recebendo apoio, assistência e proteção de Ruanda (DUNN, 2002). Ele assumiu sob o regime autocrático, tomou o controle do exército, do poder legislativo e executivo e integrou Ruanda e Uganda (países que o ajudaram para realizar o golpe contra Mobutu) em seu governo (CASTELANO, 2010). Porém, em 1998, Kabila rompe com seus aliados e três anos depois ele será assassinado pelo seu próprio guarda costa. O assassinato acontece, segundo alguns historiadores, por causa dos seguintes motivos: inflexão nacionalista da parte de Kabila; demora em resolver as questões inclusão dos Ruandeses vivendo no Congo e a sua conivência para seguir com incursões de Hutus no leste do país. Agora a missão da aliança (Ruanda, Burundi e Uganda) é tirar do poder quem eles mesmos colocaram. Com isso, Ruanda e Burundi invadem novamente o país, iniciando assim a segunda guerra do Congo (1998 a 2003). Esta guerra deixou mais de cinco milhões de mortes (Ibid).

Vale lembrar que, a integração dos Ruandeses no governo Kabila era notória. Podemos citar a nomeação do James Kaberebe (Ruandês Tuti) como General chefe do Estado-Maior das forças armadas. Isso demonstrava a

fragilidade do exercito, uma vez os comandantes eram, na prática, representantes dos interesses das forças estrangeiras, notadamente Ruanda. (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021; CASTELANO, 2011).

Em 2001, seu filho, Joseph Kabila Kabange o sucedeu. Em 2002, um acordo de paz – Acordo Global e Inclusivo (AGI) – foi assinado, fruto de longas conversas entre os atores políticos congolese e os países envolvidos políticos. Este acordo abriu caminho para a nova Constituição do país em 2003. Três anos de transição seguiram até que sejam realizadas pela primeira vez eleições direitas e livres no país (2006), em que Joseph Kabila vence e dirige o país durante cinco anos. (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021).

No final de 2011, ele foi reeleito por um mandato de mais cinco anos. Essa reeleição foi repleta de contestações e acusações de fraude. A ambiguidade resultante sobre a intenção de ele concorrer ou não a um terceiro mandato se fez presente, sendo demonstrado pelo atraso de dois anos para a realização de eleições. O mandato que deveria acabar em 2016, se prolongou para 2018. Isso suscitou protestos prolongados e generalizados – mais uma fase de instabilidade política no país.

Porém as pressões continentais, regionais e de mercados internacionais, fizeram com que Kabila anunciasse no mesmo ano que não concorreria novamente, e, assim as eleições aconteceram em dezembro 2018. Como em 2011, os resultados de 2018 foram fortemente contestados pela oposição e pela sociedade civil, porém sem sucesso (IBIB).

A chegada ao poder do presidente Félix Tshisekedi, em 2019, foi amplamente visto como o resultado de um acordo político concluído com Ex-Presidente Joseph Kabila, que manteve uma influencia política significativa graças a uma maioria no Parlamento. A União para a Democracia e o Progresso Social (UDPS) de Tshisekedi, a Frente Comum para o Congo (FCC) de Kabila e a União para a Nação Congolese (UNC) de Vital Kamerhe – companheiro de chapa de Tshisekedi e ex-chefe de gabinete do presidente – inicialmente governaram o país através de uma coalizão. Porém em 2020, a situação mudou. Houve ruptura da coalizão iniciada pelo presidente Tshisekedi

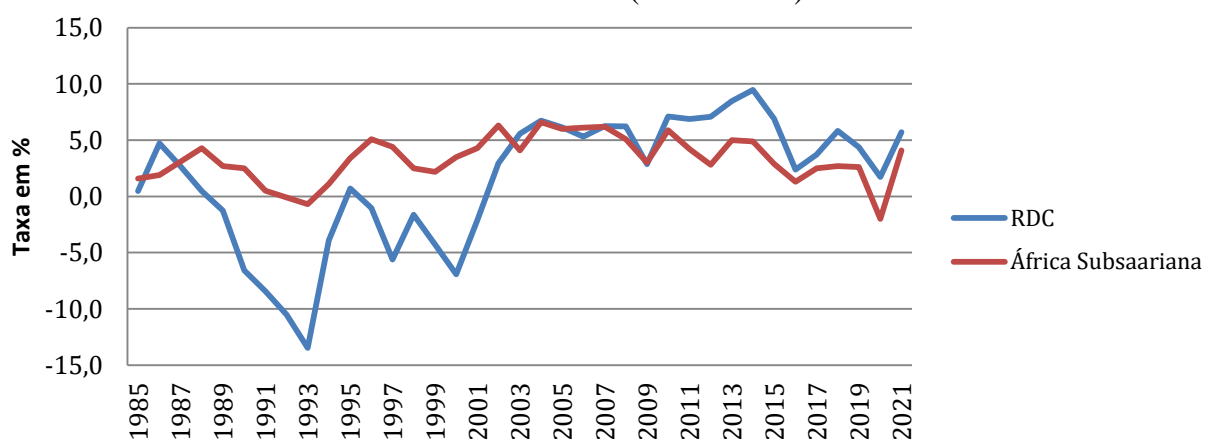
e formação de um grupo político reunindo vários partidos políticos – União Sagrada – para tentar reduzir a influência do ex-presidente Kabila.

Portanto, é nesse contexto de instabilidade política, incertezas, conflitos armados que a economia do país está caminhando. Embora a RDC seja apresentada como um país em situação pós-conflito, partes consideráveis do país e milhões de congolezes ainda estão convivendo diariamente com conflitos violentos, particularmente em grandes áreas das províncias de Kivu do Norte, Kivu do Sul, Ituri, Haut-Uele e Tanganica, no leste do país. Assim, o país continua a enfrentar uma crise humanitária aguda e complexa.

I.3. Crescimento Econômico

Na maior parte da sua história, o país tem sido atormentado por uma persistente instabilidade política, conflitos violentos (que explicaremos mais adiante) envolvendo grupos armados estrangeiros e locais e a má governança. Os efeitos nefastos das crises dos anos 1980 e 1990 tiveram um grande impacto na economia do país. Por exemplo, entre 1990 e 2001, o tamanho da economia encolheu em quase 40% enquanto a redução do PIB per capita foi que aproximadamente 30% (Gráfico 1) (BM, 2022).

Gráfico 1 - Crescimento do PIB da RDC (1985 - 2021)



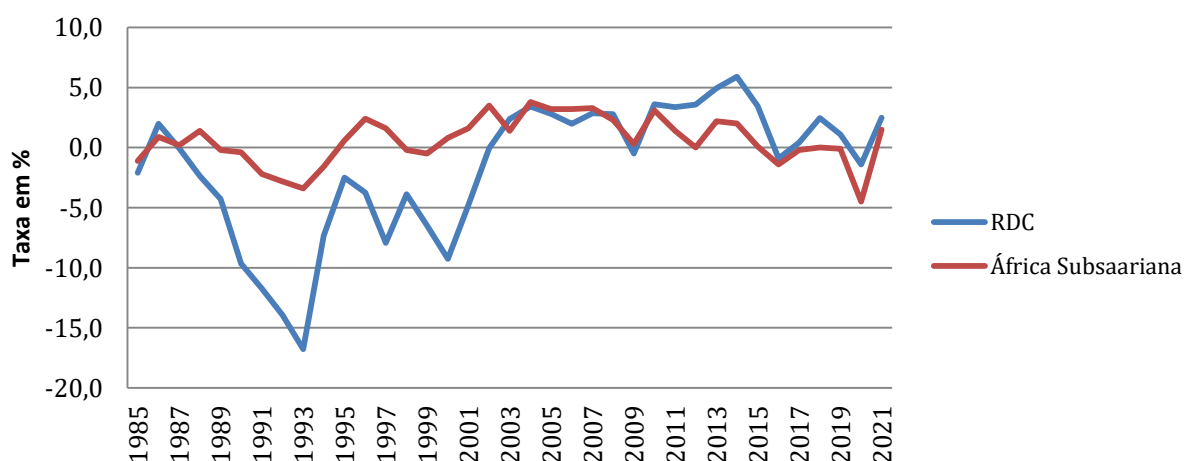
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

O gráfico acima apresenta o declínio expressivo econômico a partir da década de 1980. Vale lembrar que na década de 1960, após a sua independência, a RDC possuía o maior PIB entre os países da África Subsaariana. Depois ela ocupou a terceira posição até 1983 (BM, 2010). No

entanto, em 1996, o país perdeu o espaço na região, passando de terceira para décima terceira economia. Em comparação a outros países da mesma região, a RDC mostrou um desempenho econômico fraco. No mesmo período (1984 – 1996), o Congo cresceu em média -3% contra um crescimento médio de 2,1% na África Subsaariana. A pior atividade econômica foi constatada em 1993, (-13,7%) contra -0,7% na África Subsaariana. Esse mau desempenho econômico se arrastou até os anos de 2001, passando pelas duas principais guerras do Congo.

A situação foi ainda mais crítica no que se refere ao PIB per capita (Gráfico 2). Em média, o PIB per capita sofreu uma queda de 6,5% entre 1985 e 1993. Em 1997 (segundo ano da primeira guerra do Congo), o país tinha o pior PIB per capita da África Subsaariana (U\$ 139), ou seja, uma queda de quase metade um ano antes. Em taxa, saiu de -3,8% (1997) para -7,9% (1998).

Gráfico 2 - Crescimento do PIB per capita da RDC (1985 - 2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

A recuperação econômica inicia-se a partir de 2002 e ela foi explicada, principalmente, pelo desempenho do setor mineral através do aumento de preços de matérias primas no nível internacional, além de várias reformas e diversos esforços realizados sob a direção do presidente Joseph Kabila na busca da criação de um ambiente propícia para os investimentos privados no país. Por exemplo, a assinatura do acordo de paz em 2002, a retomada do diálogo com as instituições financeiras e organizações internacionais tais como o Banco Mundial e o FMI, que havia sido suspenso no início dos anos 1990 por vários motivos, entre outros a dívida externa insustentável do país (Yeboua,

Jilliers e Kwasi, 2021). Portanto, após uma depressão que assombrou o país por mais de uma década, a RDC volta ao caminho do crescimento. De 2002 a 2010, foram observadas as taxas positivas de crescimento do PIB e do PIB per capita.

No mês de julho de 2010, a RDC recebeu o alívio da sua dívida externa acumulada desde os anos 1970 durante o governo Mobutu. Aproximadamente 12,3 bilhões de dólares americanos foram perdoados, sendo 11,1 bilhões de dólares com base na iniciativa de Países Pobres Muito Endividados (PPME)¹⁰ e 1,2 bilhões de dólares no âmbito da Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) (BM, 2010). Segundo o FMI e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial, o país implementou medidas necessárias para atingir o ponto de decisão (ponto em que o país se torna elegível para beneficiar de um alívio de dívida) em 2003. E sete anos depois, ela atinge o ponto de conclusão do programa, ponto em que o alívio da dívida se torna irrevogável. Dentro das ditas medidas, podemos citar a implementação satisfatória da estratégia nacional de redução da pobreza e crescimento, a manutenção da estabilidade macroeconómica, a melhoria da despesa pública e gestão da dívida, bem como a melhoria da governança e prestação de serviços em importantes sectores sociais, como a saúde, educação e desenvolvimento rural (BBC, 2010).

Nesse contexto, em comparação com outros países da região, entre 2010 e 2015, a RDC teve um crescimento médio de 7,8% contra uma média de 3,3% na África e de 6,9% na África de Leste, em particular, no mesmo período apesar da sua pouca integração e dificuldade de relações comerciais junto às comunidades regionais nas quais ela faz parte (SADC, COMESA, CEEAC, CEPGL) por causa da falta de infraestruturas adequadas nas suas fronteiras com outros países (UNECA, 2017). Vale ressaltar que especialmente em 2014, a RDC atingiu sua maior taxa de crescimento do PIB nos últimos 50 anos (9,5%), devido ao dinamismo, em grande parte, do setor mineral. Todavia, as

¹⁰ No mesmo ano, muitos países receberam alívio de suas dívidas para com o FMI. Por exemplo, após o terremoto, o Haiti recebeu um alívio de 479 milhões de dólares das suas obrigações acumuladas para com o FMI. A Guiné Bissau também foi perdoada, recebendo alívio de dívida no montante 1,2 bilhões de dólares americanos. Porém, mesmo somados os valores dos países, não chegam perto do montante que o Congo devia.

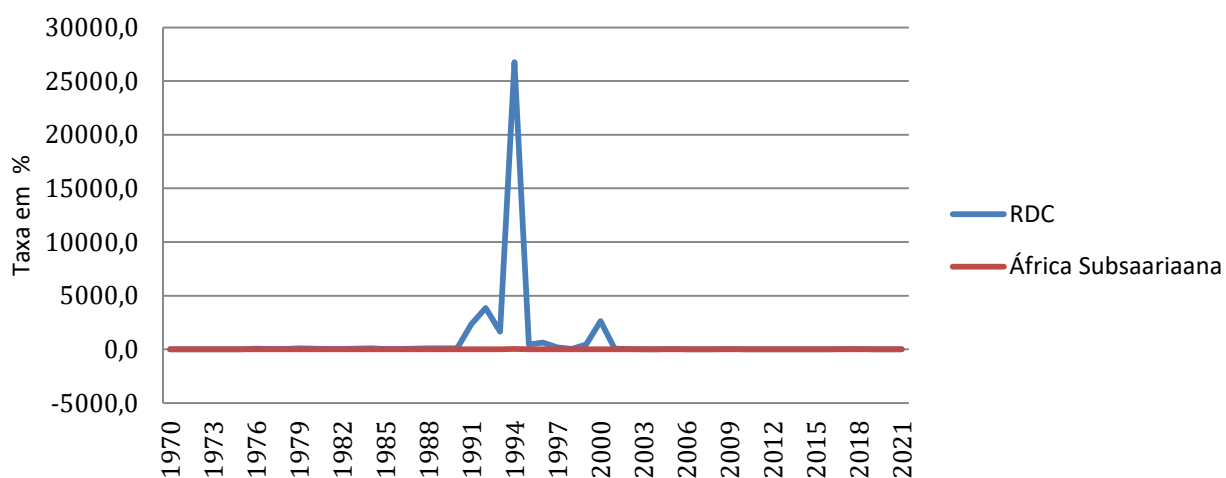
flutuações cíclicas nos preços das commodities entre 2016 e 2019 desaceleraram o ritmo de crescimento para 4,1% e revelou a alta exposição do país a choques de preços de commodities.

Essa dependência em relação ao setor mineral foi de alguma maneira benéfica para economia entre 2020 e 2021. Em 2020, apesar da pandemia de Covid-19, o PIB real progrediu de 1,7% contra a estimativa de -1,7% e -2,3% para os países membros da Comunidade Económica dos Estados da África Central – CEEAC, que o Congo faz parte. A principal demanda por matérias primas do Congo veio da China – maior compradora e grande parceira comercial atual da RDC (BCC, 2020). Em 2021, a economia registou uma expansão de 5,7% contra as expectativas de 3,3% (BAD, 2022).

I.4. Inflação

O país tem um histórico de inflação alta desde a sua independência em 1960. As diferentes crises políticas presentes desde a primeira República (1960), a má gestão e ineficiência dos governos, a Zairianização nos anos 1970, a dependência da economia ao setor mineral que sofre constantes flutuações devido aos choques de oferta de commodities, o financiamento de dívida através da emissão de moedas, etc. causaram desequilíbrio inflacionário no país (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Taxa da inflação da RDC (1970 - 2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

Desde os anos 70 até o final dos anos oitenta, a inflação média medida pelo Índice de Preço do consumidor (IPC) foi de praticamente 55,1% anual. Esse período histórico pode ser dividido em duas grandes fases.

A primeira fase vai de 1974 a 1982. Essa fase é caracterizada pela má escolha de políticas econômicas que favoreceram o sobre endividamento no país vindo do financiamento de grandes obras públicas (INGA 1 e 2¹¹, CCIZ¹², Siderurgia de Lukala, etc) e isso, dentro do contexto internacional desfavorável no que se refere às exportações de commodities (dois choques internacionais de petróleo em 1973 e 1976). A segunda fase começa em 1983 e termina em 1989. Ela foi marcada pelos ajustes econômicos por meio de reformas na política monetária com a liberação de taxa de juros e na política cambial com a introdução da taxa de câmbio flutuante. Todavia, essas políticas não foram ligadas a uma estrutura de desenvolvimento, portanto não geraram melhoria econômica forte no país (MN RDC, 2000).

