

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

WESLEY ANTONIO MIGUEL

**AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO COMO POLÍTICA
PÚBLICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO**

São Bernardo do Campo, SP

2021

WESLEY ANTONIO MIGUEL

**AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO COMO POLÍTICA
PÚBLICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Universidade Federal
do ABC como requisito final para
obtenção do título de Bacharel em
Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. NEUSA
SERRA

São Bernardo do Campo

2021

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Miguel, Wesley Antonio

Agências de promoção de investimento como política pública de
atração de investimento estrangeiro direto / Wesley Antonio
Miguel. — 2021.

114 fls.

Orientadora: Neusa Serra

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2021.

1. Política Pública. 2. Crescimento Econômico. 3. Investimento
Estrangeiro Direto. 4. Agências de Promoção de Investimento. I.
Serra, Neusa. II. Bacharelado em Políticas Públicas, 2021. III.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

WESLEY ANTONIO MIGUEL

AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

Monografia aprovada como requisito final à obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas pela seguinte banca examinadora:

Professor(a)
Orientador(a)

Professor(a)
Orientador(a)

São Bernardo do Campo, 18 de fevereiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradecer implica sempre em ser grato por algo ou alguém que veio antes de nós e que tenha contribuído, de alguma forma, com o nosso caminho.

Por essa razão, eu agradeço primeiramente a força criadora – ainda que com tantos nomes e diferentes manifestações – que está presente em mim assoprando que o amanhã sempre vem e que será bom.

Em seguida, aos meus pais – Antonio e Iolanda - e irmãos – Vanessa e Tiago - que prepararam o campo para que eu pudesse semeá-lo.

Aos meus amig@s e colegas da São Paulo Negócios, em especial à Silvana, Gustavo, André e Carol que contribuíram com indagações e posicionamentos que trouxeram luz para muitos dos pontos aqui discutidos.

À professora Dra. Neusa Serra, que aceitou o pedido de ser minha orientadora e trouxe ótimos apontamentos no prosseguir do trabalho.

E, por fim, aos professores e a todos os profissionais – diretos e terceiros - envolvidos com a UFABC que tornaram possível minha formação e auxiliaram no meu crescimento pessoal e profissional.

*E, quando o estrangeiro peregrinar convosco
na vossa terra, não o oprimireis.*

Êxodo 23:9

RESUMO

A globalização trouxe consigo desafios e oportunidades frente à possibilidade dos governos conquistarem novos recursos por meio do recebimento de investimentos estrangeiros em vista que eles são uma forma de estimular o crescimento econômico através da mobilização tecnológica e da diversificação econômica. No entanto, ao considerar o relacionamento de médio a longo prazo que o investimento estrangeiro direto (IED) estabelece com os países anfitriões e a competição entre locais que oferecem as melhores vantagens para o capital produtivo externo, emergem dúvidas como: quais seriam as razões do IED ser atraente para o poder público? Quais as vantagens obtidas ao local anfitrião decorrentes da presença de IED? Em que nível o capital estrangeiro pode criar distorções de crescimento nos locais anfitriões a partir da concentração espacial? E qual mecanismo poderia ser utilizado para promover regiões de forma a qualificar e quantificar o IED recebido? Dentro deste quadro, surgem as políticas de atração de investimento que inserem as agências de promoção de investimento como ferramenta institucional para apoiar o poder público na tarefa de promover diferentes localidades para atrair o recurso externo, além de colaborar com o poder estatal para melhorar o ambiente de negócios. Isto posto, o objetivo deste trabalho é descrever as agências de promoção de investimento e discutir como elas interferem no ciclo do investimento estrangeiro e comparar seus resultados com base na abrangência que atuam (nível federal, estadual e municipal). O estudo foi baseado na trajetória do investimento estrangeiro no Brasil e nas políticas públicas relativas ao tema para investigar o contexto de utilização do papel das agências de promoção de investimento. A experiência nacional é descrita e debatida com base na análise das informações e dos dados oficiais de algumas das instituições brasileiras envolvidas com o IED (Apex, Investe São Paulo, São Paulo Negócios, Banco Central do Brasil, Ministérios e Secretarias de Governo) sob a luz das referências internacionais (OCDE, UNCTAD, WAIPA, fDi Markets, Banco Mundial). Os resultados mostram que as agências de promoção de investimento possuem mais eficácia em regiões menos desenvolvidas e podem aumentar de 29 a 45% o fluxo de IED e 68% o número de empregos gerados em decorrência dos projetos atraídos pela promoção. Desse modo, as agências atuam positivamente auxiliando o poder público para obter crescimento econômico e qualificar o IED recebido dentro de seus níveis de abrangência, transformando a economia doméstica, além de colaborar com a redução da concentração do IED em locais onde haja predileção por sua alocação.

Palavras-chave: Política pública; Crescimento Econômico; Investimento Estrangeiro Direto; Agências de Promoção de Investimento

ABSTRACT

Globalization has brought with it challenges and opportunities in the face of the possibility for governments to acquire new resources through the receipt of foreign investment, as they are a way of stimulating economic growth through technological mobilization and economic diversification. However, when considering the medium to long-term relationship that foreign direct investment (FDI) establishes with host countries and the competition between places that offer the best advantages for foreign productive capital, doubts arise as to: what would be the reasons for the FDI be attractive to the government? What are the advantages obtained and the risks involved to the host site due to the presence of FDI? At what level can foreign capital create growth distortions in host locations from spacial concentration? And what mechanism could be used to promote regions in order to qualify and quantify the FDI received? Within this framework, there are investment attraction policies that include investment promotion agencies as an institutional tool to support public authorities in the task of promoting different locations to attract external resources, in addition to collaborating with state power to improve the investment and business environment. Therefore, the purpose of this paper is to describe investment promotion agencies and discuss how they interfere in the foreign investment cycle and compare their results based on the scope they operate (federal, state and municipal levels). This study was based on the trajectory of FDI in Brazil, regarding the public policies related to it as means to analyze the FDI usage context and role of the agencies in promoting it. The national experience is described and discussed based on the analysis of information and official data from some of the brazilian institutions involved in the theme (Apex, Investe São Paulo, São Paulo Negócios, Banco Central do Brasil, Ministries and Government Departments) in the light of international references (OECD, UNCTAD, WAIPA, fDi Markets, World Bank). The results show that investment promotion agencies are more effective in les developed regions and can increase the flow of FDI by 29 to 45% and the number of jobs generated as a result of the projects attracted by the promotion by 68%. In this way, the agencies act positively by assisting the public authorities to obtain economic growth and qualify the FDI received within their coverage levels, transforming the domestic economic, in addition to collaborating with the reduction of FDI concentration in places with predilection for it.

Keywords: Public Policy; Economic Growth; Foreign Direct Investment; Investment Promotion Agencies

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Ciclo de Políticas Públicas	21
Imagem 2 - Localização de empresas de investimento direto por distribuição de ativos fixos (empresas industriais) em 2015.....	57
Imagem 3 - Ciclo de investimento estrangeiro e da política de atração	74
Imagem 4 - Relação entre as atividades das agências e o ciclo de promoção da política de atração de investimentos	78
Imagem 5 - Captura de imagem dos encontros públicos relacionados aos projetos promovidos pela SPN	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Principais fatores para o investimento estrangeiro na perspectiva dos investidores (% de respondentes)	33
Gráfico 2 - Principais demandas de investidores frente ao setor público para concretização de investimentos estrangeiros	38
Gráfico 3 – Comparativo entre o fluxo de IED no Brasil entre o fim do Governo Militar (1983 – 1988) e o Governo Collor e FHC I (1989 – 1994)	46
Gráfico 4 - Fluxo de IED na América Latina entre 1991 e 2019	47
Gráfico 5 - Volume total de IED recebido pelos países do MERCOSUL e BRICS	50
Gráfico 6 - Representação (%) do Brasil no fluxo de IED entre os países do MERCOSUL e do BRICS	51
Gráfico 7 - IED acumulado no Brasil por Governo	52
Gráfico 8 - Trajetória do IED a partir de 2008 em locais selecionados	54
Gráfico 9 - Ranking dos países com os maiores volumes mobilizados de IED (US\$ bilhões)	54
Gráfico 10 - Participação regional (%) de IED no Brasil (2003-2014)	56
Gráfico 11 - Participação regional dos investimentos anunciados no Brasil (2015-2020)	58
Gráfico 12 - Representação do Estado de São Paulo no Brasil para os projetos de IED	59
Gráfico 13 - Características dos projetos no Estado de São Paulo	60
Gráfico 14 – Distribuição de projetos (quantidade) por cidade do Estado de São Paulo	61
Gráfico 15 - Municípios brasileiros com recebimento de IED entre Junho de 2015 e Junho de 2020	62
Gráfico 16 - Relação entre as cidades mais populosas do Brasil e projetos de IED	63
Gráfico 17 - Setores com presença de IED com maior média de empregos por projeto (Brasil)	66
Gráfico 18 - Representação da Cidade de São Paulo nos projetos de IED do total no Brasil (por segmento)	67
Gráfico 19 – Percepção dos investidores em relação aos serviços das agências	76
Gráfico 20 - Origem dos investimentos anunciados no Brasil (US\$ bilhões)	80
Gráfico 21 - Origem dos recursos das agências de promoção de investimento	82
Gráfico 22 - Orçamento das agências de promoção de investimento	82
Gráfico 23 - Destinação do orçamento por atividade das agências	83
Gráfico 24 - Impactos avaliados na promoção de investimentos estrangeiros (% citações)	85
Gráfico 25 - Índices qualitativos e quantitativos para avaliação de agências de promoção de investimento	86
Gráfico 26 - Fluxo de IED no mundo pós COVID-19 em perspectiva comparada	101
Gráfico 27 - Fluxo de IED no Brasil entre fevereiro de 2019 e dezembro de 2020 (US\$ milhões)	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas e atores envolvidos	22
Tabela 2 - Síntese dos objetivos de políticas públicas destinadas ao IED	34
Tabela 3 - Principais indicadores de IED sustentável	36
Tabela 4 - Participação do Estoque do IED no PIB.....	51
Tabela 5 - Setores investidos no Brasil entre Junho de 2015 e Junho de 2020.....	64
Tabela 6 - Cidades com recebimento de IED e classificação no ranking de Cidade Empreendedora (ICE).....	69
Tabela 7 - Recomendação de atividades para as agências de promoção de investimento.....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

API	Agência de Promoção de Investimento
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
ESG	Environmental, Social and Corporate Governance
FMI	Fundo Monetário Internacional
FDI	Foreign Direct Investment
IPA	Investment Promotion Agency
IED	Investimento Estrangeiro Direto
LSE	London School of Economics
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Planejamento Plurianual
SBDE	Sociedade Brasileira de Desenvolvimento Empreendedor
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento
WAIPA	World Association of Investment Promotion Agencies
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivo da pesquisa	16
1.2 Justificativa e relevância	16
1.3 Métodos e procedimentos	17
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Formulação de Políticas Públicas para soluções de problemas públicos	20
2.2 O investimento estrangeiro direto como agenda de Política Pública	24
2.3 Formulação de Políticas Públicas para a atração de investimento estrangeiro direto	30
2.4 Agentes institucionais brasileiros envolvidos com o investimento estrangeiro direto	37
2.4.1 Ministério da Economia e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	39
2.4.2 Câmara de Comércio (CAMEX)	39
2.4.3 Subsecretaria de Investimentos Estrangeiros (SINVE)	40
2.4.4 Secretarias Estaduais e Municipais	41
3. O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO BRASIL	43
3.1 O problema da concentração de investimento estrangeiro direto no Brasil	55
4. AS AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO	71
4.1 As atividades das agências de promoção de investimento	76
4.2 Modelo de governança, financiamento e sustentabilidade das agências de promoção de investimento	81
4.3 Avaliação e monitoramento de agências de promoção de investimento	84
4.4 A experiência brasileira com as agências de promoção de investimento	87
4.4.1 Agência de Promoção de Exportações e Investimentos - APEX	88
4.4.2 Investe São Paulo – INVEST SP	90
4.4.3 São Paulo Negócios - SPN	92
4.5 O papel das agências de promoção de investimento para atração de IED em cidades	96
4.6 Desafios contemporâneos das agências de promoção de investimento	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

1. INTRODUÇÃO

O crescimento econômico é um dos objetivos mais idealizados por aqueles que trabalham na gestão pública. A partir dos anos 90, com a ascensão da globalização, o desafio de conquistá-lo alcança um novo nível frente à internacionalização do capital produtivo que foi marcado pela busca por regiões mais produtivas e rentáveis para sua alocação.

O capital produtivo estrangeiro, entendido como investimento estrangeiro direto (IED), é associado a alguns benefícios para os locais onde é alocado, tais como o crescimento econômico, a integração ao fluxo internacional, a geração de empregos, a transferência de tecnologia e o conhecimento e acesso a novos mercados – benefícios que auxiliam no processo de desenvolvimento, em especial, o de países subdesenvolvidos (ALFARO, 2004).

No entanto, o capital produtivo estrangeiro pode representar um risco para a economia doméstica devido à possibilidade de desnacionalização da economia, da produção insustentável, da concorrência intensa e/ou desleal com as empresas locais e/ou da concentração espacial dos investimentos – criando desequilíbrios produtivos e bolsões de desenvolvimento (SILVA FILHO, 2015; LACERDA e OLIVEIRA, 2009; CAMPOS, 2003 apud PRADO JUNIOR, 1970; GUIMARÃES, 2000).

Nesse sentido, ressalta-se que o capital produtivo estrangeiro não é acessado facilmente por todos os locais em razão da busca por regiões que sejam mais vantajosas para sua alocação evidenciando a existência de destinos preferidos em detrimento de outros - o que aprofunda desigualdades sociais, econômicas, produtivas e espaciais devido aos diferentes volumes de capital disponíveis entre os locais escolhidos e preteridos (ANDRADE, FILHO e LEITE, 2017).

Em vista disso, surge a preocupação de estabelecer políticas que estabeleçam metodologias para atração e regulação do capital externo (FRAGA, 2018 apud AZMAN-

SAINI; BAHARUMSHAH e LAW, 2010), a fim de obter os efeitos positivos esperados com a presença dos investimentos estrangeiros tais como: a melhora da competitividade das empresas locais em vista da reestruturação industrial, do fornecimento de recursos tecnológicos para a modernização das empresas nacionais e do acesso aos canais de comércio internacional - que contribuem para regular a flutuação da taxa de câmbio, atrair poupança externa, reduzir as importações e desenvolver o comércio exterior nacional (PESSOA, 2010; SARTI e LAPLANE, 2002).

O caso do Brasil é interessante para verificar alguns dos problemas associados ao IED: o país se tornou o principal destino da América Latina a partir dos anos 90 em decorrência da estabilização da moeda, do processo de abertura econômica e das privatizações em momento marcado pela intensa desnacionalização das empresas brasileiras (BANCO MUNDIAL, 2021; PERES e YAMADA, 2014; SARTI e LAPLANE, 2002).

Além disso, propõe-se que a concentração de investimentos contribui para aprofundar as desigualdades no desenvolvimento regional brasileiro: nesse sentido, o papel concentrador do IED no país pode ser verificado pelo direcionamento de mais da metade dos recursos *Greenfield* (investimentos novos) para a região sudeste (SILVA FILHO, 2015), sobretudo para o Estado de São Paulo que responde por quase metade de todos os projetos do país sendo a capital do Estado, a cidade de São Paulo como o principal destino do país representando mais da metade dos investimentos do Estado e mais de 1/10 do total de projetos no Brasil (fDi Markets, 2020; BACEN, 2018).

Como forma de atenuar este problema, a prospecção do investimento é o objetivo buscado pelas políticas de atração de investimento que usa como ferramenta a promoção de investimentos, atividade executada pelas agências de promoção de investimento que atuam para atrair e aumentar o fluxo de investimentos estrangeiros dentro do contexto de competição global por este tipo de recurso (HARDING e JAVORCIK, 2011).

Portanto, o investimento estrangeiro é inserido na agenda de políticas públicas ao se buscar por estratégias que definam marcos legais, instituições e experiências que possam trabalhar o problema da prospecção, direcionamento e apropriação do recurso estrangeiro de forma que se possa atrair e promover esses investimentos, destinando-os para os locais onde sua presença possa contribuir para o desenvolvimento local.

Neste contexto, as agências de promoção surgem como ferramenta auxiliar para promover investimentos de forma mais dispersa dentro do país possibilitando uma maior integração de locais com o mercado internacional e com o processo produtivo nacional colaborando para qualificar e desconcentrar o investimento estrangeiro direto recebido.

1.1. Objetivo da pesquisa

O presente trabalho tem como objetivo geral discutir o papel das agências de promoção de investimento como parte da política de atração de investimentos e a aplicação de agências subnacionais como possibilidade de auxiliar na resposta ao problema de concentração do IED brasileiro.

1.2. Justificativa e relevância

O estoque mundial de investimento estrangeiro direto apresentou grande crescimento, tanto como valor absoluto ou como proporção do PIB nas últimas décadas, alcançando um aumento de 361% entre 1980 e 2008 nos países da América Latina (FRAGA, 2018). O Brasil é o principal destino da região para o recebimento do IED ainda que dentro do país o recurso seja direcionado majoritariamente para a região Sudeste, em especial no estado e na cidade de São Paulo (SILVA FILHO, 2015).

Portanto, em vista da possibilidade do IED influenciar positivamente o crescimento econômico (em especial, o de locais menos desenvolvidos) – dentro do contexto da transferência de tecnologia e do aumento do número empregos em decorrência dos projetos - é relevante investigar e compreender as atividades e os resultados das

agências de promoção de investimento como forma de avaliar se o modelo pode ser replicado em outros locais do país como forma de promover outros lugares que estejam aptos e possam se beneficiar da presença do IED.

Desse modo, as agências atuam orientadas pelos interesses do Estado ao promover seus locais em busca de investimentos que possam ser meio de desenvolvimento local, auxiliando os locais promovidos a reduzirem suas barreiras de internacionalização e colaborando com o desafio de serem incluídas na lista de destinos financeiros internacionais e integradas às dinâmicas econômicas contemporâneas.

1.3. Métodos e procedimentos

Este trabalho discutirá os resultados da pesquisa sobre a trajetória do investimento estrangeiro direto na história do desenvolvimento brasileiro sob a luz das referências de análise de políticas públicas. Como uma pesquisa descritiva e exploratória, os relatórios e dados oficiais das organizações e instituições relacionadas ao investimento estrangeiro (Banco Mundial, Banco Central do Brasil e *fDi Markets*) foram utilizados para verificar a distribuição do investimento estrangeiro dentro do Brasil além de analisá-lo com base em quatro variáveis: número de projetos, investimento inicial (CAPEX), setor investido e número de empregos gerados. As agências são apresentadas com base nos parâmetros internacionais que orientam o modelo e discutem o tema (UNCTAD, WAIPA, OCDE, LSE). Parte da experiência brasileira é apresentada através da análise comparativa da agência nacional (Apex Brasil) com as agências do Estado e da Cidade de São Paulo (Invest SP e São Paulo Negócios) - região que é o principal destino do investimento estrangeiro no país, tanto a nível estadual quanto municipal. Por fim, são discutidos como as agências podem atuar promovendo investimentos para as cidades e como estas são eficazes na proposta de promover entidades subnacionais, além de uma breve descrição dos efeitos da pandemia (COVID-19) na promoção de investimentos e no fluxo do IED no Brasil.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DE LITERATURA

A palavra política está contida em uma esfera imersa em polêmicas cheias de senso comum em vista dos diferentes significados da palavra¹que trazem uma infinidade de interpretações dentro dos diferentes contextos nos quais é aplicada.

O espaço da discussão da política é amplo e encontra assentamento em diferentes esferas: pode se limitar ao âmbito de bairros, municípios, estados, de toda federação ou, ainda, da relação entre as federações.

Como campo de disputa, a política aparece como meio para lidar com o que é público e pressupõe que a boa prática em seu manejo resulte no atendimento das demandas populares e contribua para responder ao interesse coletivo.

No entanto, o manejo da política - entendido como administração pública – se insere em um espaço onde a coexistência das diferentes demandas de uma sociedade não homogênea, exercidas por representantes políticos (gestores) e burocratas, cria embates que vão se manifestar através de conflitos, influenciando a formulação das possíveis soluções para os problemas públicos e que serão refletidos no processo de elaboração de políticas públicas.

Nesse contexto, o estudo de políticas públicas é relativamente recente, ganha corpo teórico a partir de 1961 com a publicação de dois livros essenciais para o desenvolvimento do campo de públicas: *The Governamental Process*, de David B. Truman e *The Policy Sciences*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell.

Como definição, Souza (2006) aponta que não existe uma única e melhor proposta para o que vem a ser política pública, mas diferentes contribuições sobre o que elas

¹po.lí.ti.ca: sf Arte ou ciências de governar; Orientação ou métodos políticos; Arte ou vocação de guiar ou influenciar o modo de governo pela organização de um partido, pela influência da opinião pública, pela aliciação de eleitores; Conjunto de princípios ou opiniões políticas; [Figurado] Astúcia ou maquiavelismo, a fim de obter algo (MICHAELIS, 2021).

são se somam com o tempo: para alguns autores como Lyn (1980), por exemplo, política pública é o conjunto de ações do governo para obter efeitos específicos; Peters (1986), em convergência, considera que são as atividades diretas ou indiretas dos governos que influenciam a vida dos cidadãos enquanto Dye (2013) entende política pública como necessidades públicas que são atendidas (ou não) e que auxiliam o diagnóstico das intenções e qualidade do governo em vista que são as ações que os governos escolhem fazer ou não.

Estes autores (entre outros) contribuíram com ferramentas analíticas para compreender os fenômenos públicos a partir de sua interdisciplinaridade, manifestando-se como uma área da ciência que se preocupa em diagnosticar e tratar problemas públicos tal como a medicina trata de problemas do organismo e a engenharia, de problemas técnicos (SECCHI, 2013). Desse modo, políticas públicas efetivas exigem que sua formulação, análise e implementação sejam vistas a partir da ótica cruzada de diferentes áreas tais como a ciência política, as ciências sociais, a economia, a administração pública, a engenharia e a psicologia social que se articulam com o propósito de resolver problemas públicos através de uma ação multi e interdisciplinar.

O objetivo das políticas públicas é o de resolver problemas que atingem a coletividade considerando a diversidade que a coletividade - inserida em sociedade – implica, integrando e relacionando a própria política pública (*policy*) com a política (*politics*), a sociedade (*polity*) e as instituições que a regem (GERALDELLO e FERNANDES, 2012).

Logo, estudá-las é caminho para entender o que os governos fazem, porque fazem e qual a diferença que isso faz para a sociedade e para os diferentes públicos que a compõem.

2.1. Formulação de Políticas Públicas para soluções de problemas públicos

As discussões sobre problemas públicos fazem parte da rotina de um ambiente democrático onde a participação social - através de audiências públicas, conselhos municipais, conferências, consultas públicas e eleições - é ferramenta essencial para discussão da vida em sociedade e dos problemas que a envolvem a fim de encontrar soluções e iniciar o processo de formulação de políticas públicas.

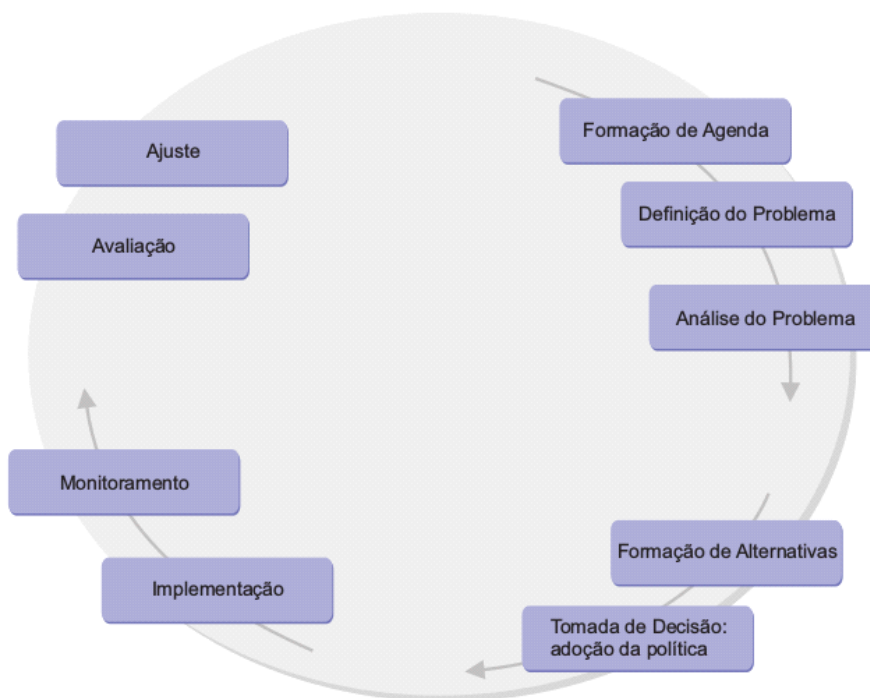
Teoricamente, o processo de formulação respeita uma trajetória de fases sequenciais e interdependentes que facilitam o acompanhamento da formulação, possibilitando identificar os principais obstáculos e desafios que ela poderá enfrentar para ser efetivada ou, ainda, permitindo que se entendam as razões no caso de sua extinção.

As políticas públicas não surgem do nada: há um processo que costuma ser comum a todas elas e que acompanha a identificação de um problema, a inserção do problema na agenda, da discussão por representantes e/ou formuladores de política, a formulação da solução e a legitimação política que finaliza em sua implementação acompanhada da avaliação dos resultados da política implementada (Imagem 1).

No esquema cíclico, a formação de agenda e a identificação do problema são as primeiras etapas da elaboração de uma política pública. Sobre esta etapa, Secchi (2013 apud SJOBLUM, 1984) aponta que a identificação do problema público é intersubjetivo, o que significa que uma problemática pública somente alcança esse status quando é percebido por atores relevantes, revelando um problema contundente do processo de formulação: a definição de problema público é politicamente volúvel e varia quando é inserida no próprio ciclo de política pública e é ressignificada e adaptada conforme manejada por “políticos, burocratas e os próprios destinatários da política pública” (SECCHI, 2013).

Logo, o nível de representatividade de cada integrante no processo de formulação implica no poder de influência que cada um terá no desenho da política pública.

Imagem 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Rua (2014)

Desse modo, a partir da correlação de forças – representada pela convergência de interesses de diferentes públicos (sociedade, políticos e seus representantes) que demandam uma política pública – e do manejo pelos atores relevantes (aqueles que possuem capital político para inserir o debate na agenda), uma questão pode ser inserida na lista de prioridades do debate político, acelerando o processo de formulação.

Nesse sentido, a agenda pode assumir o aspecto político - que se restringe ao debate pela comunidade política dos problemas considerados relevantes - ou formais - que é aquela onde a discussão já está em fase de procurar estratégias de enfrentamento para os problemas já consolidados (CAPELLA, 2018).

Segundo Macedo et al. (2016 apud DEUBEL, 2008), a relação entre cada fase do ciclo de política pública e os atores envolvidos pode ser encontrada na Tabela 1:

Tabela 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas e atores envolvidos

Etapas	Formulação			Implementação	Avaliação
	Identificação e institucionalização do problema	Formulação de soluções e ações	Tomada de decisão		
Atividades	Valores; acontecimentos; interesses; demandas e agendas públicas.	Elaboração e avaliação de respostas. Seleção de critérios.	Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação.	Execução, gestão, efeitos concretos.	Reações, julgamento sobre os efeitos, medição, avaliação, propostas de reajuste.
Atores	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGs, etc.	Parlamento, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração pública, ONGs, empresas privadas.	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONG's

Fonte: Macedo et al. (2016 apud DEUBEL, 2008).

Compreendido o processo de formulação ao se considerar o ciclo de política pública com seus respectivos atores que lideram cada etapa, o processo de avaliação se torna mais claro e objetivo a partir de metodologias elaboradas propriamente para analisar seu conteúdo.

Rua (2014) aponta que a análise contemporânea enfatiza a racionalidade e as instituições para explicar o comportamento desses atores e o resultado das políticas públicas. Para Dye (2013), no entanto, a análise de política pública implica em entender quem ganha o que. Logo, as políticas públicas estariam centradas nos sujeitos (para quem elas são feitas) e os seus objetivos (para que elas são feitas) seriam consequências dos interesses desses sujeitos.

