

Universidades Lusíada

Brito, José M. Brandão de

Portugal e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento

<http://hdl.handle.net/11067/7458>

<https://doi.org/10.34628/K9D7-QA96>

Metadados

Data de Publicação

2023

Resumo

Os objectivos deste artigo são o de dar a conhecer à comunidade académica e empresarial a existência do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento: o trajecto que conduziu à sua criação e quais foram os catalisadores da ideia de criar um banco de desenvolvimento para apoiar os países da Europa Central e Oriental a fazer a sua transição para um sistema democrático assente numa economia de mercado. Completamente, procurou-se esclarecer a multiplicidade de processos de trabalho do Banco, a...

The objectives of this article are to make the academic and business communities aware of the existence of the European Bank for the Reconstruction and Development: the path that led to its creation and what were the elements that catalyzed the idea of creating a development bank to support European Central and Eastern countries to a transition towards a democratic system based on market economy. In addition, we sought to clarify the Bank's multiplicity of work processes, its growing attractiveness...

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

BERD - História, Bancos de desenvolvimento

Tipo

article

Revisão de Pares

yes

Coleções

[ULL-FCEE] LEE, n. 35 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-30T01:05:01Z com informação proveniente do Repositório

PORTUGAL E O BANCO EUROPEU PARA A RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO *

PORTUGAL AND THE EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

José M. Brandão de Brito

Professor Catedrático Jubilado do ESEG (Instituto Superior de Economia e Gestão)

Ex-Administrador do BERD

brandaobritojm@gmail.com

Orcid: 0000-0003-0555-753X

DOI: <https://doi.org/10.34628/K9D7-QA96>

Data de submissão / Submission date: 23/02/2024

Data de aprovação / Acceptance date: 22/03/2024

Este texto é tributário de vários outros, escritos entre 2017 e 2023, que o autor enquanto administrador do BERD foi produzindo e publicando, fundamentalmente, com vista à divulgação do Banco no nosso País.

Resumo: Os objectivos deste artigo são o de dar a conhecer à comunidade académica e empresarial a existência do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento: o trajecto que conduziu à sua criação e quais foram os catalisadores da ideia de criar um banco de desenvolvimento para apoiar os países da Europa Central e Oriental a fazer a sua transição para um sistema democrático assente numa economia de mercado. Completamente, procurou-se esclarecer a multiplicidade de processos de trabalho do Banco, a sua crescente atractividade, que levou ao constante crescimento dos montantes investidos e ao alargamento do número de accionistas. Em suma, o desenvolvimento consistente e sustentável de todas as áreas em que o BERD actua. Por fim, pretendeu-se deixar uma palavra de desafio aos nossos empresários, e a outros agentes económicos privados e públicos, para aproveitarem as possibilidades que o BERD lhes pode proporcionar no que se refere ao alargamento dos seus negócios em mercados inexplorados e que além de cobrirem os acima referidos, abrangem os da orla mediterrânica, incluindo a Turquia e o Egipto, e quase todos os países que fazem a fronteira a sul da actual Federação Russa.

Palavras-chave: Banco de desenvolvimento; BERD, Europa; Novas geografias; Economia de mercado.

Abstract: The objectives of this article are to make the academic and business communities aware of the existence of the European Bank for the Reconstruction and Development: the path that led to its creation and what were the elements that catalyzed the idea of creating a development bank to support European Central and Eastern countries to a transition towards a democratic system based on market economy. In addition, we sought to clarify the Bank's multiplicity of work processes, its growing attractiveness which led to the constant growth of the amounts invested and the extraordinary increase in the number of shareholders. In short, trying to explain the sustainable development of all the areas in which the EBRD acts. Finally, we intend to leave a word of challenge to our business community and other private and public economic agents, to take advantage of the possibilities that the EBRD can provide them with regard to expanding their businesses in unexplored markets and, that not only cover those previously mentioned, but also the countries on the Mediterranean coast, including Turkey and Egypt, and almost all the countries that form the southern border of the current Russian Federation.

Keywords: Development bank; EBRD; Europe; New geographies; Market.

Logo após a queda do Muro de Berlim e o colapso da URSS, o Mundo Ocidental e a Comunidade Europeia ficaram perante um enorme desafio: o de acolher e recuperar um grande conjunto de países há quase meio século tutelados pelo regime soviético com as suas economias planificadas e as suas sociedades autocráticas rigidamente organizadas pelos partidos comunistas nacionais.

É neste contexto que vai aparecer o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD, ou EBRD na sigla inglesa), para apoiar a transição desses países para um modelo de democracia liberal, onde prevalecessem as leis económicas do mercado e integrado na comunidade global.