Chegando os anos noventa, a situação desmoronou completamente. A partir daqui, o Congo conhece vários períodos de hiperinflação extremamente desastrosos, podendo ser divididos em quatro períodos. A primeira vai de 1990 a 1994. A inflação saiu de uma média de 62% entre 1980 e 1989 e chega a 2.338,4% em 1991. Ela continuou subindo até atingir sua taxa histórica de 26.765,9% em 1994 contra uma média de 24% nos países da África Subsaariana no mesmo ano. A instabilidade institucional misturada com os problemas sociais (conflitos inter étnicos em 1991 e 1992, greves, hiperinflação, empresas saqueadas em 1993, ruptura da cooperação internacional, etc.) destruíram o país.

O segundo período vai de 1995 a 1997. Esse período foi considerado inicialmente bom por causa de uma política de controle das questões monetárias e dos gastos públicos realizada na época, o que levou a queda da

¹¹INGA 1 e 2 são os grandes centrais de eletricidade existentes em RDC com capacidade de 351 e de 1.424 Mega Watt, respectivamente. O primeiro foi colocado inaugurado em 1970 e o segundo em 1982.

¹²CCIZ (Centro Comercial Internacional de Zaire) foi construído com o intuito de colocar a capital Kinshasa no centro do mundo de comércio na África. Inicialmente concebido com a capacidade de 1000 quartos e uma sala de congresso que comportaria 6000 pessoas. A construção do primeiro nível iniciou em 1975 e terminou em 1977. Porém, alguns meses depois, sem janelas para a circulação do vento, o sistema de climatização foi danificado e por falta de recursos para reparação, o prédio foi abandonado. Ele será transformado em outro projeto em 2011 – um hotel 5 estrelas sob a construção dos chineses.

taxa inflacionária (466% em 1995). Porém, logo essa esperança de que as coisas estavam melhorando foi quebrada em 1996 com o início da primeira guerra civil do país. Com a guerra, a inflação subiu para 638% no mesmo ano. De outro lado, a mudança do regime em 1997 (expulsão do presidente Mobutu e pelo Laurent Désiré Kabila) foi acompanhada de uma queda significativa da inflação (192%). Contudo, a situação se deteriora mais uma vez no ano seguinte.

O terceiro período começou em 1998 e terminou em 2001. Ele foi marcado pela segunda guerra civil do Congo. E como uma das consequências graves decorrentes dessa guerra, a infraestrutura do país foi completamente deteriorada ao longo desses quatro anos. Para sustentar a guerra, o financiamento monetário dos gastos públicos recomeçou, e isso levou mais uma vez a uma hiperinflação em 1999 (442%). Ela fechou em 79% em 2001. A média inflacionária nesse período foi de 793%.

E, por fim, o quarto período inicia-se em 2002 até os dias atuais. Com a volta de cooperação com as instituições internacionais, notadamente o FMI, assistimos a queda de inflação. Vários programas foram colocados em prática, como por exemplo, o Programa Econômico do Governo (PEG) entre 2002 e 2005, para lutar contra a hiperinflação que o país sofria há mais de uma década (Yeboua, Jilliers e Kwasi, 2021). Ela sai de 79% em 2001 para 31,7% e 13,4% em 2002 e 2003, respectivamente. Esses programas fizeram com que o país saísse da inflação de dois dígitos entre 2012 e 2016. Segundo os dados utilizados (BM e BCC), a média inflacionária nesse período foi de 2,6%, sendo uma taxa de aproximadamente 1% observada em 2014 – ano em que o país teve o maior PIB da história há mais de cinco décadas devido ao dinamismo do setor mineral.

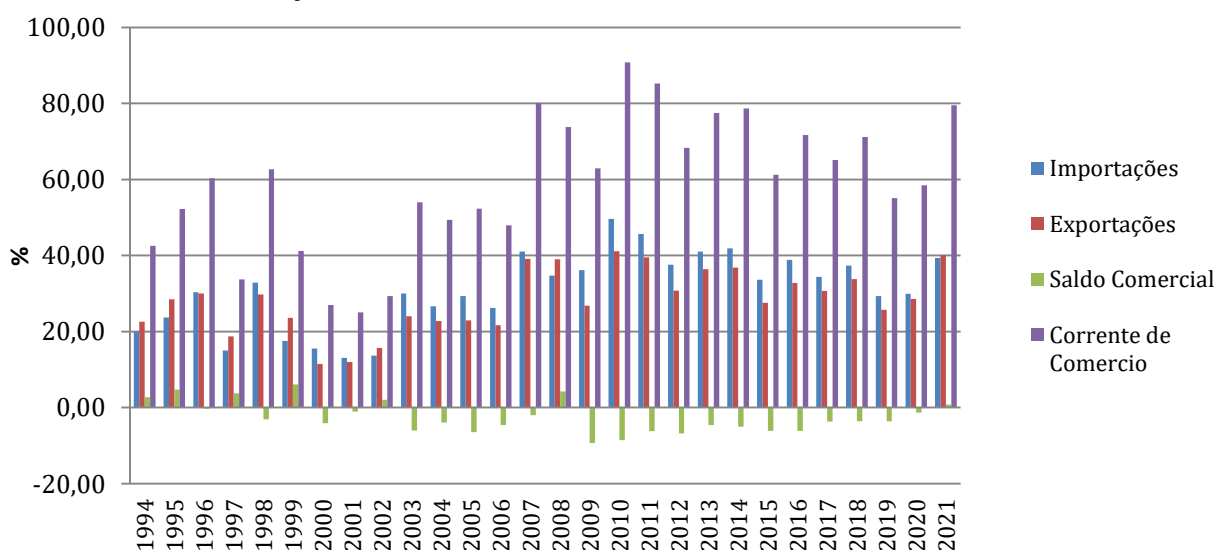
Atualmente, a inflação está sendo razoavelmente controlada para baixo, saindo de 11,4% em 2020 para 5,3% no final de 2021 (BAD, 2021; FMI, 2022). É importante mencionar que o aumento dos preços globais de energia e alimentos devido à guerra na Ucrânia está pressionando para cima a inflação doméstica.

I.5. Comercio Internacional

A RDC sempre esteve aberta ao comercio internacional. Seu corrente de comercio, em porcentagem do PIB, foi crescendo ao longo dos anos atingindo aproximadamente 80% em 2021 (BM, 2022). Com 80 milhões de hectares de terras aráveis e mais de 1.100 minerais e metais preciosos, a RDC tem potencial para se tornar um dos principais países exportadores do continente e um motor do crescimento africano.

No entanto, segundo os dados do Banco Mundial (2022) utilizados nessa seção (Gráfico 4), o balanço comercial da República Democrática do Congo vem apresentando saldos negativos ao longo do tempo, e esse desequilíbrio comercial negativo dificulta o avanço econômico de certo modo. Para algumas IFs, o país continuará de registrar saldos negativos por algumas décadas ainda, o que é de fato preocupante.

Gráfico 4 - Evolução do comercio exterior em RDC (em % do PIB)



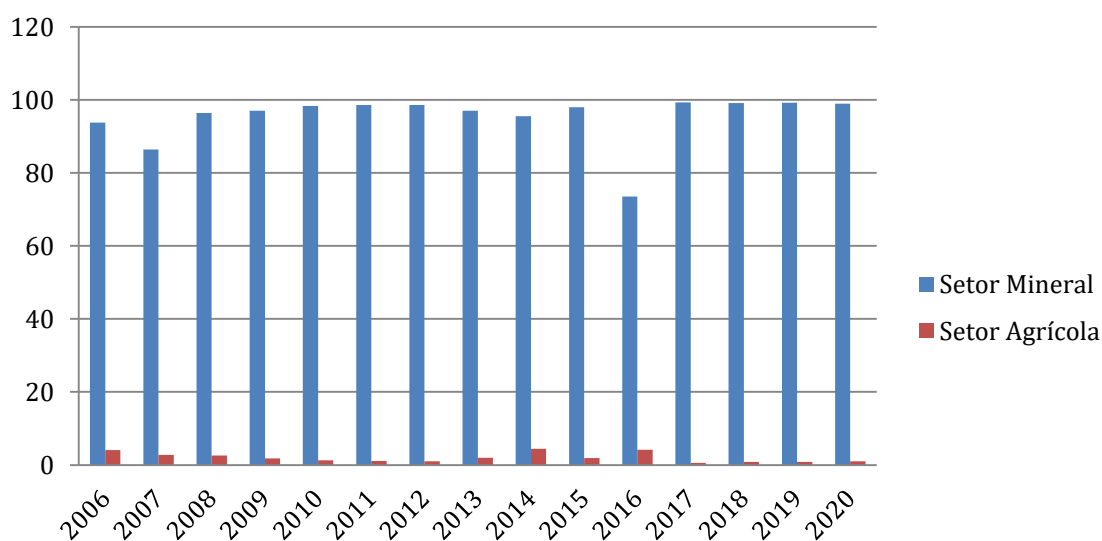
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

A RDC precisa assegurar que a sua balança comercial seja positiva, pois, o equilíbrio comercial positivo implica a entrada de divisas no país, o que favorece financiamento internacional em condições não explosivas. (NYAMUGIRA e KAZENGA SIMON, 2018). Em 2021, o saldo da balança comercial, em porcentagem do PIB, foi positivo (0,78%) apesar de muito baixo. O relatório anual do Banco Central do Congo (2019) relata que as relações as relações econômicas externas entre a RDC e o resto do mundo

caracterizaram-se por um declínio no volume de comércio, principalmente devido à queda dos preços dos principais produtos exportados pela RDC, em especial cobre e cobalto.

O comércio exterior da RDC é dominado pelo setor de mineral e, portanto, depende das flutuações de mercados globais de commodities. O setor mineral representa a quase totalidade do valor das exportações. Entre 2006 e 2020, a exportação média de minerais e hidrocarbonetos foi de 95% do valor total exportado contra uma média de 2% do setor agrícola (segundo maior setor exportador do país) (Gráfico 5). Em 2020, o setor constituiu 98,9% do total das exportações do país, sendo Cobre (68,3%), Cobalto (16,3%), Zinco (0,2%), Ouro (8,7%), Diamante (2,8%) e Petróleo bruto (2,8%).

Gráfico 5 - Estrutura de exportações em RDC (em % total das exportações)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

Sendo assim, a exportação, quando essencialmente baseada em matérias-primas, por si só não pode levar a um crescimento ou desenvolvimento efetivo. Dentro desses casos, só podemos imaginar a participação no comércio internacional com baixo impacto no crescimento e desenvolvimento econômico.

A estrutura dos principais parceiros comerciais internacionais da RDC mudou ao longo dos anos. Desde 1973 até meados dos anos 2010, as exportações da República Democrática do Congo eram direcionadas para a

União Europeia (1º), os Estados Unidos (2º) e os países da OCDE (3º). Por exemplo, em 1985, a União Europeia recebia 68% e a América do Norte 25% (Spire, 2012). Essa tendência continuou até os anos de 2008, onde a parte destinada à União Europeia caiu de 56,1% para 28,1% (uma queda de praticamente 50%), enquanto os Estados Unidos receberam apenas 6,7% contra 9,3% um ano antes (BCC, 2013).

A partir de 2011, assistimos a um novo quadro de exportações da RDC. A China começou a liderar a lista recebendo mais da metade do total exportado, se tornando, portanto, o maior parceiro comercial do Congo, seguida da África do Sul. A União Europeia saiu do primeiro lugar (1970) para o terceiro lugar em 2020 (1,7%), como indica o Quadro 1 abaixo (BCC, 2018).

Quadro 1 - Exportações da RDC por destinação (em % do total)

Países	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
China	23,8	22,9	25,7	23,8	28,2	35,5	33,6	51
África do Sul	7,8	16,3	20,5	18,5	21,3	20,1	26,5	14,3
União Europeia	N/A	4,4	4,6	4,3	4,9	3	3,7	1,7
Outros	68,4	56,2	49,5	57	45,5	41,4	36,2	30,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo, 2013 e 2020

Quanto às importações, o país importa principalmente remédios (4,9%), óleo refinado (3,9%), ácido sulfúrico (2,4%), máquinas para processamento de pedra (2,1%) e caminhões de entrega (2%) (BM, 2022). A União Europeia permanece desde os anos 1970 no topo da lista dos maiores parceiros da RDC quanto à importação, seguida da China e da África do Sul, representando 12,1%, 11,9% e 10% respectivamente em 2018 (Quadro 2). No biênio 2019 – 2020, a ordem do quadro das exportações se repetiu nas importações, ou seja, a China esteve na primeira posição.

Quadro 2 - Importações da RDC por país ou região de origem (em % do total)

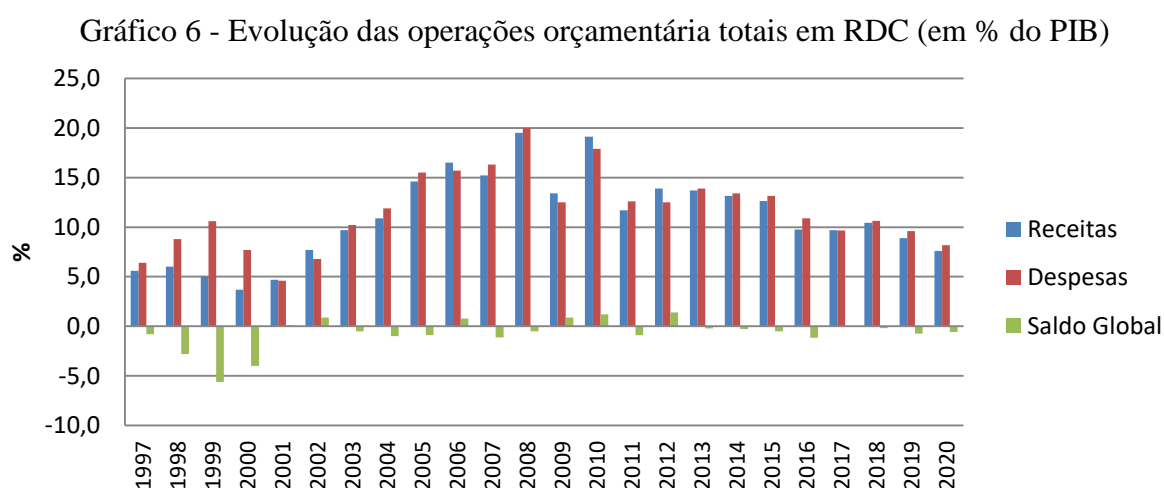
Países	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
União Europeia	22,8	23,2	23,5	17,7	19,4	12,1	13,1	10,1
China	18	11,4	13,4	10,9	8,6	11,9	16,2	17
África do Sul	11,8	10,6	12,2	9,7	8,5	10,8	14,2	13,3
Outros	47,4	54,8	50,9	61,7	63,6	65,2	50,6	54,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo, 2013 e 2020.

Além desse comércio formal, existe também um volume significativo de comércio informal entre a RDC e alguns de seus vizinhos, facilitado pela permeabilidade das fronteiras. Os bens de consumo e alimentos de baixo custo de Angola, Ruanda, Uganda e Zâmbia são frequentemente contrabandeados para RDC, o que afeta consideravelmente a indústria manufatureira local. Pois a cumplicidade de funcionários da alfândega local, corrupção, os preços altos de da energia e o transporte ineficiente de matérias primas em estradas ruins que fazem produção local não competitiva em comparação com bens importados, são alguns dos fatores subjacentes a este comércio informal.