Como forma de facilitar a identificação desses fatores, este trabalho busca compreender as políticas para o investimento estrangeiro sob a luz de três modelos conceituados por Dye (2013) que tentam agregar as características inseridas no ciclo de política pública através das seguintes exemplificações:

1. **Modelo de Processos:** refere-se ao agrupamento das atividades a partir de como se relacionam com as políticas públicas. Surge dessa contribuição a análise do *ciclo de política pública* como forma de atentar ao processo como mais importante que o próprio conteúdo da política.
2. **Modelo Institucional:** a análise concentra-se na descrição das instituições governamentais e seu modelo de gestão (o que inclui estrutura, hierarquia, atribuição e função) sem, no entanto, avaliar o impacto destas nas políticas.
3. **Modelo Racional:** o mais economicista dos modelos propostos por Dye, compreende que as políticas públicas devem ser analisadas a partir da questão de eficiência ou da relação custo-benefício.

A compreensão das políticas para o investimento estrangeiro sob a luz do modelo de Dye (2013) possibilita que, a partir das relações entre processo, instituição e racionalidade, o IED possa ser visto de forma integrada para justificar o seu interesse pelos governos sem negligenciar suas críticas e benefícios e descrever as instituições envolvidas no modelo, em especial, as agências de promoção de investimento.

No entanto, como ferramenta teórica, a importância do uso das tipologias refere-se a possibilidade de sintetizar a realidade e facilitar o processo de análise. No entanto, elas não podem e nem devem ser vistas como regra geral para análise de uma política pública, em vista de outras ferramentas e das limitações frente ao formato reducionista e desagregador que as tipologias podem ter. Em outras palavras, Secchi (2013) alerta que políticas deixam de ser analisadas por não possuírem características de uma

única tipologia ou, ainda, podem ser classificadas simultaneamente em mais de uma categoria (SECCHI, 2013).

Desse modo, os três modelos propostos por Dye (2013) são utilizados como referencial para as contribuições deste trabalho através da apresentação de como o investimento estrangeiro direto é inserido na agenda de política pública assim como seu histórico no local selecionado (Brasil), quais os atores e instituições envolvidas na sua articulação e as contribuições socioeconômicas obtidas a partir dele.

2.2. O investimento estrangeiro direto como agenda de Política Pública

A teoria econômica debate o investimento estrangeiro direto desde 1960, mas toma consistência a partir das contribuições da teoria de organização industrial (Hymer, 1976) e das teorias de *OLI*² e *IDPath*³, elaboradas por Joh H. Dunning⁴ (1977).

Atualmente, os investimentos externos classificam-se em estrangeiro direto e de portfólio. O investimento em portfólio refere-se aos fluxos de capital, sem visar controle operacional das empresas enquanto o investimento estrangeiro direto vincula-se ao interesse de influenciar e participar da gestão de empresas externas. Portanto, o investimento estrangeiro direto tem como característica o controle total ou parcial do empreendimento investido, a baixa liquidez e os altos prazos de permanência (AMARAL e SEABRA, 2007 apud FMI, 1998).

Em outras palavras, o investimento em portfólio (ou em carteira - IEC) representa o aporte de recursos, por parte de investidores externos, em ações de companhias

² O modelo OLI (Propriedade, Localização e Internacionalização, na tradução do termo em inglês) é um modelo que tenta explicar a decisão pela produção internacional através de três princípios para sua manifestação: vantagem sob empresas locais, internacionalização de mercados e localização vantajosa.

³ O IDPath (caminho do investimento) é uma estrutura proposta para entender a interação dinâmica entre o IED e o nível de desenvolvimento econômico de uma determinada região.

⁴ Ownership, Location and Internalization (OLI) e Investment Development Path (IDPath) fazem parte da teoria de John Dunning (1977), um dos principais autores de políticas públicas na discussão de internacionalização do capital.

estrangeiras e em títulos de renda fixa emitidos por empresas ou governos de outras nacionalidades (BARBOSA, 2010).

O investimento estrangeiro direto - IED, por sua vez, envolve a movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento, quando empresas ou indivíduos no exterior criam ou adquirem operações em outro país: tais como "fusões e aquisições, construção de novas instalações, reinvestimento de lucros auferidos em operações no exterior e empréstimos *intercompany*" (APEX BRASIL, 2020; OCDE, 1988), e é um recurso caracterizado pela sua intenção de longa permanência com fluxo fora dos mercados organizados de balcão e bolsas de valores (BACEN, 2021).

O governo brasileiro define o investimento estrangeiro⁵a partir do conceito de capital estrangeiro inserido no texto da Lei nº 4.131/62 que, em seu primeiro artigo, aponta:

Art. 1º - Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior (BRASIL, 1962).

Historicamente, o investimento estrangeiro teve grande participação na transformação da economia brasileira de agroexportadora rural em industrial urbana a partir dos projetos de desenvolvimento que previam a articulação entre capital estatal, privado nacional e capital estrangeiro (CAPUTO e DE MELO, 2009).

Com isso, o impacto do IED foi sentido principalmente na infraestrutura (como, por exemplo, nos investimentos ingleses na rede telegráfica no começo do século XX), na expansão da malha rodoviária e da indústria automobilística, na instalação da

⁵Regulamentado pelas Leis nº 4.131/62, 4.390/64 e 11.371/2006, pelo Decreto nº 55.762/65 além de normas específicas do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional (CMN).

indústria, no setor de bens de capital, e no desenvolvimento financeiro - o que incluiu o Brasil nas rotas produtivas internacionais (SOUZA, 2016; GUIMARÃES, 2000).

Entretanto, é importante notar que atualmente o investimento estrangeiro acompanha o aumento do investimento estatal em infraestrutura, o que pressupõe que a atração de IED ocorre em regiões minimamente desenvolvidas⁶.

Além disso, o investimento estrangeiro direto é a categoria de investimento de maior destaque no relacionamento econômico e financeiro do Brasil com o resto do mundo (BACEN, 2020) e o interesse do governo na atração desse tipo de investimento é justificado pela possibilidade de aumentar a arrecadação de impostos, melhorar a produtividade das empresas locais a partir da difusão de melhores técnicas de produção e qualificação profissional, melhorando o capital humano, aumentar a renda das regiões anfitriãs, melhorar os modelos gerenciais, desenvolver novos produtos e processos, melhorar a alocação de recursos (CARMINATTI e FERNANDES, 2013; DE SOUZA e PINTO, 2015 apud CAVES, 1971; JAVORCIK, 2004; BALDWIN, 2005; LIU, 2008; PESSOA, 2008) e, principalmente, obter transferência de tecnologia co-responsável pela maior parte do crescimento econômico atribuído a presença do IED (OCDE, 2002; BENGUA e SANCHEZ-ROBLES, 2003 apud BORENSZTEIN, DE GREGORIO e LEE, 1998).

No entanto, ressalta-se que não há uma posição definida de qual seria a verdadeira influência do investimento estrangeiro direto na economia brasileira (CARMINATTI e FERNANDES, 2013), ainda que os impactos positivos previstos pela presença de investimento estrangeiro sejam relacionados ao aumento do número de empregos, devido ao maior número de empresas em atuação ou devido ao aumento da produção (ALBINO, 2019 apud BORENSZTEIN et al., 1998; ALBASSAM, 2014), na qualificação de mão de obra devido ao uso de novas tecnologias e de novos modos de produção (ALBINO, 2019 apud BLOMSTROM e KOKKO, 2003), no desenvolvimento tecnológico e no aumento do bem estar social da região onde esses recursos são alocados em

⁶Cita-se que no Brasil a participação do capital estrangeiro é vedada para atividades que envolvam energia nuclear, assistência à saúde, serviços de correio e indústria aeroespacial.

razão da possibilidade de aumento de renda e nas taxas de escolarização no local onde esses recursos atuam (ALBINO, 2019 apud BLALOCK e GERTLER, 2008).

Lana et al. (2019) ainda reforça que os países que recebem o investimento estrangeiro tem como benefício a arrecadação de impostos e o aumento de ofertas de emprego, além de favorecer o mercado interno por fomentar a competição entre as empresas do mercado doméstico (LANA, MOURA e FALASTER, 2019 apud DA SILVEIRA et al., 2017).

Quanto ao processo do IED, discute-se que o investimento estrangeiro direto é a forma mais complexa de alocação de recursos no âmbito de negócios internacionais. A opção por internacionalizar o capital produtivo envolve entender e assumir os riscos associados a mobilizar recursos em regiões com sistemas sociais, econômicos, jurídicos e regulatórios distintos do país de origem – o que implica na necessidade do local escolhido possuir suficientes e vantajosos atrativos econômicos para as empresas estrangeiras decidirem operar internacionalmente e direcionar seus investimentos para ele (FATEHI e CHOI, 2019).

Nesse quadro, o investimento estrangeiro cria embates já que se consolida na busca de locais ricos em recursos e/ou de ativos estratégicos, de mercados ou onde há maior eficiência produtiva (LACERDA e OLIVEIRA, 2011).

Logo, influenciados pelos benefícios prometidos em razão da sua atração, os governos (sejam eles nacionais ou subnacionais) criam estratégias e competem entre si (através do fornecimento de incentivos fiscais, de financiamento e de infraestrutura, geralmente associados a mercados específicos) para tornar suas regiões mais atraentes aos investidores internacionais – acirrando desigualdades locais e ocasionando uma concentração local do fluxo financeiro. Uma vez obtidos os benefícios de crescimento e desenvolvimento decorrentes do IED em um destino, novos investimentos tendem a se manifestar no mesmo local em um efeito cíclico.

Entretanto, somente o investimento estrangeiro não afeta a taxa de crescimento econômico⁷ e nem a criação de empregos⁸, o que acirra o embate na discussão entre investimento doméstico e estrangeiro, sendo importante mensurar os riscos envolvidos em razão da presença do IED.

Nesse sentido, Ribeiro (2019) aponta que o investimento estrangeiro pode trazer efeitos negativos para as empresas locais devido à falência em resultado da intensa concorrência⁹, além de se tornar um dos fatores que podem colaborar para o desequilíbrio da balança comercial (pois não altera significativamente a pauta de exportações) e criar déficits no balanço de pagamentos em função do envio de remessas de lucros à matriz (país de origem) (RIBEIRO, 2019 apud MENCIGER, 2003, KHERFI E SOLIMAN, 2005; VISSAK E ROOLAHT, 2005; OZTURK, 2007; LAPLANE e SARTI, 1999).

Além do mais, o financiamento interno de investimentos estrangeiros à medida que os recursos são levantados em bancos públicos ou privados nacionais, acaba por mobilizar a poupança nacional para financiar investimentos externos e favorece o envio de remessas ao exterior - contribuindo para desincentivar o reinvestimento dos lucros internamente, reduzindo a expansão do emprego e da capacidade de produção instalada no país¹⁰.

⁷Em análise realizada por Alfaro et al. (2004) relacionando IED, mercado financeiro e crescimento econômico entre 1975 e 1995 para amostras contendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, concluiu-se que aqueles que possuem um mercado financeiro bem desenvolvido obtêm significativos benefícios da presença do investimento estrangeiro.

⁸ O Banco Mundial reconhece que o investimento estrangeiro não crie tantos empregos quanto o setor privado nacional, mas observa que os empregos gerados pela presença do investimento estrangeiro requerem mais qualificação - o que impulsiona a economia doméstica.

⁹Esse argumento é demonstrado a partir do levantamento das empresas nacionais que foram compradas por estrangeiras ou pela redução da produção nacional em detrimento da produção de empresas estrangeiras. Santos (2007) aponta, para além dos casos conhecidos como o do setor automotivo, elétrico e eletrônico, o efeito na indústria farmacêutica nacional foi reduzido a 1/5 da produção nacional entre 1964 e 1968 (DOS SANTOS, 2007 apud SILVEIRA, 2002).

¹⁰Em contraposição, Guimarães (2000) aponta que o acesso ao crédito nacional ou o acesso a reduções fiscais e isenções as empresas estrangeiras não devem ser proibidos desde que parcelas do lucro sejam reinvestidas na capacidade produtiva dentro do país, em áreas prioritárias, em pesquisa e desenvolvimento do país anfitrião, na aquisição de matéria-prima de produtores locais ou no uso de tecnologia com intensiva mão-de-obra.

A transferência de tecnologia, principal vantagem relacionada à presença do IED, pode ser danosa ao país anfitrião quando faz uso de recursos, técnicas ou mecanismos produtivos que utilizam menos mão-de-obra impactando negativamente na demanda desta. Nesse sentido, Rattner (1973) já apontava que:

A tecnologia, ou melhor, o desenvolvimento por meio da transferência de tecnologia, pode constituir apenas um dos inúmeros mitos criados e difundidos nos países pobres durante as últimas décadas, tais como: a variante “poupança-investimento” (especialmente por meio de capital estrangeiro); a necessidade de maior capacidade empresarial [...]. Por outro lado, com respeito à questão de empregos criados por investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento, [...], nos leva a concluir que investimentos diretos feitos por corporações multinacionais criam empregos melhor remunerados nos países de origem do capital do que nos países que recebem o investimento estrangeiro (RATTNER, 1973).

Na perspectiva ambiental, o investimento estrangeiro é dependente da política ambiental do país anfitrião, o que pode motivar os investidores a procurarem países com regulação mais frágil para implementar seus meios de produção não sustentáveis ¹¹. Dessa forma, dificilmente um país dependente do investimento estrangeiro terá poder para enfrentar ou punir aquele investimento originado e subsidiado por governos mais bem constituídos e articulados.

Campos (2003) afirma que “para que possamos auferir os autênticos benefícios do capital estrangeiro – aqueles derivados do influxo de tecnologia em permanente renovação – necessitamos de uma política disciplinadora da entrada desses capitais” (CAMPOS, 2003 apud FURTADO, 1962), o que faz da formulação de políticas públicas para o IED essencial para sua regulação e ordenamento.

Portanto, entender a atuação do investimento estrangeiro e propor soluções para que ele possa atender e auxiliar no desenvolvimento é o grande desafio dos formuladores

¹¹A transferência de tecnologia é a justificativa dada pela OECD (2002) para contrapor essa visão já que o processo de mobilização tecnológica geralmente envolve processos mais limpos, sustentáveis e eficientes podendo, inclusive, sobrepor os modelos de produção poluentes aplicados no país anfitrião.

de política pública que buscam obter os benefícios que são citados como decorrentes da presença do IED no local anfitrião¹².

O capítulo seguinte terá como objetivo apresentar uma síntese das políticas públicas brasileiras destinadas à atração e promoção do investimento estrangeiro direto dentro dessa perspectiva.

2.3. Formulação de Políticas Públicas para a atração de investimento estrangeiro direto

O relatório do Banco Mundial (2018) aponta que o investimento estrangeiro ajuda a fomentar o desenvolvimento nos locais anfitriões trazendo consigo benefícios que vão além do volume de capital. Com ele, haveria a transferência de tecnologia, *know-how* técnico e gerencial, habilidades organizacionais e acesso às economias dos países investidores.

Entretanto, para obter os benefícios citados é necessário o desenho de uma política pública integrada que envolva o apoio à internacionalização da economia e que seja receptiva ao investimento estrangeiro.

Contudo, o desenho de políticas públicas para o investimento estrangeiro exige compreender as motivações tanto dos investidores para direcionar seus recursos para o local anfitrião quanto as vantagens que o governo busca obter com a internacionalização do local.

O panorama político, econômico e institucional do ambiente de negócios determina os riscos e as incertezas ao qual o investimento estará sujeito (LANA, MOURA e FALASTER, 2019 apud HENISZ, 2000; 2002). À vista disso, é de competência dos governos estabelecerem um ambiente de negócios onde as empresas possam entrar

¹²Como a facilidade de uso e exploração de matérias-primas locais, a modernização de gestão, o acesso facilitado a novas tecnologias, a capacitação e melhora da qualidade de mão de obra, a profissionalização e aperfeiçoamento do mercado local e o estímulo a pesquisa e desenvolvimento.

com eficiência e transparência no mercado e auxiliar no desenvolvimento de melhores relações com as economias locais, regionais e globais (BANCO MUNDIAL, 2018)¹³.

O investimento estrangeiro somente se torna auxiliar para o crescimento e, se bem articulado e orientado para o desenvolvimento econômico¹⁴, quando os governos veem na sua presença não somente caminho para o aumento do fluxo de capital interno, mas para melhorar, também, as questões socioeconômicas localmente envolvidas.

A contribuição positiva do investimento estrangeiro ocorre, portanto, dentro de um quadro de forte atuação do Estado, com políticas de incentivo, disciplina e ação do capital estrangeiro que limitem a ocorrência de seus efeitos negativos ao mesmo tempo em que se consiga extrair os benefícios vinculados à sua presença.

A primeira etapa para atrair investimento estrangeiro de qualidade envolve promovê-lo a partir de duas questões que o pré-avaliam: 1) se há chances do investimento estrangeiro direto prejudicar o mercado de trabalho ou na arrecadação de impostos e/ou 2) se o investimento estrangeiro vai ameaçar a autonomia e o controle dos governos (CAMPARIO, DA SILVA, *et al.*, 2010 apud MORAN, 2008).

Estas questões tomam como referência os interesses nem sempre bem intencionados que envolvem os investidores em países da periferia de obterem altas taxas de lucro em curto prazo para recuperar o capital investido em resposta aos riscos e incertezas envolvidas nesses países (GUIMARÃES, 2000).

Desse modo, Lana et al. (2019) aponta que os investidores procuram por políticas favoráveis ao seu estabelecimento no país estrangeiro por meio de regulação de taxas e de apoio financeiro (LUO, XUE e HAN, 2010). O Brasil, por exemplo, é o principal

¹³Assim como os países se beneficiam da entrada de IED, devem estar preparados ou em planejamento para investir em outros países para aproveitar as oportunidades do fluxo de capital estrangeiro dentro do país para poder se internacionalizar.

¹⁴Cita-se a contribuição de Sen (2000) na defesa de um desenvolvimento acompanhado de acesso a oportunidades. Logo, seria impossível alcançá-lo sem liberdades políticas, facilidade econômica e oportunidades sociais. O investimento estrangeiro, portanto, só atinge ao preceito de auxiliar no desenvolvimento quando catalisa algum ou todos esses condicionantes, sem reprimir qualquer um deles.

destino de IED da América Latina e um dos principais do mundo que não aplica tributação, exceto pelo Imposto de Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (alíquota de 0,38%).

Quanto aos investidores, as características que costumam atraí-los envolvem, principalmente, tamanho do governo (gastos, impostos e estatais), estrutura legal e de garantia dos direitos de propriedade, de comércio internacional, solidez monetária e liberdade empresarial, regulação de crédito e do mercado de trabalho (FRAGA, 2018).

Além destas, a agenda macroeconômica¹⁵, educacional, de transparência e de política comercial também são consideradas para mensurar a atratividade de um país para receber o investimento estrangeiro e facilitar a identificação do tipo de investimento mais adequado para o país que será o anfitrião.

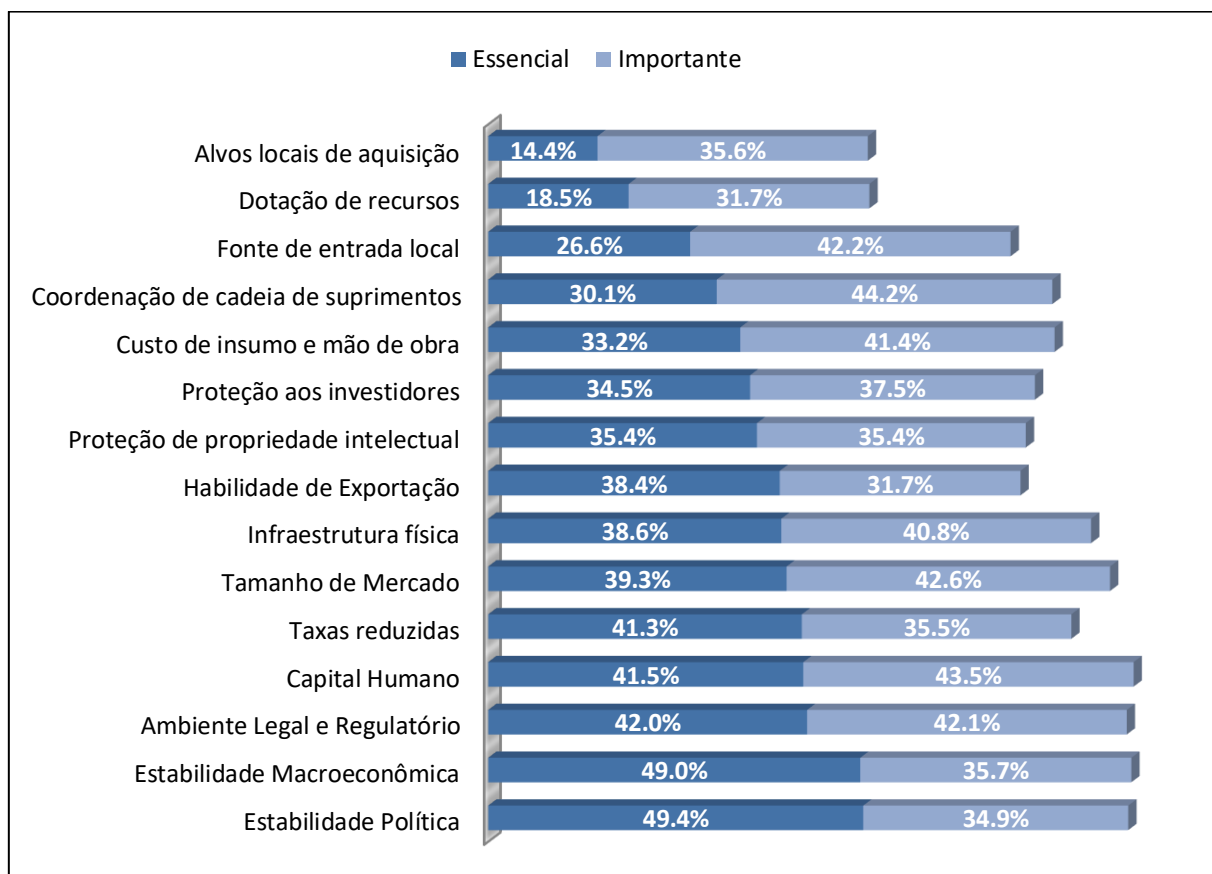
Ademais, ao considerar o nível que o país atinge nessas agendas, pode-se evitar que os efeitos positivos do investimento estrangeiro - como a redução da pobreza, a criação de empregos, o aumento de competitividade e a melhora nos indicadores sociais - sejam obstruídos pela ausência de bons indicadores de educação, tecnologia, infra-estrutura e saúde em vista que estes são dependentes do investimento interno do país anfitrião e pré-condicionantes para que os benefícios do investimento estrangeiro ocorram (OECD, 2002; RIBEIRO e CARDOSO, 2019).

Em consonância, em pesquisa de 2019 do Banco Mundial para avaliar as principais características que constituem um ambiente atraente para o investimento estrangeiro, a estabilidade política e econômica, transparência do ambiente legal e regulatório e educação (interpretada como talentos e habilidades) emergem como os principais critérios utilizados pelos investidores (Gráfico 1).

¹⁵Macroeconomicamente, recomenda-se política que mantenham o crescimento econômico e emprego, preços estáveis e contas externas sustentáveis, tal como disciplina fiscal e sistema tributário justo e fortalecimento do sistema financeiro doméstico a fim de incentivar o investimento doméstico local tornando o investimento estrangeiro complementar aos processos de desenvolvimento.

Como auxiliador do crescimento econômico, a promoção do investimento estrangeiro se torna parte da agenda de atração de investimentos que é dependente das agendas política, econômica e organizacional (KÖNIG, 2016 apud GUEDES, 2006).

Gráfico 1 - Principais fatores para o investimento estrangeiro na perspectiva dos investidores (% de respondentes)



Fonte: Qiang e Kusek (2019).

É importante ressaltar que, do ponto de vista dos governos, o apoio ao investimento estrangeiro ocorre, especialmente, quando podem dar uma contribuição especial para os objetivos de desenvolvimento de suas economias. Desse modo, o volume de investimento e a criação de empregos são os dois dados que ganham destaque para os objetivos desejáveis da atração de investimento (SAUVANT e MANN, 2017).

Um quadro-resumo dos objetivos destas agendas discutidas especificamente para o IED é proposto por Pessoa (2010) e pode ser conferido na Tabela 2.

Tabela 2 - Síntese dos objetivos de políticas públicas destinadas ao IED

Objetivo Estratégico	Instrumentos Prioritários
<p>Macroeconômico:</p> <p>1. Estabilidade Monetária e Cambial 2. Modernização da Legislação Tributária 3. Instituição do Fundo Soberano do Brasil</p>	<p>a) Acionar os fluxos de capital como instrumento de crescimento econômico; b) Promover os fluxos de capital estrangeiro e o comércio exterior para alavancar a poupança nacional; c) Instituir o Fundo Soberano e o IED como instrumentos adicionais da estabilização monetária e cambial; d) Fazer dos tributos instrumentos de eficiência alocativa e distributiva;</p>
<p>Comércio Exterior:</p> <p>1. Promover abertura com comércio exterior e fluxos de IED 2. Promover marco regulatório articulado de promoção de investimento ao comércio e ao IED</p>	<p>a) Articular políticas oficiais de financiamento ao IED nacional e estrangeiro através do BNDES; b) Fortalecer o sistema de financiamento público e privado com vistas ao aumento da capacidade produtiva de empresas locais em setores específicos; c) Por meio dos recursos de fomento e financiamento promover a formação de alianças, consórcios de pesquisa e desenvolvimento, contratos de licença tecnológica e subcontratação com envolvimento do IED;</p>
<p>Inovação:</p> <p>1. Fortalecer o sistema de defesa econômica 2. Regular fusões e aquisições 3. Apoio à inovação</p>	<p>a) Incorporar o IED no desenvolvimento de empresas nacionais capazes de competir internacionalmente; b) Estabelecer mecanismos de defesa econômica e aumentar o sistema de seguridade do IED; c) Criar sistema de barreiras técnicas em consonância com as práticas internacionais.</p>

Fonte: Pessoa et al. (2010).

A sustentabilidade do IED é uma preocupação que tomou prioridade na agenda devido à ascensão dos investimentos ESG (ambiental, social e de governança, na tradução direta) aprofundada pela emergência da crise ocasionada pela pandemia do COVID-19 em 2020.

Pode-se propor que o investimento estrangeiro sustentável é aquele que atende a viabilidade comercial ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento social, econômico e ambiental da região onde é alocado, ocorrendo no âmbito de governança justa. O governo e o setor privado acabam se tornando os principais

demandantes de investimentos sustentáveis norteados pelas discussões da sociedade e das estratégias de atração de IED.

Nesse sentido, Sauvant e Mann (2017) levantaram quais seriam as características dos investimentos estrangeiros sustentáveis através dos acordos de investimento internacional (IIAs)¹⁶. Na tabela 3 pode-se verificar quais são os indicadores obtidos para sustentabilidade do IED a partir da análise dos efeitos econômicos, ambientais, sociais e governamentais do investimento.

Reforça-se, portanto, o papel institucional como fundamental não só pelo lado normativo e regulador, mas como responsável por orientar o poder público a atrair o IED em conformidade com os planos de sustentabilidade e de desenvolvimento local.

Com isso, é mais um reforço para o contexto condicionante de IED para o desenvolvimento, exigindo que sua alocação seja orientada por políticas públicas que focalizem essas quatro dimensões: econômica, ambiental, social e de governança, cabendo ao poder público direcionar esse recurso externo a setores e localidades que fortaleçam o capital nacional, as empresas do país anfitrião e o sistema produtivo interno, mitigando a desigualdade pré-existente sem propiciar novos desequilíbrios e assimetrias para onde o IED é direcionado.

O capítulo seguinte fará uma breve discussão de alguns dos agentes institucionais que lidam diretamente com o investimento estrangeiro direto no Brasil.