No Conselho Europeu extraordinário de Estrasburgo realizado logo após a queda do Muro, em 9 de Dezembro de 1989, o Presidente François Mitterrand apresentou uma proposta de criação de uma nova instituição europeia, um verdadeiro banco de desenvolvimento, distinto em termos de organização e forma de actuar do já então existente BEI (Banco Europeu de Investimento), que apoiasse especificamente a integração dos países da Europa Central e Oriental na economia global e europeia ocidental. A proposta foi aprovada por unanimidade dos 12 que constituíam a Comunidade Europeia.

Havia a consciência, por parte da CEE, da urgência de propiciar um rápido acolhimento aos países recém-libertados da tutela soviética e, simultaneamente, tentar controlar os tempos, que se adivinhavam difíceis, do pós-Guerra Fria. Assim sendo, a Comissão em poucos dias, assumindo a sugestão de Mitterrand, convidou Jacques Attali para liderar um grupo de especialistas encarregado de dar corpo à decisão do Conselho de Estrasburgo.

A proposta de Attali, prontamente aceite, contida num relatório que acabou por ficar com o seu nome, foi a de se criar uma instituição financeira internacional, uma verdadeira multilateral, um pouco à semelhança do Banco Mundial. A novidade e a diferença para a proposta original do Presidente francês foi a inclusão de outros países europeus e não europeus desde que pertencentes ao Fundo Monetário Internacional, designadamente, a Suíça, Chipre, EUA, Canadá, México, Japão, Austrália, Nova Zelândia, a própria Comissão Europeia e o BEI, além de mais oito países, desde logo, potenciais recipientes de posterior apoio do futuro Banco: Polónia, Checoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Roménia, Bulgária, URSS e Jugoslávia.

Fundado em Abril de 1991, com sede na *City* de Londres, o seu primeiro presidente foi Jacques Attali que, nestes primeiros tempos, se viu perante a alternativa do Banco optar entre dois caminhos significativamente diferentes e que

refletiam a forma diferenciada como europeus, americanos e australianos encaixavam o papel da nova instituição.

Toda a Europa estava a atravessar momentos históricos de mudanças internas. Depois de (quase) completar a sua integração económica e financeira, estava-se nos primórdios de um processo que veio a ser uma fracassada integração política: porque o Reino Unido a rejeitava de forma absoluta e neste caso não havia solução de *opting-out* que pudesse valer a qualquer das partes, depois porque, mais tarde, em referendos convocados para o efeito a França e a Holanda, dois países fundadores, rejeitaram em referendos nacionais a chamada “*Constituição Europeia*”.

Estava afastada por muitos anos uma luta que vinha desde o século XIX, reforçada no pós II Guerra Mundial pelo apelo de Winston Churchill, feito em 1946, em favor da constituição dos Estados Unidos da Europa e cinzelada pela opinião dos Pais Fundadores e de muitos europeus de que, finalmente, se pudessem dar o decisivo passo para a concretização da aventura europeia: a integração política em democracia.

Perante esta situação, os europeus não podiam falhar o desafio que a queda da URSS propiciava: uma série de países libertados da tutela soviética que reclamavam, em uníssono, a protecção e o acolhimento no seio da União Europeia. De repente tornou-se urgente ouvi-los e atendê-los. Foi perante esta urgência que surgiram os dois caminhos acima referidos:

- numa primeira proposta, mais ambiciosa, enfatizava-se o facto de as circunstâncias propiciarem uma oportunidade única de contribuir para uma Europa unificada, que até podia incluir a URSS, onde os valores comuns das diferentes partes do Continente podiam ser partilhados e fortalecidos. Prosseguido este caminho, uma das vantagens seria a de constituir um mercado alargado que dotaria a região de capacidade para interessar e envolver as duas maiores potências globais da época, os EUA e o Japão, cujo centro poderia ser um grande banco europeu de desenvolvimento, com vocação para investir em diversos tipos de iniciativas/projectos que trariam benefícios quer para o oriente quer para o ocidente;
- numa segunda, mais ortodoxa e cautelosa, partia-se do pressuposto de que a situação do fim da Guerra Fria não era ainda propícia a grandes ambições e não se deveria ir muito além das ideias basilares da economia de mercado, do primado da lei e do apoio à constituição de democracias pluralistas, numa região onde todas estas características estiveram ausentes durante dezenas de anos e a esmagadora maioria das populações cresceram e se formaram sob a as leis económicas e sociais de raiz comunista: um banco internacional ou multilateral, como alguns preferiam designá-lo, constituiria o mecanismo necessário para se poder fazer face aos desafios com que a Europa e o Mundo se defrontavam.