I.6. Finanças Públicas

A República Democrática do Congo tem histórico de saldo orçamentário total negativo. Por falta de dados disponíveis, observamos a evolução das receitas e gastos públicos entre 1997 e 2020, usando apenas os dados do Banco Central do Congo (Gráfico 6). Importante mencionar que um estudo recente feito pelo CABRI (2016) sobre o nível atual da transparência das finanças públicas do Congo e a participação da população no tema demonstrou que, apesar das evoluções realizadas desde 2013, o país continua na lista dos estados que dão um acesso limitado aos documentos orçamentários e oferecem pouca oportunidade de participação da população.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo (2007 a 2020)

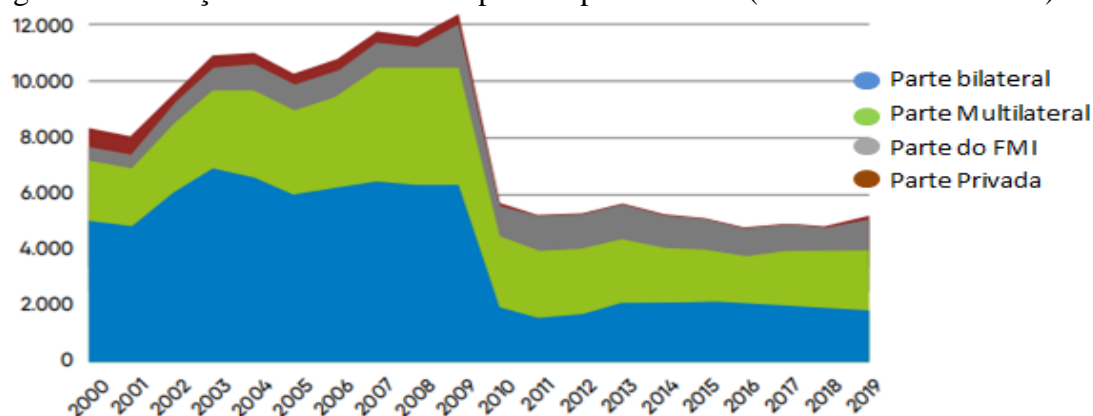
O contexto de instabilidade dos anos 1970 até final dos anos 1990 caracterizam as dificuldades de arrecadações do governo e os altos gastos

durante o período que resultaram ao saldo deficitário global um ano após o outro. Estima-se uma queda de receitas de 5% do PIB no período. E ao mesmo tempo, o aumento significativo de gastos públicos, motivado por financiamento da guerra, dívidas internas e externas acumuladas. A expansão monetária atingiu 70% das receitas totais nesse intervalo de tempo (Lonzo, 2014).

Segundo CADTM (2021), durante os anos de Mobutu, o estoque da dívida pública externa aumentou de 32 para 300 milhões de dólares entre 1965 e 1970. Dois anos depois, em 1972, subiu para 544 milhões de dólares americanos, representando 25% do PIB. Esse valor aumentou de forma drástica entre 1976 e 2000, chegando a 2,9 bilhões (90% do PIB) (Marysse et al. 2010).

Esta situação degradante levou o FMI, em 2000, a impor medidas de austeridade limitando os déficits orçamentários, cortando certos gastos públicos e estabelecendo limites sustentáveis da dívida pública ao país, o impedindo de recorrer a financiamentos via política monetária de qualquer potencial déficit orçamentário. Nesse contexto, a dívida pública caiu de 8,5 bilhões (2000) para um pouco mais de 5 bilhões em 2010 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), ano em que o país recebe a anulação de mais de 90% da sua dívida externa (Lonzo, 2014; BM, 2021).

Figura 1 - Evolução da dívida externa pública por credores (em milhões de dólares)



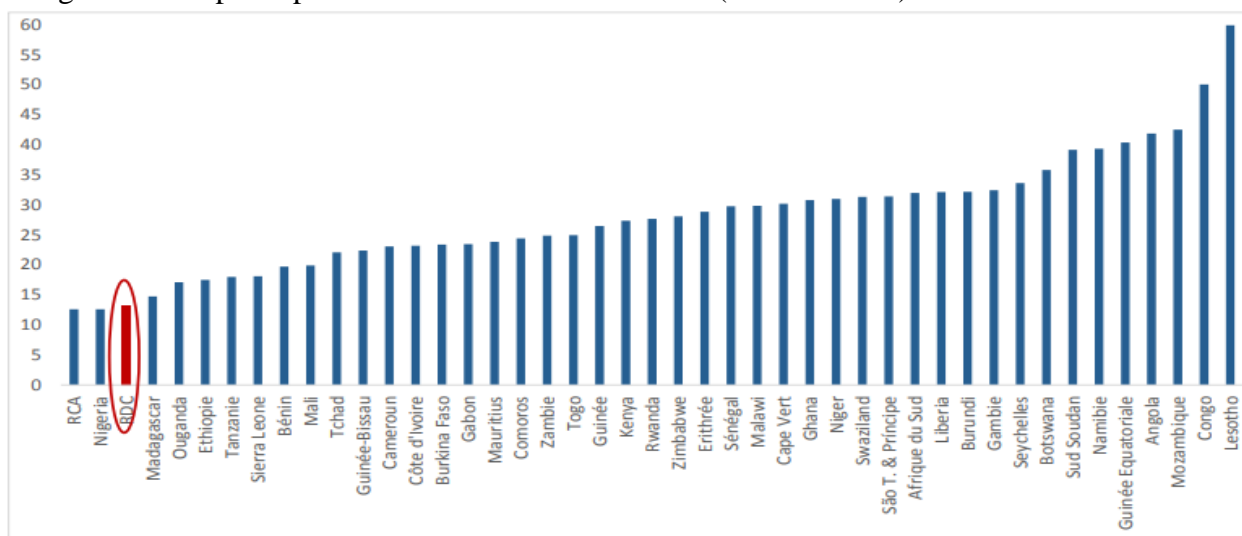
Fonte: Extraído do CADTM, 2021.

Os resultados esperados das políticas de ajuste dependiam da implementação de programas económicos e financeiros a partir de 2001,

notadamente o Programa Reforçado Provisório (PIR) entre 2001-2002, do Programa Econômico do Governo (PEG I, Setembro 2002 - Fevereiro 2006) apoiado pelo Fundo Permanente de Redução da Pobreza e Crescimento (FPRC), o PEG II (dezembro de 2009 - junho de 2012), seguido do PEG III (2012 – 2016), Programa Orçamentário das Ações do Governo (PGAG, entre 2016 - 2018) e finalmente o Programa de referencia junto ao FMI iniciando em 2020 (SMP – Staff Monitored Program).

No entanto, tanto as receitas quanto as despesas na RDC continuam abaixo do nível mínimo de 20% do PIB observado nos países da África Subsaariana (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). A despesa pública não ultrapassou os 16% do PIB na última década, causando maior dificuldade para o financiamento das despesas necessárias para prestação de serviços públicos à população, e mesmo para o funcionamento da administração pública. A despesa continua sendo dominada pelas despesas correntes (que a parcela da remuneração do pessoal civil e militar do governo pode chegar a 95% do total dos gastos de recursos domésticos para ministérios como educação e saúde). Sendo assim, existe pouco espaço para investimentos e gastos em capital – essências para o crescimento, muitas vezes dependentes de parceiros técnicos e financeiros externos (BM, 2016 e BA, 2013). Quanto à dívida pública externa, ela se manteve quase no mesmo patamar nos últimos 10 anos.

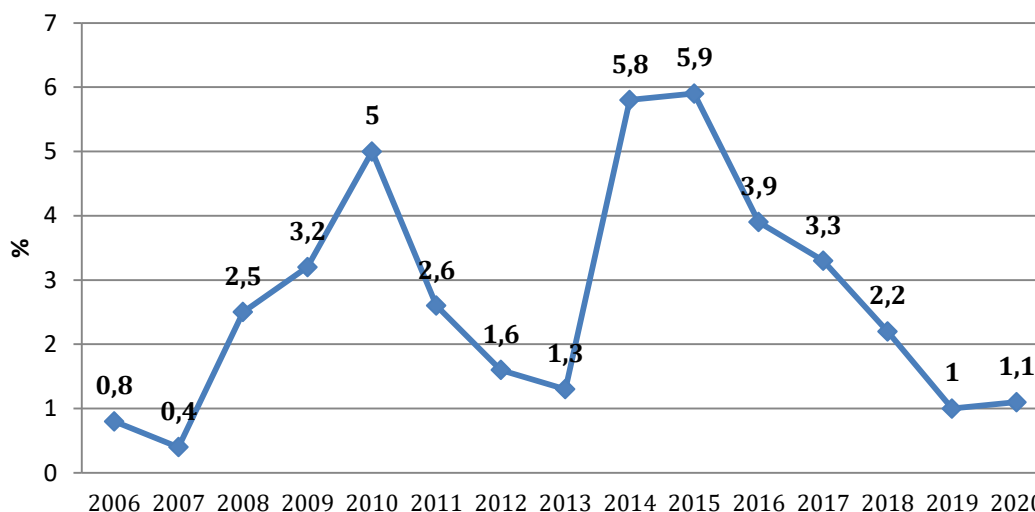
Figura 2 - Despesas públicas totais da RDC em 2016 (em % do PIB)



Extraído do Banco Mundial, 2016.

As despesas em capital não conseguem superar uma margem de 6% do PIB no país (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) demonstrando assim a falta de prioridade para os setores como, por exemplo, o da infraestrutura.

Gráfico 7 - Evolução das despesas do governo em capital (em % do PIB)



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Congo*

A credibilidade orçamentária continua corroendo os setores sociais e de infraestrutura. Segundo o Banco Mundial (2016), além da insuficiência das receitas que possam ser repassadas para financiar os setores, o problema ainda está no mau funcionamento do processo orçamental e sistemas de compras na RDC. Essas disfunções são traduzidas, entre outras coisas, por meio de votações orçamentárias irrealistas em relação à capacidade de mobilização recursos e questões que vão desde a capacidade de gerenciar a cadeia de gastos até a revisão da validade dos documentos do concurso, através dos problemas de coordenação com e entre os parceiros externos.

No que se refere aos gastos em infraestruturas, o governo congolês dá pouca importância aos investimentos nos setores sociais, reservando apenas 10% do orçamento para despesas de capital público, comprometendo assim o futuro do capital humano, infraestruturas e muitos outros setores vitais na RDC. Ou seja, o setor de apoio a setores econômicos, como infraestrutura (obras públicas) não representa prioridade do governo, apesar das declarações públicas feitas pelos membros do mesmo. Os setores essenciais ao crescimento econômico contentam-se em média com 5,2% das despesas de

capital do Estado para o período de 2005 a 2012, e incluem obras públicas, educação nacional, saúde pública, agricultura, energia e desenvolvimento rural (BM, 2012).

De um lado, a falta de infraestrutura rodoviária, por exemplo, em quantidade e qualidade dificulta o desenvolvimento das atividades econômicas e constitui um travão ao desenvolvimento do setor privado. A infraestrutura rodoviária permite o acesso físico a recursos e mercados e facilita o comércio entre as províncias do país. O nível de cobertura da rede rodoviária coloca a RDC bem abaixo da média africana, com a sua Rede Rodoviária de Interesse Geral (RRIG) representa uma densidade espacial de estradas de 25 km/1000 km² contra uma média africana de 204 km/1000 km². A cobertura por proporção da população é de 0,9 km/1000 habitantes contra uma média africana de 3,4 km/1000 habitantes (BM, 2016).

Do outro lado, a falta de manutenção da infraestrutura existente acelera a deterioração das estradas e impede o aproveitamento dos ganhos da expansão da rede em estado de circulação. Esse déficit de manutenção faz com que as estradas passem de uma condição regular a ruim. Assim, 13.000 km de estradas deveriam ter sido mantidos em 2012, mas a Office des Routes (empresa pública responsável pela manutenção da rede rodoviária de interesse público em RDC) manteve apenas 7.600 km, ou 58% do total. O financiamento para manutenção deve ser fornecido pelo Fundo de Manutenção Rodoviária (FONER) que, no momento, centra a sua atividade em obras rodoviárias de investimento, permitindo assim a persistência de um déficit de manutenção (RDC, 2022).

Os gastos com o setor continuarão a aumentar graças ao crescimento dos financiamentos do Estado provenientes do FONER e do Orçamento de Investimento. No entanto, este nível de financiamento continua abaixo do mínimo, especialmente para a rede de longa distância. Os investimentos do governo entre 2008 e 2012 foram em média 1,8% do PIB e permaneceram em 1,2 pontos abaixo do mínimo necessário para garantir a manutenção e o desenvolvimento da malha rodoviária, estimada em 3,0% do PIB (BM, 2012).

No entanto, embora a parcela de investimentos privados e externos tenha ambos aumentados significativamente em termos nominais nos últimos anos (FMI, 2021), seu nível agregado avaliado em porcentagem do PIB (6,6%) permanece abaixo da média dos países da África Subsaariana (14% do PIB).

Importante mencionar que o Banco Mundial (1990), em seu relatório sobre o desenvolvimento mundial dedicado à infraestrutura e a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) por ocasião da cúpula das Nações Unidas em 2003, fez da infraestrutura uma grande ponte para o desenvolvimento da economia e melhoria de condições de vida do povo.

Portanto, os investimentos em infraestruturas são necessários para que o país possa caminhar rumo ao desenvolvimento econômico-social. Todavia, esse impacto positivo da infraestrutura sobre o PIB e o social só é possível com financiamentos suficientes – o que até hoje constitui um grande desafio para a República Democrática do Congo. Vários são os obstáculos para o governo, garantidor convencional das infraestruturas. As falhas de mercado no que se refere ao provisionamento das infraestruturas pelo setor privado causam o baixo investimento. Sendo assim, desde os anos 1990, os governos têm buscado alternativas para cobrir a lacuna entre as necessidades de infraestruturas e o estoque disponível.

Capítulo II. Modelos de financiamento em infraestruturas

O desenvolvimento de infraestruturas na RDC está a um ritmo muito lento no que se refere à sua evolução bem como ao preenchimento das lacunas necessárias. Não é novidade por ser um país do continente Africano. A África acusa um considerável atraso no desenvolvimento de suas infraestruturas. Há uma lacuna entre a infraestrutura necessária e o estoque disponível (Banco Mundial, 2010). Para os países da África Subsaariana, seria necessário um investimento US\$ 93 bilhões por ano entre 2010 – 2020, ou seja, 15% do PIB regional, sendo 10% destinados para novos investimentos e 5% para operação e manutenção (Estache e Garsous, 2012).

Porém, o nível extremamente baixo dos recursos orçamentários disponíveis faz com que os países sofram para relevar o desafio. A dificuldade de se conseguir financiamento é drástica.

As infraestruturas, já pela sua natureza, apresentam múltiplos riscos de falhas do mercado, principalmente devido ao grande volume de investimentos no início do período, os custos muitas vezes irrecuperáveis que acarretam e a sua duração. A longa vida útil das infraestruturas, ligada à sua característica “monopolista”, exacerbam as incertezas relacionadas à demanda e regulamentos. Os investimentos em infraestrutura são, portanto, considerados mais arriscados pelos provedores de capital (Meaney A. e P. Hope, 2012).

As linhas que seguem nos ajudam a entender alguns desses diferentes problemas existentes causadores dessa lacuna como também as consequências que a derivam.

II.1. Problemas de financiamentos

Existem, na literatura, vários problemas que dificultam o financiamento de infraestrutura nos países tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Mas, para o nosso, destacamos três: (a) Princípios orçamentários – problema ligado à construção de infraestrutura, (b) Incoerência temporal – problema ligado à intervenção do setor público durante a exploração da infraestrutura, e

(c) a falta de eficiência do provedor público – problema ligado ao fornecimento de infraestrutura (OCDE, 2012).

II.1.1. Princípios orçamentários

Sendo sujeito ao respeito e cumprimentos de certos princípios e normas que regem a governança financeira do país, o orçamento público se vê, muitas vezes, impossibilitado de prover às necessidades em infraestruturas no território nacional, pois, as infraestruturas públicas geralmente requerem despesas colossais que podem perturbar o equilíbrio orçamentário.

Assim, o financiamento dos investimentos em infraestruturas via orçamento público levaria inevitavelmente o governo a exceder as linhas de créditos destinadas a investimentos (Nsingani, 2020).

II.1.2. Incoerência temporal

As infraestruturas sendo bens públicos, enquanto elas não atingirem a “saturação”, o custo marginal associado a um cliente adicional é próximo de zero, o que dá origem a um problema de inconsistência temporal.