¹⁶ “Os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) buscam incentivar os investimentos recíprocos através de mecanismo de diálogo intergovernamental, apoiando empresas em processo de internacionalização. Por meio do ACFI, haverá maior divulgação de oportunidades de negócios, intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios e mecanismo adequado de prevenção e, eventualmente, solução de controvérsias. O modelo propicia um quadro sólido para os investimentos de parte a parte” (ITAMARATY, 2018)

Tabela 3 - Principais indicadores de IED sustentável

Dimensão	Indicador
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Ligações Locais • Transferência Tecnológica • Promoção à pesquisa e desenvolvimento • Responsabilidade fiscal • Distribuição de riqueza • Desenvolvimento da comunidade • Infraestrutura
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de recursos • Controle de poluição • Pegada verde/de baixo carbono • Redução de lixo • Energia Renovável • Uso e tratamento de água • Mudança climática • Proteção à biodiversidade
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos trabalhistas • Qualificação de habilidades profissionais • Saúde pública • Direitos humanos (índigenas, de gênero, ambiente não discriminatório) • Salários justos e benefícios • Proteção à diversidade cultural e ao patrimônio histórico • Segurança do trabalho
Governamental	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência • Gestão local • Padrão da cadeia de suprimentos • Proteção ao consumidor • Engajamento de stakeholders • Ambiente anti-corrupção • Conformidade legal • Sistema de gestão de risco • Sistema de gestão ambiental • Avaliação de impacto ambiental e social • Diligência de direitos humanos • Governança corporativa

Fonte: Sauvant e Mann (2017)

2.4. Agentes institucionais brasileiros envolvidos com o investimento estrangeiro direto

A administração pública é conceituada como a expressão de organização do Estado manifestada através do conjunto de órgãos, associações ou entidades que desempenham as atividades administrativas de interesse público¹⁷.

A proposta de agenda para o desenho de políticas públicas de investimento estrangeiro direto, que serão operadas por esse conjunto de instituições, pode ser determinada pelos fatores que influenciam a destinação dos investimentos.

Alguns desses fatores foram reunidos em grupos temáticos pelo Banco Mundial em 1999, sendo o mais importante para o objetivo deste trabalho o relacionado ao eixo de ambiente e apoio e promoção de negócios¹⁸ que envolve a disponibilidade de informações e serviços de apoio, a promoção (atração de investidores), os serviços de atendimento ao consumidor e a eficiência administrativa da agência de promoção de investimentos e de outras agências (CUNHA JUNIOR, 2012 apud WORLD BANK GROUP, 1999).

Desse modo, tomando como premissa que o investimento estrangeiro encontrará uma arquitetura institucional no país anfitrião é necessária entender quais as principais percepções desses investidores sobre essa arquitetura para o próprio desenvolvimento institucional.

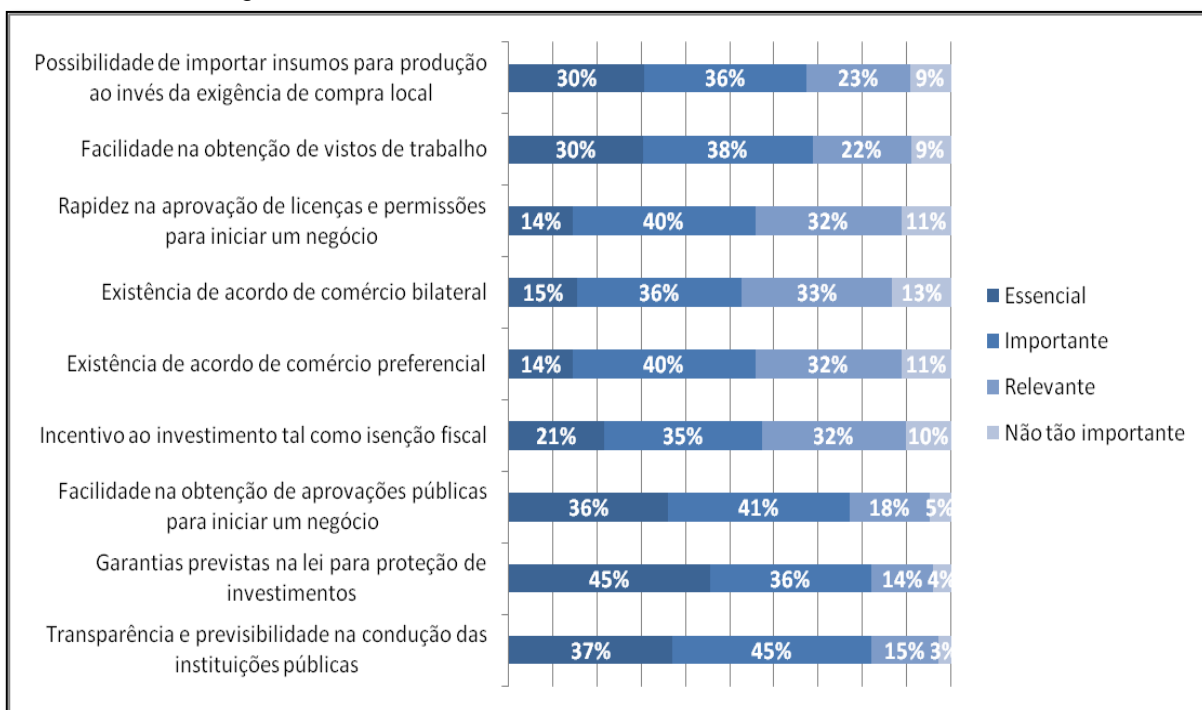
À primeira vista, um ambiente de apoio e de promoção a negócios pode ser uma questão abstrata para os governos. Como forma de auxiliar ao esclarecimento dos

¹⁷Ferreira (1999) aponta na Constituição Federal que há outras possibilidades de associação com o Estado além daquelas elencadas pela Administração Pública (e segmentadas pela administração direta ou indireta) e que podem se manifestar através de entidades com índole societária, associativa ou institucional, com atuação econômica ou não como são aquelas vinculadas a segmento paraestatal que envolve as empresas que atuam junto ao Estado a partir de cooperação. Meirelles (1996) as define como “pessoas de Direito Privado, criados e autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, [...]”, sem, entretanto, figurarem entre os órgãos da administração direta ou indireta”.

¹⁸Mercado, custos, recursos naturais, sistema de infra-estrutura e regime institucional são os outros fatores com peso para investidores estrangeiros.

gestores públicos, o Banco Mundial (2018) realizou uma pesquisa do tipo *survey* a fim de coletar quais as ações que seriam esperadas dentro de uma postura “pró-negócios” adotadas pelas instituições públicas (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Principais demandas de investidores frente ao setor público para concretização de investimentos estrangeiros



Fonte: Banco Mundial (2018)

Verifica-se, portanto, que transparência, garantia legal e facilidade para operar negócios são as principais demandas dos investidores. Logo, é da competência das instituições, que lidam com a gestão de investimento estrangeiro, considerar esses parâmetros para qualificar suas ações quanto ao tratamento desse tipo de investimento.

No Brasil, diversas instituições - públicas e privadas - atuam em atividades correlatas ao de prospecção, promoção e atendimento de investimento estrangeiro e, freqüentemente, também estão relacionadas a processos de internacionalização de empresas nacionais e de exportação. As principais são:

2.4.1 Ministério da Economia e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

O Ministério da Economia é responsável por formular, coordenar e executar a política econômica do país - o que inclui assuntos como moeda, instituições financeiras, seguros e previdência, sistema tributário, negociações financeiras, balanços, fiscalização e controle do comércio exterior, entre outros. Possui, ainda, em sua estrutura organizacional o Conselho Monetário Nacional (CMN) - que fiscaliza e disciplina a política monetária e cambial - e o Banco Central (BACEN) que responde pela regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e regula, entre outras coisas, o capital estrangeiro no país.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) é responsável pela política de desenvolvimento e normalização industrial, de comércio e serviços tratando de assuntos que versam sobre propriedade intelectual, comércio exterior, apoio às pequenas e micro empresas e de regulação e registro destas.

2.4.2 Câmara de Comércio (CAMEX)

Vinculada ao Ministério da Economia, tem sua atuação regulamentada pela Lei 10.044 de 2019. A CAMEX tem como escopo de atuação a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas de comércio exterior lidando desde o comércio de bens e serviços, aos investimentos estrangeiros diretos, investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações de forma a promover o aumento da produtividade da economia brasileira e da competitividade internacional do país.

Dentro da CAMEX, o Comitê Nacional de Investimentos - Coninv, é responsável pelas políticas públicas relacionadas aos investimentos estrangeiros diretos - tanto os recebidos quanto os enviados pelo Brasil - acompanhando a implementação das

decisões da Câmara de Comércio e harmonizando a atuação dos órgãos que trabalham dentro do tema (câmaras de comércio¹⁹, agências estaduais, secretarias, entre outros).

2.4.3 Subsecretaria de Investimentos Estrangeiros (SINVE)

A Subsecretaria de Investimentos Estrangeiros tem como objetivo centralizar um canal para investidores estrangeiros, atuar como Ombudsman²⁰, propor práticas que facilitem a operação dos investimentos, acompanhar e monitorar os investimentos no país, formular e expedir recomendações através do Comitê Nacional de Investimentos (Coninv) para fomentar os investimentos diretos no país e do Brasil no exterior, coordenar as empresas multinacionais para atender as diretrizes²¹ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²² e atuar como responsável pela Coordenação Nacional do Subgrupo de Trabalho nº 12 do Mercosul²³.

¹⁹No Brasil existem inúmeras Câmaras de Comércio fora do âmbito da Camex (Câmara Americana, Câmara Ítalo-Brasileira de Comércio e Indústria, etc) e trabalham como ponte na disseminação de informações entre países para estabelecimento de relações comerciais e prestando auxílio para tangibilizar empreendimentos entre países.

²⁰Palavra sueca que significa “representante do cidadão”. Tem o papel de ser o canal centralizador de sugestões e críticas (ouvidoria). Na subsecretaria. Atua como policy advocacy responsável por receber consultas relacionadas a investimentos que serão respondidas em conjunto com outros órgãos e entidades governamentais (Federais, Estaduais e Municipais) envolvidos em cada caso (Rede de Pontos Focais).

²¹São recomendações dirigidas pelos governos às empresas multinacionais para assegurar a harmonia entre os investimentos estrangeiros e as políticas governamentais.

²² Composta por 38 países membros é uma organização econômica intergovernamental de relacionamento entre países que buscam trocar experiências, buscar soluções em conjunto e coordenar políticas para resolução de problemas em comum.

²³O colegiado, criado pelo bloco econômico Mercado do Sul (Mercosul), reconhece a importância do investimento estrangeiro no desenvolvimento econômico e, através do Subgrupo de Trabalho nº 12, analisa a influência desse tipo de investimento no rearranjo das empresas no mercado regional e normatiza a metodologia aplicada pelos estados-membros para aferir o fluxo e investimento. A pauta mais importante trabalhada pelo grupo refere-se ao Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimento do Mercosul (PCFI) que incentiva investimentos recíprocos entre os estados, aumenta a rede instrumentos para estimular a atração de investimento estrangeiro e a internacionalização de empresas e dá aos investidores brasileiros garantias legais de mesmo tratamento aos investidores locais.

2.4.4 Secretarias Estaduais e Municipais

As Secretarias Estaduais e Municipais desenvolvem suas atividades orientadas pelo plano de governo eleito. O número de secretarias varia por estado em vista da viabilidade e da necessidade local de se abrir uma pasta para tratar de tema específico. Cada secretaria é responsável por um tema específico (pasta) e seus representantes - chamado(a) de secretário(a) - auxiliam o Governador nos assuntos da pasta que coordenam.

É importante ressaltar que a comparação de atuação a nível estadual e municipal, as estaduais possuem um ordenamento geral para o desenvolvimento do Estado como um todo, nem sempre considerando as especificidades das cidades - o que pode causar distorções dentro do próprio estado. Com isso, as Secretarias Municipais podem levar para a agenda demandas mais fiéis às necessidades locais - logo, tendo o desenvolvimento econômico como pasta, o seu maior diferencial é entender as especificidades da cidade, qualificando os investimentos²⁴ que sejam direcionados para ela.

O investimento estrangeiro, normalmente, é trabalhado por duas secretarias: a de Desenvolvimento Econômico e/ou de Relações Internacionais. Em alguns estados, o planejamento das pastas pode integrar mais de um tema como forma de desenvolvê-los conjunta ou paralelamente. Há experiências que mostram que as secretarias podem pleitear políticas de incentivo, desenhar projetos e determinar setores de atração de investimento, mas transferem as atividades de estudos e de promoção de investimento para a administração indireta ou, ainda, para o setor privado²⁵.

²⁴A partir da relação entre o Ministério da Economia, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços com as secretarias estaduais de desenvolvimento econômico e as federações de indústria, se produziu a Rede Nacional de Informações sobre Investimentos - RENAI - plataforma que divulga informações sobre investimentos produtivos no país e facilita a troca de informações para o estabelecimento de investimentos nos estados.

²⁵Citam-se, como exemplos, o Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse (PPMI) e Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), recursos aplicados pela iniciativa pública para receber estudos e propostas de projetos de interesse da iniciativa privada e que podem envolver privatizações, concessões e parcerias público-privadas.

Em síntese, as secretarias auxiliam o(a) Governador(a) ou o(a) Prefeito(a) a administrar os assuntos públicos alinhados às propostas eleitas e expressas no plano de governo. Desse modo, mais uma vez, a importância das políticas de investimento estrangeiro que ordenem o planejamento e os projetos que serão incentivados pelos representantes públicos.

Com base na introdução do olhar de política pública para o investimento estrangeiro direto assim como a apresentação das principais instituições envolvidas com a sua administração, o capítulo seguinte tratará de um breve panorama da trajetória do investimento estrangeiro no Brasil para subsidiar a discussão sobre o tema e apresentar aos dados que mostram o problema de concentração espacial de IED no país.

3. O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO BRASIL

No Brasil, a relação com o investimento estrangeiro começa com a Inglaterra logo após a independência. Com o crescimento da economia cafeeira, a União se encarregou de prover garantias ao capital estrangeiro para que estes fossem tratados da mesma forma que o capital nacional.

Dois eventos históricos romperam com a predominância dos investimentos ingleses no Brasil: a Primeira Guerra e a Grande Depressão - o que concedeu aos americanos o protagonismo desde então (GOMES e PIGHINI, 2017)

O investimento americano, inclusive, motivado pelo momento de guerra, teve grande participação no financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) mesmo com a característica "mais restritiva" dado ao investimento estrangeiro por parte do primeiro Governo Vargas e de sua ótica nacional-desenvolvimentista (CAMPOS, 2003).

Esse período coincidiu com o Governo Dutra (1946-1951) que, com o fim da guerra, eliminou qualquer restrição à importação fixando uma taxa de câmbio elevada como tentativa de restabelecer a balança comercial brasileira, abrindo a economia para o mercado externo.

Segundo Almeida (2007 apud MALAN, 1986), as iniciativas do Governo Dutra demonstravam "vasta confiança em uma solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos nacional através de uma política liberal de câmbio que, em estimulando as saídas de capital, pudessem estimular também ingressos brutos em proporções ainda mais significativas no futuro".

Em 1951, ocorre o retorno de Getúlio Vargas para a presidência e marca o período onde o desenvolvimentismo e os investimentos estrangeiros são relacionados para permitir o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, essa relação foi formalizada pela Lei do Mercado Livre (nº 1.807/1953)²⁶ que:

Concedeu ampla liberdade ao movimento dos investimentos estrangeiros que, desde que considerados de especial interesse para economia nacional, foi concedido o privilégio de entrar e sair pelo mercado livre e, ademais, remeter pelo mercado oficial até 10% dos rendimentos anuais, sem prejuízo do direito de efetuar as remessas excedentes pelo mercado livre (GOMES e PIGHINI, 2017 apud VIANNA, 1987).

No governo seguinte, presidido por Juscelino Kubitschek (1956-1961), a elaboração da Lei do Similar Nacional²⁷ (inserido no Plano de Metas) deu igualdade de tratamento entre o investimento estrangeiro e o investimento nacional desde que houvesse a contrapartida do investimento na produção nacional, promovendo e priorizando o recebimento de investimentos em cinco áreas estratégicas: energia, transportes, indústria de base, educação e alimentação (LEITE JÚNIOR, 2014).

Os anos de chumbo da Ditadura Militar (1968-1974) marcaram a construção dos Planos Nacionais de Desenvolvimento com a inserção da lógica militar na economia e da necessidade de investimentos massivos para desenvolver o país, o que resultou numa rápida industrialização ainda que através de uma estrutura de desenvolvimento dependente do capital estrangeiro (EVANS, 2004).

O segundo choque do petróleo, em 1973, marcou a crise do estado desenvolvimentista e do último governo militar (Governo Figueiredo, 1979-1985) no Brasil, prejudicando o acesso do país a empréstimos externos que financiaram os investimentos da fase anterior.

²⁶ Daqui surge a instrução 113 da Sumoc – marco institucional que orientou a internacionalização da economia brasileira. Nela, sinalizava-se um ambiente favorável para a entrada de capital estrangeiro no país, o que permitiu empresas estrangeiras importar bens de capital evitando custos de transação e de câmbio.

²⁷ A Lei do Similar Nacional foi uma medida governamental que protegia alguns setores produtivos nacionais com subsídios e financiamentos e taxava produtos importados com similar produzido no Brasil. Como forma de catalisar o processo de substituição de importações no país, a Lei garantiu reserva de mercado para empresas estrangeiras que se estabelecessem no país atraindo, portanto, capital externo.

Em decorrência, acentuou-se o desequilíbrio no balanço de pagamentos e a obstrução dos investimentos públicos em infra-estrutura, resultando em um período de recessão, alta inflação e planos fracassados de estabilização monetária: período que abriu uma janela de oportunidade para a ascensão da ideologia neoliberal no país, ideologia que já estava sendo difundida em Washington e Nova York e via na crise dos países da América Latina campo fértil para sua disseminação (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Parte deste movimento foi refletida na eleição de Fernando Collor em 1989, o primeiro presidente eleito por meio democrático desde 1960. O seu plano de governo foi marcado pela introdução da postura econômica neoliberal no país em período que coincidiu com a fase mais intensa da globalização.

Nesse contexto, é importante demonstrar a relação entre investimento estrangeiro e globalização como intrinsecamente política. Diniz (2001) afirma que a globalização é:

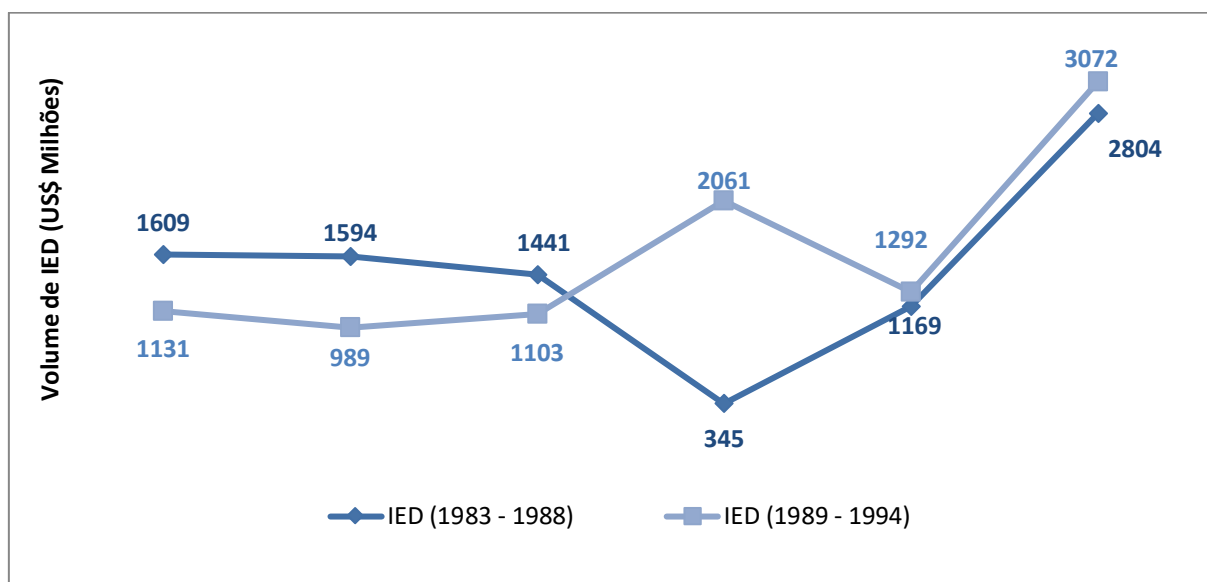
Um fenômeno multidimensional, que obedece a decisões de natureza política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente das complexas relações de forças políticas que se estruturam em ambiente internacional através das quais se tecem os vínculos entre economia mundial e economias nacionais. Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de forma mecânica e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais - suas coalizões de apoio político - tiveram e tem um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas (DINIZ, 2001).

O investimento estrangeiro foi proposto por Collor através dos mecanismos de desenvolvimento regional estabelecidos pelo plano Brasil Novo²⁸, concebido como uma estrutura que deveria integrar a economia nacional ao mercado global com foco nas exportações, sendo uma medida consonante ao grande aumento do fluxo de

²⁸ Também conhecido como Plano Collor refere-se aos dois planos econômicos do então Presidente Fernando Collor que deu início ao processo de reforma administrativa e da privatização de empresas públicas além de medidas como controle da flutuação cambial e abertura do mercado brasileiro a concorrência internacional. As privatizações foram a principal porta de entrada para os investidores estrangeiros naquele período.

investimento estrangeiro a partir dos anos 90, motivado principalmente por grandes fusões e aquisições e pela grande onda de privatização do período (OECD, 2002).

Gráfico 3 – Comparativo entre o fluxo de IED no Brasil entre o fim do Governo Militar (1983 – 1988) e o Governo Collor e FHC I (1989 – 1994)



Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (2021)

O aspecto mais interessante do Brasil Novo foi notado em uma cultura onde deveria haver valorização das instituições e capacidades locais em que o papel do Estado seria o de corrigir distorções sociais e regionais e transformar a escala produtiva incentivando a inovação. Logo, neste momento era esperada a integração entre as capacidades locais e potencializá-las com os recursos estrangeiros.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a estabilização da moeda foi foco do Governo em resposta à crise brasileira frente às sucessivas crises econômicas mundiais ²⁹. Entretanto, a lógica reducionista do governo Collor permaneceu transvestido no Governo FHC como “fase” de reformas³⁰, incentivando o processo de descentralização e privilegiando as iniciativas que facilitassem a qualificação das empresas para incrementar as exportações.

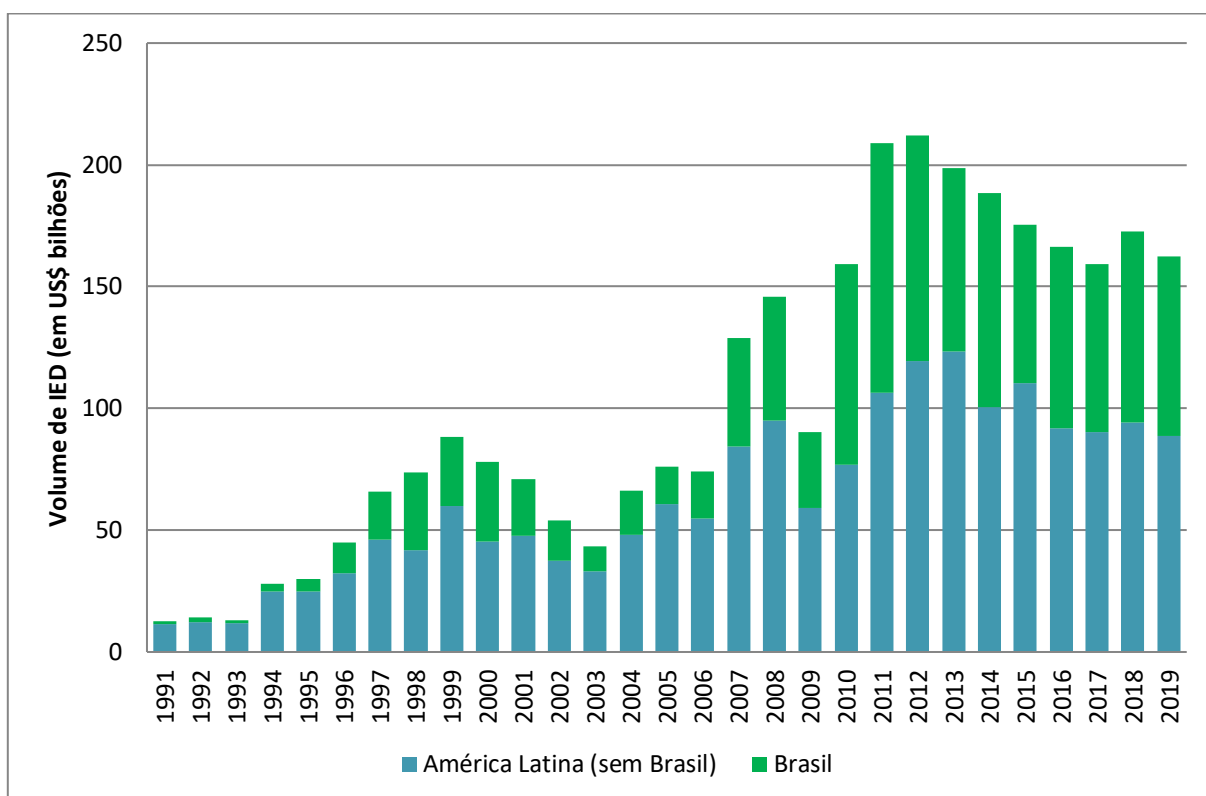
²⁹Crise do México (1995), dos Tigres Asiáticos (1997) e da Rússia (1998).

³⁰Destaque para: i) a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) onde a gestão pública seria norteadas por resultados e o cidadão seria um cidadão-cliente; ii) a criação do fator previdenciário tendo o tempo de contribuição como determinante para a aposentadoria; iii) a superficial alteração da alíquota do PIS e iv) 22 projetos concluídos do Programa Nacional de Desestatização.

Além disso, algumas Emendas Constitucionais³¹ foram utilizadas para promover a atração dos investimentos estrangeiros no período tendo como efeito uma agressiva desnacionalização de muitas empresas (privatizações) e a perda do controle acionário de estatais consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país.

A estabilização da moeda, com o Plano Real (julho de 1994), propiciou a retomada da confiança para investidores expandirem seus investimentos no país ou realizarem novos investimentos além de mobilizar o grande mercado consumidor brasileiro, o que atraiu investidores principalmente para os projetos de privatização de setores como o de energia elétrica, telecomunicações e petróleo e gás, previstos pelas emendas citadas (PERES e YAMADA, 2014).

Gráfico 4 - Fluxo de IED na América Latina entre 1991 e 2019



Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (2021)

³¹Citam-se as Emendas Constitucionais 05, 07, 08 e 09 (quebrando o monopólio de exploração de gás, de embarcações nacionais na navegação de cabotagem, o fim do controle estatal no setor de telecomunicações e de exploração de petróleo).

Por parte do governo, uma das motivações encontradas para uma maior mobilização do investimento estrangeiro no país foi devido à promessa do "impacto no desenvolvimento humano frente à transferência de tecnologia e aumento na produtividade interna" (OMC, 1996) e por ser "um importante instrumento para expansão das empresas brasileiras, a melhoria de suas operações e de sua capacidade para contribuir ao desenvolvimento econômico, produtivo e tecnológico do Brasil" (TAVARES, 2006) que acendeu o interesse do poder público em inserir o IED nas agendas de política comercial e de desenvolvimento.

A resultante das medidas dos Governos Collor e FHC, em razão da adoção dos princípios e diretrizes do Consenso de Washington³² e da implantação do Plano Real, foram símbolos³³ da entrada do país na fase de globalização econômica em vista que essas medidas de cunho liberalizante tiveram como objetivo abrir o mercado e desregular o mercado financeiro (PERES e YAMADA, 2014 apud JABBOUR; ACIOLY; MIGUEL, 2006; GREGORY e OLIVEIRA, 2005).

Sobre esse período, Lacerda e Oliveira (2009) apontam que:

O Brasil, que estivera ausente do mapa de investimentos externos ao longo da "década perdida", nos anos 1980, reingressara na rota destes investimentos na década de 1990, especialmente depois da implantação do Plano Real (1994). A queda da inflação, que era a última resistência dos investidores ao mercado brasileiro, veio consolidar o cenário receptivo aos novos influxos, definido anteriormente pela abertura comercial, pela redução das restrições de atuação setorial e pela renegociação da dívida externa (LACERDA e OLIVEIRA, 2009).

³² Encontro organizado pelo Banco Mundial realizado em 1989 para apresentar uma cartilha de recomendações neoliberais para o desenvolvimento da América Latina. Entre as medidas – além do controle fiscal, privatizações, reformas fiscais e desregulações trabalhistas – estavam a promoção de investimentos estrangeiros por países emergentes. Os argumentos contrários às recomendações apontam que eram sugestões de interesse norte-americano e sua aplicação aprofundaria desigualdades e favoreceria elites locais. Quanto ao investimento estrangeiro, Alfaro et al. (2004) indica que sua presença em países emergentes favoreceria o desenvolvimento dos mesmos.