As discussões sobre qual o melhor caminho a seguir foram curtas. Em poucos meses as principais decisões sobre como configurar o BERD estavam tomadas e ficaram estabelecidas no documento matricial do Banco, o *AEB - Agreement Establishing the EBRD*, assinado por todas as partes em 29 de Maio de 1990.

De certa forma, a estratégia que fez vencimento, com algumas nuances, foi a mais conservadora. E como o tempo urgia, também num prazo curto, foram escolhidos os primeiros oito países beneficiários do apoio do Banco: Bulgária, República Federativa da Checoslováquia, a Federação das Repúblicas Socialistas da Jugoslávia, a República Democrática Alemã, que seria absorvida por uma Alemanha unificada antes da própria inauguração do BERD em 1991. Como é sabido, nos anos seguintes foi necessário introduzir alguns outros ajustamentos que alteraram o âmbito dos propósitos iniciais: a divisão da Checoslováquia em duas repúblicas, a fragmentação da União Soviética e a trágica e violenta ruptura da Jugoslávia.

* * *

Gradualmente o Banco foi fazendo o seu caminho, transformando-se numa respeitável instituição financeira multilateral, em cujo Conselho de Administração se sentam, ou estão representados 69 países provenientes dos cinco continentes e duas, já referidas, instituições: a União Europeia e o Banco Europeu de Investimento. Esta estrutura accionista, cujo equilíbrio ainda hoje vigora, divide-se em dois grandes grupos: aqueles que são os chamados países de operações e os que são simplesmente accionistas. Esta base accionista, incluindo os países de operações, não tem parado de se expandir: em termos práticos essa expansão foi sempre determinada pela ideia de que a experiência do Banco poderia ser útil em países de outras geografias levando assim a sua intervenção muito para lá dos propósitos iniciais. Neste quadro deve referir-se a ocorrência de três grandes vagas de expansão e crescimento após a constituição.

Uma primeira, realizada entre 16 de Abril de 1991 e 31 de Dezembro de 1992, envolvendo um membro – a Nova Zelândia – a que se somaram 17 países simultaneamente membros accionistas e recipientes: Albânia, Estónia, Letónia, Lituânia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, República da Quirguízia, Moldova, Federação Russa (em substituição da URSS), Eslovénia (a Federação Jugoslava deixou de ser membro), Tajiquistão, Ucrânia e Uzbequistão. Nesta altura o número de membros do BERD ascendia a 57.

A segunda vaga, entre 1 de Janeiro de 1993 e 31 de Dezembro da 1995, que deu cobertura a uma série de ajustamentos entre países passou a incluir os seguintes membros: Croácia, Macedónia do Norte (ambas devido ao desmembramento da Jugoslávia), República Checa e República Eslovaca (que substituíram a Checoslováquia). No fim de 1995 o total de membros atingiu os 59 e o número de países de operações ascendeu a 25.

Finalmente, a terceira vaga de expansão trouxe para o Banco mais 12 países: Bósnia Herzegovina, Mongólia, Jugoslávia, Montenegro, Tunísia, Jordânia, Kosovo, China (durante as comemorações do 25º aniversário, a China tornou-se o 67º membro), Líbano, Índia, San Marino e Líbia.

Assim ficou completamente coberta a margem sul do Mediterrâneo a que se juntaram mais alguns países balcânicos e as duas superpotências asiáticas, China e Índia (esta última, tal como San Marino, havia de integrar a *constituency* até há poucos meses liderada por Portugal no quadro de uma rotação periódica entre o nosso País e a Grécia).

Em 2022 e 2023, nos concelhos de governadores realizados no contexto das Assembleias Anuais do Banco, respectivamente em Marraquexe e Samarcanda, ficou aberto o caminho para a expansão, lenta e incremental, para a África Sub-sariana. A invasão da Ucrânia pela Rússia recomendou que prudentemente, face à imprevisibilidade e volatilidade dos tempos, se aguardasse por melhor oportunidade para se proceder a essa que seria a quarta vaga de expansão do BERD.

Se este regular movimento de expansão das actividades do Banco veio demonstrar a sua competência e dinamismo, também, por outro lado veio obrigar a mais uma série de ajustamentos estratégicos, fundados no facto de ter sido dada prioridade ao apoio à Ucrânia vítima da invasão pela Federação Russa. Por outro lado, se o mandato do Banco se manteve fiel à visão dos seus fundadores, o conceito de economia de mercado sustentável tem vindo a ser aperfeiçoado ao longo das últimas décadas e incorpora, agora, múltiplas dimensões como a competitividade, o nível de integração regional e internacional, a resiliência económica e financeira, a sustentabilidade ambiental, a robustez do tecido e do governo empresarial privado e os níveis de inclusão social.