Meaney A. e P. Hope (2012) destacam que as autoridades públicas devem assumir um compromisso credível e de longo prazo com os investidores e garantir-lhes a recuperação de seus investimentos com rendimento adequando. Na ausência de um mecanismo com credibilidade que materialize este compromisso, os investidores reivindicariam compensação por risco político/regulatório, o que aumentaria o custo do financiamento, ou mesmo levaria a uma escassez de investimento.

II.1.3. Falta de eficiência

Este problema está diretamente ligado ao fornecimento de infraestrutura público. Sappinton e Stiglitz (1987) afirmam que é difícil que o órgão público chegue a uma eficiência produtiva sem delegar o fornecimento das infraestruturas a uma empresa privada. Portanto, a presença do lado privado na construção de infraestruturas é importante.

Erlich *et al.* (1994) estudaram a produtividade e os custos de 23 companhias aéreas internacionais durante o período 1973 – 1983 e revelaram que a transição da estatização total para a privatização se reflete, no longo prazo, por um aumento no crescimento da produtividade de 1,6 a 2,0% ao ano, enquanto os custos diminuem de 1,9 a 1,7% ao ano.

Em face desses problemas, está claro que o governo, como provedor ortodoxo de infraestruturas no mundo, não consegue por si só suprir a demanda nacional em infraestrutura. É desafiador para ele cobrir assim a lacuna entre as infraestruturas necessárias e o estoque de capital insuficiente.

Dessa maneira, houve necessidade de pensar em como contornar esses problemas, por isso, o surgimento de diferentes modelos de financiamento que reduzam o peso do governo e possam construir as infraestruturas necessárias num país, levando em conta os riscos e retornos entre diferentes atores nos projetos.

II.2. Modelos de financiamentos de infraestruturas

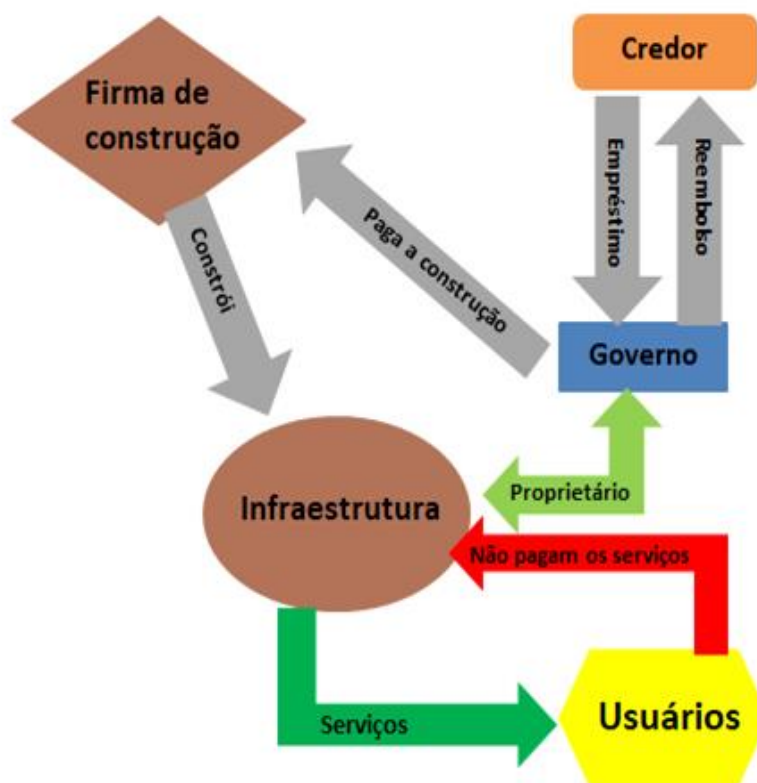
II.2.1. Modelo de compra de infraestrutura pelo governo

É um tipo de modelo onde o governo compra e constrói as infraestruturas para a população. Geralmente, os projetos nesse modelo são financiados pelas receitas fiscais, emissões de obrigações, ou em certos casos, empréstimos junto aos bancos. Nesse modelo, o governo é o provedor e proprietário da infraestrutura, e mesmo quando ele precisa de fundos soberanos, não há necessidade de apresentar um projeto financeiro para mostrar aos investidores ou credores que cada investimento terá retorno adequado que permita o reembolso dos investimentos ao final do projeto (Haland *et al.*, 2014). Projetos grandes de infraestruturas de base (como rodovias, ferrovias, escolas, energia elétrica, hospitais, etc.) podem não produzir receitas importantes no tesouro público, mas ser considerados como essenciais ao crescimento econômico.

Aqui, o governo tem a autonomia de criar um sistema de concorrência no mercado de construção, abrindo a chamada para os investimentos ou pode também delegar a responsabilidade da execução de um projeto a uma

empresa pública geralmente sob a supervisão de um ministério responsável. Ele pode escolher as infraestruturas que quer dentro do seu orçamento e quem será o responsável pela construção destas. Ele também consegue justificar os investimentos feitos aos doadores e outros credores eventuais baseando-se num modelo de crescimento econômico ou no bem-estar da população sem necessidade de provar que tais investimentos gerarão retornos diretamente para ele mesmo. Tudo isso é tido com uma série de vantagens que o modelo proporciona (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) (Halland *et al.*, 2014).

Gráfico 8 - Exemplo do modelo de compra de infraestrutura pelo governo



Fonte: Elaboração própria a partir do Halland *et al.*, 2014. Banco Mundial.

Todavia, os países em desenvolvimento eram incapazes de obter recursos necessários por meio desse modelo para financiar a construção das infraestruturas. Tanto a ineficiência do governo em relação à exploração e manutenção das infraestruturas quanto os motivos diversos (problemas políticos ou sociais do país) levaram a uma degradação destas, e os países

encontram-se numa situação desafiadora com altas dívidas (Halland *et al.*, 2014).

Uma análise SWOT do modelo de financiamento de infraestruturas pelo governo está descrita no Quadro 3.

Quadro 3 - Matriz SWOT do modelo de compra de infraestrutura pelo governo

Pontos fortes	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> • As autoridades podem decidir quais tipos de infraestrutura para construir e quando. • Projetos de infraestrutura podem ser justificados no que diz respeito ao crescimento económico, para além dos rendimentos monetários gerados por cada um de seus componentes. • A concorrência pode desempenhar um papel no recrutamento de empreendedores de construção ou aquisição de equipamentos e materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • A capacidade de construir obras de infraestrutura depende da disponibilidade de recursos, seja de arrecadação tributária ou de empréstimos. • Os empréstimos do governo em termos concessionais são frequentemente para construção de novas obras de infraestrutura em vez de manutenção ou operação prudente de ativos existentes. • Alguns fundos de subsídios são destinados para grandes projetos inúteis que, frequentemente, não são bem conservados após a construção.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • O emprego governamental de engenheiros independentes para supervisionar a construção pode melhorar sua qualidade. • Uma análise robusta de custos e benefícios de cada projeto pode garantir que a infraestrutura seja desenvolvida de forma prudente e de acordo com uma ordem de prioridade apropriada. • Um processo bem organizado para a aprovação de projetos e contratados ajudariam a melhorar a transparência e a inclusão das partes interessadas e obter o apoio dos grupos políticos e da população. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe o risco de corrupção, pois os funcionários do governo responsáveis pela administração projetos de construção podem ser tentados por oferecendo propinas. • Procedimentos de contratação pública inadequados podem resultar na atribuição não transparentes dos mercados. • Aceitação de empréstimos sob “ajuda vinculada”, mesmo em termos concessionais, pode aumentando os custos dos projetos de infraestrutura. • A ênfase é colocada na construção de novas infraestruturas em vez de manutenção de ativos existentes, o que pode levar à rápida deterioração dos ativos de infraestruturas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Halland *et al.*, 2014.

II.2.2. Modelo de Parceira Público-Privada (PPP)

As falhas da ação governamental sugere que os governos não podem agir impensadamente. No entanto, as de mercado no setor de infraestrutura tornam necessária a intervenção governamental. Portanto, fica claro que deve

haver uma sinergia entre os setores privado e público na construção de infraestruturas. Desse modo, com o mesmo objetivo de cobrir a lacuna do déficit público no que tange ao financiamento de infraestruturas, foi criada, em 1997, no Reino Unido (RU), a parceria público-privada (Mustafa, 1999). Bennett e Lossa (2006) chegaram à conclusão de que a fusão do setor privado e do setor público nos serviços de infraestruturas tende a ter resultados superiores do que outros modelos. Em RDC, as PPPs foram oficialmente colocadas em prática por meio da Lei nº 18/2016 de 09 de julho de 2016 no setor de rodovias (RDC, ANPI).

Apesar de sua popularidade mundial, as PPPs não se baseiam em nenhuma definição unanimemente aceita. Woodman (2006) define as PPPs como uma empresa de cooperação entre o setor público e o setor privado com base na capacidade de cada parceiro em responder da melhor forma possível às demandas públicas claramente definidas, observando com cuidado a repartição dos recursos, riscos e ganhos entre os parceiros.

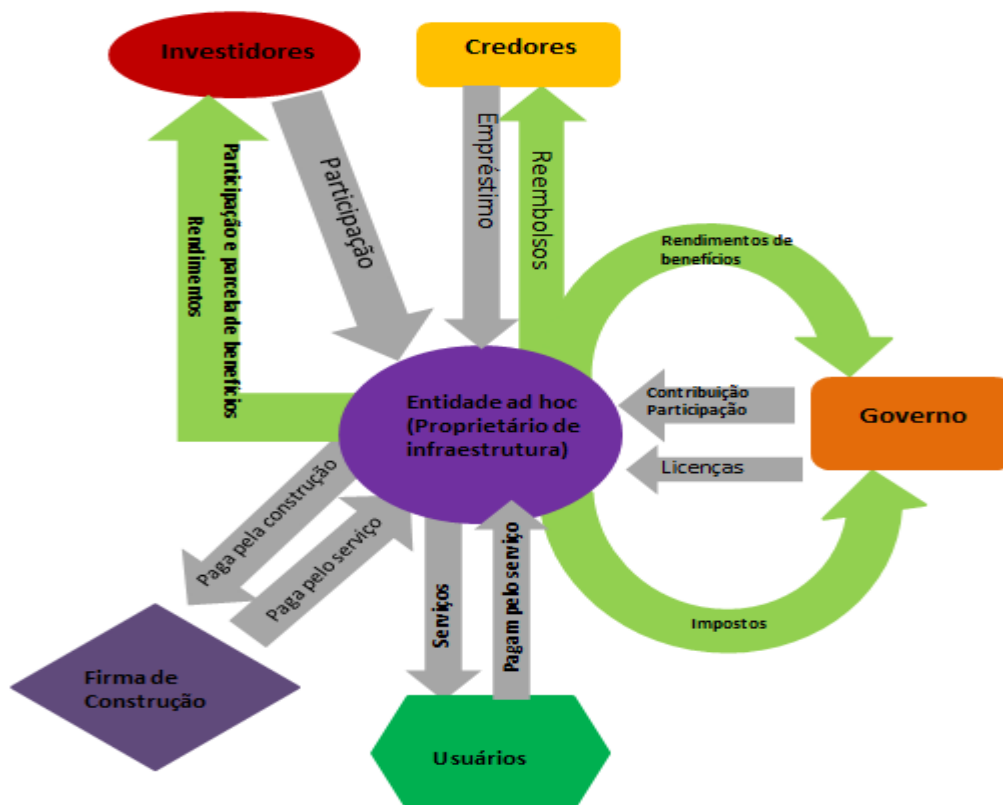
OCDE (2008) diz que uma PPP é um acordo entre o Governo e um ou mais parceiros privados em que estes fornecem um serviço segundo as modalidades que permitem de conciliar os objetivos perseguidos pelo Estado e os seus próprios objetivos (rentabilidade), examinando com atenção a transferência dos riscos entre os dois setores.

Assim, entanda-se que as PPPs são contratos de longo prazo em que o governo convoca uma empresa ou um consórcio de empresas privadas para financiar a construção e/ou gestão de infraestruturas que contribuam para o serviço público (hospitais, pontes, portos, aeroportos, estradas, escolas, universidades, prisões, eletricidade, água, telecomunicações e outros equipamentos de interesse público) e, em contrapartida, o parceiro privado ou o consórcio recebe o pagamento do Estado e/ou dos utilizadores que utilizam o serviço.

A principal diferença entre as PPPs e os procedimentos de compras pelo o governo é que as PPPs não permitem que o Estado adquira um ativo, mas ele compra um conjunto de benefícios de acordo com termos e condições

específicos. Em outras palavras, o setor privado financia e constrói a infraestrutura, da qual permanece proprietário por pelo menos todo o período de contrato (geralmente em torno de 20 a 30 anos) (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**)

Gráfico 9 - Exemplo do modelo de financiamento de infraestrutura via PPP



Fonte: Elaboração própria a partir do Halland et. al, Banco Mundial, 2014.

Importante mencionar que, de acordo com a definição da OCDE em cima citada, a exploração do ativo é sempre responsabilidade do setor privado. Sendo assim, podem-se distinguir três modalidades em que o financiamento do projeto é de responsabilidade do setor privado: (i) Construção – Desenvolvimento – Exploração: O setor privado adquire ou aluga um ativo existente junto ao órgão público, investe na sua modernização e no desenvolvimento de sua infraestrutura e opera de acordo com as condições definido no contrato com o órgão público; (ii) Construção – Possessão – Exploração: O órgão público concede um contrato único – que abrange tanto a construção como a operação da infraestrutura – a uma entidade privada. O órgão público é responsável por desenhar do projeto, mas a entidade privada retém a propriedade do ativo uma vez que concluído; (iii) Construção –

Exploração – Transferência: A entidade privada é responsável pela construção da infraestrutura – de acordo com especificações aceitas pela organização pública – e posteriormente opera por prazo determinado, dentro das condições negociadas. Ao final do contrato, a propriedade e a operação da infraestrutura são transferidas para o órgão público (OCDE, 2008).

As PPPs possuem muitas vantagens quando adotadas para o setor de infraestrutura. Elas conseguem resolver o problema de incoerência temporal pelo fato de que os contratos assinados entre o setor público e o setor privado possuem credibilidade necessária. O problema do limite orçamentário é resolvido com esse modelo, uma vez que o governo não precisaria mais colocar os gigantescos gastos em infraestruturas dentro do orçamento que muitas vezes está sujeito às leis que impeçam qualquer quebra do teto. Países que têm regras orçamentárias costumam adotar esse caminho com entusiasmo, como por exemplo, o Brasil. Outra vantagem é que as PPPs contribuem de maneira que os pagamentos, dada a longa vida dos ativos, são distribuídos entre os clientes atuais e os das gerações futuras, ou seja, elas promovem a equidade entre gerações (Angles, 2012). Além disso, com os projetos em PPPs, tanto os riscos e quanto os investimentos são divididos entre o setor público e o setor privado.

De acordo com a OCDE (2008), os riscos e sua alocação são fatores importantes para considerar uma PPP. Os riscos associados à infraestrutura podem ser divididos em duas categorias: riscos comerciais e riscos políticos. Em geral, acredita-se que o setor privado está mais bem posicionado para gerenciar risco comercial, enquanto o setor público pode assumir facilmente o risco político.

Yescombe (2017) incentiva o uso da PPP pelo fato de que a inovação e a eficiência do setor privado podem levar ao melhor resultado, boa gestão e a segurança de que a manutenção será feita em longo prazo.

No entanto, as PPPs podem apresentar algumas falhas na visão de Halland *et. Al.* (2014). O tempo entre a exploração e a recuperação dos rendimentos podendo chegar a 10 anos, os interesses de alguns governos de

disponibilizar as infraestruturas para a população no curto prazo podem ser perturbados, uma vez que estes são geralmente interessados em reeleição. Além disso, o modelo continua benéfico para projetos como os da telecomunicação, da energia, dos aeroportos, do turismo onde maior parte dos usuários são homens de negócios e pessoas da classe média. E finalmente, apesar da transferência de uma parcela de risco para o setor privado, esses investimentos devem ser reembolsados ou por meio do tesouro público ou por outros meios (Quadro 4).