³³ Peres e Yamada (2014) apontam que a participação dos países em desenvolvimento no processo de globalização se deve, principalmente, às políticas de estabilização econômica, a intensificação de políticas de atração de capitais (abertura comercial e financeira), destaque para as políticas de privatização e a expectativa de crescimento das empresas maior nesses países.

Por este viés, é razoável afirmar que o investimento estrangeiro foi atraído pelo momento de redução do Estado brasileiro e da alta liberdade promovida pela desregulamentação financeira, além da oportunidade de transferência de riquezas com as privatizações de empresas estratégicas para o país.

No entanto, o efeito adverso do investimento estrangeiro do período ocorreu sem um direcionamento e sem a construção de políticas que buscassem qual tipo de investimento estrangeiro seria desejável para o desenvolvimento do país, sendo um momento marcado pela transferência de propriedade estatal para o capital privado estrangeiro, sem aumento da capacidade produtiva instalada.

No Governo Cardoso, o Plano Plurianual³⁴ de 1996-1999 projetou a retomada do crescimento através do angariamento de recursos externos para as atividades produtivas, melhorando a infraestrutura e fazendo proveito das potencialidades regionais.

Nesse contexto, eixos de desenvolvimento foram criados para considerar os fluxos financeiros conectados ao mercado nacional e internacional³⁵, onde investimento estrangeiro e as regiões do Brasil e investimentos públicos e privados seriam agregados em quatro áreas centrais: infraestrutura, desenvolvimento social, informação e conhecimento e meio-ambiente - para gerar emprego, renda, desenvolvimento e redução das disparidades regionais.

Com a reeleição de Fernando Henrique, o proposto no PPA foi continuado com o Plano Avança Brasil colocando o Estado como promotor de investimentos e de projetos, com foco na articulação do potencial econômico de cada região com os mercados internos e externos.

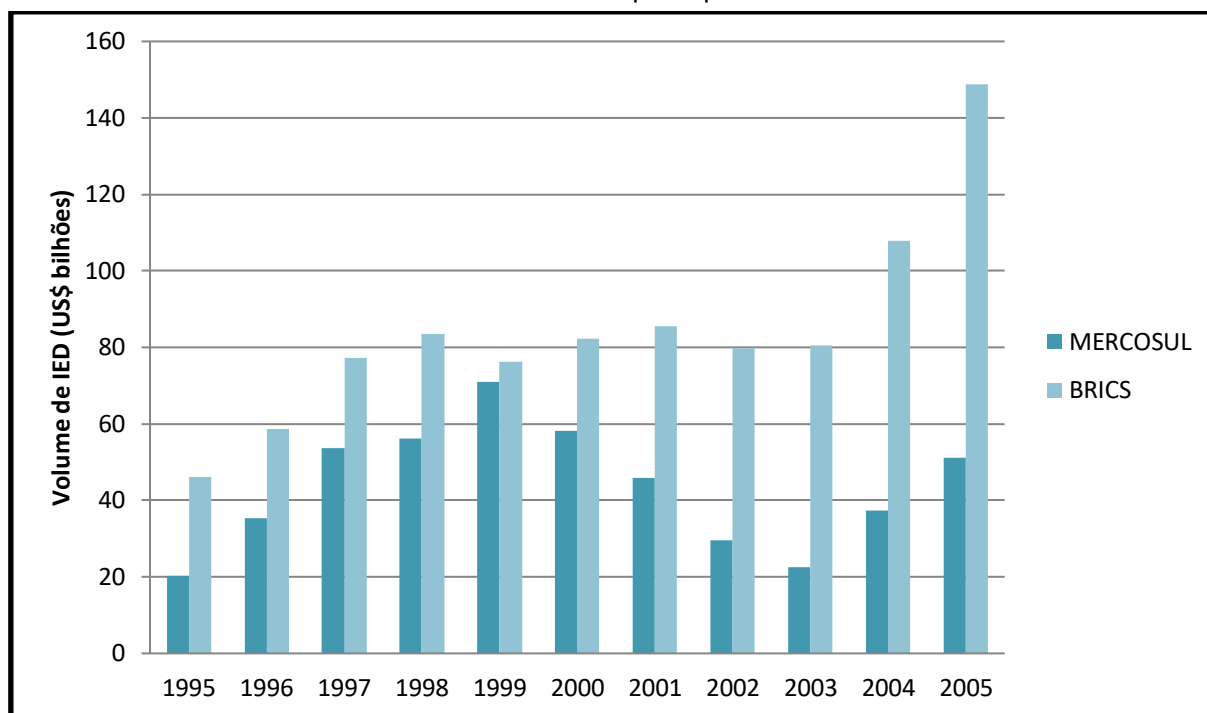
³⁴ Previsto pelo artigo 165 da CF/88, é o instrumento utilizado para organizar e executar os objetivos da República materializados através de políticas públicas.

³⁵ A mobilização de recursos privados, nacionais ou estrangeiros foi proposta para a estabilização macroeconômica pelo Consenso de Monterrey (2002), considerada a resposta ao Consenso de Washington depois da constatação dos efeitos negativos da cartilha neoliberal no desenvolvimento dos países latino-americanos.

Como resultado dessas políticas, o Brasil nos anos 2000 alcançou US\$ 32,9 bilhões em investimentos estrangeiros diretos (DE MATTOS, CASSUCE e CAMPOS, 2007), tendo como principal efeito positivo o aumento da especialização da produção local que reduziu deficiências competitivas da indústria nacional no período (efeito de transbordamento – *spillover*³⁶).

A partir dos anos 2000, com a estabilização macroeconômica e o crescimento da demanda interna (SARTI e LAPLANE, 2002), o Brasil ganhou destaque no recebimento do IED em relação aos países do MERCOSUL³⁷ e entre os países emergentes que se constituiriam no BRICS (Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul) em 2006 (Gráficos 5 e 6).

Gráfico 5 - Volume total de IED recebido pelos países do MERCOSUL e BRICS

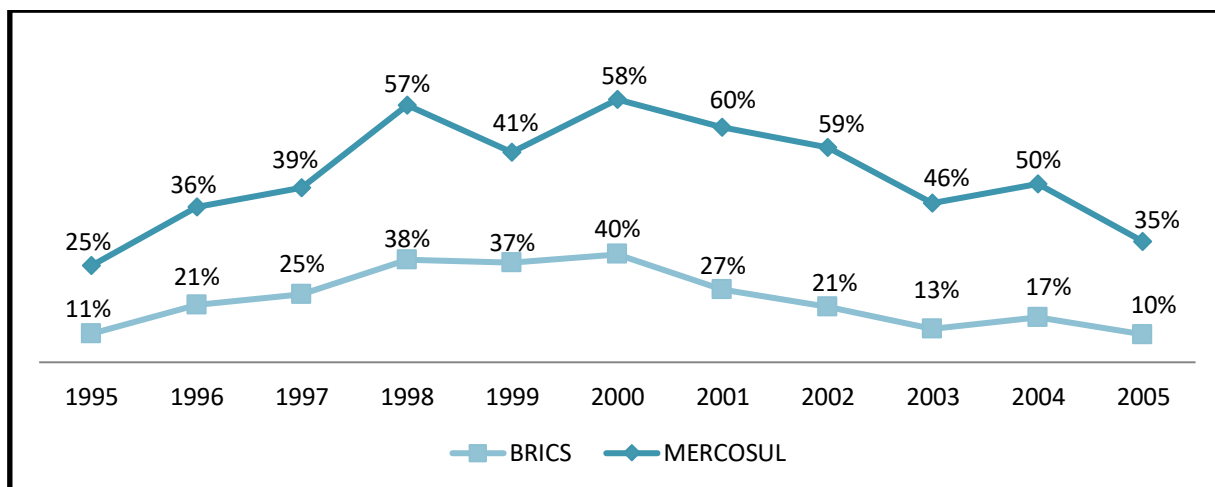


Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (FDI DATA – WORLD BANK, 2020)

³⁶ Gonçalves (2005) exemplifica alguns efeitos de transbordamentos que podem ocorrer quando as firmas domésticas aumentam sua eficiência copiando tecnologias de filiais estrangeiras que operam no mercado local ou o aumento da competitividade no país receptor, forçando as firmas locais a empregarem os recursos disponíveis de forma mais eficiente ou procurar novas tecnologias.

³⁷ Entre membros plenos e estados associados: Argentina (1991), Brasil (1991), Paraguai (1991), Uruguai (1991), Chile (1996), Bolívia (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Venezuela (2012), Guiana (2012) e Suriname (2012)

Gráfico 6 - Representação (%) do Brasil no fluxo de IED entre os países do MERCOSUL e do BRICS



Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (FDI DATA – WORLD BANK, 2020)

A intensa internacionalização do mercado doméstico brasileiro alterou a estrutura produtiva brasileira. Nesse cenário, Jorge (2008 apud BONELLI, 1998) aponta que o período deixou marcas positivas na política industrial brasileira a partir de dois pontos fundamentais: internacionalização e inovação administrativa devido ao efeito de transbordamento de eficiência produtiva e de encadeamentos industriais.

A participação de empresas estrangeiras na economia (internacionalização) pode ser verificada pela relação IED/PIB na Tabela 4:

Tabela 4 - Participação do Estoque do IED no PIB

IED	1980	1985	1990	1995	1999	2000
Mundo	6%	8%	9%	10%	17%	20%
Países desenvolvidos	5%	6%	8%	9%	15%	17%
Países em desenvolvimento	10%	14%	13%	15%	28%	31%
América Latina	7%	11%	10%	12%	26%	31%
Brasil	7%	12%	8%	6%	22%	33%

Fonte: Sarti e Laplane (2002) a partir dos dados da UNCTAD (2001)

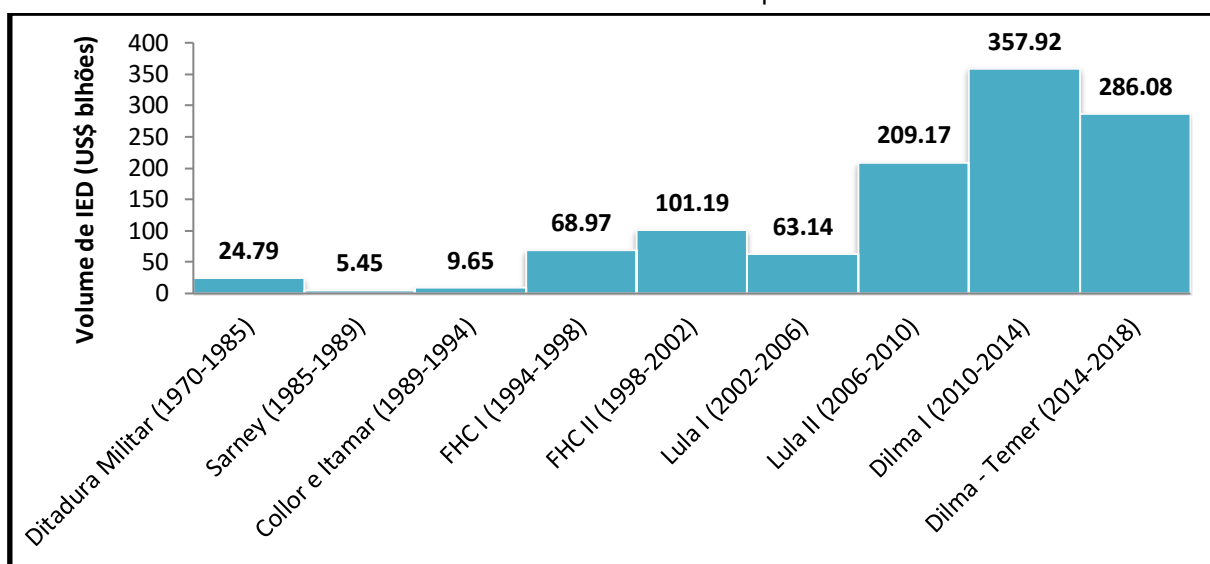
Entretanto, a desnacionalização e a dependência da importação foram os efeitos indesejados da entrada de IED no país e deu origem a um debate mais intenso sobre os efeitos da internacionalização da economia doméstica, em especial no que se refere

ao controle de empresas nacionais que ocorreu através das privatizações, de fusões e aquisições, no nível de emprego e de geração e transferência de tecnologia.

No primeiro Governo Lula, a preocupação com a estabilização macroeconômica se manteve e foi refletida no programa Brasil de Todos (Plano Plurianual 2004-2007). Nele, as estratégias de estímulo a produtividade e competitividade visavam a redução do Custo-Brasil³⁸ e a facilitação de investimento privado (com um ambiente favorável) através dos investimentos públicos em obras de infraestrutura.

Nesse sentido, uma das formas encontradas para aumentar a competitividade do mercado nacional e promovê-lo internacionalmente foi a criação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) em 2003 sendo a primeira experiência brasileira com uma agência de promoção de investimentos com o objetivo de internacionalizar o mercado brasileiro através do estímulo às iniciativas nacionais de exportação, de promoção dos produtos de serviços e produtos brasileiros no exterior e na atração de investimentos estrangeiros para o país.

Gráfico 7 - IED acumulado no Brasil por Governo



Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (FDI DATA – WORLD BANK, 2020)

³⁸ “conjunto de ineficiências e distorções que prejudica a competitividade do setor produtivo. Tais ineficiências [...] dizem respeito às relações entre Estado e setor privado, e estão expressas basicamente em uma legislação inadequada e em graves deficiências no provimento de bens públicos” (Confederação Nacional da Indústria, 1995).

O interesse pela participação do investimento estrangeiro no Brasil gerava a expectativa de ganho de eficiência das empresas locais frente à presença de empresas estrangeiras no país.

Para as empresas nacionais, os ganhos seriam tanto no aspecto das exportações quanto das importações já que a melhora de eficiência poderia gerar uma produção interna de qualidade superior ao importado - acelerando o processo de substituição de importações - assim como concorrer com estes mesmos produtos no mercado externo.

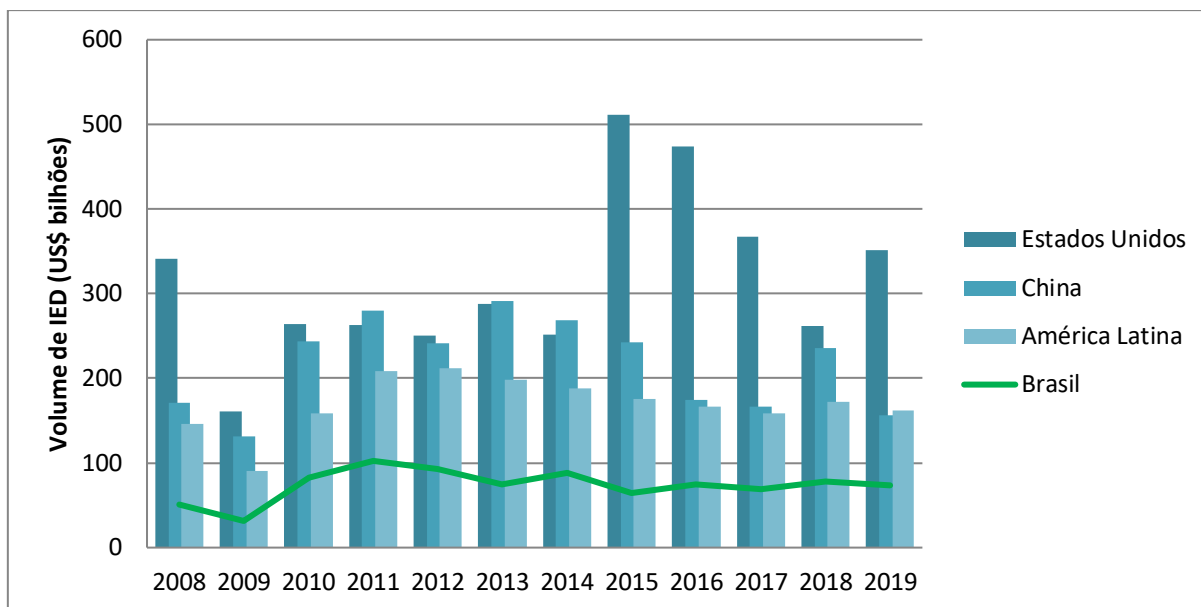
Outro benefício vinculado ao investimento estrangeiro para economias em desenvolvimento seria a integração econômica do país anfitrião na economia mundial, impactando diretamente nas exportações do país (OECD, 2002).

Com a crise de 2008, uma nova etapa no processo de globalização e de transformação econômica ocorre tendo como principais características o forte incremento nas taxas de comércio externo, o avanço no processo de internacionalização da produção, a diversificação de serviços financeiros e o crescimento do fluxo de capitais internacionais, na qual se insere o investimento estrangeiro direto (PESSÔA et al., 2010).

Segundo Lacerda e Oliveira (2009), os fluxos a partir de 2008 permaneceram centrados em países desenvolvidos (principalmente nos EUA) e, mesmo com a queda do fluxo global, os países em desenvolvimento ganharam destaque para a destinação do recurso estrangeiro (Gráfico 8).

Os esforços em conjunto dos agentes institucionais e do interesse público no investimento estrangeiro mantiveram a posição atual do Brasil como o sexto principal destino de IED do mundo (Gráfico 9).

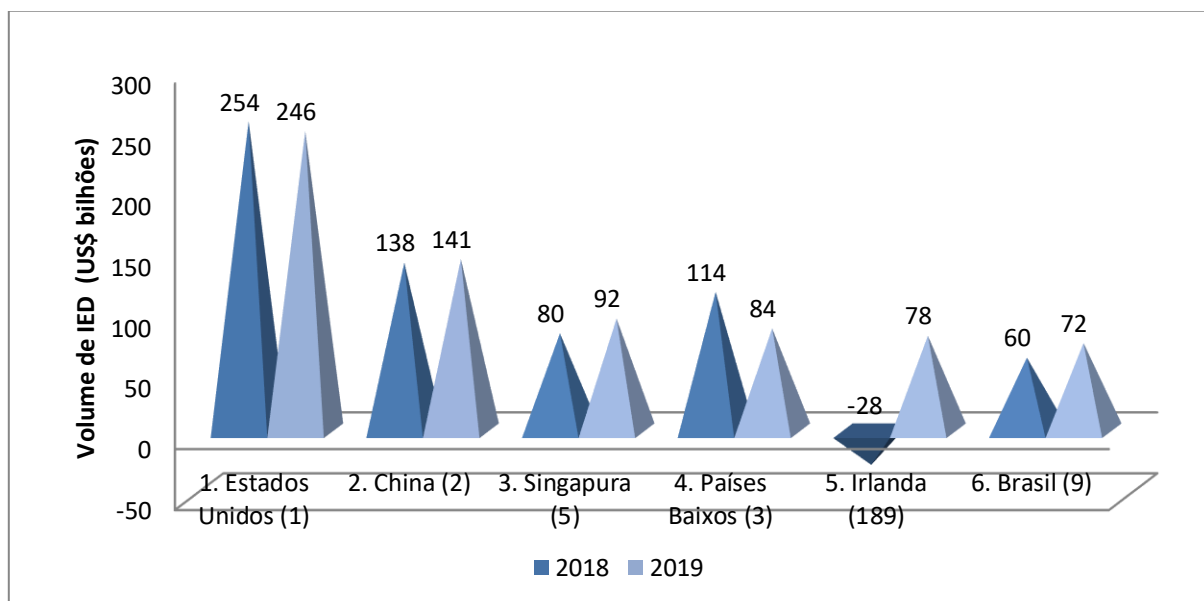
Gráfico 8 - Trajetória do IED a partir de 2008 em locais selecionados



Fonte: O autor com base nos dados do Banco Mundial (FDI DATA – WORLD BANK, 2020)

Segundo a UNCTAD (2020), o país é o principal destino entre os países da América Latina, o quarto entre os países em desenvolvimento e o sexto entre todos os países com recebimento de capital estrangeiro em 2019 (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Ranking dos países com os maiores volumes mobilizados de IED (US\$ bilhões)



Fonte: World Investment Report 2019 (UNCTAD, 2020).

No entanto, ainda que o Brasil apresente ótimas colocações nos rankings internacionais e boas perspectivas para a atração do investimento estrangeiro, é fundamental discutir o comportamento desse recurso dentro do próprio país já que, em vista do tamanho e das diferenças regionais, o IED pode ter seus efeitos negativos privilegiados pela ausência de uma visão distributiva e de conexão interna entre os destinos nacionais escolhidos para alocação desse capital no país.

Desse modo, coloca-se o problema de preterição de locais em detrimento de outros e a verificação da concentração de IED no Brasil, tema que será discutido a seguir.

3.1. O problema da concentração de investimento estrangeiro direto no Brasil

Cesario (2010) afirma que os determinantes do investimento estrangeiro direto são organizados a partir de quatro fatores de alocação: econômicos, geográficos, culturais e políticos. Frequentemente, os investimentos avaliam diversas localidades ao mesmo tempo para comparar a existência de condições essenciais e vantajosas para a destinação.

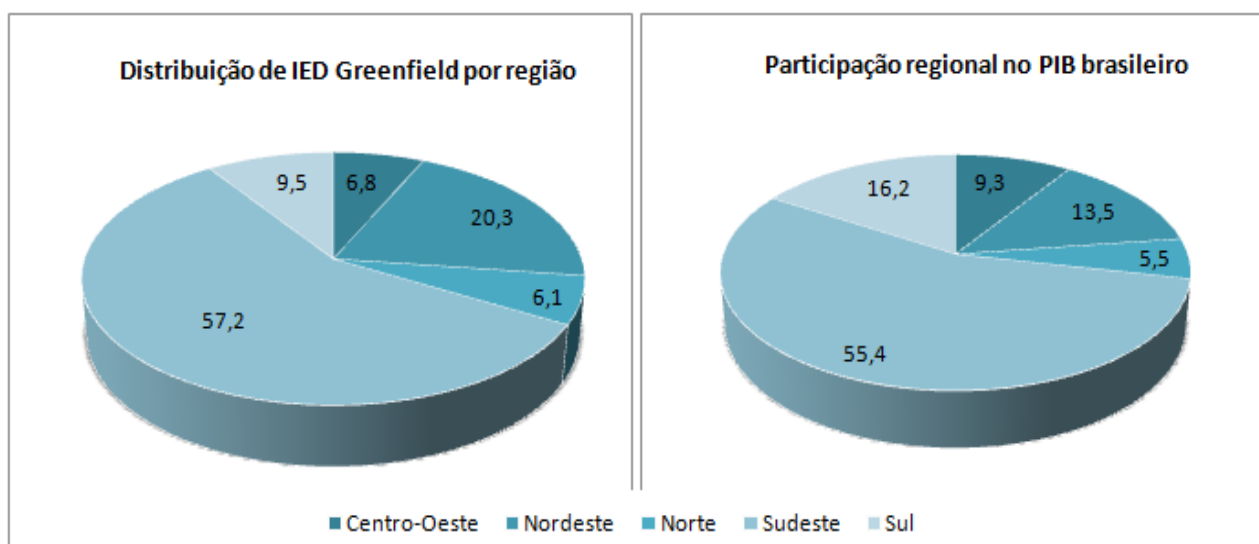
A interação entre as vontades das empresas e dos países cria um mercado em que empresas ofertam investimentos e as localidades oferecem condições mais vantajosas para a realização de negócios.

Como levantado, além de verificar quais os países que recebem o investimento é relevante verificar onde esse capital é alocado internamente dentro da perspectiva geográfica, em especial o Brasil com sua dimensão continental contendo 27 unidades federativas e 5.565 cidades (IBGE, 2010). Isto é, verificar qual região possui maior probabilidade de receber investimentos e quais as razões de serem preferidas em detrimento de outros locais.

Filho (2015) mostra que o Brasil³⁹ é um exemplo claro dessa questão: mais da metade do investimento estrangeiro no Brasil é direcionado para a região Sudeste, tanto na relação IED/PIB quanto na relação de projetos Greenfield⁴⁰ (Gráfico 10).

Isto demonstra, a priori, que o protagonismo da região toma a dianteira além do volume de investimento, mas da perspectiva de internacionalização e da participação dos fluxos internacionais, o que gera distorção dentro do próprio país.

Gráfico 10 - Participação regional (%) de IED no Brasil (2003-2014)



Fonte: Silva Filho (2015), a partir de dados da plataforma fDi Markets.

A concentração do investimento estrangeiro em uma única região contraria a própria diretriz da OCDE para a relação entre investidores e o desenvolvimento local que, entre outros apontamentos, orienta:

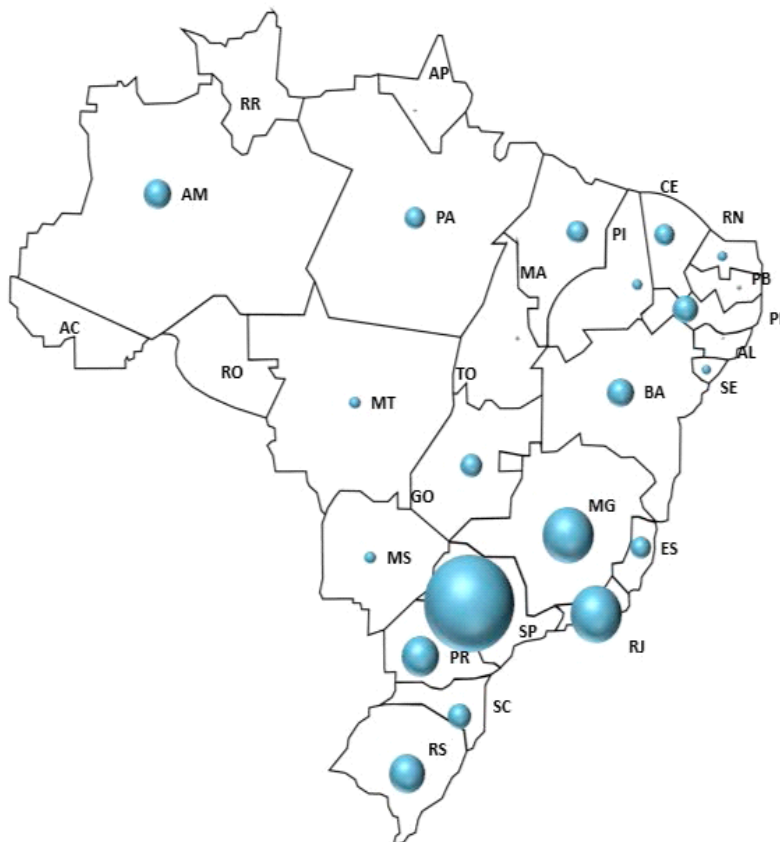
³⁹Fraga (2016) aponta que ainda que o investimento estrangeiro seja geograficamente concentrado em alguns estados, o fenômeno não é exclusividade do Brasil e pode ser observado em economias emergentes, como a China.

⁴⁰Investimento Greenfield consiste no montante de investimento recebido para criação ou expansão de capacidade produtiva de companhias estrangeiras no país anfitrião (fusões, aquisições, ou incremento de caixa não se incluem na classificação). É a forma mais realista de observar os efeitos do IED sobre a economia doméstica já que são eles que produzem impactos significativos sobre emprego e produção (FILHO, 2015). Por sua vez, outras tipologias de investimento são o Brownfield, referindo-se aos projetos de expansão, e Greyfield, investimentos voltados à atualização e renovação de instalações.

A encorajar a construção de capacidades em nível local em estreita cooperação com a comunidade local, incluindo os interesses empresariais, bem como desenvolvendo as atividades da empresa nos mercados nacional e internacional, de forma compatível com a necessidade de boas práticas comerciais; Em suas operações, na maior medida praticável, empregar pessoal local e dar-lhes formação, com vistas a aumentar seus níveis de qualificação, em cooperação com os representantes dos trabalhadores e, quando apropriado, com as autoridades públicas competentes; Esforçar-se para garantir que suas atividades sejam compatíveis com as políticas e planos de ciência e tecnologia (C&T) dos países onde operam e, conforme apropriado, contribuir para o desenvolvimento da capacidade de inovação em nível nacional e local; Quando apropriado, levar a cabo atividades de desenvolvimento científico e tecnológico nos países de acolhimento que permitam satisfazer as necessidades do mercado local, bem como oferecer emprego nesses setores de atividade (C&T) a trabalhadores do país de acolhimento, encorajando sua formação, tendo em conta as necessidades comerciais (CAMEX, 2020).

Segundo dados do Banco Central, São Paulo é o Estado que recebe a maior parte do investimento estrangeiro no Brasil (Imagem 2).