Mas, ainda em termos estratégicos, no que respeita às questões essenciais, elas não se desviaram das razões essenciais para que o Banco foi criado: como se pode constatar, apesar da base accionista do Banco, incluindo os países de operações, se ter expandido significativamente desde a sua fundação, sempre foi entendido que a experiência da instituição podia ser útil a outras economias em vias de desenvolvimento, como foi o caso de vários países do Norte de África da orla mediterrânica.

Em qualquer caso, “a condução das prioridades da instituição é regida por valores marcadamente ocidentais, num equilíbrio entre os eixos europeu e anglo-saxónico, uma vez que tanto os países da UE como os países do Grupo dos 7 (G7) conseguem formar maiorias dentro dos órgãos de governação do Banco, facto que lhes confere uma capacidade de influência expressiva”.¹ Assinalem-se dois aspectos da maior importância e que ilustram bem a forma competente e dinâmica como o Banco tem pautado a sua actuação: primeiro, a obtenção dos

¹ José Maria Brandão de Brito e Luís Pereira, “Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento”, in Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha (Coord.), *Dicionário Portugal Multilateral*, Vol.1, Edições Almedina, Coimbra, 2021, pp.100 e 101.

mais altos valores de rating de crédito atribuídos pelas maiores agências – AAA; segundo, todos os outros países membros, incluindo os parceiros do G20 e os países de operações, detêm no seu conjunto cerca de 15% do capital estatutário, num total que ascende a 30 mil milhões de euros. Em resumo: a UE detém 63% do capital (Portugal 0,42%), os EUA 10%, o Japão 9%, os restantes países do G7, 8% cada, os Países de operações (excluindo os da UE) 8% e os Outros 11%.²

Por tudo o que se deixa escrito, o BERD é uma instituição global e plural, um dos grandes bastiões do multilateralismo, mas europeu na sua origem e um importante parceiro da União Europeia no contínuo apoio ao desenvolvimento das quase quatro dezenas de países de operações, onde investe anualmente mais de 12 mil milhões de euros, prioritariamente nos sectores privados (cerca de 75%) dos países em que opera (de Marrocos à Mongólia). Desde 1991, o BERD investiu aproximadamente 200 mil milhões de euros em cerca de 6.000 projectos, em áreas tão diversas como infraestruturas (29%), energias limpas e recursos naturais (24%), sector financeiro (22%), actividades industriais, comerciais e outras (25%). Sintetizando, os sectores privilegiados pelo Banco são os seguintes: mobilidade/transportes, infraestruturas ambientais com base local ou regional, imobiliário e turismo, instituições financeiras, exploração de recursos naturais, tecnologias de informação e de comunicação, indústria transformadora, agroindústria e serviços, produção e distribuição de energia.

Tudo isto feito num quadro de regras claras e transparentes que ajudam os investidores a escolher os projectos em que o Banco pode intervir. Assim, os projectos que o Banco pode ou não financiar, podem, esquematicamente, dividir-se em dois grandes grupos, sendo certo que alguns estão numa fronteira tão porosa que são necessárias laboriosos escrutínios e complexas negociações para que possam, finalmente, ser aprovados pelo Conselho de Administração.

Teremos, então, como projectos que podem ser financiados, aqueles que se localizam nos países de operações (com alguma flexibilidade); os que se enquadram nos objectivos do Banco; os que cumpram os padrões adoptados de integridade e operacionalidade; os que beneficiem a economia local; os que satisfaçam os padrões ambientais quer do Banco quer do país hospedeiro.

E os que não podem, em caso algum, ser financiados pelo Banco: projectos ligados à produção de armamento e, em geral, relacionados com as indústrias de defesa; indústria do tabaco, indústrias que envolvam substâncias banidas pela lei internacional; projectos que contribuam para o aquecimento global; produção de energia nuclear.

Os maiores recipientes de apoio têm sido, com pequenas variações, (depois da suspensão da Federação Russa em 2014), a Turquia, o Egipto, a Grécia, a Polónia e a Ucrânia, todos com investimentos que variam num intervalo entre 500 e 1.000 milhões de euros anuais.

² Cf. *Idem*.

Em relação a Portugal, por desconhecimento, por deficit de iniciativa ou desinteresse do nosso sector privado, ficou-se aquém do que seria de esperar. Desde o início de actividade em 1991, o BERD apoiou investimentos portugueses nos seus países de operações em quase 2 mil milhões de euros, tendo financiado aproximadamente 75% desses investimentos.