Quadro 4 - Matriz SWOT do modelo financiamento de infraestrutura via PPP

Pontos fortes	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo extremamente flexível que deixa margem suficiente para estruturar transações de forma a satisfazer as necessidades do governo e outros interessados. • A participação do Estado pode reduzir o risco percebido pelo investidor privado. • O compartilhamento de risco adequado pode limitar a exposição do governo ao risco associado a benefícios do investidor privado e a exposição do investidor privado aos riscos econômicos ou de mercado que estão fora de seu controle. 	<ul style="list-style-type: none"> • A flexibilidade do modelo significa que cada transação deve ser cuidadosamente projetada caso a caso — é importante analisar cuidadosamente vários modelos de PPP. • Necessidade de apoio estatal para o projeto quando a transação não é financiada pelos fluxos de receita gerados pelo próprio projeto. • Projetos com resultados ruins podem exigir um apoio significativo de o Estado, a menos que este esteja disposto a deixar o projeto falhar.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • A flexibilidade do modelo permite às autoridades obter as habilidades especializadas e administrativas do setor privado em áreas nas quais não tinha acesso anteriormente. • O Estado obtém os melhores resultados possíveis ao garantir a transparência do processo de recurso licitações e preparar cuidadosamente os projetos. • A mobilização da experiência do setor privado em apoio aos objetivos estratégicos específicos do governo melhora a viabilidade do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos mal elaborados e/ou executados podem resultar em lucros excessivos para o parceiro do setor privado e/ou obtenção de desempenho inadequado quando se trata de contratos de serviço. • O fato do governo ser parceiro não o isenta da obrigação de monitorar o projeto e exercer o controle regulatório. • Projetos com resultados ruins podem resultar na falência da empresa do projeto a menos que os investidores que contribuíram com o capital, credores ou o governo forneçam o financiamento adicional.

Fonte: Elaboração própria a partir do Halland et. al, Banco Mundial, 2014.

II.2.3. Concessões

É um tipo de PPP onde há delegação, por meio de um contrato, da prestação de um serviço público a uma empresa privada (concessionária), por prazo determinado e nas condições de qualidade especificadas entre as partes.

A concessionária faz os investimentos necessários e assume os riscos da exploração da atividade, remunerando-se por meio da cobrança de tarifas junto aos usuários e/ou da exploração de eventuais receitas acessórias (não tarifárias). Aqui os usuários remuneram de forma direta os operadores privados que construíram a infraestrutura. Os exemplos mais comuns das PPPs dessa categoria são os portos, aeroportos, estradas com pedágios, telecomunicações, etc. Segundo o BM e PPPIAF (2014), a maior parte dos investimentos realizados na França em 2014 são contratos de concessão.

Esse tipo, além dos riscos ligados à concepção, construção ou exploração, é acrescentado o risco de demanda em que depende também a sua remuneração (IPEA, 2016).

Na África, entre 1990 e 2003, contam-se doze projetos em energia, dois em água e saneamento básico e dezoito em transportes do tipo concessão (Estache, 2006). Atualmente, segundo o Ministro de Infraestruturas e Obras Públicas (MITP), a RDC tem mais ou menos sete projetos do tipo concessão para a reabilitação das rodovias no território nacional.

As vantagens de se usar esse modelo são entre outras: (a) atração de capitais privados para obras grandes de infraestruturas; (b) utilização de um regime de jurisdição privado mais flexível na prestação de serviços ou na gestão da infraestrutura; (c) uso de técnicas de estímulo à economia (Farquharson *et al.*, 2011). Fabiano Mezadre e Edison Benedito afirmam:

“ [...] o modelo de financiamento com participação de capital do setor privado em geral apresenta um percentual menor de despesas relacionadas a contingências para o contribuinte, comparativamente ao uso exclusivo de recursos fiscais. A magnitude dessa redução dependerá da capacidade do agente público em repassar parte dos riscos de execução do projeto ao setor privado. Ainda, o financiamento privado possui a vantagem de não comprometer

imediatamente o caixa do governo (custo de oportunidade), além de não envolver custos diretos para a dívida pública na forma de juros e eventuais subsídios aplicados ao projeto.” (IPEA, 2016. P. 13).

Todavia, o modelo traz suas desvantagens. Embora a capacidade de atrair capitais privados para infraestruturas, nem sempre esses recursos conseguem atingir o objetivo desejado. Nesses casos, o governo tem a responsabilidade de entrar com eventuais subsídios ou contraprestações para garantir a execução e finalidade da obra para o interesse público. Além disso, sendo um contrato feito a partir da escolha do concessionário via um edital, é de extrema importância que seja mantido o respeito da equação de reequilíbrio econômico-financeiro, o que pode levar a menor intervenção do estado sobre os preços de tarifas fixados pela concessionária (BM, 2014).

Dito isso, a escolha de um ou do outro tipo depende de um país a outro, observando as situações econômicas e sociais do país, até mesmo a situação política.

A escolha do modelo da concessão pressupõe que a população (os usuários) deve disponibilizar de recursos necessários para realizar pagamentos de suas faturas ao provedor de infraestruturas, o investidor privado. O modelo da compra de infraestruturas pelo governo exige que este disponha de recursos necessários dentro do orçamento para prover as infraestruturas necessárias para a população. E finalmente, apesar da transferência de uma parcela de risco para o setor privado, os investimentos alocados aos projetos de infraestruturas sob o modelo PPP devem ser reembolsados ou por meio do tesouro público. Portanto, nos parece complicado a escolha de um ou do outro no momento atual em RDC, tendo em vista a incapacidade da população congoleza em pagar pelas infraestruturas e também a impossibilidade do governo financiar e providenciar as infraestruturas necessárias para a população.

Como resolver o problema? E nesse contexto que surgiu o modelo de financiamento de infraestruturas por recursos naturais - IFRN.

II.2.4. Modelo de Infraestruturas financiadas por Recursos Naturais (IFRN)

Muitos países africanos, principalmente da África Subsaariana, ricos em recursos naturais tais como petróleo, gás ou minerais encontram dificuldades para transformar esses recursos em dinheiro para finalmente financiar a construção das infraestruturas, o que normalmente deveria ser o contrário (BM, 2010). Com o intuito de cobrir as lacunas sempre existentes no uso de outros modelos, as autoridades nacionais, os investidores e os credores pensaram numa outra alternativa.

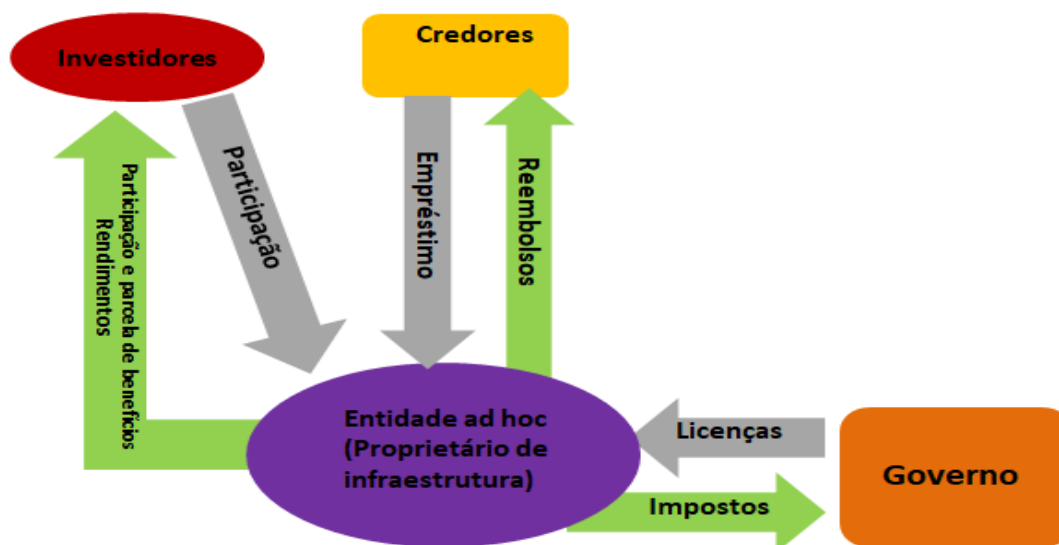
O modelo de Infraestruturas financiadas pelos recursos naturais (IFRN) é um modelo de financiamento no qual o governo se compromete a depositar os rendimentos futuramente gerados por meio de um projeto da exploração de recursos naturais para reembolsar o financiamento contratado para a construção de infraestruturas (Halland *et al.*, 2014). Ou seja, o Governo pode obter infraestrutura essencial sem ter que gerar receita suficiente para financiá-la e isso num curto período de tempo do que levaria se adoptasse outros modelos.

Esse tipo de modelo pode ser utilizado em três principais casos: (i) quando o governo não tem os fundos necessários para investir no período considerado, e também não consegue empréstimos, por diversos motivos; (ii) quando o país tem recursos naturais e o governo concede permissões aos promotores privados de valorizar, explorar e produzir e os investimentos serão reembolsados anos depois; e (iii) quando a infraestrutura necessária não gerará receita suficiente para fornecer financiamento sob o modelo de financiamento baseado em projetos (BM, 2014).

As transações IFRN são feitas em três fases baseadas em quatro principais agentes completamente interconectados (

Gráfico 10): Governo, investidores, credor e companhia do projeto de infraestrutura (ad hoc). As autoridades devem elaborar acordos diferentes com um desenvolvedor do projeto de recursos naturais (para o desenvolvimento e licença de produção), com credor (para o mecanismo de crédito) e com a empresa responsável pelo projeto de infraestrutura (para o componente de infraestrutura).

Gráfico 10 - Exemplo do modelo de IFRN quando o governo é proprietário da infraestrutura



Fonte: Elaboração própria a partir do Halland et. al, Banco Mundial, 2014.

Segundo Konijn e Tulder (2015), o sucesso/fracasso dos projetos de infraestrutura na modalidade IFRN depende de quatro pontos importantes. Em primeiro lugar, a natureza da relação entre o país de origem (dos investidores) e o país de acolhimento. O segundo ponto é o tamanho e a finalidade do contrato. Em terceiro lugar, a capacidade de selecionar e configurar um grupo exato de atores de mercado e estatais (empresas públicas) no mercado e, finalmente, a estabilidade das relações com a elite do país anfitrião.

Todavia, o modelo IFRN já se encontra em diversos países da África. O primeiro contrato do modelo IFRN foi assinado em Angola, em 2004. Ele se tornou um dos principais modelos de reconstrução da Angola depois da guerra. Ou seja, o EXIM Bank of China (o maior banco de créditos para exportações e importações da China) ofereceu esse tipo de contrato pela primeira vez (Brautigam, 2011). Os acordos acontecem dentro do contexto da cooperação Sino-Afro, isto é, a China ajuda a financiar e construir projetos de infraestrutura em diferentes países da África e, em contrapartida, ela explora os recursos naturais tão desejados e cobiçados.

A participação dos chineses na África foi crescendo a partir dos anos 2000. Enquanto as instituições financeiras internacionais recusavam os empréstimos ao governo Angolano em 2004 por motivo, segundo elas, de falta da transparência fiscal, a China, por meio de EXIM BANK of China, o acordou 2 bilhões de dólares de empréstimos contra a exploração de 10.000 barris de petróleo por dia. Em 2006, Angola se tornou o fornecedor principal do petróleo bruto da China (S. Marysse e S. Geenen 2007).

As relações entre a China e a RDC também andaram de forma expansiva. De 1995 a 2005, o comércio sino-congolês cresceu aproximadamente 24.500%, passando de 1,5 milhão de dólares para 368 milhões de dólares. A China se tornou o primeiro país em destinatário das exportações da RRDC (S. Marysse e S. Geenen 2007). Korea Exim Bank (2011) fala de um montante de quase 30 bilhões de dólares investidos em projetos no continente Africano sob modelo IFRN, incluindo o chamado “5 chantiers” – *Cinco Obras* – em República Democrática do Congo.

O modelo abre portas para novos métodos de se conseguir financiamento necessário para a construção de infraestrutura, mas ao mesmo tempo coloca os países que o adotam em risco, pois estes na maioria das vezes são ineficientes e sem experiências. O Quadro 5 abaixo explica com clareza.

Quadro 5 - Matriz SWOT do modelo de financiamento de infraestrutura por recursos naturais (IFRN)

Pontos fortes	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> • O modelo IFRN oferece novas oportunidades de financiamento às autoridades dos países ricos em recursos naturais que necessitam de infraestrutura básica. • O componente de recurso é baseado em um conhecido modelo de desenvolvimento de recursos naturais. • Autoridades podem prometer fluxos de rendimentos que serão derivados no futuro dos recursos naturais para obter um mecanismo de crédito que lhes permitirá construir as infraestruturas. • O componente da infraestrutura pode ser projetado diretamente pelo governo, no âmbito de contratos público, ou através de estruturas do tipo PPP. • O governo pode obter financiamento sem recurso ou com direito de regresso limitado, com base em previsões de receitas e promessas que serão geradas pelo componente de recursos naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • O novo modelo ainda não é bem conhecido ou usado pela maioria dos credores e investidores; existem, portanto, apenas alguns (ou nenhum) exemplos de implementação bem-sucedida. • O uso de um empréstimo para construir uma obra de infraestrutura, cujo reembolso é feito por meio de fluxos de receita gerados por um projeto de desenvolvimento de um recurso natural provavelmente terá efeito de produzir juros capitalizados de um montante mais elevado do que no caso os outros modelos. • O modelo IFRN não pode ser usado durante a fase de exploração de recursos porque os fluxos de receita que serão gerados por atividades de produção de recursos devem ter certeza o suficiente para poder apoiar o reembolso do mecanismo de crédito de que o governo se beneficiará.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Quando o governo não pode utilizar o modelo de financiamento do projeto, e não pode obter empréstimos numa base soberana para construir obras de infraestrutura, uma transação baseado no modelo IFRN oferece uma nova oportunidade de desenvolvimento e crescimento econômico. • O modelo IFRN é mais adequado para projetos cujos impactos no crescimento econômico ou os benefícios superam os custos de empréstimos do governo. • As receitas retiradas pelo governo do componente de recursos, além dos fundos necessários para reembolsar o mecanismo de crédito, continuam a ser a propriedade do governo e são pagos ao Tesouro. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado deve assumir a responsabilidade de garantir a boa concepção, a boa supervisão e a boa execução do componente de infraestrutura. • É importante considerar a viabilidade da infraestrutura em longo prazo antes de empreender obras de construção, caso contrário, a infraestrutura pode deteriorar-se rapidamente. • A imposição de condições aos contratos adjudicados para efeitos de aquisição de obras de infraestruturas ao abrigo do mecanismo de crédito do Estado poderia incentivar o uso de empreendedores menos competentes ou resultado por custos de construção de um montante desnecessariamente alto.

Fonte: Elaboração própria a partir do Halland et. al, Banco Mundial, 2014.

II.2.4.1. Debate sobre o modelo IFRN

O debate entre economistas sobre o dito IFRN é interessante. Para alguns, o modelo IFRN seria uma alternativa a ser adotada dentro dos

contextos caracterizados pelas administrações públicas com capacidades insuficientes (Halland, 2014).

Paul Collier (2014) argumenta que pode ser interessante para um país que não consegue aproveitar de uma flexibilidade orçamentária e cujos rendimentos do setor mineral são geralmente direcionados para outros fins, de adotar o modelo IFRN como alternativa de financiamento para adquirir as infraestruturas. Pois, como também pensam Alan Gelb e Louis Wells (2014), dessa forma o IFRN será considerado como um mecanismo de engajamento pré-requisito inerente que fará com que os ministérios responsáveis possam alocar uma fração importante de receitas de recursos naturais para a construção de infraestruturas. As autoridades assumem este compromisso prévio ao assinar a alocação de receitas prospectivas para o financiamento de obras de infraestrutura no âmbito de uma transação IFRN e, portanto, são mais capazes de suportar as pressões exercidas para induzi-los a aumentar as despesas correntes por meio de receitas obtidas pelos recursos naturais. Isso reduz o risco de desvios de arrecadações em alguns governos corruptos.