Imagem 2 - Localização de empresas de investimento direto por distribuição de ativos fixos (empresas industriais) em 2015

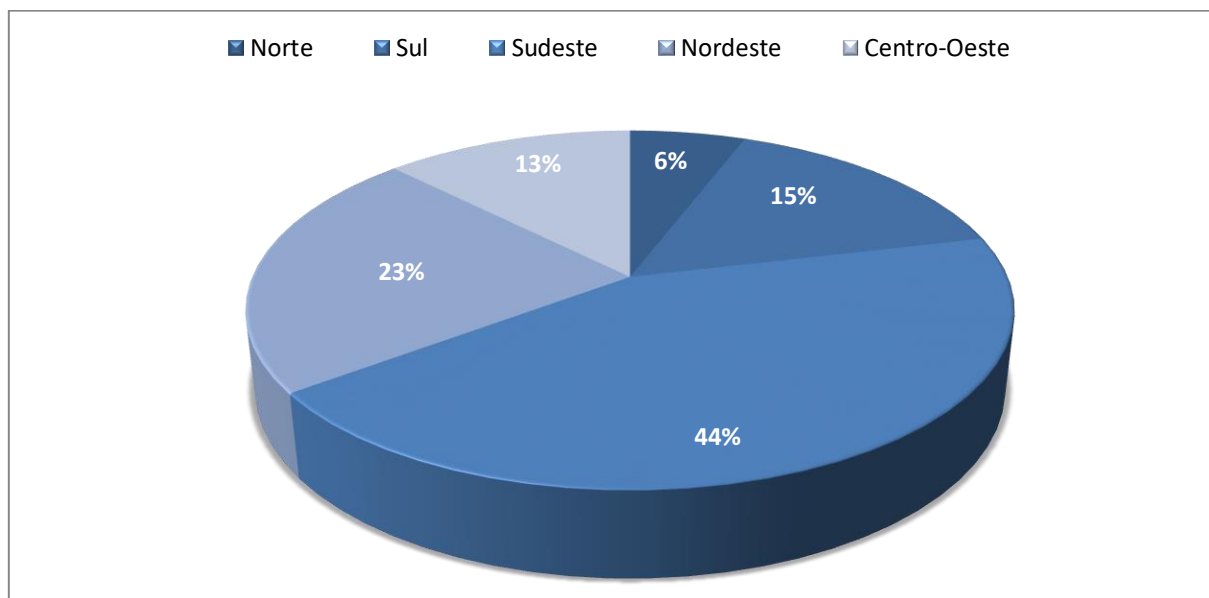


Fonte: *Foreign Direct Investment in Brazil Report* (BACEN, 2018)

Da Silva (2017, apud CANO, 2007) propõe que o desequilíbrio regional brasileiro é resultado do processo de desenvolvimento de cada região causado, principalmente, pela débil integração primário-exportadora ao mercado internacional, o que proferiu - sobretudo às regiões Norte e Nordeste - menor crescimento econômico e precário desenvolvimento das relações capitalistas de produção. Além disso, Cano (2018) reforça o argumento descrevendo como o desequilíbrio regional foi acentuado pelos massivos investimentos em infraestrutura e na indústria pesada inseridos no Programa de Metas e realizados, especialmente, no Estado de São Paulo. Esse apontamento reforça a ideia que o investimento estrangeiro será atraído por regiões com condições produtivas minimamente desenvolvidas, evidenciando a importância do investimento estatal como precedente do investimento estrangeiro.

Do ponto de vista do total de investimentos anunciados (nacionais e estrangeiros), apurado entre 2015 e 2020, mostra que a diferença entre as regiões ainda que menor, a concentração na região Sudeste segue predominante alcançando quase o dobro do Nordeste e quase sete vezes o recebido pelo Norte do país – região com a menor concentração de investimentos do Brasil (Gráfico 11).

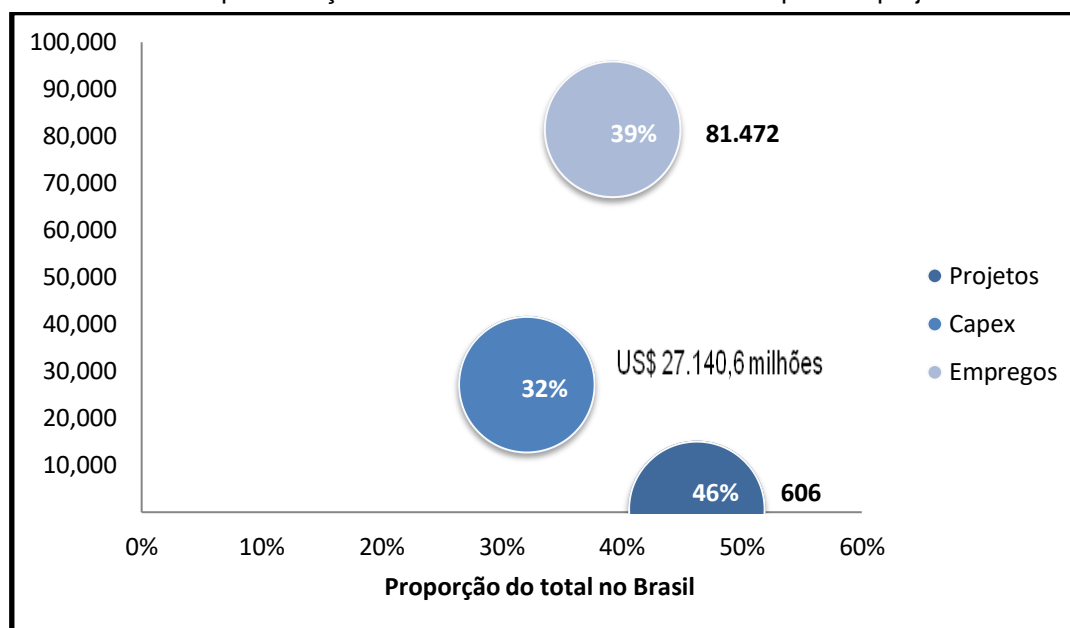
Gráfico 11 - Participação regional dos investimentos anunciados no Brasil (2015-2020)



Fonte: RENAI (2020).

O Estado de São Paulo representa 32% do PIB Nacional (IBGE, 2017) e sozinho respondeu por 46% do número de projetos no país, 39% dos empregos gerados em decorrência e 32% do valor de CAPEX⁴¹ dos investimentos no Brasil entre Junho de 2015 e Junho de 2020 (fDi Markets).

Gráfico 12 - Representação do Estado de São Paulo no Brasil para os projetos de IED

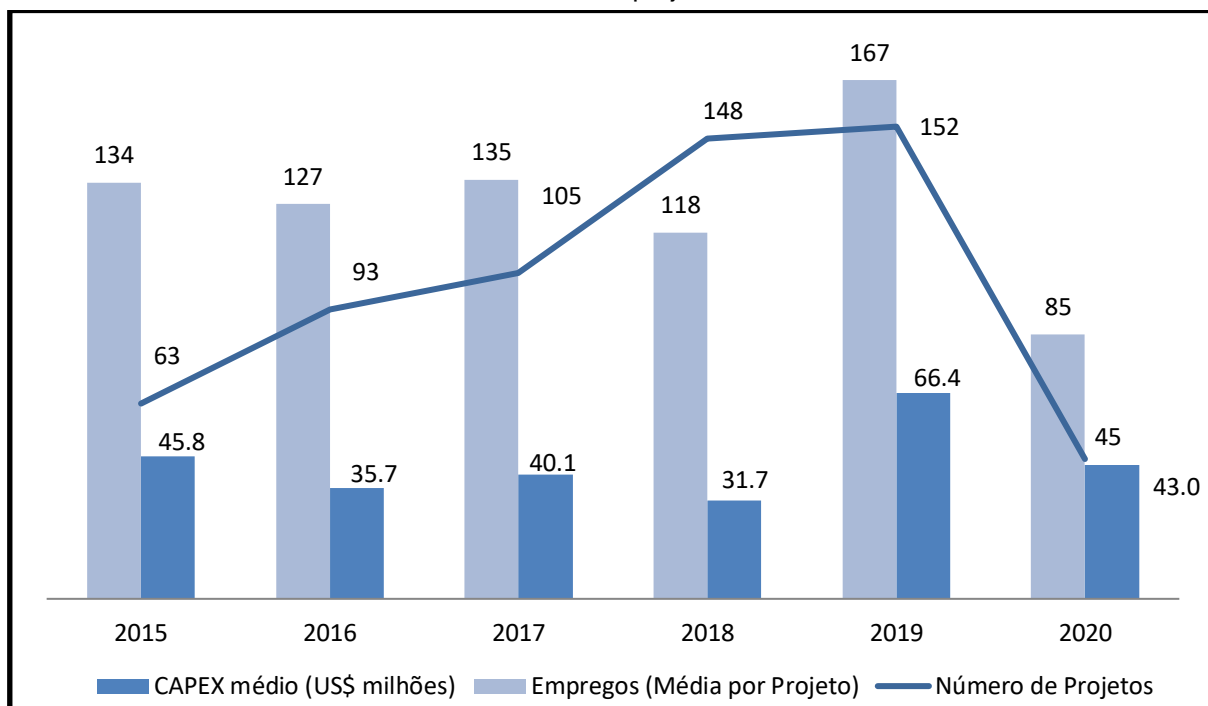


Fonte: O autor com base nos dados do fDi Markets (2020)

Silva Filho (2015) justifica que o efeito do Estado de São Paulo ser o mais atraente para o investimento estrangeiro decorre do grande mercado consumidor com base industrial consolidada na região e do fácil acesso as linhas de escoamento de produção (devido às melhores condições de infraestrutura, outrora financiado pelo próprio capital estrangeiro) somado ao grande estoque de mão de obra especializada e a presença de um setor de serviços sofisticado – o que atrai IED em setores mais complexos e com maior valor agregado como o de tecnologia de informação e comunicação.

⁴¹Capital Expenditure refere-se às despesas de capital devido aos investimentos em bens obtidos para a produção de outros (bens de capital ou de produção).

Gráfico 13 - Características dos projetos no Estado de São Paulo



Fonte: O autor com base nos dados do fDi Markets (2020)

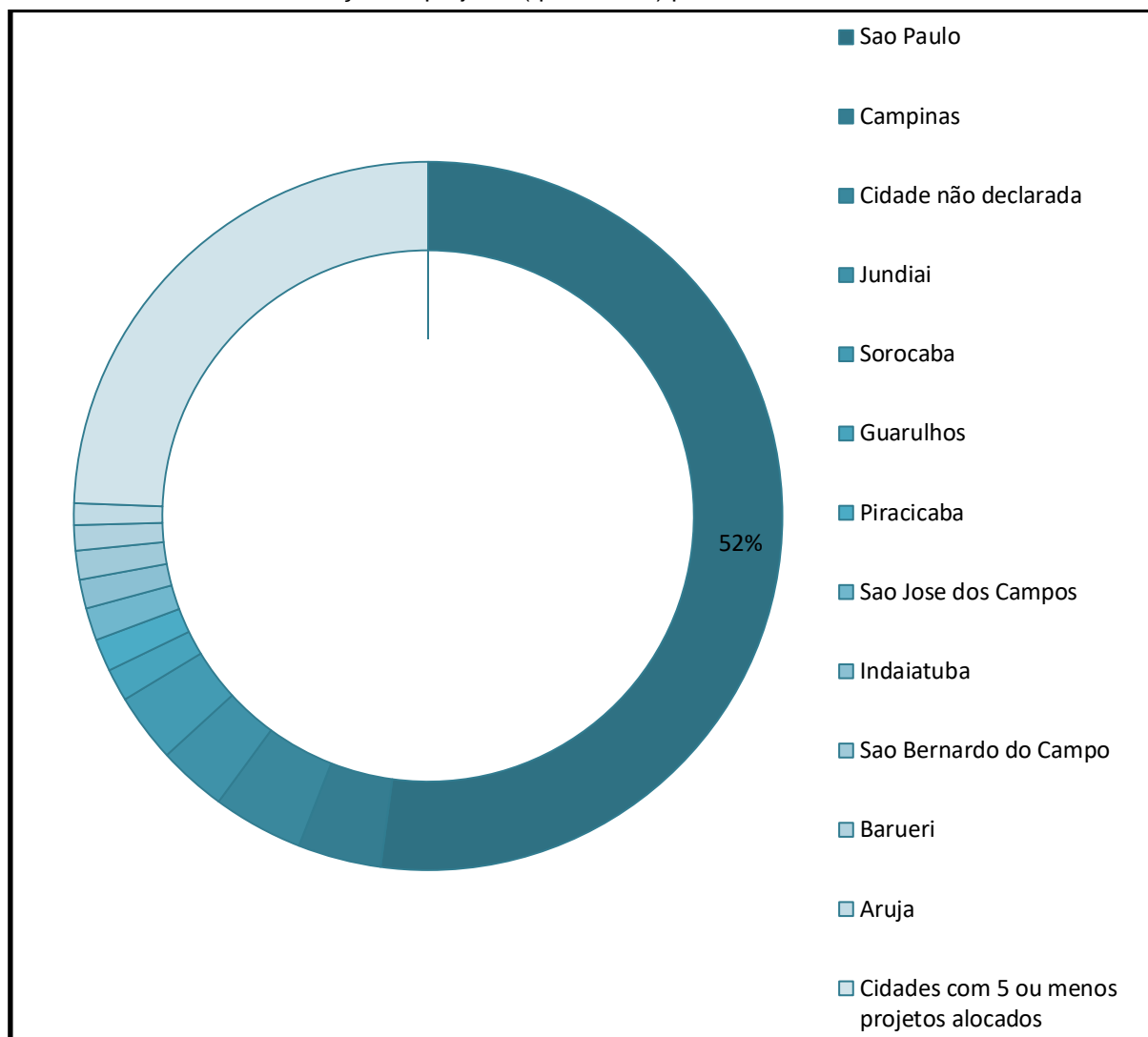
Ainda que a destinação a nível estadual seja um grande passo para entender de forma geral a alocação de capital estrangeiro no Brasil, é interessante verificar a distribuição do IED a nível municipal considerando que as 200 maiores cidades do Brasil representam somente 3,5% de todos os municípios do país⁴², e apenas 17 cidades possuem mais de um milhão de habitantes (IBGE, 2020).

Dentro desse contexto, a concentração do investimento estrangeiro é observada também dentro do Estado de São Paulo, onde a cidade de São Paulo responde por mais da metade dos investimentos direcionados para o Estado de São Paulo.

A cidade de São Paulo, além de ser a cidade mais populosa, também é o principal destino de investimento estrangeiro em número de projetos não somente do Estado de São Paulo, mas do Brasil a nível municipal (Gráfico 15).

⁴²O país conta com 5.565 cidades, segundo o censo de 2010 do IBGE.

Gráfico 14 – Distribuição de projetos (quantidade) por cidade do Estado de São Paulo



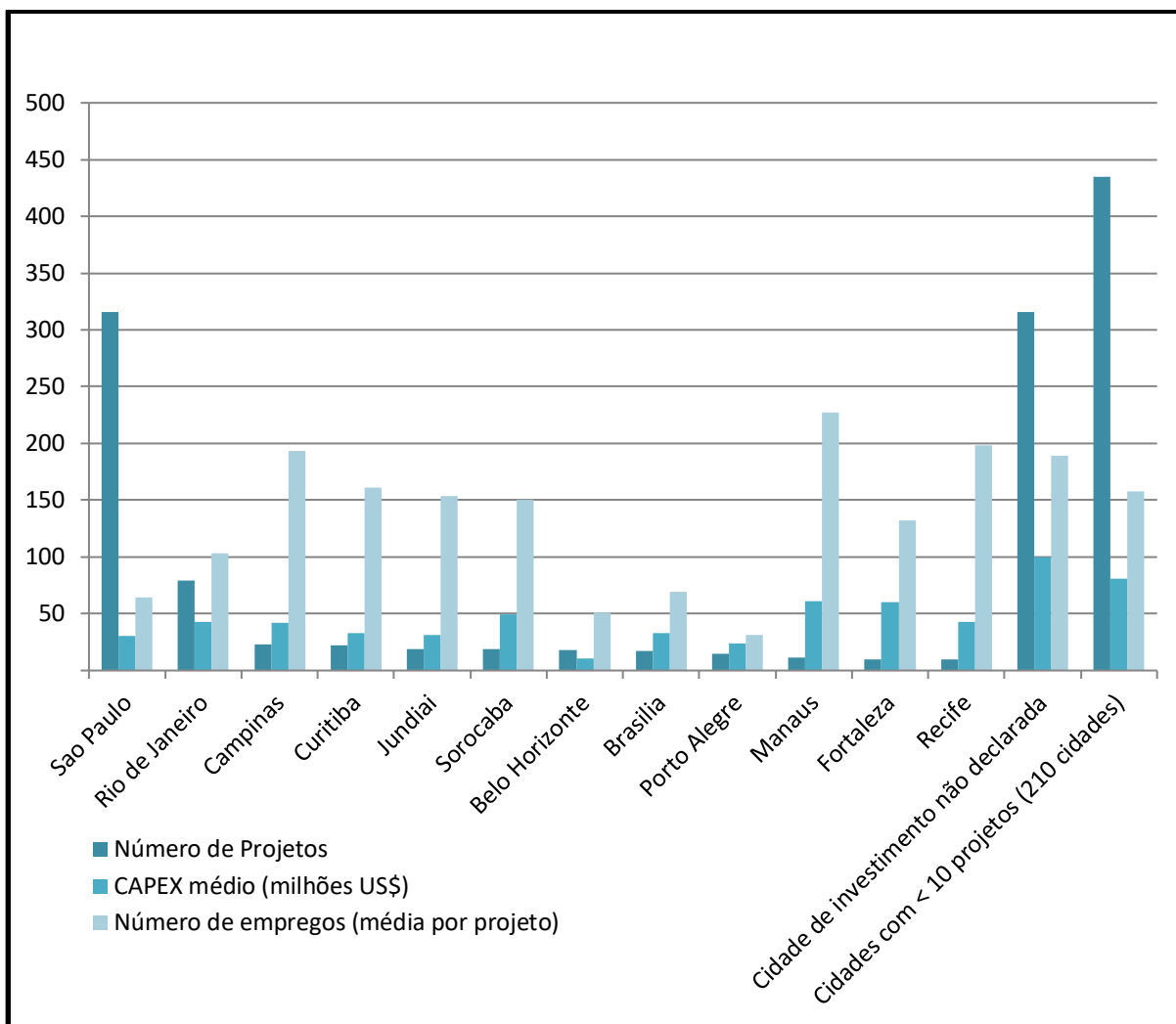
Fonte: O autor com base nos dados do fDi Markets (2020)

Segundo dados da plataforma fDi Markets⁴³, a cidade de São Paulo recebeu mais de US\$ 9 milhões entre Junho de 2015 e Junho de 2020 e foi o principal destino de IED no Brasil, seguido de Rio de Janeiro e Campinas - representando 11%, aproximadamente, de todo valor de investimento recebido no país e 33% de todo o valor recebido pelo Estado de São Paulo. Em número de projetos, a cidade representa 22% do total de projetos do país e 52% do total do Estado⁴⁴.

⁴³ Pertencente ao jornal *Financial Times*, é a principal fonte para apuração de valores globais de investimento estrangeiro.

⁴⁴ Além do desequilíbrio espacial causado pela concentração do investimento estrangeiro, é interessante verificar a discussão do problema de concentração e do desequilíbrio da pesquisa técnico-científica no

Gráfico 15 - Municípios brasileiros com recebimento de IED entre Junho de 2015 e Junho de 2020

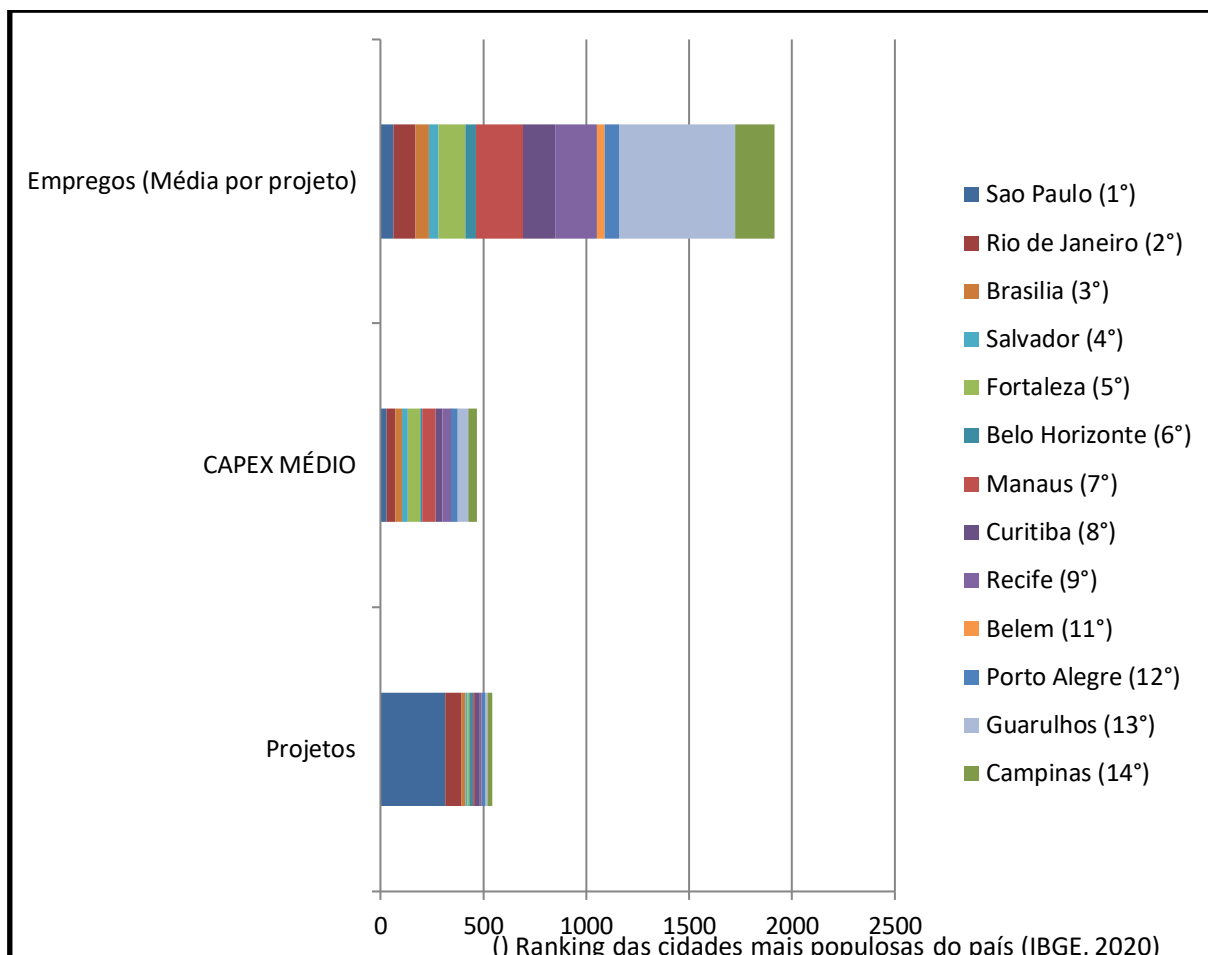


Fonte: O autor com base nos dados da plataforma fDiMarkets (2020)

Para além da cidade de São Paulo, nota-se que as cidades de Goiânia (GO), São Luís (MA), São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL) aparecem entre as 17 cidades mais populosas do país (IBGE, 2020) sem, no entanto, configurarem na relação de cidades com algum projeto de investimento estrangeiro e, entre as 100 cidades do ranking do fDi Markets, somente 13 apresentam população superior a um milhão de habitantes (Gráfico 16).

país em vista que capital humano é um dos determinantes para atração de IED. Essa discussão é feita por Barros (2000) no artigo intitulado “Os desequilíbrios regionais da produção técnico-científica”.

Gráfico 16 - Relação entre as cidades mais populosas do Brasil e projetos de IED



Fonte: O autor com base nos dados da plataforma fDi Markets (2021)

Desse modo, população e grande mercado consumidor, ainda que um parâmetro importante, não pode ser considerado condicionante para a atração de investimento estrangeiro. Observa-se, também, que a cidade de São Paulo ainda que seja o principal destino para recebimento de IED em relação ao número de projetos, possui pouco destaque na média de empregos gerados enquanto outras cidades, como Fortaleza, Manaus, Recife e Guarulhos possuem alto retorno de empregos ainda que uma média de CAPEX por projeto menor – o que torna razoável propor que o direcionamento do IED para cidades menos desenvolvidas resulta, a priori, na eficácia do IED em relação à melhoria dos indicadores de emprego e renda.

Pela perspectiva de setores, os investimentos atraídos pelo Brasil são bem diversos, mas se destacam (em número de projetos) aqueles vinculados ao setor de tecnologia da informação, energia renovável e comunicações (Tabela 5). Isso propõe que o país é atraente para investimentos estrangeiros que envolvem setores mais complexos e, portanto, com mais vantagens vinculadas a sua mobilização. Deve-se observar que carvão, óleo e gás é o setor que apresenta o maior valor médio de CAPEX, no entanto, devido ao alto impacto ambiental envolvido com a atividade, é um setor que deve ser tratado com cuidado se inserido em projetos de atração.

Entretanto, na perspectiva de direcionamento, a primeira atitude de ordem política para a atração do investimento estrangeiro é a focalização em setores estratégicos para o local onde se deseja mobilizá-lo.

Nesse sentido, políticas públicas devem ser integradas considerando o tipo de investimento que será focalizado a fim de preparar os locais para o recebimento do investimento estrangeiro, levando em conta as demandas sociais, ambientais e do ambiente de negócios da região anfitriã.

Tabela 5 - Setores investidos no Brasil entre Junho de 2015 e Junho de 2020

Sector Industrial	Projetos	CAPEX (média por projeto) US\$ milhão	Empregos (média por projeto)
Automotivo OEM	34	213,4	727
Semicondutores	7	102,9	473
Têxtil	2	27,1	430
Logística	37	121,3	360
Componentes Automotivos	48	63,3	338
Papel e Embalagens	18	207,9	336
Cerâmica e Vidro	6	102,9	335
Metais	30	129,4	280
Turismo e Hotelaria	25	42	238
Borracha	10	68,3	216
Aeroespacial	21	21,7	209
Alimentos	89	50,2	192

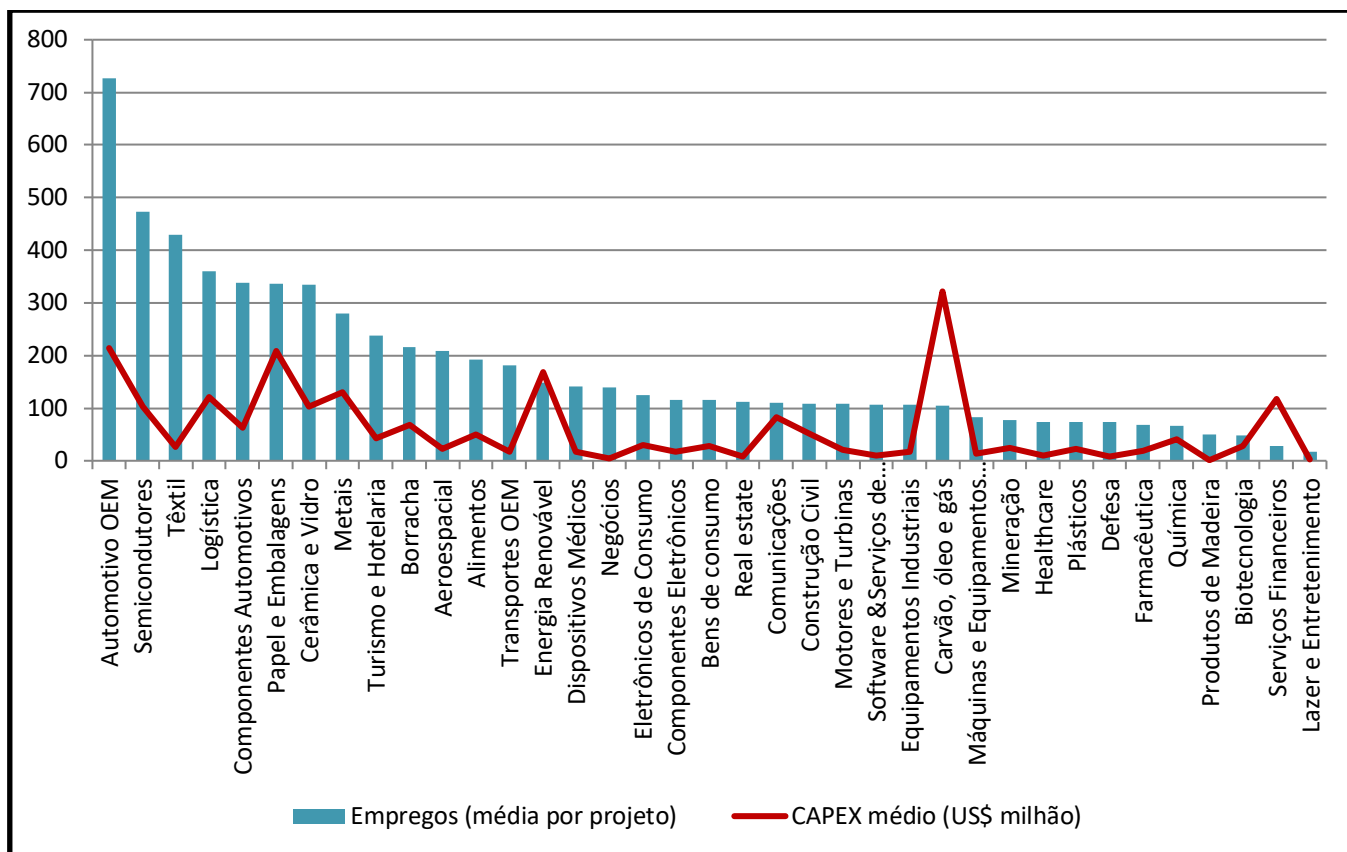
(Continua)

Transportes OEM	14	17,7	182
Energia Renovável	107	168,5	148
Dispositivos Médicos	20	17,6	141
Negócios	74	4,7	140
Eletrônicos de Consumo	8	29,9	125
Componentes Eletrônicos	45	18	116
Bens de consumo	33	27,5	115
Real estate	35	7,9	112
Comunicações	104	82,5	110
Construção Civil	5	52	109
Motores e Turbinas	10	21,1	108
Software & Serviços de Tecnologia	190	9,7	107
Equipamentos Industriais	75	17,5	106
Carvão, óleo e gás	21	321,8	105
Máquinas e Equipamentos Comerciais	13	13,1	83
Mineração	6	24,5	78
Healthcare	1	10,7	74
Plásticos	30	23,2	73
Defesa	2	8,8	73
Farmacêutica	22	18,9	69
Química	82	40	67
Produtos de Madeira	1	1,1	50
Biotecnologia	8	28,9	49
Serviços Financeiros	76	117,9	28
Lazer e Entretenimento	1	2,6	17

Fonte: fDi Markets (2020)

O gráfico 17 mostra, para o caso brasileiro, quais setores receptores de IED respondem com a maior média de empregos gerados por projeto executado. Esta relação auxilia o setor público na atração de IED a fim de identificar as potencialidades locais e promovê-las, direcionando o recurso estrangeiro para segmentos que apresentem maior retorno social e econômico para o desenvolvimento local.