* * *

Genericamente, o BERD faz uma abordagem multidimensional dos problemas e neste campo podem ser referidas quatro grandes áreas:

1. Financiamento comercial:
 - . financiamento directo de dívida e capitais próprios;
 - . financiamento indirecto através empréstimos (sobretudo) às PME's;
 - . mobilização de financiamentos externos;
2. Concessão de co-financiamento:
 - . aplicável a investimentos eligíveis seleccionados com vista ao desenvolvimento dos mercados;
3. Política de diálogo/diálogo político:
 - . Trabalhando com os governos no melhoramento das legislações e regulamentações nacionais e apoiando as melhorias no ambiente económico e dos negócios;
4. Assistência técnica:
 - . apoio à eficiente utilização dos recursos;
 - . avaliação da vulnerabilidade climática;
 - . apoio à competência das instituições financeiras locais;
 - . apoio à preparação de projectos a ser submetidos ao Banco.

Em resumo, o apoio concedido ao desenvolvimento dos seus países de operações e à respectiva melhoria de políticas traduz-se em financiamento, tomadas de posição no capital das empresas, prestação de consultoria técnica e diálogo permanente com governos e organizações governamentais e não governamentais.

Visto de outra perspectiva, o BERD trabalha directamente com os próprios investidores, posição que poderá ser aproveitada, por exemplo, por empresas portuguesas. E faz esse trabalho de várias formas:

- . organizando financiamentos sindicados como credor acreditado;
- . liderando o mercado, a longo prazo, através do fornecimento de produtos inovadores;
- . apoiando a constituição de capitais próprios, matéria na qual possui uma experiência de mais de 30 anos;
- . cooperando com outros investidores, apoiando a constituição de capital próprio estratégico;

- . utilizando fundos de doadores para complementar alguns projectos seleccionados;
- . apoiando melhoramentos nos quadros legais e regulamentares dos países para facilitar a actividade dos investidores privados.

* * *

Uma última referência para salientar o interesse da presença de Portugal no BERD e como essa presença pode abrir boas oportunidades de negócio para os nossos sectores de actividade privados.

Desde logo, a participação portuguesa, apesar de muito minoritária, traduz-se na influência para atingir objectivos nacionais sobretudo através de alguns mecanismos que a seguir se enumeram:

- participação de capital, que se traduz em poder de voto, a capacidade mais directa de influência. Portugal, com 0,42% do capital, é um dos 23 países (46 se forem considerados os administradores suplentes), representados no Conselho de Administração. Esta capacidade pode ser ampliada quando Portugal integra ou preside a um dos comités preparatórios onde o seu poder de voto ascende a 12,5%. Neste contexto o nosso País tem-se salientado, ao longo dos anos, na capacidade para criação de consensos originando a acumulação de um capital de confiança muitas vezes referido;
- doações de fundos para cooperação técnica;
- destacamentos e promoção de quadros nacionais;
- coordenação institucional com agências nacionais, ministérios competentes e a comunidade empresarial através da realização de seminários para a divulgação do que o Banco pode proporcionar, em termos de oportunidades de negócio junto de empresas, associações empresariais e sectoriais que aprofundam o trabalho de identificação de cadeias de valor e empresas já activas na região de operações.³

Fazendo um balanço da participação de Portugal no BERD, é forçoso referir que se ficou longe de atingir o potencial que os países de operações podem proporcionar. Mas, nunca é tarde para recuperar algum tempo perdido e as oportunidades desaproveitadas: existe uma parte do Mundo onde, apesar de tudo, o sector empresarial português poderia estar presente como muitos outros países da Europa Ocidental e Central. O Banco, os portugueses e outros quadros que nele trabalham têm-se esforçado para abrir as portas que dão acesso a esse mundo desconhecido e cheio de desafios; o seu esforço e boa vontade mantêm-se.

³ *Ibidem.*

Bibliografia

- Andrew Kilpatrick, *After the Berlin Wall - A History of the EBRD*, Central European University Press, Budapest - New York, 2020, Vol. I.
- "Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development", in *Basic Documents of the EBRD*, EBRD, London, (Versão de 2023).
- José Maria Brandão de Brito e Paulo Sousa, "BERD: apoiar a internacionalização das empresas portuguesas", *Jornal de Negócios*, 13 de Novembro de 2019
- José Brandão de Brito, "Working with the European Bank for Reconstruction and Development", Seminário em Lisboa e Porto em co-organização com AICEP, 2019 e 2020.
- José Maria Brandão de Brito e Luís Pereira, "Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento", in Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha (Coord.), *Dicionário Portugal Multilateral*, Vol.1, Edições Almedina, Coimbra, 2021, pp.100 e 101.