Beardsworth e Schmidt (2014) já consideram o modelo como um instrumento para o bem de políticos que querem ser reeleitos. Porque lhes dá a possibilidade fornecer benefícios aos cidadãos enquanto eles ainda estão no poder, muito antes que o projeto de extração de recursos naturais comece a gerar receita. De acordo com esse argumento, a construção de infraestrutura no início do ciclo do projeto de extração de recursos pode garantir a legitimidade de um governo eleito democraticamente ou de um governo antidemocrático que parece precisar adquirir alguma legitimidade popular.

Em relação à moeda, Lin e Wang (2014) argumentam que o modelo IFRN oferece um meio de remediar a possibilidade de descasamento com a moeda utilizada para efetuar o pagamento inicial de um empréstimo contratado para financiar uma obra de infraestrutura. Embora os fluxos de receita gerados por um projeto de infraestrutura sejam denominados em moeda nacional, receitas da componente extrativa do recurso natural de uma transação IFRN são geradas nos mercados globais de commodities. Risco cambial relacionado ao desembolso inicial do empréstimo de infraestrutura pode, portanto, ser

eliminado se o produto da venda da mercadoria e o empréstimo para construção das obras de infraestrutura são denominados na mesma moeda, que é geralmente o dólar dos Estados Unidos.

Gelb, Lin, Wang e Wells trazem um ponto importante que é o grau de risco assumido pelos bancos e empresas envolvidas em transações IFRN, e a contribuição de financiamentos concessionas para a mitigação destes riscos. Porque uma vez terminada a obra de infraestrutura, o que pode ocorrer bem antes da fase de produção do recurso natural escolhido (petróleo, gás ou minério) começar, as autoridades públicas poderiam ser tentadas e encorajadas a reconsiderar os termos do contrato. Segundo Wells (2013), a oposição política ou uma nova equipe do governo provavelmente ignorará o fato de que os benefícios foram obtidos no início do ciclo do projeto de extração de recursos naturais e pode pressionar para uma renegociação do contrato. Uma vez que o investidor assumiu uma parcela importante de riscos operacionais, econômicos e políticos significativos, a transação IFRN torna-se então o equivalente a um empréstimo sem possibilidade de recorrer. Por isso, Gelb sugere que os acordos de financiamento concessional poderiam assumir a forma de financiamento a taxas de juro reduzidas ou garantias parciais de risco para evitar que o país anfitrião volte atrás nos termos do acordo.

II.2.4.2. IFRN e os outros modelos de financiamento de infraestrutura

Usando as palavras de Halland et al. (2014): “o modelo IFRN é um filho próximo de seus pais, porém único”, isto é, o modelo IFRN baseia-se nos outros modelos, mas com algumas divergências claras.

O modelo IFRN está baseado no modelo de aquisição de infraestruturas pelo governo, na medida em que o governo pode decidir quais infraestruturas que deseja construir por meio do mecanismo de crédito e também quais as obras de infraestruturas que serão construídas através de um empréstimo soberano. Porém, o modelo IFRN difere deste modelo, porque o governo financia as infraestruturas não através de empréstimos soberanos, mas através de um empréstimo sem recurso garantido pelos fluxos de receita que serão gerados pelo componente de desenvolvimento da terra. Caso o recurso não

produza rendimentos, ou pelo menos não tanto quanto o esperado, o governo não é responsável por qualquer perda de receita, diferente de um acordo de empréstimo soberano.

Ele é baseado no modelo PPP na medida em que o processo de construção da infraestrutura pode envolver o setor privado de várias maneiras. Difere, porém, deste na medida em que uma transação IFRN dá origem a o desenvolvimento de um recurso natural, à promessa do governo de dedicar a receita gerada pelo projeto de desenvolvimento de recursos e a construção de uma obra de infraestrutura — embora o setor privado não possua necessariamente uma participação no capital ou ser sócio no projeto de construção da estrutura em questão.

Capítulo III: Caso concreto do modelo IFRN em RDC – 5

Chantiers

Em 17 de setembro de 2007, o governo da RDC e um grupo de empresas estatais chinesas – EXIM Bank of China (o maior banco de créditos para exportações e importações da China), SINOHYDRO (empresa chinesa especializada na construção de barragens) e CREC (China Railway Engineering Corporation) – celebram um acordo de cooperação entre os dois países. O acordo, no contexto dos “5 chantiers” – *tradução em português: cinco obras* – foi lançado com o objetivo da reconstruir o país pós-guerra (Marysse S., 2008).

O contrato em questão gira em torno de cinco grandes eixos: (i) infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, etc.), (ii) criação de empregos, (iii) saúde, (iv) água e energia e (v) educação. Nele, a China se comprometeu de construir aproximadamente 3.500 km de estradas, 3.213 km de ferrovias, 5.179 prédios, 31 hospitais de 150 camas, 145 unidades básicas de saúde, 5000 alojamentos, etc. Tudo isso no valor estimado de 6,5 bilhões de dólares americanos.

De forma específica, entre muitos projetos a ser realizados, estão os seguintes: Modernização da Estrada Nacional 5 Lubumbashi – Kasomeno; Asfaltamento da Estrada Nacional 4 Beni-Luna; Atravessa Butembo; A estrada “Boulevard du 30 Juin” lote 1 e 2 e uma fase da estrada “Boulevard Lumumba”; Modernização da avenida do turismo e Lutendele; Modernização da estrada Bukavu-Uvira, Sendwe-Triumphal; Conclusão e apetrechamento do hospital cinquentenário; Modernização da esplanada do Palácio do Povo (Parlamento); A compra de uma fábrica de pré-fabricados; o fornecimento de geradores e postes solares por subempreiteiros congolezes e estrangeiros; etc.

As obras serão financiadas por empréstimos do EXIM Bank of China e executadas por empresas chinesas. O reembolso destes empréstimos é garantido pela constituição de uma joint venture com participação maior chinesa, responsável para explorar, produzir e fornecer oito milhões de toneladas de cobre, duzentas e dois mil toneladas de cobalto e 372 toneladas

de ouro, segundo o anexo I do contrato. O empréstimo vinculado à modernização do aparelho de produção dos minerais seria de 3,2 bilhões dólares americanos. Portanto, o custo total chegaria a 6,2 bilhões de dólares. É considerado o maior contrato da China na África até o presente momento.

III.1. Questões financeiras

O programa “5 chantiers” foi inicialmente avaliado em mais de 9 bilhões de dólares americanos de financiamento. Porém, a RDC sendo um dos países altamente endividados na época, o FMI e o BM – lançadores da Iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (PPME) – demonstraram certas inquietudes em relação ao valor do financiamento do projeto. Para eles, o contrato estaria em desacordo com a Iniciativa PPME na qual a RDC faz parte. Eles temiam que o país afundasse ainda mais nas dívidas. Desse feita, de ponto de vista econômica, o projeto apresentava problemas sérios que deveriam ser evitados. Foi nesse contexto que o investimento total do projeto foi revisado para baixo, de 9,2 Bilhões de dólares americanos para 6,7 bilhões de dólares¹³ (Global Witsness, 2011).

Assim, o primeiro financiamento de infraestrutura foi de 3 bilhões dólares redistribuídos dessa maneira em termo de desembolso: 750 milhões dólares americanos em 2008, 1 bilhão em 2010, US\$ 750 milhões em 2011 e US\$ 500 milhões em 2012 (ACGT, 2008).

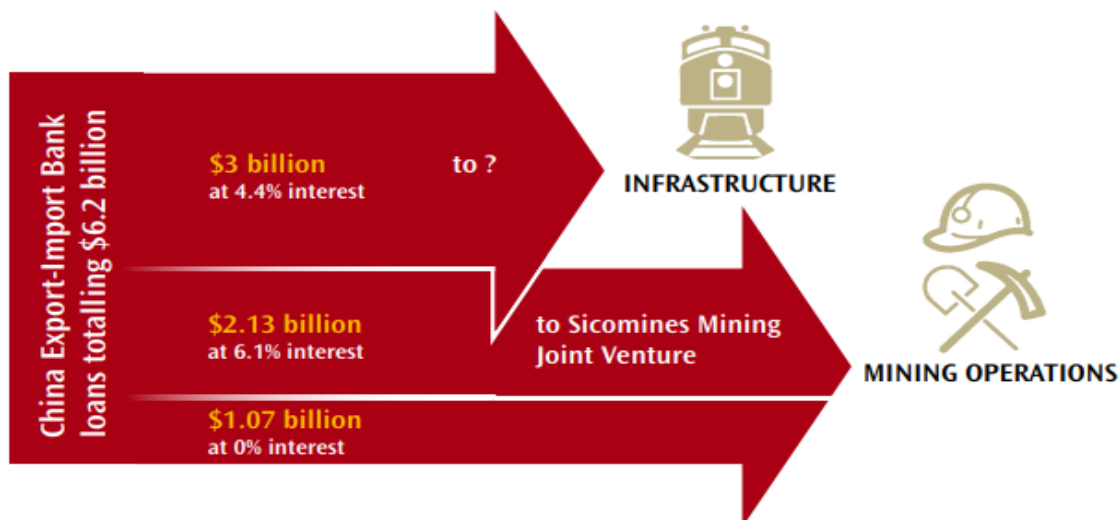
O acordo é assinado entre o governo congolês e a joint venture chinesa através do EXIM Bank of China que financia o projeto da construção de infraestruturas por meio de créditos a uma empresa chinesa enquanto outra empresa do mesmo país obtém o direito de iniciar a exploração de matérias primas. Os reembolsos dos investimentos devem vir da produção e rendimentos da empresa exploradora de matérias primas (Nsingani, 2020).

A Sicominex (uma joint venture China-Congo de minerais localizada no congo, responsável pela exploração de minerais no contexto do programa 5 chantiers) deveria investir 3,7 bilhões de dólares americanos do EXIM Bank of China para o projeto mineral. 2/3 desse montante terá juros de 6,1% ao ano. E

¹³ Alguns documentos falam de 6,2 bilhões de dólares.

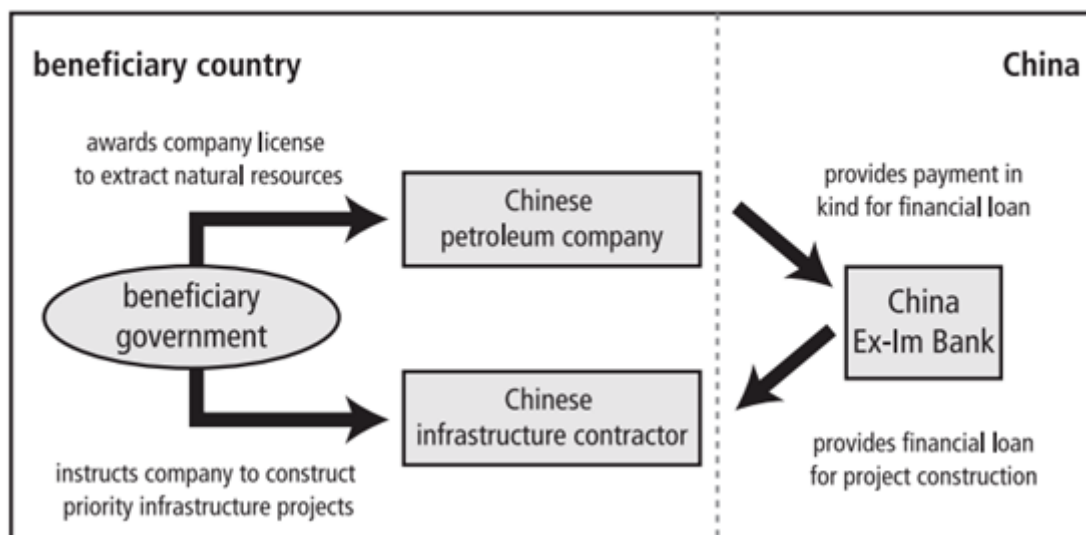
os outros 3 bilhões de dólares para a construção de infraestruturas a ser reembolsados a uma taxa de juros fixa de 4,4% ao ano (confere figura 1) (Gobal Witness, 2011)..

Figura 3 - Investimentos do empréstimo do EXIM BANK OF CHINA



Fonte: Extraído de Global Witness, 2011.

Figura 4 -Modelo IFRN



Fonte: Extraído de World Bank/PPIAF, 2008.

No seu funcionamento, o programa “5 chantiers” concebido sob o modelo IFRN inicia com as licenças (PE 9681 e PE 9682) emitidas pelo governo congolês para a empresa chinesa responsável pelo desenvolvimento de recursos minerais. O governo congolês é representado pelo ministério de

minas. Este delega o seu poder a Agência Congoleza de Grandes Obras (ACGT) que negocia com os empreendedores chineses e submete os contratos à Sicominés (joint venture) e à coordenação do projeto. Uma vez que o contrato é aceito, os trabalhos iniciam. Ao mesmo tempo, a empresa chinesa responsável pela construção de infraestrutura inicia o trabalho financiado também pelo EXIM Bank of China. Os investidores começam a receber os seus rendimentos sem precisar passar pelo governo (Ekanga, 2018).

A taxa interna de retorno (TIR) mínima fixada em dólar real é de 19% e deverá ser respeitada pelo governo congolês. E caso, a joint-venture Sicominés não conseguir reembolsar o valor total colocado nos projetos de desenvolvimento de recursos naturais e de infraestrutura durante os 25 anos do contrato, o governo se compromete a reembolsar mesmo por fontes diversas (Global Witness, 2011).

Os trabalhos são divididos em três etapas segundo o artigo 5º do contrato. Na primeira etapa, todas as receitas da produção dos minerais servirão para o reembolso dos investimentos do projeto mineral, incluindo os juros. Já na segunda etapa, 66% das receitas da exploração de matérias primas serão utilizadas para o pagamento e reembolso dos investimentos de infraestrutura. Finalmente, na terceira etapa – que vai além de exploração e produção de toda a quantidade prevista – as receitas serão divididas entre os dois países dentro da joint-venture – 2/3 para a China e 1/3 para o Congo (S. Marysse e S. Geenen 2007).

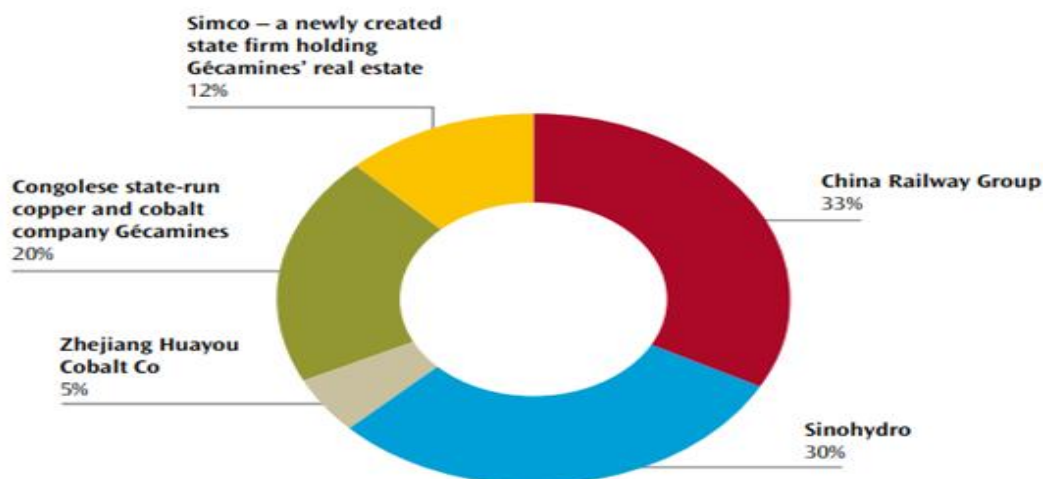
III.2. Questões estruturais

Quando as autoridades se comprometem a negociar os termos obrigações contratuais de um projeto IFRN, é de seu interesse considerar separadamente as termos e condições dos contratos do projeto de recursos naturais, mecanismo de crédito e o componente de infraestrutura (Halland e al., 2014).

Sendo composto de dois projetos – mineral e infraestruturas – foi criada a joint venture de mineração SICOMINES para a exploração e desenvolvimento de matérias primas. O congo foi representado pela GECAMINES (Sociedade

Geral de Pedreiras e Minas) e a China pelo consórcio de cinco empresas públicas chinesas (China Railway Group Ltd, China Railway Sino-Congo Mining Ltd, China Railway Ressources Development Ltd, Sinohydro Corporation Limited e Sinohydro Harbour Co. Ltd) (Global Witness, 2011).