Gráfico 17 - Setores com presença de IED com maior média de empregos por projeto (Brasil)

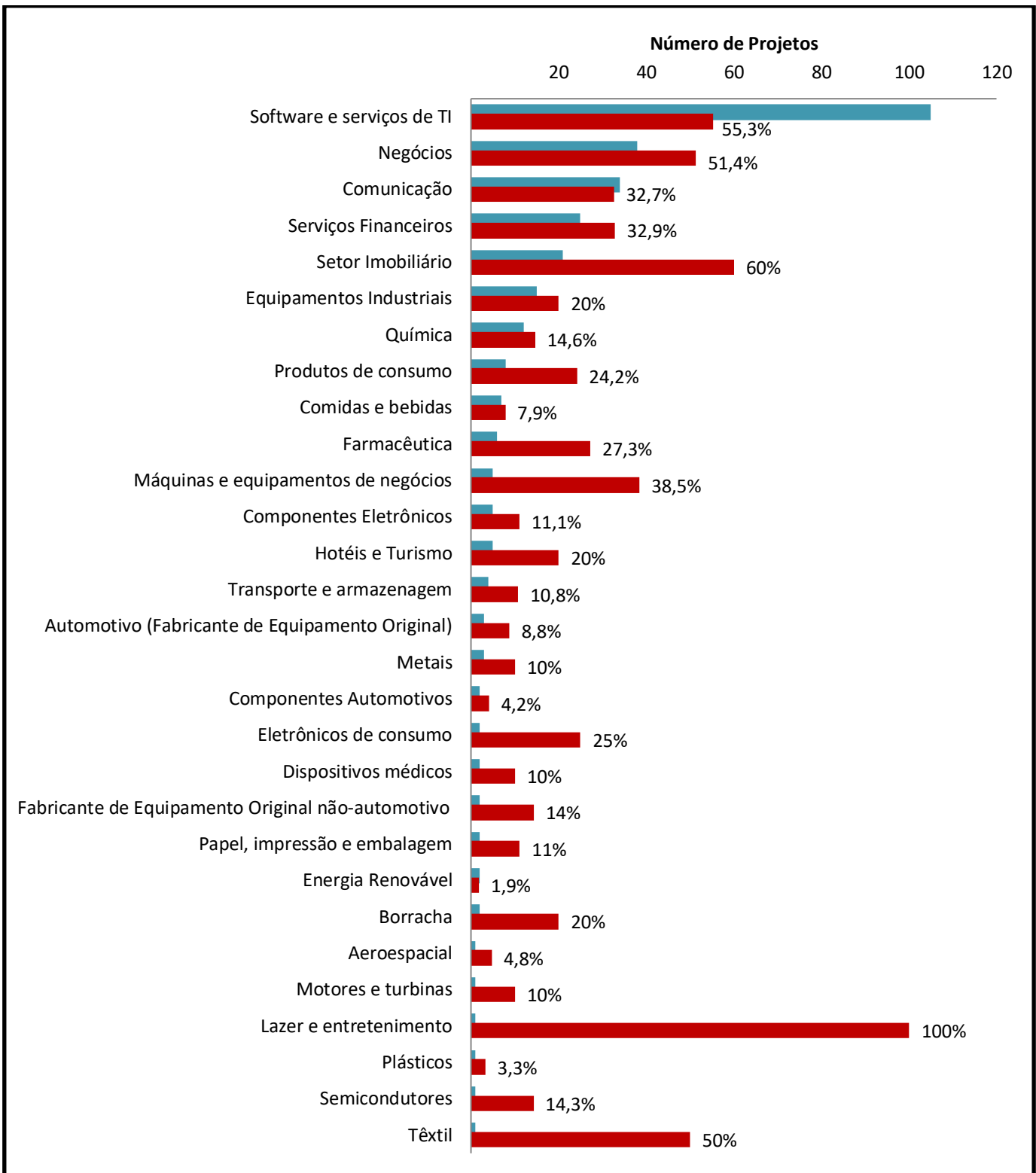


Fonte: O autor com base nos dados da plataforma fDi Markets (2020)

A cidade de São Paulo, por exemplo, concentra mais da metade de todos os projetos do país no setor de tecnologia da informação (presume-se que é a cidade que mais se beneficia do efeito de transferência de tecnologia), negócios, setor imobiliário, e têxtil, sugerindo a existência da focalização em setores mais complexos como o de tecnologia e serviços para atração e promoção de investimentos (Gráfico 18).

Ao todo, o número de empregos gerados no município em decorrência dos projetos de investimento (parâmetro socioeconômico de avaliação do IED) foi de 20.412, representando quase 10% dos empregos gerados no Brasil e aproximadamente 1/4 do total das vagas geradas no Estado de São Paulo entre Junho de 2015 e Junho de 2020 para os projetos de investimento estrangeiro apurados pelo fDi Markets (2020).

Gráfico 18 - Representação da Cidade de São Paulo nos projetos de IED do total no Brasil (por segmento)



Fonte: O autor com base nos dados da plataforma fDi Markets (2020)

Desse modo, além da focalização em segmentos com maior retorno, é essencial observar o papel do setor público na atração do IED que possibilitem promover as cidades aptas para receber o recurso estrangeiro.

A partir do conhecimento sobre as potencialidades locais e após o estabelecimento de um ambiente de negócios atraente, a promoção de investimentos é iniciada - o que envolve divulgar o local disposto a receber IED a fim de atrair e prospectar o capital estrangeiro.

Nesse sentido, Cesario (2010) aponta que a promoção de investimentos é um dos determinantes políticos para o IED e se refere à adoção de uma política ativa que envolve uma complexa arquitetura entre organizações nacionais e subnacionais que buscam direcionar recursos para os locais que podem se beneficiar da presença do capital estrangeiro, auxiliando no seu desenvolvimento.

Para Moran (2006), a promoção de investimentos é constituída por quatro objetivos estratégicos:

1. Criação de um bom clima de investimento definido a partir de uma longa e exigente lista de atributos como inflação baixa, economia estável, infraestrutura confiável, altas taxas de alfabetização, corrupção mínima, política estável, instituições e procedimentos independentes e capazes.
2. Prestação de informações sobre as possibilidades de produção no país anfitrião em vista que os investidores não possuem dados acessíveis do país para aferir potencialidades locais como dados de infraestrutura, jurídicos e financeiros.
3. Redução de incertezas através de investimentos do Estado em infra-estrutura ou em capital humano.
4. O mais questionável dos quatro objetivos: fornecimento de incentivos fiscais e subsídios diretamente para os investidores.

Para ilustrar o primeiro e o terceiro objetivo que relacionam promoção de investimentos a melhoria do ambiente de negócio e investimentos em infraestrutura e capital humano, a Tabela 6 traz as dezenove cidades que estão presentes simultaneamente na lista de cidades receptoras de IED (fDi Markets, 2020) e no *ranking* de cidades empreendedoras⁴⁵ elaborado pela Endeavor⁴⁶ (2017).

Tabela 6 - Cidades com recebimento de IED e classificação no ranking de Cidade Empreendedora (ICE)

Cidade de Destino	Projetos	CAPEX (US\$ milhão)	Empregos Gerados	ESTADO	Ranking ICE
Sao Paulo	316	9.692,70	20.412	SP	1°
Florianopolis	7	316,8	581	SC	2°
Curitiba	22	716,5	3.550	PR	4°
Joinville	6	944,3	3.549	SC	5°
Rio de Janeiro	79	3.404,90	8.199	RJ	6°
Campinas	23	965,9	4.453	SP	7°
Belo Horizonte	18	185,8	921	MG	9°
Sao Jose dos Campos	9	434,8	2.633	SP	10°
Sorocaba	19	939,5	2.862	SP	12°
Londrina	3	44,5	204	PR	13°
Porto Alegre	15	358,3	472	RS	15°
Brasilia	17	551,8	1.181	GO	17°
Uberlandia	3	52,3	202	MG	19°
Recife	10	428,4	1.987	PE	20°
Fortaleza	10	602,2	1.321	CE	24°
Salvador	8	223,3	340	BA	25°
Joao Pessoa	2	46,2	38	PB	27°
Belem	2	4,8	76	PA	28°
Manaus	11	675,6	2.507	AM	32°

Fonte: O autor com base no relatório da plataforma FDI Markets (2020) e do relatório ICE (Endeavor, 2017)

Além disso, é relevante notar que dos quatro objetivos descritos, o segundo é o mais simples de ser executado por governos subnacionais, já que não há dependência de políticas do governo central, nem da espera dos investimentos em longo prazo como

⁴⁵O Índice de Cidades Empreendedoras (2017) é um exercício para avaliar o ecossistema local de empreendedorismo de 32 cidades brasileiras baseando-se em sete indicadores relacionados ao ambiente regulatório, infraestrutura, mercado, acesso a capital, inovação, capital humano e cultura empreendedora.

⁴⁶Organização global sem fins lucrativos para apoio e *advocacy* de empreendedorismo.

são os de infraestrutura e em capital humano e nem de uma rede complexa de discussão jurídica, como é o caso do fornecimento de incentivos e subsídios.

Dessa maneira, o segundo objetivo ocorre sabendo que o direcionamento do investimento estrangeiro é determinado a partir da consideração de uma longa lista com várias regiões onde seus principais diferenciais são destacados e a promoção e a disseminação de informações dos locais a serem promovidos podem ser determinantes para a atração do investimento estrangeiro.

Logo, tomando como referência que a promoção acontecerá a partir de dois pontos principais: 1) comunicação e divulgação de informações a respeito das políticas, reformas e atratividades locais e 2) coordenação de atividades que envolvem melhoria do ambiente de negócios e assistência aos investidores potenciais (KONIG, 2016 apud WELLS e WINT, 2001), nascem as agências de promoção de investimento como estrutura institucional para atuar na promoção dos locais com potencial de recebimento de IED, em vista que a promoção implica em amplo conhecimento da economia, mercado, segurança jurídica, infraestrutura e capital humano disponível no local a ser promovido.

A discussão sobre as agências de promoção de investimento e o papel que elas desempenham será o tópico seguinte.

4. AS AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO

A escolha de um local para alocar investimento geralmente é acompanhada do desenvolvimento de uma longa lista de locais potenciais, o que inclui a maioria dos destinos populares de IED, regiões localizadas próximas as operações existentes do investidor e os destinos com vantagens emergentes, sejam eles de produção mais barata ou do tamanho do mercado consumidor.

A competitividade dos mercados estrangeiros é uma agenda recorrente da formulação de políticas públicas e as agências de promoção de investimento surgem como mecanismo de auxílio para a promoção de mercados locais e atração de investimentos.

Servir de interface entre o setor público e privado baseado na divulgação e fornecimento de informações sobre os locais a serem promovidos representam o segundo objetivo estratégico da política de promoção de investimento (MORAN, 2006) e é a principal atividade da maioria das agências.

As principais funções das agências são reduzir os custos para atrair o investimento estrangeiro, consolidar informação para investidores potenciais reduzindo a assimetria de informação e a desistência de investimentos por entraves burocráticos.

Para Weels e Wint (1990), as agências lideram as "atividades que disseminam informações ou tentam criar uma imagem do investimento local, promovendo a prospecção de investidores". De forma geral, a atuação ativa do Estado no fornecimento de elementos e dados para subsidiar essa decisão é mecanismo utilizado pelas agências para promover os locais onde elas estão alocadas.

Essas informações são fornecidas através de publicidade, de apresentação do local e do contato pró-ativo aos investidores que elevam a atratividade para uma lista curta de

locais interessantes. Nesse ponto, König (2016) citando Porter (1989) ⁴⁷ defende que informações sobre mercados, tecnologia e competição são fundamentais para o processo decisório das empresas em destinar seus investimentos, em vista que essas informações focalizam necessidades, oportunidades e ameaças a eles.

Pode-se propor, portanto, que o maior produto das agências de promoção de investimento é o conhecimento – produto de extrema valia para governos e organizações e crucial nas relações comerciais estabelecidas entre os países (KÖNIG, 2016).

Pela perspectiva do governo, as agências possuem certa consciência corporativa, isto é, “medida de um estado desenvolvimentista que cria alianças que ligam o Estado à sociedade e provem canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação” (EVANS, 2004), por conseguinte, aumentar a vantagem competitiva local e promovê-lo (tornando-o visível e reconhecido para os investidores) é o principal objetivo.

Atualmente, há mais de dez mil agências de promoção de investimentos entre agências nacionais, regionais e municipais distribuídas no mundo (WAIPA, 2019 apud DRESSLER, 2018) e, segundo a UNCTAD (2001), 89% das agências foram implantadas entre 1990-2000, resultado da abertura econômica e do período que coincide com a fase mais intensa da globalização financeira (OECD, 2018), demonstrando que as agências de promoção de investimento se tornaram uma estratégia cada vez mais difundida pela gestão pública, em especial por governos nacionais e subnacionais, para atrair investimento estrangeiro em economias avançadas e emergentes (CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019).

⁴⁷O papel das agências de terem como foco a questão de informação para qualificar, acompanhar e facilitar os investimentos atende ao pressuposto de Porter (1989) quanto ao meio de superação da inércia e criação de um senso de urgência nas empresas através do fornecimento de informações.

Como citado, a promoção de investimentos tem como objetivo reduzir os obstáculos através do acompanhamento dos investidores com o fornecimento de informações e melhorando a articulação e tramitação dos processos administrativos e burocráticos.

No entanto, nota-se que os governos tendem a fazer uso da promoção em detrimento da facilitação, isto é, atrair o investimento torna-se mais importante do que torná-lo tangível já que para o investimento se efetivar é necessário que, antes, ele seja atraído.

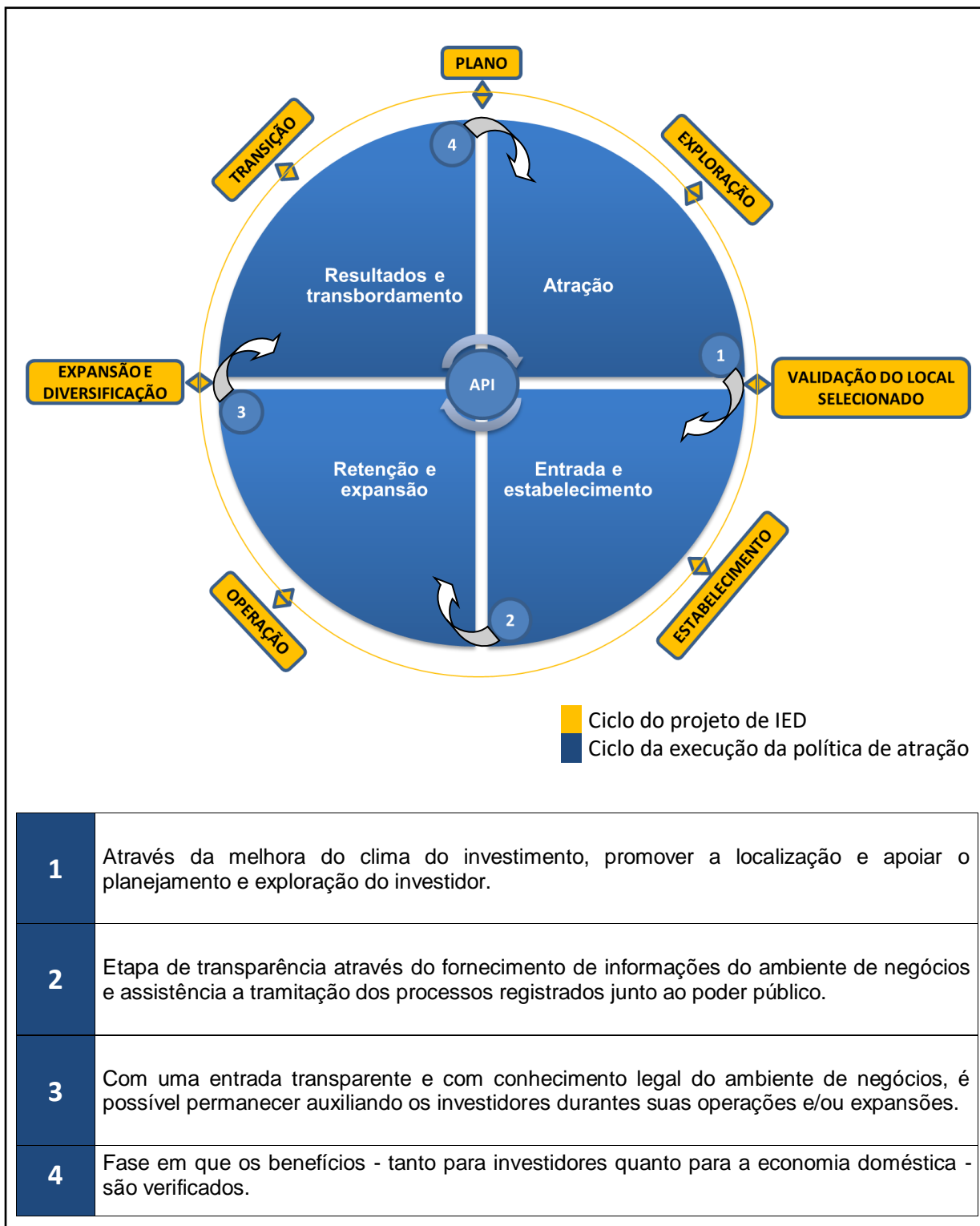
Ao considerar que a facilitação implica no conjunto de políticas e ações que buscam tornar mais fácil para os investidores estabelecer e expandir suas operações, bem como conduzir seus negócios nos país anfitriões do investimento (UNCTAD, 2017), colocar a promoção em detrimento da facilitação deve-se a uma tentativa de “economia de esforço” dos governos já que a facilitação implica na melhoria no ambiente de negócios e demanda muito mais da gestão política e pública ao envolver, muitas vezes, mudanças no regramento burocrático de negócios.

No entanto, no conflito entre promoção e facilitação reside o maior desafio de uma agência: fazer com que ambas trabalhem conjuntamente nos esforços de atrair investimento (promoção) para o desenvolvimento e que sejam efetivados (facilitação)⁴⁸.

O processo do investimento estrangeiro (Imagem 3) envolve, normalmente, visita aos investidores e aos locais onde há potencial de alocação do capital estrangeiro. Nesse ponto, as agências trabalham não só no suporte da visita, mas enfatizam as regiões mais interessantes para desenvolver, destacam as oportunidades e facilitam o contato com a comunidade empresarial local (como associações comerciais).

⁴⁸O relatório elaborado em 2017 pela UNCTAD aponta, como exemplo, que os investimentos vinculados ao desenvolvimento sustentável costumam enfrentar mais barreiras. O eixo promoção-facilitação torna-se essencial para possibilitar esses projetos.

Imagem 3 - Ciclo de investimento estrangeiro e da política de atração



Fonte: Heilbron e Kronfol (2020)

Durante as visitas as agências apresentam informações sobre incentivos e dão suporte ao aparato burocrático para efetivarem seus negócios (desde o auxílio jurídico e contábil quanto ao auxílio na tramitação de processos junto ao poder público).

Desse modo, a promoção de investimentos pode afetar a escolha de um local de investimento estrangeiro influenciando as etapas do processo tornando-se, portanto, uma política de curto prazo que apóiam as iniciativas de internacionalização (KONIG, 2016) e sua atuação atende a modelagem da estrutura institucional do Governo inserida nas políticas para atração de investimento estrangeiro.

De forma geral, em parte devido ao próprio processo do investimento estrangeiro, há relação positiva entre a promoção de investimento e o fluxo de investimento estrangeiro (KONIG, 2016 apud HARDING e JAVORCIK, 2007).

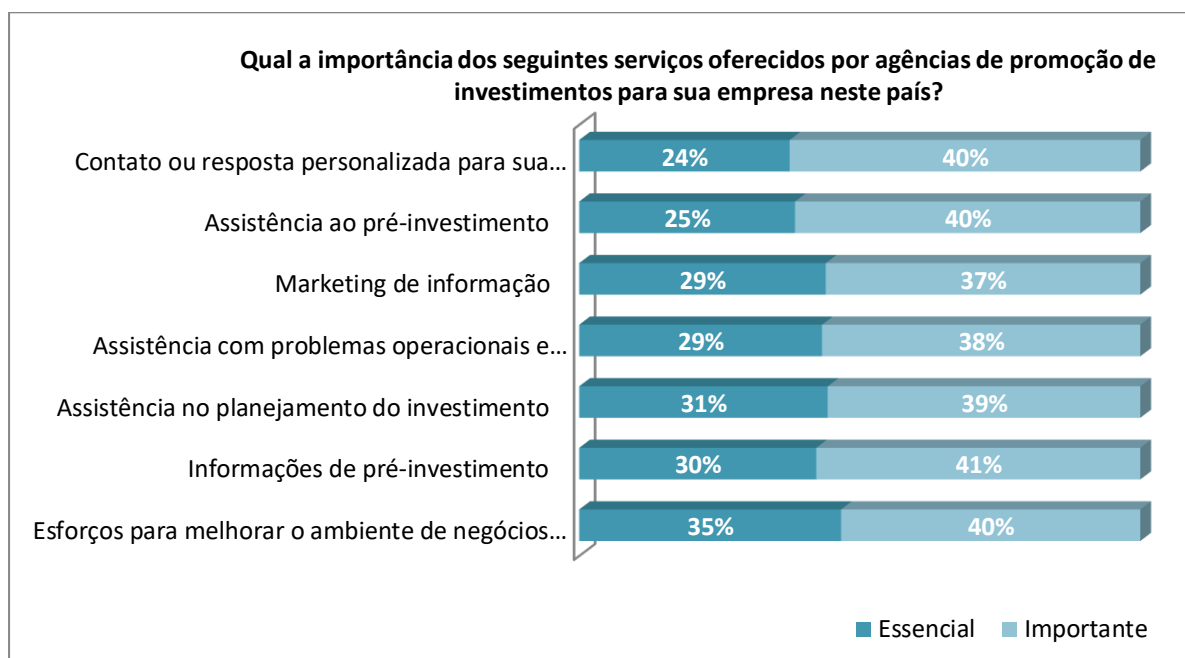
Logo, as agências assumem a imagem de balcão que faz a intermediação entre a trajetória do investimento estrangeiro com o ciclo das estratégias de governo de atração e promoção do IED.

No entanto, uma das discussões feitas quanto ao impacto das agências refere-se aos efeitos restritos em economias em desenvolvimento já que são nelas que se observam maiores barreiras de entrada tais como os processos burocráticos ou instabilidade político-econômica recorrente (CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019 apud HARDING e JAVORCIK, 2011; 2012; 2013).

Além disso, entre as atividades desempenhadas pelas agências, tenta-se entender as principais necessidades dos investidores e suas demandas mais urgentes e levá-las ao poder público de forma mais aderente, tornando o processo de investimento mais fácil e célere, respeitando-se as normas e regulamentos do local para onde ele será direcionado, em especial, no que se refere à transparência, rapidez e facilidade na condução dos processos vinculados ao investimento.

Nesse sentido, do ponto de vista dos investidores, as agências impactam principalmente na melhoria do ambiente de negócios para concretizar investimentos, no fornecimento de informações essenciais na fase de exploração e de validação do local a ser investido e na assistência quanto à criação de novos investimentos. As respostas completas da pesquisa elaborada pelo Banco Mundial (2020) podem ser conferidas no gráfico 19.

Gráfico 19– Percepção dos investidores em relação aos serviços das agências



Fonte: Heilbron e Kronfol (2020)

Desse modo, as agências trabalham para que as políticas de incentivo e promoção de investimento estrangeiro alcancem os investidores. As atividades exercidas com esse fim serão apresentadas adiante.

4.1. As atividades das agências de promoção de investimento

Por definição geral das atividades, as agências operam como facilitadoras oficiais que auxiliam investidores estrangeiros interessados em estabelecer operações no país

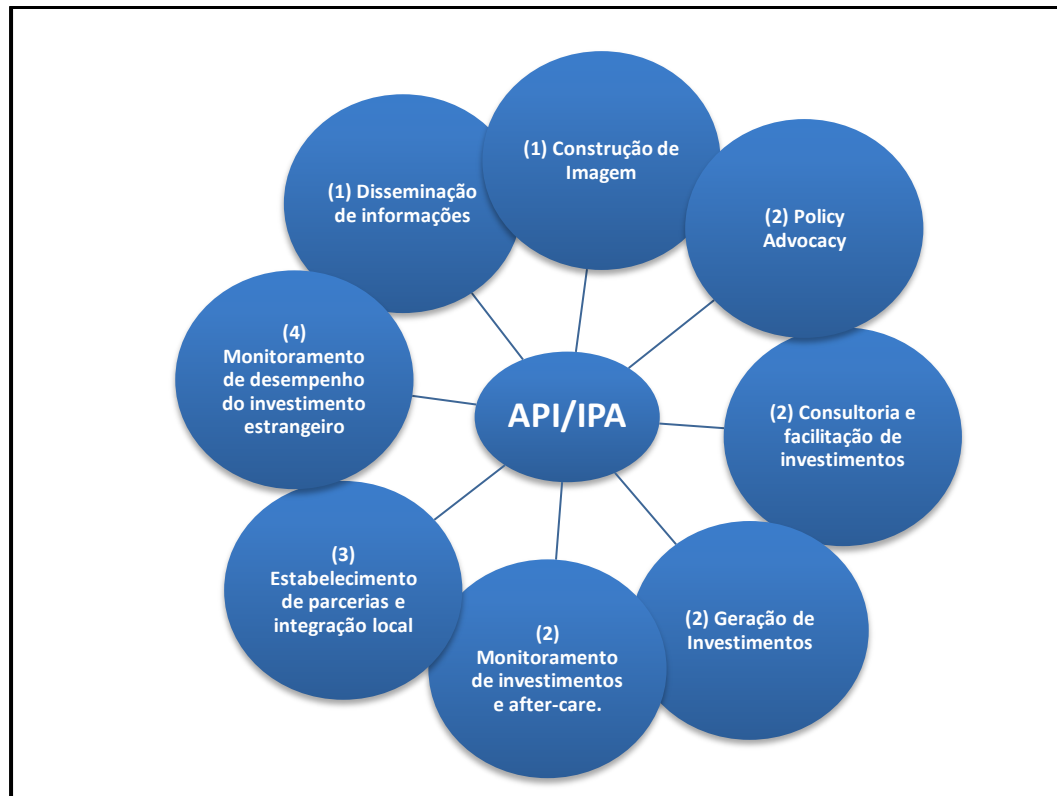
anfitrião, promover e gerar novos investimentos sejam eles com especificações prévias ou não ou em setores prioritários.