Figura 5 - Participação da Joint Venture na mineração



Fonte: Extraído de Global Witness, 2011.

III.3. Questões operacionais

O governo congolês, por meio do ministério de Infraestruturas e Obras Públicas assume o controle do projeto de infraestruturas. Este tem o direito de escolher um arquiteto mestre que conduzirá as obras de infraestruturas. Enquanto isso, o consórcio das empresas chinesas entra como empreendedores.

Como qualquer outro projeto, é necessário um bom monitoramento para que as metas e objetivos estabelecidos possam ser atingidos. Dessa feita, foi criado um comitê de coordenação e monitoramento do programa sino-congolês (BCPSC) sob a liderança do primeiro ministro, chef de governo para assegurar o bom funcionamento do programa 5 chantiers (ACP, 2021).

III.4. Defesas e Críticas do contrato sino-congolês

O contrato chinês foi fonte de intensos e contraditórios debates desde que foi assinado. Para alguns membros do governo, o acordo seria um exemplo a ser seguido e tiraria o país da dependência do acidente, que por

muito tempo tem imposto regras que não permitem ao país de crescer. O contrato seria desprovido de segundas intenções constituindo assim uma cooperação onde os dois países saem ganhando (TSHILOMBO, 2007).

Já para a oposição, a empolgação da parte do governo foi considerada como um instrumento nas mãos do presidente Joseph Kabila para tentar a reeleição em 2011, por isso, a pressa em assinar o acordo sem avaliar a fundo os benefícios e as desvantagens do mesmo (Marysse S., 2008).

No outro extremo da discussão, duas preocupações principais, econômica e política, foram colocadas pelas organizações internacionais (preocupações consideradas infundadas por alguns membros do governo em exercício, que segundo eles, as ditas organizações não tinham moral suficiente para questionar os métodos chineses). A preocupação econômica, como revelou as organizações internacionais, era o medo de o país se afundar de novo no ciclo de dívida pesada e insustentável. Pois não se tratava de um dom, mas de um empréstimo que deverá ser reembolsado, não com o dinheiro, mas com a garantia da exportação das matérias primas à China. E a preocupação política era de que o fato do contrato ter muitas cláusulas que deixavam muita dúvida poderia levar a aumento da corrupção. Pois segundo os ocidentais, FMI e BM notadamente, a política da China não atribui condições de “boa governança” à ajuda garantida (BM, 2014).

Essa política de cooperação vai contra a política da comunidade internacional de doadores que associe a ajuda ou o empréstimo concedido a uma política de melhor governança, respeito de direitos humanos e uma diminuição da corrupção desenfreada que caracteriza o funcionamento do aparelho de estado na RDC. Todavia, o que constituiu o ponto principal das críticas do acordo foi a questão econômica. E isso fez com o que o contrato fosse revisado e reassinado somente em novembro 2009.

Além disso, todos os autores eles invocam a necessidade de aplicar o mesmo grau de transparência em todos os termos contratuais contratados para as atividades extração de recursos naturais, em particular modalidades IFRN (BM, 2015). Os requisitos da EITI (Iniciativa para a Transparência de Indústrias

Extrativas) testemunham as principais preocupações levantadas nesta área, que se resumem nessas palavras da Clare Short, presidente da EITI:

“Para poder lidar eficazmente com as disposições relacionadas à infraestrutura e comércio, a EITI exige que as partes interessadas tenham uma boa compreensão dos termos do contrato e acordos relevantes, das partes interessadas, dos recursos prometidos pelo Estado, do valor da contraprestação em termos de fluxos financeiros e econômicos (por exemplo, obras de infraestrutura), é necessário realizar uma revisão completa dessas transações, a fim de responder às Requisitos da EITI”. (BM, 2014. Infraestruturas Financiadas por Recursos Naturais. Pág. 25).

Além disso, outras inquietações foram apontadas. Era necessária a existência de uma estrutura financeira sólida que possa gerenciar o rendimento gerado, uma vez reembolsado, o investimento na infraestrutura; a adoção de medidas para garantir a qualidade das obras de infraestrutura e a integralidade do processo construtivo e a tomada das providências para garantir a operação e manutenção da obra após a conclusão da obra.

Em outros casos, pode acontecer que (1) os fluxos de receita começam a ser gerados muito mais tarde do que o esperado (se os atrasos de cronograma de desenvolvimento de recursos ocorrerem), (2) o montante de fluxos de receita é significativamente menor do que o esperado se, por exemplo, a produção dos minerais for menor do que o esperado, os custos de transações maiores do que o esperado, preço de venda de recursos menor do que o estimado. Desse feita, os riscos são compartilhados entre a empresa responsável pela exploração do setor mineral e o governo, porém em maior parte, o credor. Este precisará mobilizar e dispor de muitos recursos para concretizar a exploração dos minerais e construir a infraestrutura ao mesmo tempo, apesar de que só terá retorno depois que o setor mineral começar a gerar fluxos (BM, 2014).

Necessário mencionar o princípio da troca que caracteriza o programa sob o modelo IFRN como uma das críticas importantes. Não teria problema algum no que diz a respeito da troca, à condição que o valor de reembolso seja avaliado a preço justo, isto é, a preço que a RDC receberia caso exportasse a

mesma quantidade de seus recursos minerais no mercado mundial. Porém, não é exatamente isso que acontece, pois não se sabe ao certo se os hospitais ou as rodovias de fato todas essas toneladas de matérias primas exploradas no contrato (Trefon T., 2010).

S. Marysse e S. Geenen (2007) explicam mais a respeito. Os oito milhões de cobre que o Congo vai exportar para a China representam 20 anos da produção. A GECAMINES (sociedade nacional de exploração de recursos naturais) em seu pico de produção máxima costumava produzir e exportar 500 mil de toneladas por ano. Sendo assim, se o preço da tonelada for de 7000 dólares (preço atual), então teremos um valor de 56 bilhões de dólares para exportação de 8 milhões de toneladas de cobre, sem contar as 372 toneladas de ouro e as 200 toneladas de cobalto (ver Quadro 6). Mesmo descontando o custo de produção, de extração, de refino, etc. o valor continuaria alto. Portanto, é um mercado desfavorável para o Congo, que conseguiria mais se for pelo caminho da concorrência do mercado. No entanto, J. Omombo, responsável de comunicação do Gabinete de Coordenação e Monitorização do Programa Sino-Congolês (BCPSC), declarou que as reservas minerais não foram menos avaliadas, pois os estudos de viabilidades foram confirmados pelos dois lados.

Quadro 6 - Avaliação monetária da contraparte (em bilhões de dólares)

Minérios	Quantidade (em toneladas)	Valor (em bilhões de dólares)
Cobre	8.050.661	56.357
Cobalto	202.290	6.068
Ouro	372	8.853
Total		71.278

Fonte: Elaboração própria.

Outro ponto importante nas críticas foi a falta de uma cláusula no contrato que explicasse sobre a manutenção das infraestruturas construídas (Global Witness, 2011). De fato, com seu histórico de iniciar projetos de obras grandes e não ir até o final ou deixar para se deteriorar, a RDC deveria se atentar a isso. O ministro atual de Infraestruturas e Obras Públicas, Alexi Gizaro, revelou durante o programa de prestação de contas que organiza o ministério de comunicação do atual governo, a dificuldade que o FONER

(Fundo Nacional de Manutenção de Rodovia) passa em termos de manutenção das estradas e ferrovias por sempre escolher a estrada ou ferrovia prioritária que receberá as devidas condições de manutenção. Ou seja, enquanto uma é escolhida para receber manutenção, outra está se deteriorando. E quando a estrada deteriorada vai receber os devidos cuidados de reabilitação e manutenção, a primeira se deteriora, criando assim um ciclo danoso. Por isso, é necessário esclarecer como as infraestruturas serão mantidas ao longo dos anos. Essa falta de clareza sobre a manutenção pode, segundo S. Marysse e S. Geenen (2007), fazer com que as empresas locais de manutenção de estradas e ferrovias possam se submeter às fortes competições das empresas chinesas dentro do território nacional, e talvez perder o mercado caso se elas não saibam se vender.

III.5. Os “5 Chantiers” hoje

Treze anos depois da assinatura do acordo de cooperação entre Kinshasa e Pequim, o déficit de infraestruturas da RDC ainda constitui um obstáculo ao seu desenvolvimento e o setor mineral ainda saiu das suas dificuldades. Esta é a observação feita em 10 de setembro de 2021 pelo Presidente da RDC, Félix Antoine Tshisekedi (Jornal África, 2021).

Dúvidas são levantadas de vários lugares, tanto dentro do país quanto internacionalmente, sobre os lucros que a RDC obtém de seus próprios minerais. No início de setembro de 2021, um documentário do jornalista camaronês Alain Foka¹⁴, intitulado “Fim do tráfico de escravos na África”, transmitido pelo YouTube, questionava severamente as atividades das empresas chinesas na RDC. Na mesma linha de pensamento, o Dr. Denis Mukwege, Prêmio Nobel da Paz 2018, compara o comportamento dos chineses a “uma nova forma de escravidão” (P.A., 2021).

¹⁴ Jornalista da Radio França Internacional (RFI) há mais de 30 anos. Ele detém as rédeas de dois programas emblemáticos da emissora: Archives d'Afrique, o encontro da história contemporânea do continente, declinado em versões de áudio e vídeo, e o Debate africano, espaço de trocas entre africanos sobre as questões econômicas, políticas, cultural e social, onde há dez anos acolhe todos os perfis, desde o trabalhador ao chefe de Estado, passando pelo artesão e pelo banqueiro. Esteve no Brasil (Salvador/Bahia) por um documentário sobre os povos afro-brasileiros, entre vários outros documentários em diversos países, notadamente em RDC.

Um documento provisório, produzido por um consultor em nome da Iniciativa para a Transparência de Indústrias Extrativas (EITI) e tornado público no final de Setembro de 2021, descreveu o "contrato do século" ¹⁵ como "prejuízo sem precedentes na história do Congo".

Segundo o Jornal África (maio, 2022), os Estados Unidos denunciaram o contrato chinês cheio de "opacidade" e propuzeram outro modelo diferente de IFRN para o desenvolvimento do Congo via seus recursos naturais. Daleep Singh, vice-conselheiro da segurança nacional dos Estados Unidos, lamenta a situação em esses termos:

“Por muito tempo, a grande riqueza da RDC não se traduziu em uma melhor qualidade de vida para os congolese. Gerações de investidores exploraram os minerais da RDC sem nada em troca de empregos decentes, escolas, hospitais, estradas. Estamos aqui para oferecer um modelo de desenvolvimento diferenciado, que parte dos valores democráticos, da transparência e da sustentabilidade. A RDC é particularmente rica em minerais necessários para a revolução da sua própria energia. É fato que a China controla a maior parte das operações de mineração na RDC. Também é fato que muitos contratos firmados na indústria de mineração são opacos e coercitivos. Gostaríamos de dar uma escolha à RDC. Uma escolha que (1) respeite a lei congolese, (2) pague royalties, (3) recrute e treine funcionários congolese, (4) reparta os lucros com as comunidades locais e (5) dê a mais pessoas uma vida digna. Não estamos pedindo ao governo congolês que escolha entre os Estados Unidos e a China, mas acreditamos se assim posso dizer que temos um produto melhor.” (*Jornal África. Edição janeiro 2022*).

O presidente Tshisekedi exigiu aos seus ministros responsáveis pelas minas e infraestruturas, Antoinette N’Samba Kalambayi e Alexi Gizaro, um inventário¹⁶ da execução técnica e financeira dos projetos de construção assinados no mandato do seu antecessor, Joseph Kabila Kabange.

¹⁵ Era assim que alguns chamavam o contrato Chinês com a RDC (5 Chantiers).

¹⁶ Esta parte do trabalho está amplamente baseada nos relatórios dos dois atuais ministros, Antoinette N’Samba – ministério de Minas e Alexi Gizaro – ministério de Infraestruturas e Obras Públicas, que encontramos nos sites: <https://mines-rdc.cd/fr/> e <https://infrastructures.gouv.cd/>.

Em seu relatório, a ministra Antoinette N'samba deplorou a evolução dos trabalhos referentes ao acordo assinado entre a China e Congo em 2009. Para ela, a China não respeitou nem cumpriu suas promessas quanto à exploração de matérias primas para a construção de infraestrutura no país. A ministra explica que, desde a assinatura da convenção de 2009, nenhuma avaliação quantificada das realizações do lado chinês foi feita. Os dados obtidos da Sicomines, em 31 de dezembro de 2019, mostram que foram investidos 977 milhões de dólares no componente de mineração, ou seja, 35,5% do valor total prometido (3 bilhões de dólares). Entre 2015 – ano em que a mineradora entrou em produção – e agosto de 2021, a joint venture teria produzido, segundo o relatório, aproximadamente apenas 829 mil toneladas de cobre e 3.873 toneladas de cobalto.

Antoinette N'samba recomenda a reforma do regime de isenções fiscais concedidas à Sicomines e o recenseamento de todas as empresas subcontratadas e afiliadas que trabalham para a empresa, nomeadamente para verificar se cumprem a lei da subcontratação mineira que impõe o princípio da nacionalização preferencial desde março de 2018 e chama atenção ao cumprimento da legislação congoleza sobre comércio extraterritorial, pois segundo ela, as importações e exportações da joint venture Sicomines seriam realizadas sem declaração prévia às autoridades e, portanto, sem controle de volumes. Ela termina o relatório, propondo a criação de uma comissão interministerial para fazer uma auditoria precisa das contas e dos volumes exportados - dados aos quais os técnicos do Ministério de Minas não tiveram acesso - a fim de conseguir uma alteração ao acordo de colaboração.

Quanto ao componente de infraestrutura, a situação não parece diferente. O ministro de Infraestruturas e Obras Públicas, por sua vez, apresentou seu relatório de dezesseis páginas nomeado “Situação do programa sino-congolês”, em 20 de setembro de 2021. Segundo ele, apesar de algumas realizações, tais como criação de empregos, transferência de tecnologia, atração de algumas empresas chinesas para as obras de infraestruturas e algumas obras realizadas e concluídas, o resultado obtido até o momento está muito abaixo do esperado. O investimento referente à infraestrutura foi executado apenas em 27,5%. Ou seja, apenas 969 milhões de

dólares (825 milhões sem juros) foram, nesta fase, investidos pela parte chinesa dos 3 bilhões de dólares previstos para o componente de infraestrutura.

Os 825 milhões de dólares investidos foram, portanto, por enquanto, destinados a quarenta projetos divididos em diferentes setores (estradas, edifícios, abastecimento de água potável, etc.), dos quais treze ainda estão em andamento. O ministro listou muitas dificuldades que corroem ainda o andamento do programa para o componente da infraestrutura: baixo nível de planejamento dos projetos, falta de estudos de viabilidade, inadequação dos mecanismos de pagamento face às necessidades e objetivos dos projetos, etc.

Mais problemático ainda, o valor do financiamento das obras de infraestruturas foi fixado em 1,053 bilhão de dólares por decisão do conselho de administração da Sicomin (empresa sino-congolesa responsável pela execução do projeto mineiro e que se encarrega do reembolso dos investimentos nas minas e infraestruturas), ao invés dos 3 bilhões previamente acordos. Esse limite havia sido introduzido pelo conglomerado sino-congolês cuja parte chinesa tem participação majoritária devido ao lento início da mineração que provem da falta de eletricidade que dificulta os trabalhos da exploração de minerais.

Uma decisão que já não se justifica hoje, segundo o ministro, dado o salto que a produção mineira deverá experimentar com início do funcionamento da central de Busanga – concebida como “um dos elos críticos e essenciais para a concretização de todos os projetos previstos no acordo”, este projeto de hidrelétrica, assinado em 2009, peinou para decolar. A sua entrada em funcionamento, doze anos depois, deverá, segundo o ministro, permitir duplicar a produção anual de cobre e assim aumentar o valor anual do financiamento a partir de 2022.

CONCLUSÃO

Este trabalho tem como objetivo de avaliar o programa “5 chantiers” da República Democrática do Congo implementado durante o governo do Joseph Kabila (2009) sob o modelo de Infraestruturas Financiadas por Recursos Naturais (IFRN) como alternativa de se conseguir grandes financiamentos para a construção de infraestrutura, utilizando os recursos naturais como garantia de reembolso, dentro do contexto social e político-econômico do país.

Com base nas pesquisas realizadas, concluímos que, apesar das vantagens que o modelo oferece, tendo em vista que é o Estado que detém a responsabilidade de garantir uma boa concepção, supervisão e execução do componente de infraestrutura, a RDC não conseguiu beneficiar de fato do modelo. 13 anos depois da assinatura do contrato, a população ainda está sem infraestrutura de base, sem escolas ou universidades modernas como prometidas e a falta de energia elétrica e saneamento básico ainda assombra diversas partes do país.

A responsabilidade do fracasso do programa é compartilhada. Tanto os parceiros da RDC quanto o próprio país deveriam compreender com clareza os principais pontos do modelo antes de assinar o acordo, o que nos faz pensar três coisas: ou o governo congolês não possui em suas equipes pessoas com competências necessárias que dominem a operação das transações IFRN, ou elas foram demitidas, ou elas deliberadamente agem de má fé, sem responsabilidade para com a população. Importante lembrar como dissemos anteriormente, o modelo IFRN, desenvolvido pela China em Angola pela primeira vez, ainda está em fase de testes e continua sendo muito pouco conhecido do grande público. Assim, os países interessados nesse modelo devem primeiro adquirir conhecimento aprofundado antes de sua aplicação.

Dessa feita, era de se esperar que isso acontecesse por diversas razões. Primeiramente, o modelo IFRN foi implementado no Congo de forma precipitada. Fazia apenas três anos que o primeiro caso do IFRN tinha acabado de acontecer em Angola, portanto, diferente de outros modelos devidamente testados e aprovados, com literatura suficiente e casos concretos de sucesso, este não tinha nenhum ainda reconhecido. Então, me parece

necessário que era importante um estudo aprofundado do dito modelo da parte do governo antes de se lançar.

Em segundo lugar, o fracasso do programa demonstra a fragilidade das instituições nacionais, especificamente da justiça. Aparentemente, em RDC, o universo da justiça está em crise generalizada, por isso praticamente todos os programas de desenvolvimento do país não conhecem o sucesso. Relatórios de organizações anticorrupção nacionais e internacionais colocam a RDC entre os países onde a corrupção é muita alta. O saque dos cofres públicos é um esporte nacional, assim, os contratos mineiros são assinados em condições opacas e o Estado é espoliado pelos responsáveis que deveriam garantir a sua proteção. É impossível nestas condições que um programa de desenvolvimento socioeconômico possa entregar resultados satisfatórios.

E, finalmente, o contexto político do país. A dependência do Congo da ajuda externa é um grande freio ao desenvolvimento socioeconômico do país. Bilhões de dólares foram oferecidos à RDC desde a sua independência, mas isso não conseguiu gerar efeitos positivos duradouros em termos de desenvolvimento, principalmente por causa do contexto político caracterizado pela corrupção generalizado e a inconsciência da elite política. O ambicioso programa de desenvolvimento gerou muitas expectativas da parte da população. Mas, ela agora o vê como um slogan político e não como um programa de desenvolvimento.

Importante mencionar aqui um artigo do Freddy Mulongo nomeado “RDC: A República de Slogan” (2019), onde ele relata praticamente todos os grandes projetos já anunciados no país desde os anos 70, mas que não chegaram a pleno sucesso. Muitas vezes, esses programas de cunho político surgem e nunca são concretizados. São vários projetos sem sucesso desde os anos do presidente Mobutu até o atual governo. A título de exemplo, o atual presidente criou o programa “100 dias” em que prometia, entre outras promessas, a gratuidade de ensino de base, porém, sem sucesso até hoje.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACGT – ANGÊNCIA CONGOLESA DE GRANDES OBRAS. **Joseph Kabila à l'oeuvre sur les chantiers de la reconstruction**. Disponível em: <https://www.acgt.cd/images/documents/magazines/M001.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

AMCOW Country Status Overview. (2011). **Water supply and sanitation in the Democratic Republic of Congo**. Disponível em: www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/CSO-DRC-En.pdf. Acesso em: 5 mai. 2022.

ASCHAUER, DAVID ALAN. "Why is infrastructure." *Industry Week* (1990): 21-50. Disponível em: <https://5y1.org/download/1ba42f63010a647a27689e6bc966c378.pdf> >. Acesso em: 5 mar. 2022.

BAD – BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO. (2022). **Perspectives économiques en République Démocratique du Congo**. Disponível em: <https://www.afdb.org/fr/pays-afrique-centrale-republique-democratique-du-congo/perspectives-economiques-en-republique-democratique-du-congo>. Acesso em: 22 abr. 2022

BANCO CENTRAL DO CONGO – BCC. **Relatórios anuais do BCC (2006 – 2020)**. Disponível em: <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels>. Acesso em: 25 set. 2022.

BANCO MUNDIAL. (2010). **Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allègement de la dette de 12,3 milliards de dollars EU en faveur de la République démocratique du Congo**. Disponível em: <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2010/07/01/imf-and-world-bank-announce-us123-billion-in-debt-relief-for-the-democratic-republic-of-the-congo>. Acesso em: 30 out. 2022.

BANCO MUNDIAL. INGER ANDERSEN. (2013). **Tout commence par une route**. Disponível em: <https://www.banquemondiale.org/fr/news/opinion/2013/11/12/It-all-starts-with-a-road>. Acesso em: 22 out. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Internacional debt statistics. (2020)**. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/583471570108307825/pdf/International-Debt-Statistics-2020.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2022.

BBC NEWS, ÁFRICA. **DR Congo to get billions in debt relief from the IMF (2010)**. Disponível em: www.bbc.com/news/10484495. Acesso em 26 dez. 2022.

BRASIL. BBC NEWS. (2014). **Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms. Acesso em: 27 out. 2022.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. **Polity5 Annual Time Series 1946–2018**. Disponível em: www.systemicpeace.org/inscrdata.html. Acesso em: 17 set. 2022

EHRlich, I., GALLAIS-HAMONNO, G, LIU, Z. ET LUTTER, R. (1994). **Productivity Growth and Firm Ownership: An Empirical Investigation**, *Journal of Political Economy*, **102**, 1006-1038. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/ucpjpolec/v_3a102_3ay_3a1994_3ai_3a5_3ap_3a1006-38.htm. Acesso em: 27 dez. 2022.

FABIANO MEZADRE POMPERMAYER e EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2016). **Concessões no setor de infraestrutura: propostas para um novo modelo de financiamento e compartilhamento de riscos**. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td_2177-novo-modelo-de-financiamento.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2022.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (2022). GUILLAUME NOLIN, AMINATA TOURE E SOLO ZERBO. **Democratic Republic of the Congo's Growth Among Highest in Region Amid Significant Challenges**. Disponível em: <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/07/19/cf-drc-growth-among-highest-in-region-amid-significant-challenges>. Acesso em: 15 ago. 2022.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **COMMUNIQUÉ DE PRESSE N° 22/144. Les services du FMI achèvent leur mission de revue du programme et de la consultation au titre de l'Article IV avec la République Démocratique du Congo**. Disponível em: <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/05/09/pr22144-imf-staff-completes-2022-article-iv-program-review-mission-to-democratic-republic-of-congo#:~:text=L'accord%20au%20titre%20de,de%20presse%20n%C2%B0%2021>. Acesso em: 19 out. 2022.

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Country focus – COD (2022)**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Countries/COD>. Acesso em 23 abr. 2022.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Sources of Growth in the Democratic Republic of the Congo: A Cointegration Approach**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04114.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.

FOSTER, VIVEN & SR. DANIEL (2011). **The Democratic Republic of Congo's Infrastructure: A Continental Perspective**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228304326_The_Democratic_Republic_of_Congo's_Infrastructure_A_Continental_Perspective. Acesso em: 26 abr. 2022.

FOSTER, VIVIEN; BRICENO-GARMENDIA, CECILIA. (2010). **Africa's Infrastructure: A Time for Transformation**. *Africa Development Forum*. World Bank. © World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2692>. Acesso em: 10 dez. 2022.

HAVARD HALLAND & JOHN BEARDSWORTH & BRYAN LAND & JAMES SCHMIDT. The World Bank Group, number 18554 (2014). **Ressource Financiée Infrastructure : A Discussion on a New Form of infrastructure Financing**. Disponível em : [Resource Financed Infrastructure : A Discussion on a New Form of Infrastructure Financing \[Infrastructures financées par des ressources naturelles : Examen d'un nouveau mode de financement des infr. World Bank Publications - Books\]](https://www.worldbank.org/publications/books/Resource-Financed-Infrastructure-A-Discussion-on-a-New-Form-of-Infrastructure-Financing),. Acesso em: 10 mar. 2022.

JEAN-BOSCO LANGE MUZALIWA, MARTHE MUGISHO. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, IJAFAME, 2022, ff10.5281/zenodo.6379523ff. fhal-03633252f. **Participation de la République démocratique du Congo au commerce international, analyse des statistiques imports exports de 2016 à 2020..** Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03633252/document>. Acesso 15 nov. 2022.

JONAS KIBALA KUMA. (2020). fhal-02909695f. **Pauvreté et chômage en République Démocratique du Congo : état des lieux, analyses et perspectives**. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02909695/document>. Acesso em: 18 jul. 2022.

K KAISER ET S WOLTERS. **Fragile states, elites, and rents in the Democratic Republic of Congo (DRC)**, in D North et al, (eds.), *In the shadow of violence: politics, economics, and the problems of development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=SLMgAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA70&dq=K+KAISER+ET+S+WOLTERS&ots=_VeEjZdrqb&sig=pUYPkBDmWuyXS6JWrLQr9vGFP1A#v=onepage

[&q=K%20KAISER%20ET%20S%20WOLTERS&f=false](#). Acesso em 18 out. 2022.

KAMBA-KIBATSHI MARCEL. The Central European Journal of Social Sciences and Humanities. **Impact du commerce international sur le développement économique de la République Démocratique du Congo**. Disponível em: <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-169c5c25-cc45-44a1-b8f4-c6d4d735bd27>. Acesso em: 12 nov. 2022.

KETO NSINGANI, Junior. (2020). **Financement des infrastructures publiques** : Partenariats publics-privés (PPP) versus Infrastructures financées par les ressources(IFR). 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração – Universidade de Sherbrooke, Sherbrooke, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341271593_Departement_de_management. Acesso em 05 jun. 2022.

KOBUNDA, CHRISTIAN & MONTE, EDSON ZAMBON & MOREIRA, RICARDO. (2021). **Os determinantes da inflação na República democrática do Congo: um estudo econométrico (2005-2015)**. Revista de Economia. 42. 116. 10.5380/re.v42i77.69673. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350717188_Os_determinantes_da_inflacao_na_Republica_democratica_do_Congo_um_estudo_econometrico_2005-2015/citation/download. Acesso em: 6 set. 2022.

LANGE MUZALIWA, J.-B., & NEEMA MUGISHO, M. (2022). **Participation de la République démocratique du Congo au commerce international, analyse des statistiques imports exports de 2016 à 2020**. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 3(2-2), 250- 263. Disponível em : <https://doi.org/10.5281/zenodo.6379523>. Acesso em: 10 nov. 2022.

LONZO LUBU, GASTONFILS AND AVOM, DESIRÉ. (2017). **No linear effects of spending on economic growth in DR Congo**. Disponível em: https://mpr.ub.uni-muenchen.de/60716/1/MPRA_paper_60716.pdf. Acesso em: 6 dez. 2022.

MARYSSE, S., GEENEN, S. (2008). **Les contrats Chinois en RDC : L'impérialisme rouge en marche ?**. L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008, Paris, L'Harmattan, pp. 287-313. Disponível em: <https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2143/files/Publications/Annuaire/2007-2008/14-Marysse-Geenen.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MARYSSE, S.,GEENEN, S. **Win-win or unequal exchange: The case of the Sino-Congolese cooperation agreements**. Journal of Modern African Studies, September 2009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/231965895_Win-win_or_unequal_exchange_The_case_of_the_Sino-Congolese_cooperation_agreements. Acesso em 18 dez. 2022.

MILAN RIVIE, ROBIN DELOBEL ET ANAÏS CARTON. CADTM. (2021). **Généalogie de la dette en République démocratique du Congo**. Disponível em: https://www.entraide.be/IMG/pdf/02_-_dette_rdc_genealogie.pdf. Acesso em: 08 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DAS FINANÇAS E DA SOBERANIA INDUSTRIAL E NUMÉRICO, FRANÇA. **Situação econômica da República Democrática do Congo em 2021 – Perspectivas 2022**. Disponível em: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CD/l-economie-de-la-rd-congo>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MOREAU JEAN-LOUIS. **De la décolonisation à la zairianisation. Le sort des capitaux belges au Congo. Le sort des capitaux belges au Congo**. Les cahiers Irice, 2010/2 (n°6), p. 61-77. DOI : 10.3917/lci.006.0061. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-irice-2010-2-page-61.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Economic Commission for Africa. Profil de pays République démocratique du Congo, 2017**. Disponível em: <https://repository.uneca.org/handle/10855/24368>. Acesso em 23 set. 2022.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO – RDC. (2022). **Le taux de chômage parmi les jeunes de 15 à 24 ans a évolué de 15,85% en 2017 à 19% en 2020 (rapport)**, *ZoomEco*. Disponível em: <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-le-taux-de-chomage-parmi-les-jeunes-de-15-a-24-ans-a-evolue-de-1585-en-2017-a-19-en-2020-rapport/>. Acesso em: 6 out. 2022.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. DESKECO. (2018). **24 des 26 provinces contiennent du pétrole, selon le ministre des hydrocarbures**. Disponível em: <https://deskeco.com/rdc-24-des-26-provinces-contiennent-du-petrole-selon-le-ministre-des-hydrocarbures>. Acesso em: 15 set. 2022.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **RDC-Chine : après le volet minier, la partie infrastructures du contrat du siècle épinglée**. Jeune Afrique. (2021).” Disponível em: <https://www.jeuneafrique.com/1263529/economie/rdc-chine-apres-le-volet-minier-la-partie-infrastructures-du-contrat-du-siecle-epinglee/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **RDC-Chine : la ministre des Mines estime que le « contrat du siècle » doit être revu de fond en comble**. Jeune Afrique. (2021).” Disponível em:

<https://www.jeuneafrique.com/1247562/economie/rdc-chine-la-ministre-des-mines-estime-que-le-contrat-du-siecle-af-doit-etre-revu-de-fond-en-comble/>.

Acesso em: 15 dez. 2022.

SA MATTI. **The Democratic Republic of Congo: corruption, patronage and competitive authoritarianism in the DRC.** *Africa Today*, 56:4, Été 2010, 42–61. Disponível em:

<https://go.gale.com/ps/i.do?p=AONE&u=googlescholar&id=GALE|A231714087&v=2.1&it=r&sid=AONE&asid=257c6083>. Acesso em: 19 out. 2022.

THE SENTRY. **Country briefs: Democratic Republic of Congo, Republic of the Congo: a cointegration approach, Document de travail 2015.** Disponível em: https://thesentry.org/wpcontent/uploads/2015/07/19103553/Country-Brief_DRC.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFANCIA. **Democratic Republic of Congo, Water, sanitation and hygiene, education.** Disponível em: <https://www.unicef.org/drcongo/en/what-we-do>. Acesso em: 26 abr. 2022.

YAV & ASSOCIATES. **L'état de droit en republique democratique du congo: du pur slogan au droit avec « D » majuscule et contribution a sa realisation.** Disponível em: <https://www.legavox.fr/blog/yav-associates/etat-droit-republique-democratique-congo-32942.htm>. Acesso em: 23 out. 2022.

YEBOUA, KOUASSI & CILLIERS, JAKKIE & KWASI, STELLAH. (2021).

Réveiller le géant endormi Trajectoires de développement de la République démocratique du Congo à l'horizon 2050.

10.13140/RG.2.2.15056.64009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/351351496_Reveiller_le_geant_endormi_Trajectoires_de_developpement_de_la_Republique_democratique_du_Congo_a_l%27horizon_2050. Acesso em: 02 mai. 2022.