As quatro principais atividades de uma agência de promoção de investimento envolvem o (1) atendimento ao investidor, com a resolução prática de problemas envolvidos ao investimento com destaque para aqueles que envolvem burocracia, (2) intermediar o contato com governo a fim de levar a visão dos investidores sobre o mercado local para discussão no meio político, (3) construção de imagem, com promoção do local onde se deseja tornar destino de investimentos e (4) geração de investimentos, onde se busca ativamente investimentos aderentes as estratégias de desenvolvimento do plano de governo (WELLS e WINT, 2001; MORISSET e ADREWSJOHSON, 2003; OCDE, 2011).

Neste enquadramento, as ações envolvidas com essas atividades incluem a atração de investimento estrangeiro através de ações de divulgação (marketing e serviços de assistência), apoio de investimentos com acompanhamento de andamento e articulação com os entes públicos e privados do local onde será efetivado, prover atendimento *after-care* de investimentos já estabelecidos (mas com possibilidade de expansão), incentivar e facilitar o acesso setorial e a relação entre empresas estrangeiras e domésticas, atuar em defesa de políticas de melhoria local e do ambiente de negócios para setores interessados (GRIEG-GRAN e EDLUND, 2008), intermediar o contato entre o setor público e privado, "aliviando o ônus da burocracia através da assistência a investidores comprometidos com o registro de processos, pedidos de licença ou quaisquer outras formalidades que possam ser necessárias" (HARDIN e JAVORCIK, 2012).

Ainda que as agências tenham sido criadas para atrair investimento estrangeiro, percebe-se que em mais da metade se faz presente a combinação de outras funções, em especial ao apoio institucional, a promoção de exportações e de inovação.

Imagem 4 - Relação entre atividades das agências e o ciclo de promoção da política de atração de investimentos



Fonte: (OECD, 2008)

Algumas agências possuem um forte viés com a promoção de exportação justificado pela relação:

Entre IED, a estratégia de comércio externo que o país adota e crescimento econômico. Em países cuja estratégia comercial é voltada para exportação, os fluxos e os benefícios do IED no crescimento econômico são maiores do que em países cuja estratégia é voltada para substituição de importação (RIBEIRO e CARDOSO, 2019 apud MAKKI e SOMWARU, 2004).

Kazunobu, Hyun-Hoon e Donghyun (2010) criticam essa relação partir da análise de estudos empíricos que tradicionalmente correlacionam a promoção de exportação com a promoção de investimentos. Segundo estes autores, a promoção de investimentos

estrangeiros tem sido eficaz para a entrada de IED e a promoção de exportações eficaz para o aumento de exportações, o que entra no mérito da focalização das atividades.

A focalização da promoção de investimentos ou da exportação busca atender as boas práticas das atividades que serão exercidas e definidas pelos formuladores da lei que cria a agência. Normalmente, nos desenhos das atividades, procura-se o 1) reconhecimento e promoção das capacidades locais onde a agência irá promover, 2) da melhora na internacionalização e integração desse local na cadeia global de valor e 3) na efetividade das ações de promoção e atração de investimento⁴⁹.

Tabela 7 - Recomendação de atividades para as agências de promoção de investimento

<i>Categoria</i>	<i>Função Institucional</i>	
SERVIÇOS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO	Marketing	DEVEM FAZER
	Informação	
	Assistência	
	Advocacy	
OUTROS TIPOS DE PROMOÇÃO	Aproximação entre investidores estrangeiros e fornecedores locais	NÃO SE RECOMENDA
	Promoção de Exportação	
	Suporte para realização de investimentos externos	
ADMINISTRAÇÃO OU REGULAÇÃO	Desenvolvimento de pequenas e médias empresas	NÃO DEVEM FAZER
	Administração de incentivos	
	Triagem e aprovação de projetos de investimentos	
	Emissão de licenças e permissão de investimentos	
	Administração ou negociação de concessões governamentais	
	Administração de parcerias público-privadas	
Gestão de ativos estatais		

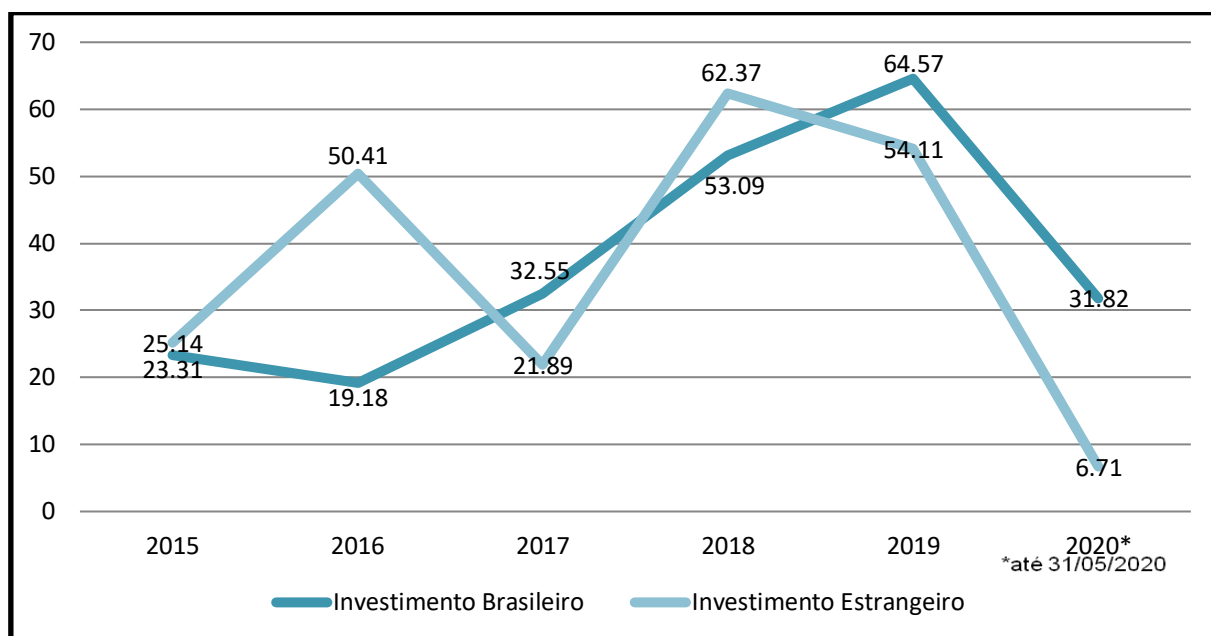
Fonte: Heilon e Krofol (2020) a partir dos dados do Banco Mundial.

⁴⁹ Heilon e Kronfon (2020) ilustram esse apontamento com as experiências das agências da Costa Rica (focalizada no setor de dispositivos terapêuticos) e da Irlanda (ciências da vida).

Nesse sentido, a tabela 7 traz os principais apontamentos do Banco Mundial (2020) em relação as atividades das agências de promoção de investimento e não recomenda a execução de tarefas que envolvam incentivos, atendimento e desenvolvimento de pequenas e médias empresas, criação de zonas especiais ou na administração de parcerias público-privadas devido ao caráter administrativo ou, ainda, regulatório destas. O envolvimento das agências com esses serviços poderia fragilizar o caráter autônomo e de neutralidade necessária para sua execução.

Entretanto, as recomendações do Banco Mundial (2020) devem ser consideradas em contraste com a realidade de onde as agências atuam. Ainda que o IED seja uma fonte para suprir a carência de investimentos privados (CASTRO e CAMPOS, 2018), o Brasil apresenta volumes comparáveis de investimento doméstico (Gráfico 20).

Gráfico 20 - Origem dos investimentos anunciados no Brasil (US\$ bilhões)



Fonte: RENAI (2020)

Portanto, ainda que, em geral, o Banco Mundial contra-indique a promoção de exportação ou o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a execução

destas atividades pelas agências que envolvem o mercado doméstico pode contribuir para o desenvolvimento econômico interno.

4.2. Modelo de governança, financiamento e sustentabilidade das agências de promoção de investimento

Por assumirem o caráter de execução de uma política - no caso a de atração de investimentos - as agências não definem políticas, setores prioritários ou metas como tipo de investimento e quantidade. Elas são, frequentemente, criadas por meio de ato legislativo - o que especificam explicitamente a atuação da instituição tais como suas funções e estrutura.

A governança atende ao formato em que elas são supervisionadas, controladas e geridas. Ressalta-se que a estabilidade da agência está diretamente relacionada com o grau de autonomia que ela possui em relação ao governo, podendo se apresentar como autônomas, governamentais, agências de parceria público-privada ou organizações privadas.

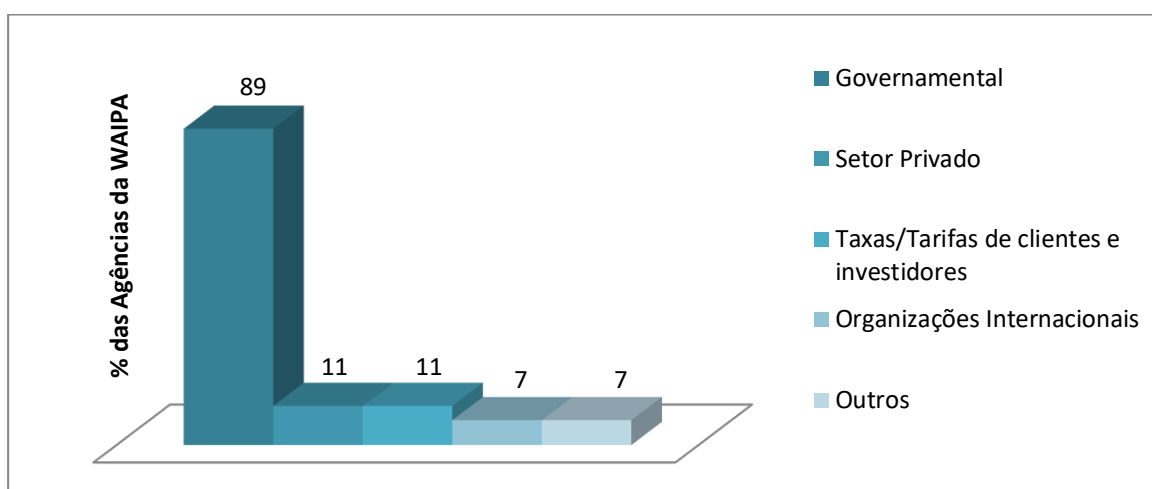
Nesse sentido, em estudo realizado por Morisset Andrews-Johnson (2004) e citado por König (2016), as agências vinculadas a um ministério (implicando em falta de autonomia) apresentam fluxo de IED significativamente menor. Além disso, agências que possuem conselho com alguma representação privada e proximidade com o alto escalão da gestão pública registram fluxos maiores de IED. Conclui-se, portanto, que o modelo de governança está intrinsecamente associado com a capacidade e a efetividade na atração de investimento estrangeiro.

Desse modo, as agências de promoção de investimento são majoritariamente agências públicas autônomas (cerca de 60%), isto é, não vinculadas diretamente ao governo (como no caso das sociedades autônomas com interesse social ou da administração indireta). 31%, por sua vez, são agências operacionalizadas diretamente

pelo poder público, vinculadas a Ministérios ou Secretarias de Governo (UNCTAD, 2017).

Por serem majoritariamente agências públicas, os recursos para financiamento das agências são públicos, ainda que existam experiências em que os serviços prestados pelas agências possam ser tarifados, tornando-se outra fonte de receita.

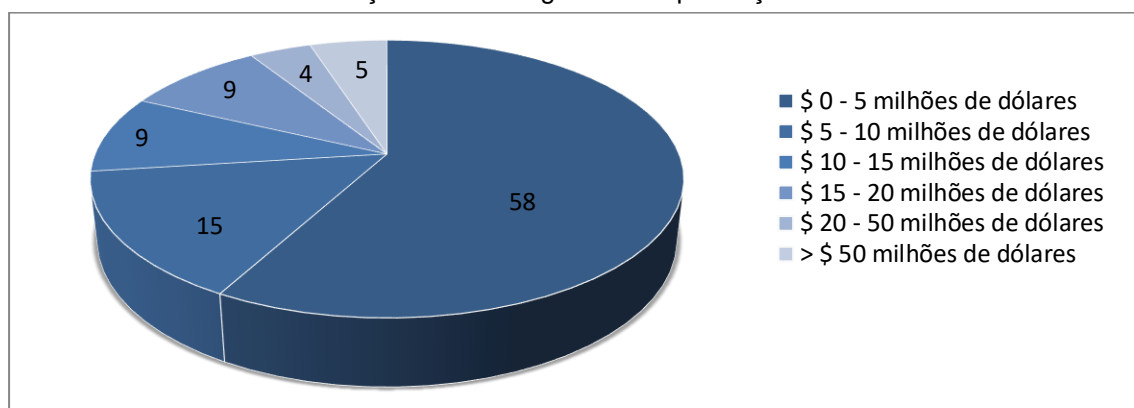
Gráfico 21 - Origem dos recursos das agências de promoção de investimento



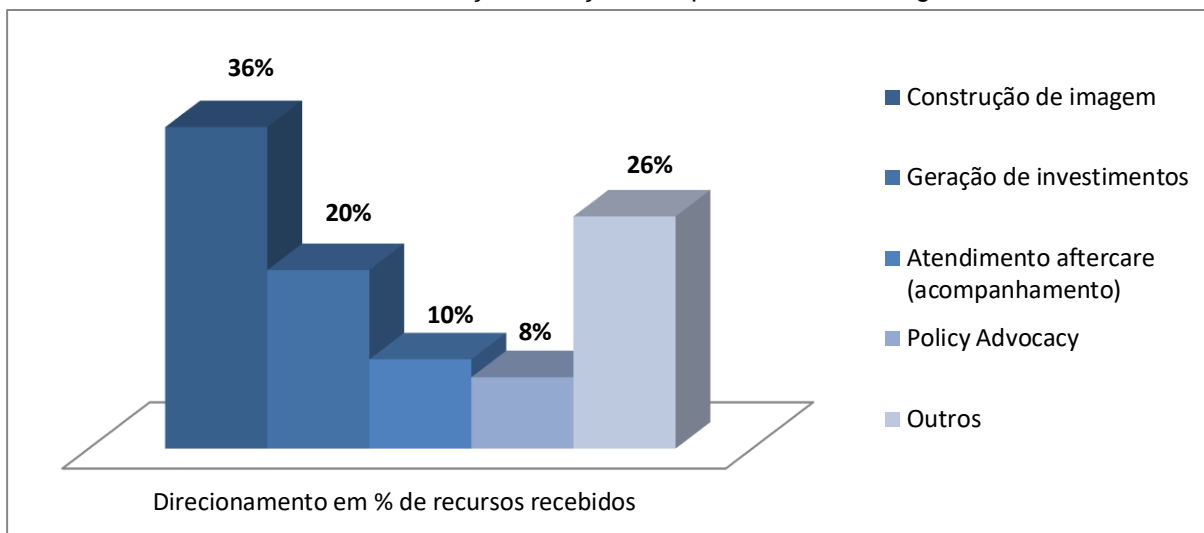
Fonte: O autor com base nos dados da Pesquisa Anual da WAIPA (WAIPA, 2019)

Cerca de 3/4 das agências vinculadas a WAIPA possuem orçamento de até US\$ 10 milhões de dólares (Gráfico 22) e que mais de 1/3 desse orçamento é destinado às atividades de construção de imagem do local que elas promovem (Gráfico 23).

Gráfico 22 - Orçamento das agências de promoção de investimento



Fonte: O autor com base nos dados da Pesquisa Anual da WAIPA (WAIPA, 2019)
Gráfico 23 - Destinação do orçamento por atividade das agências



Fonte: O autor com base nos dados da Pesquisa Anual da WAIPA (WAIPA, 2019)

Quanto à questão ambiental e de sustentabilidade, em pesquisa realizada pela WAIPA em 2010 constatou que os investimentos sustentáveis não eram enfatizados pelas agências em vista que a promoção ocorre a partir das agendas promovidas pelo Governo.

O problema da sustentabilidade não decorre da promoção de investimento, mas das estratégias de governo que não a incluem em sua prerrogativa. Lembrando que a sustentabilidade deve ser uma agenda de governo e, a partir disto, orientar as ações de promoção dos investimentos para atrair o tipo de investimento que o país quer receber.

Logo, ainda que a sustentabilidade não tenha se destacado nos processos de promoção de investimentos, ressalta-se a importância dos órgãos reguladores como as secretarias de meio-ambiente para assegurar licenças e que os investimentos atendam a legislação que assegura boas práticas locais, tais como os parâmetros elencados por Sauvant e Mann (2017) e já apresentados no capítulo referente à formulação de políticas públicas para o IED.

Entretanto, atualmente os governos estão mais atentos e repassando às agências a necessidade de promover investimentos sustentáveis a partir de quatro dimensões distintas: economia de desenvolvimento, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento social e boa governança, atendendo aos princípios inseridos na quarta geração⁵⁰ da promoção de investimentos.

Nesse cenário, ainda que todos os benefícios e o papel articulador das agências para a atração e promoção de investimento, não podemos nos ater restritamente a atração, mas a retenção e alavancagem (reinvestimento) desse investimento assim como a ação orgânica com as políticas de sustentabilidade, de trabalho e de desenvolvimento, de forma que o crescimento econômico obtido pela presença do IED atraído seja inclusivo, sustentável e refletido em indicadores de melhora social. Por essa perspectiva, os resultados e a avaliação das agências serão colocadas no tópico seguinte.

4.3. Avaliação e monitoramento de agências de promoção de investimento

As agências têm papel importante na atração e efetivação do primeiro investimento, o que faz delas redutoras da barreira de entrada de novos investimentos, tendo, portanto, suas atividades orientadas para este fim.

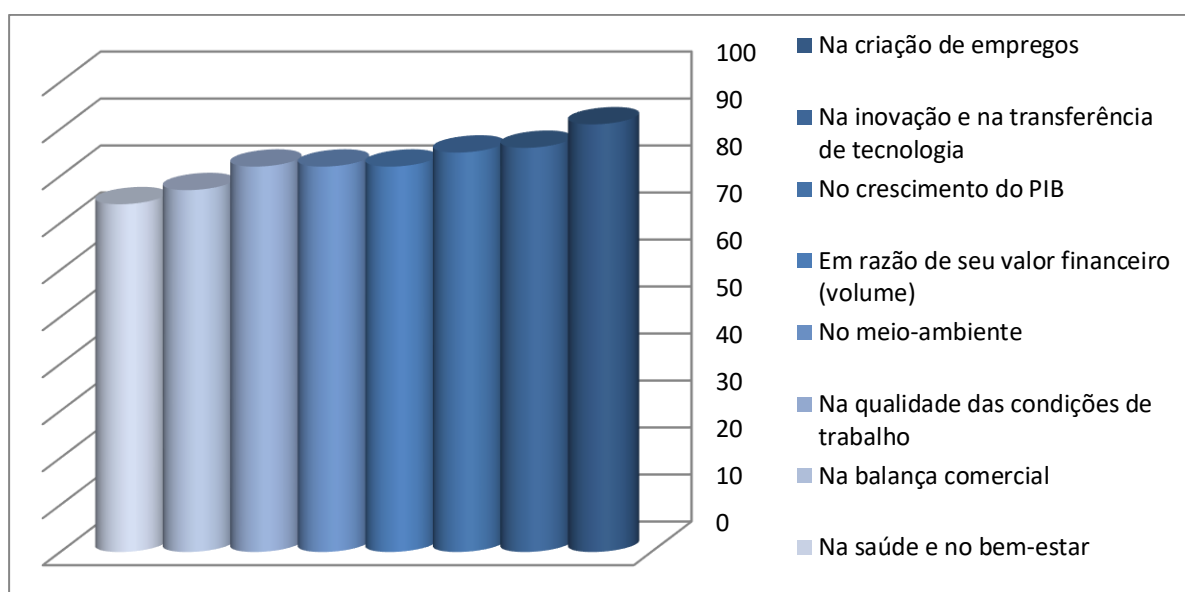
Em estudo recente realizado por Martincus, Carballo e Artiñano (2020), a partir da análise e acompanhamento de agências da Costa Rica e do Uruguai, a promoção de investimentos teve efeito positivo sobre o IED no que se refere à efetivação do primeiro projeto e a sua possível expansão.

⁵⁰A primeira geração das agências de promoção preocupava-se em auxiliar no processo de estabelecer as estruturas básicas para receber recursos e pleitear políticas mais amigáveis de mercado, a segunda geração estabeleceu o investimento estrangeiro como ponto focal para facilitação e a terceira geração refere-se à experiência de atração de investimentos alinhados aos objetivos nacionais (WAIPA, 2010).

Além da redução de barreiras para a entrada de investimentos, há evidências que as agências de promoção, além de ajudarem na geração de IED de qualidade, aprofundam a cadeia global de valor e transformam suas economias domésticas.

Dados seus efeitos, é essencial avaliá-las para justificar a existência e/ou permanência da operação das agências. Entre os indicadores mais utilizados, o volume de investimento e o número de empregos gerados são os dois indicadores mais comuns e importantes.

Gráfico 24 - Impactos avaliados na promoção de investimentos estrangeiros (% citações)



Fonte: Heilbron e Kronfol (2020)

A preferência pelo uso de indicadores de impacto e de curto prazo é justificada pela necessidade das agências de apresentarem seus resultados e contribuições para a sociedade e para o projeto de governo. No entanto, o indicador falha ao considerar investimentos e projetos com longas fases de maturação e efeitos não imediatos.

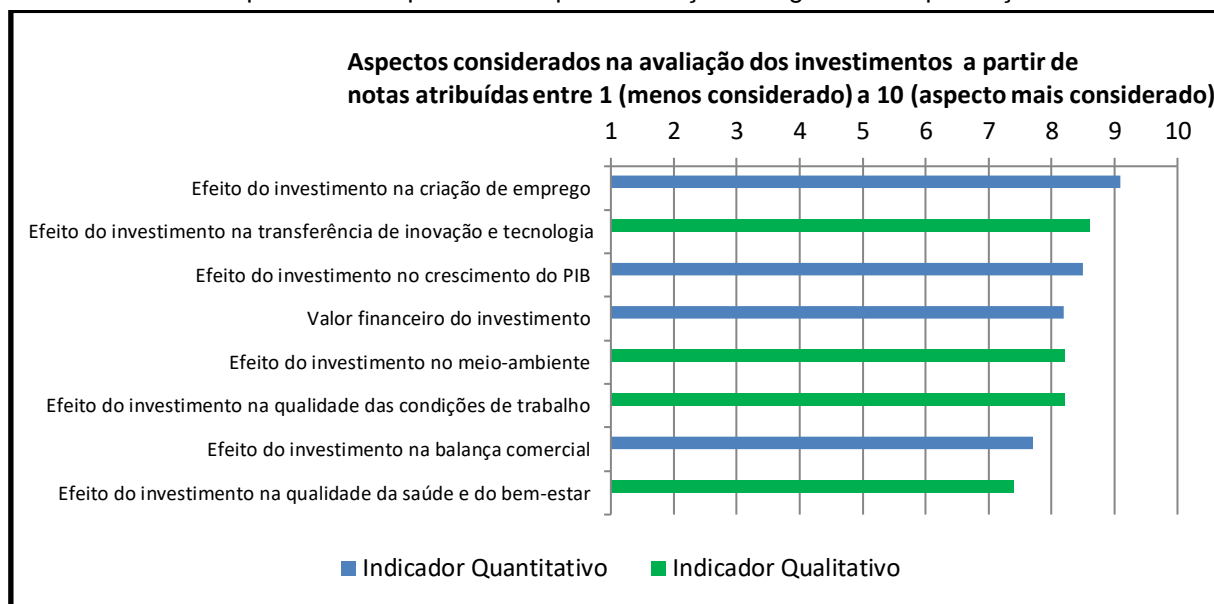
Nesta lógica, a experiência de algumas agências mostra que é relevante acompanhar os dados de inovação, meio-ambiente, exportação e desenvolvimento regional para subsidiar outros indicadores que possibilitem avaliar os impactos do IED de forma mais completa e a longo prazo.

Além disso, o acompanhamento da opinião dos investidores sobre o ambiente de negócios também se faz necessário de forma que as agências possam servir de parâmetro do poder público para avaliar a efetividade das políticas de promoção de investimento.

Como complementar, além de indicadores quantitativos, é importante a avaliação de itens qualitativos que mensuram percepções tanto de investidores quanto de instituições associadas às agências, o que subsidia não só a eficiência da agência, mas também aderência as atividades desempenhadas.

O gráfico 25 traz os resultados obtidos com a pesquisa anual⁵¹ da WAIPA que verifica as atividades das agências de promoção de investimento associadas. Com base nas 67 respostas obtidas, os principais indicadores qualitativos e quantitativos na avaliação das agências são:

Gráfico 25 - Índices qualitativos e quantitativos para avaliação de agências de promoção de investimento



Fonte: WAIPA (2019)

⁵¹Das 67 respostas obtidas, 84% são agências nacionais, 10% regionais e 7% municipais. Em termos de localização, 33% são agências da Europa e Ásia Central, 24% da América Latina e Caribe, 18% da África Subsaariana, 12% do Oriente Médio e Norte da África, 9% do Leste Asiático e Pacífico e 4% do Sul da Ásia. Quanto à renda, 33% são agências de países de alta renda, 39% de renda média alta, 19% de renda baixa países de renda média e 9% são de países de baixa renda (WAIPA, 2019).

Importante ressaltar que as referências utilizadas seguem os parâmetros de boas práticas da OCDE, organização da qual o Brasil ainda não faz parte. No entanto, na expectativa e interesse do país ser incluído entre os países membros faz com que as agências brasileiras antecipem sua adequação aos modelos internacionais de agências para tentar reproduzir os casos de sucesso. A experiência brasileira será tema da próxima discussão.

4.4. A experiência brasileira com as agências de promoção de investimento

No Brasil, as agências de promoção de investimento vinculam-se a todas as esferas do governo (federal, estadual ou municipal), ligadas ao sistema S (SESI, SENAI e SEBRAE) ou parte de alguma federação da indústria (FIEMG, FIRJAN, CNI).

No entanto, a atuação quanto ao tratamento do investimento estrangeiro varia em relação aos objetivos de sua criação (estabelecidos em Lei e Decreto) ou aos objetivos do plano de governo ao qual elas estão vinculadas: o que pode ser relativo à busca de investimentos, de investimentos específicos e/ou ao atendimento de investidores (SOUZA, 2017).

Existem algumas agências brasileiras de diferentes níveis de abrangência: a do nível federal – responsável pela promoção do Brasil no cenário internacional e atração de IED no país; algumas estaduais - que promovem seus respectivos estados, recebendo os investidores estrangeiros e entendendo a sinergia dos projetos com a região, direcionando-os aos municípios mais adequados para o investimento e com mais harmonia com as propostas apresentadas; e, de forma mais restrita, algumas agências municipais – que atuam promovendo suas cidades, atraindo investimento e auxiliando os investidores mais diretamente em relação ao acompanhamento dos projetos direcionados a cidade.

As diferenças entre a agência de nível federal e as agências subnacionais são: 1) a focalização – a nível federal o que importa é a entrada do investimento no país,

independente da região enquanto as agências subnacionais buscam, além do investimento, integrá-lo as capacidades e potencialidades locais; 2) promoção e facilitação – onde a agência nacional age preponderantemente na esfera da promoção, o acompanhamento do investimento, quando atraído, acaba sendo transferido para o estado ao qual ele foi direcionado e gerido pela agência subnacional mais próxima do investimento ou, no caso da inexistência de uma agência, acompanhada pelas secretarias de governo; e 3) proximidade com o investidor – ocorre da questão da promoção e facilitação (2) já que a agência nacional, ainda que mais próxima dos tomadores de decisão do alto escalão, dificilmente levam a eles demandas para formulação de políticas públicas de melhora no ambiente de negócios e não auxiliam os investimentos atraídos em temas burocráticos e/ou de tramitação nos órgãos públicos dos locais para onde eles foram direcionados, enquanto as agências subnacionais normalmente inserem essas questões (de interface, de *follow-up* e de *after-care*) no seu escopo de atuação.

Isto posto, o breve detalhamento das atividades da APEX, agência nacional, da Investe São Paulo e São Paulo Negócios, agenciado estado e do município de São Paulo (ambos com o maior recebimento de IED do país) é colocado adiante:

4.4.1. Agência de Promoção de Exportações e Investimentos - APEX

Fundada em 2003 por meio do Decreto Presidencial n. 4584 e instituída pela Medida Provisória n. 106, a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos é uma Empresa de natureza social autônoma⁵² que trabalha com a atração de investimentos para setores estratégicos e na promoção dos produtos e serviços brasileiros no exterior - internacionalização e exportação - no âmbito federal.

⁵²Fora do âmbito da administração pública – direta ou indireta – e tampouco pertencente às entidades privadas, fazem parte do terceiro setor (iniciativa privada sem fins lucrativos) com regime jurídico privado mas normatizadas pelo direito público. A criação é prevista em Lei, a atividade social é de utilidade pública e sujeitam-se às Leis 8.429/92 (Improbidade Administrativa) e 8.666/93 (Licitações).

A criação da agência nesse período foi uma tentativa de inserir o país na rota do fluxo internacional já que o Brasil como não integrante exigiria, para seu próprio desenvolvimento, a atração desses fluxos para conseguir não só benefícios financeiros, mas de atualização produtiva e de transferência de *know-how*.

Um dos apontamentos mais relevantes para a consideração de agências nacionais - modelo mais comum das agências de promoção de investimento - é, como aponta Moran (2006) que idealmente possuem poderes de aprovar rapidamente projetos de investimento, de forma automática e transparente, uma vez que essas agências transitam pelo alto escalão dos tomadores de decisão (Ministérios). No desenho da agência, essa constatação aparece como atuação coordenada com atores públicos e privada para atração de IED para o Brasil com foco em setores prioritários para o desenvolvimento da competitividade das empresas brasileiras.

Logo, a atração de investimentos pela APEX ocorre, principalmente, a partir das áreas de inovação tecnológica e novos modelos de negócios "em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas a área industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços" que possibilitem a integração do mercado brasileiro aos fluxos internacionais (BRASIL, 2003).

A atuação da APEX envolve a identificação e o contato com os investidores para apresentar o mercado brasileiro, estudos setoriais e econômicos, aconselhamento jurídico e financeiro, mapeamento de custos de entrada e de disponibilidade de mão de obra nas regiões brasileiras além do contato com entidades públicas.

Com três eixos de atuação - promoção das exportações brasileiras, apoio à internacionalização de empresas e atração de investimentos estrangeiros diretos - manifestou um novo olhar do Governo para o desenvolvimento entendendo-o como dependente da nova realidade de internacionalização dos fluxos de capital.

4.4.2. Investe São Paulo – INVEST SP

Estruturada como serviço social autônomo vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, a Investe SP foi criada pelo Decreto Estadual nº 53.766 e regulamentada pela Lei Estadual nº 13.179, ambas de 2018.

A agência possui personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, que tem como objetivo a consecução de políticas de desenvolvimento incluindo e destacando a promoção de investimento e de exportações e melhora do ambiente de negócios e incentivo à inovação no Estado de São Paulo.

Atualmente, a agência fornece estudos e fornece informações estratégicas aos novos investimentos que serão alocados no Estado, além de apoio em temas como dados de infraestrutura, informações financeiras, assessoria e articulação entre o poder público e privado.

A agência possui três diretorias: Administração e Finanças (lidando com temas de gestão interna), de Gestão de Projetos de Investimento (concentrando todo o contato estratégico com investidores assim como assessorando quanto a questões ambientais, tributárias e de infraestrutura) e de Desenvolvimento de Negócios e Relações Institucionais (que identifica novas oportunidades para o Estado mantém relacionamento e constrói parcerias com instituições públicas e privadas e auxiliam os municípios paulistas na atração de investimento e no atendimento ao investidor).

Em vista que um investimento estrangeiro leva de 12 a 18 meses para consolidação, a agência avalia seus resultados a partir da caracterização das fases dos projetos em que

eles estão envolvidos. Desse modo, a agência segmenta os projetos em negociação (investimento que ainda está em fase de escolha do local de direcionamento), em implantação (investimento já formalizado e direcionado para o Estado, mas dependendo do auxílio da agência para outros tramites operacionais e burocráticos) e em *after-care* (monitoramento do investimento já estabelecido e em operação mas com chances de demandar ou de expandir sua atuação).

Em 2019 a agência celebrou a atração de 271 projetos de investimentos, sendo que 160 são projetos em negociação (novos), alcançando mais de R\$ 74 bilhões de reais com a geração de mais de 103 mil empregos (INVESTSP, 2019).

Por origem do capital, dos 271 novos projetos, 157 são brasileiros mostrando que as agências subnacionais, ainda que promovam a atração de investimento estrangeiro⁵³, podem ser um ferramental eficiente para a mobilização produtiva interna.

Em relação aos setores, alimentos e bebidas é o principal setor investido no estado, sendo responsável por cerca de 14% do total. Automotivo, máquinas e equipamentos, serviços e economia verde são outros setores de destaque respondendo, juntos, por 32% do total (INVESTSP, 2019).

A expertise da agência estadual foi reconhecida pela avaliação *FDI Strategy Awards* (2018) que analisou 112 entidades de todo mundo que prestam apoio a investidores, conquistando o título de melhor agência de atração de investimento do mundo e a melhor promotora de políticas de incentivo ao investidor.

O reconhecimento da agência colaborou para a imagem do Estado de São Paulo que foi reconhecido como o melhor estado da América Latina para investir, segundo o ranking de competitividade *Latin America States of the Future 2018/2019* que classifica 171 estados da região e manteve o estado em destaque para investidores nacionais e estrangeiros.

⁵³Estados Unidos, França e Alemanha são os principais investidores estrangeiros no Estado de São Paulo (INVESTSP, 2019).

4.4.3. São Paulo Negócios - SPN

A São Paulo Negócios (SP Negócios) é a experiência municipal de agência de promoção de investimento. Assume a pessoa de serviço social autônomo, dotado de personalidade jurídica de direito privado de fins não econômicos, de interesse coletivo e de utilidade pública, instituído pelo Decreto nº 57.727, de 08 de junho de 2017, conforme autorização prevista no artigo 1º da Lei nº 16.665, de 23 de maio de 2017⁵⁴.

A Agência tem por finalidade promover a execução de políticas de desenvolvimento que contribuam para a atração de investimentos, estimulem a expansão de empresas, promovam oportunidades de negócios, potencializem a imagem da cidade como pólo de realização de negócios, incentivem a criação de formas de economia solidária, em especial para proporcionar oportunidades de renda e trabalho, bem como promovam a inovação tecnológica e a exportação de produtos e serviços.

A agência possui duas diretorias: de exportação (com a promoção de exportação e internacionalização de empresas) e de investimentos (que possui a gerência de inovação e novos negócios, de atendimento ao investidor e de promoção dos projetos prioritários).

O programa de atendimento ao investidor facilita a interlocução entre investidores e a Prefeitura, oferecendo apoio no acompanhamento dos processos de licenciamento e demais aprovações.

O programa tem como objetivo prestar apoio institucional às empresas interessadas em investir em São Paulo, apresentando oportunidades de negócios do município e

⁵⁴Em 29 de julho de 2020, foi aprovada a Lei nº 17.433, que ampliou o objeto de atuação da SP Negócios, seguida pelo Decreto nº 59.686, que alterou a sua denominação para São Paulo Investimentos e Negócios (SPIN) e transferiu a sua vinculação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho.

providenciando os mais diferentes tipos de informações sobre a cidade. Os atendimentos são gratuitos e customizados de acordo com a necessidade das empresas, sendo efetuados com uma abrangência multisetorial, em todas as etapas, a fim de dar agilidade aos projetos.

No âmbito do plano municipal de desestatização da cidade, a agência é responsável pela identificação de *stakeholders* e implementa a estratégia de atração para os ativos vinculados ao programa de concessão, privatização ou de parceria pública-privada.

Em nível de resultados da área, foram mais de R\$ 500 milhões em investimentos relacionados a outorgas imediatas e CAPEX, cerca de R\$ 117 milhões em outorgas variadas e economia de R\$ 1,5 bilhão aos cofres do município pela gestão dos ativos⁵⁵ concedidos (SPN, 2020). O valor total de economia considera o valor de outorga dos projetos, tais como as contraprestações e o valor de ISS (imposto sobre serviço) das atividades que serão exploradas nos ativos públicos, segundo a Secretaria de Governo da Cidade de São Paulo.

Além disso, auxilia a Prefeitura da cidade de São Paulo no mapeamento e prospecção de organizações da iniciativa privada para assumir a administração de bens públicos, que estão distantes da expertise de atuação do setor público e/ou são onerosos aos cofres municipais, por meio de concessões⁵⁶, PPP's⁵⁷ e privatizações⁵⁸. O processo se dá a partir da promoção desses projetos, com a realização de encontros públicos (Imagem 5) e apoio aos interessados durante todo o processo que envolve desde a divulgação dos projetos para investidores, auxílio com o edital, intermediar reuniões

⁵⁵ Estacionamento rotativo pago (Zona Azul), Mercado Municipal, Parque Ibirapuera e Vale do Anhangabaú são alguns dos projetos concluídos do Plano Municipal de Desestatização da cidade de São Paulo e promovidos pela agência municipal.

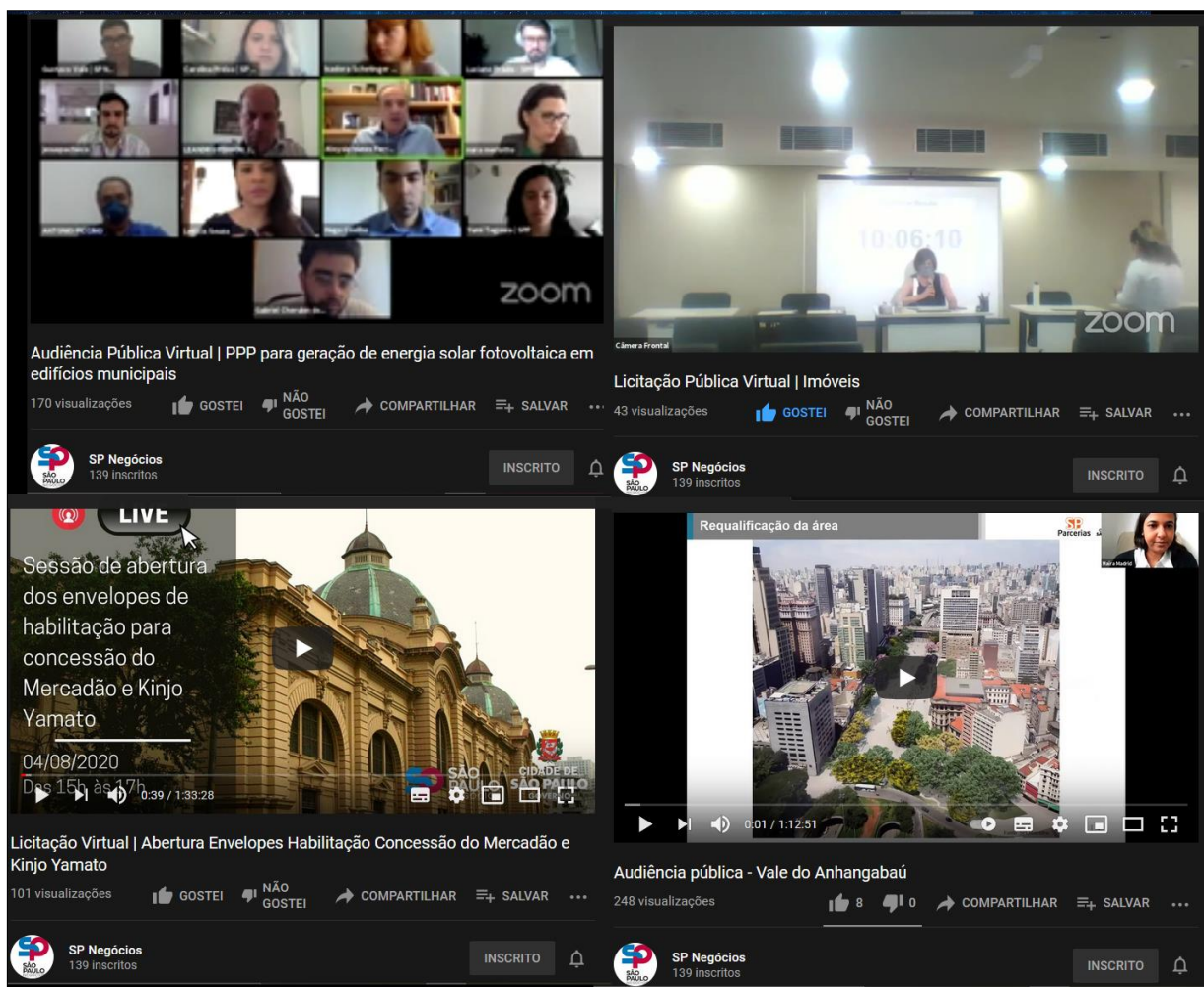
⁵⁶Na concessão, o ativo público permanece sendo propriedade estatal e há transferência somente do serviço público associado por tempo determinado.

⁵⁷Podendo ser em regime de concessão administrativa ou patrocinada, na primeira o parceiro privado é remunerado exclusivamente com recursos públicos enquanto a outra é custeada em parte pelo usuário do serviço. Envolvem projetos com alto valor de investimento já que o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 10 milhões (Lei Federal 11.079/2004).

⁵⁸A privatização envolve a venda de ativos públicos para a iniciativa privada. Tem regramento geral pela Lei 8.666/93 e 9.491/97.

para esclarecimentos com os responsáveis pelas modelagens dos projetos, suporte com dúvidas quanto ao andamento dos processos licitatórios assim como atualizações dos andamentos dos mesmos.

Imagem 5- Captura de imagem dos encontros públicos relacionados aos projetos promovidos pela SPN



Fonte: Página do *Youtube* da São Paulo Negócios (2021)

O objetivo de promover a cidade como pólo de inovação e tecnologia é tarefa desempenhada pela área de inovação e novos negócios que através de projetos estratégicos conecta grandes corporações a novos empreendimentos, em especial, as startups. O maior programa dentro desse eixo é a São Paulo *Tech Week*, festival de inovação e tecnologia que mobiliza mais de 200 locais em toda a cidade para discussão de diferentes temas inseridos no ambiente *tech*. O resultado da edição de (2019)

contou com mais de 313 eventos, sendo que 70% com entrada gratuita, 20% destinado a formação e inclusão da população periférica e vulnerável e alcançou mais de cinquenta mil participantes.

Para a cidade, a agência alcançou outros resultados expressivos: entre 2018 e 2019 foram mais de R\$ 3 bilhões de reais de investimentos na cidade e geração de quase 23 mil empregos (SPN, 2019).

Para além dos investimentos, no mesmo período a agência auxiliou mais de 50 empresas com diferentes demandas junto a Prefeitura, tais como pedidos de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI – estudos apresentados ao poder público após aprovação prévia para projetos de concessão), de requerimentos administrativos e burocráticos e na parceria de eventos de negócios. Desse modo, a presença da agência na cidade atua aos objetivos centrais da promoção de investimentos: atrair recursos e melhorar o ambiente de negócios paulista.

Com esse panorama e em vista do problema de concentração de IED no Brasil, é importante considerar que o país conta com 26 estados com uma média de 214 cidades por estado⁵⁹. Logo, a experiência de implantação de agências municipais é mais restrita em vista da quantidade de cidades e, naturalmente, da dificuldade em focalizá-las e promovê-las sem distinção devido às próprias limitações fiscais.

Entretanto, dada a experiência da agência municipal paulista e os resultados que colaboram para a manutenção da cidade de São Paulo como protagonista no recebimento de investimento estrangeiro, é necessário discutir quais os desafios para a atração de IED em outras cidades do país.

⁵⁹No Brasil, segundo o IBGE, a região Nordeste (com 9 estados) é a região com o maior número de municípios no país (cerca de 32% do total) e a região Norte (7 estados) responde por 450 cidades do país (cerca de 8% do total).

Nesse sentido, as agências de promoção podem colaborar para mitigar o problema de concentração espacial de IED, atraindo investimentos para as cidades que estão instaladas, tema que será colocado a seguir.

4.5. O papel das agências de promoção de investimento para atração de IED em cidades

Em vista dos benefícios⁶⁰ do investimento estrangeiro que o tornam desejável pelo poder público, há o interesse cada vez maior que ele seja atraído com enfoque local. Dentro desta perspectiva, as agências subnacionais ascendem em importância mostrando que são instituições capazes de atrair, qualificar e obter as vantagens esperadas do IED.

O debate, por sua vez, ainda que encerrado quanto ao retorno positivo das agências de promoção de investimento, esqueceu de considerar as diferenças internas na atração do investimento para além das diferenças entre as economias nacionais⁶¹.

Desse modo, grandes falhas de mercado emergem dentro dos países (e não só entre), tanto em economias avançadas como emergentes (CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019). Logo, as diferenças internas e a falta de políticas que acompanhem, avaliem e integrem os benefícios do IED à economia doméstica podem acentuar e facilitar os problemas decorrentes de sua presença, fazendo que o capital estrangeiro encontre um local onde há possibilidade de perpetuação e exploração de vantagens não alinhadas ao interesse nacional e com prejuízo ao local anfitrião, estimulando somente a crise econômica interna e externa se inserido em uma realidade de passividade estatal e excessiva desregulamentação (GUIMARÃES, 2000), em especial, quando se olha pelo lado de cidades “invisíveis” para a administração federal.

⁶⁰A visão amparada pela literatura cita novos recursos, tecnologia, atualização de habilidades administrativas e de gestão, inovação, acesso ao mercado internacional e geração de empregos.

⁶¹Esse apontamento incide inclusive quanto à efetividade das agências restringindo em economias em desenvolvimento já que são nelas que se observam maiores barreiras de entrada tais como os processos burocráticos ou, recorrentemente, instabilidade político-econômica (CRESCENZI, 2019 apud HARDING e JAVORCIK, 2011; 2012; 2013).

Nesse sentido, um estudo de 2019 realizado pela Escola de Economia e Ciência Política de Londres (LSE) levantou a efetividade das agências de promoção de investimento na Europa e como elas atuam para atenuar esses problemas a partir da diversidade do modelo de promoção – considerando a coexistência do modelo de agências centrais sem agências subnacionais (Grécia), de agências nacionais e regionais (em todas as regiões - caso da Polônia - ou somente em algumas - como é o caso da Itália e próxima da experiência brasileira) e o modelo de somente agências regionais, como o caso da Bélgica.

Interessante notar que o resultado do estudo mostrou que as agências nacionais possuem papel limitado de atuação (tanto dentro como entre países) enquanto a existência de agências subnacionais torna mais regulada e efetiva a atração de investimento estrangeiro, em especial os chamados *Greenfield*.

Além disso, a promoção em setores e negócios específicos (focalização) proporciona mais sucesso às agências de promoção de investimento. Estudos estimam um impacto no aumento de IED entre 29 e 45% (HEILBRON e KRONFOL, 2020 apud MORISSET e ANDREWS-JOHNSON, 2004; WELLS e WINT, 2000) e um aumento de 68% nos empregos dos setores focalizados para direcionamento do investimento estrangeiro (HEILBRON e KRONFOL, 2020 apud HARDING e JAVORCIKI, 2011).

Ainda nesse sentido, Heilbron e Kronfol (2020) avaliam o custo benefício da promoção de investimentos em setores focalizados, mostrando o resultado de 189 dólares de investimento estrangeiro direto atraído para cada dólar empregado e um novo emprego gerado a cada 78 dólares gastos com a promoção de investimentos em setores estratégicos ou prioritários (HEILBRON e KRONFOL, 2020 apud WELLS e WINT, 2000; CHO, 2003; MORISSET e ANDREWJOHNSON, 2004; PIETERSEN e BEZUIDENHOUT, 2015; CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019).

Desse modo, as agências subnacionais teriam mais sucesso nessa atividade e as agências municipais podem reforçar as potencialidades locais e focalizar os setores mais vantajosos para o seu desenvolvimento através de investimentos especializados em setores prioritários e/ou de desenvolvimento de regiões economicamente desfavorecidas (WAIPA, 2010).

Assim, Crescenzi, Di Cataldo e Giua (2019) mostram que as agências subnacionais conseguem atrair investimento estrangeiro para setores que não seriam visados, reforçando que agências nacionais têm como característica considerar questões gerais do país e negligenciam regiões mais necessitadas de recurso para desenvolverem as suas potencialidades locais.

Outra contribuição do trabalho refere-se à constatação que o ingresso de investimento estrangeiro não é prejudicado se direcionado para regiões menores que costumam apresentar um quadro mais frágil na relação setor público e privado já que as agências compensariam essa lacuna de transparência tão demandada pelos investidores.

Em outras palavras, as agências subnacionais contribuem para aumentar a entrada de investimentos na margem intensiva (probabilidade de atrair o recurso) e na margem extensiva (aumentando a quantidade de recurso total recebido, assim como o número de empregos gerados em sua decorrência) e o seu impacto é mais sentido em regiões menos desenvolvidas onde há menos transparência, menos acesso a informação e em condições institucionais mais frágeis.

O levantamento da LSE mostrou um incremento de 14% na probabilidade de atrair investimento estrangeiro, 71% na entrada de investimento (pode ocorrer de investidores internos optarem por expandir sua atuação dentro do próprio país) e 102% na criação de empregos nos locais que possuem agências em locais menos desenvolvidos⁶² (CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019).

⁶²O estudo demonstra, também, que agências em locais menos desenvolvidos são mais eficazes na atração de investimentos do que em locais com economias mais avançadas (CRESCENZI, DI CATALDO e GIUA, 2019).

Esses números são justificados pelo conhecimento do ambiente local e do ambiente comercial, o que torna as agências mais próximas dos investidores e dos problemas enfrentados no dia a dia para o estabelecimento de negócios.

Nesse sentido, ressalta-se que as agências regionais e subnacionais são organizações locais, logo, são mais próximas do investidor e é essa proximidade que faz com que as condições operacionais do investimento sejam operadas de forma mais eficiente pela própria compreensão dos projetos, do impacto e dos benefícios para o desenvolvimento da região que a agência atua⁶³.

O estudo considerou a experiência europeia, claro que no caso brasileiro com mais de cinco mil cidades, implantar agências para todos os municípios seria uma tarefa inviável em termos de eficiência de gasto público assim como de intensa concorrência e excessivos gastos para obter esses recursos. Para minimizar o problema, as agências estaduais já ocupam um papel importante e as agências municipais tornam-se importantes e eficientes para capitais ou cidades em regiões com potenciais pouco explorados – aqui ascende a importância de agências em rede e consórcios intermunicipais.

Entretanto, é importante ressaltar o esforço dos estados em reconduzir para si o capital estrangeiro gerando distorções dentro do próprio estado. Com isso, cabe ao poder municipal entender a importância do fluxo desse investimento alocado no país e acompanhar o fluxo no próprio estado em que a cidade está inserida para que se possa demandar das agências estaduais a promoção de suas respectivas cidades, a fim de conectá-las aos investidores e desenvolvê-las através das oportunidades que os projetos associados ao investimento estrangeiro oferecem.

⁶³Reflexo desse apontamento é a consideração da importância das agências para os investidores em países em desenvolvimento onde pelo menos 60% apontam que as agências são criticamente importantes para os investidores e 90% as consideram importantes para todos os ciclos do investimento estrangeiro.

Logo, as agências nacionais ainda que importantes para promover o país frente à concorrência internacional e as agências estaduais exerçam o papel de primeiro contato, os resultados das agências municipais serão mais sentidos no que se refere à efetivação, expansão e manutenção do investimento no país a partir da perspectiva local orientada por um projeto de desenvolvimento mais amplo, como o nacional.

Logo, a municipalização de agências atende ao pressuposto teórico onde a promoção de investimento real deve estar o mais próximo possível do seu ambiente de alocação, isto é, deve estar próximo aos investidores de forma a conhecer mais profundamente os desafios enfrentados pelo investimento para tornar-se tangível.

Ademais, a municipalização das agências surge como uma forma de corrigir as distorções da alocação do IED e de reduzir a possibilidade de efeitos negativos de sua presença nos países anfitriões: a reestruturação econômica - o que pode aprofundar desigualdades regionais e, dessa maneira, o investimento estrangeiro agir como propulsor de desigualdade e não com o potencial de mitigá-lo.

Em consequência, as agências de promoção municipal contribuem para aumentar a probabilidade de receber investimento e impulsionar o montante do investimento estrangeiro total recebido, assim como os empregos criados diretamente pelo investimento e se torna uma das soluções viáveis e eficientes para acompanhar o IED de forma a mantê-lo aderente ao propósito de desenvolvimento de onde ele será alocado.

4.6. Desafios contemporâneos das agências de promoção de investimento

Assim como o restante do mundo, o Brasil foi fortemente abalado pela pandemia do COVID-19, forçando órgãos públicos, empresas e empresários a repensarem seus modelos de negócio e buscarem novas soluções.

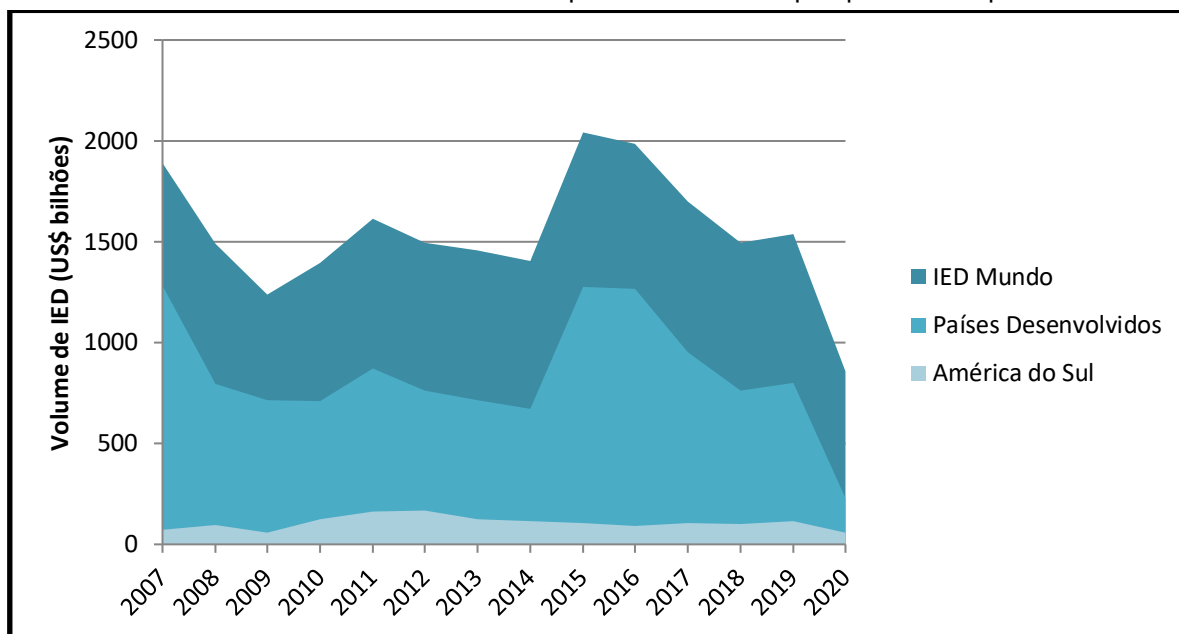
O ano de 2020 apresentou diversos desafios com a paralisação dos principais mercados globais, o impacto do fechamento de estabelecimentos e fábricas, e a paralisação do setor de serviços.

Do ponto de vista econômico, o comércio internacional foi fortemente abalado em 2020. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou a queda de 3,5% na economia global em 2020. Já segundo estimativas da Organização Mundial do Comércio (OMC) de outubro de 2020, o comércio internacional teria uma queda de 9,2% no mesmo ano.

Todas as regiões irão observar declínios em seus volumes comerciais, sendo a América do Norte e Ásia as mais afetadas, do ponto de vista das exportações. A América Latina e a Europa também sofreriam quedas de mais de 30% (OMC, 2020).

A pandemia jogou vários países em uma recessão profunda o que potencializa o desafio de atrair investimento estrangeiro. Segundo dados da WAIPA (2020), no primeiro trimestre de 2020 houve uma redução de 36% nos investimentos e o número de aquisições⁶⁴ foi reduzido em 50% comparado a 2019 (UNCTAD, 2020).

Gráfico 26 - Fluxo de IED no mundo pós COVID-19 em perspectiva comparada



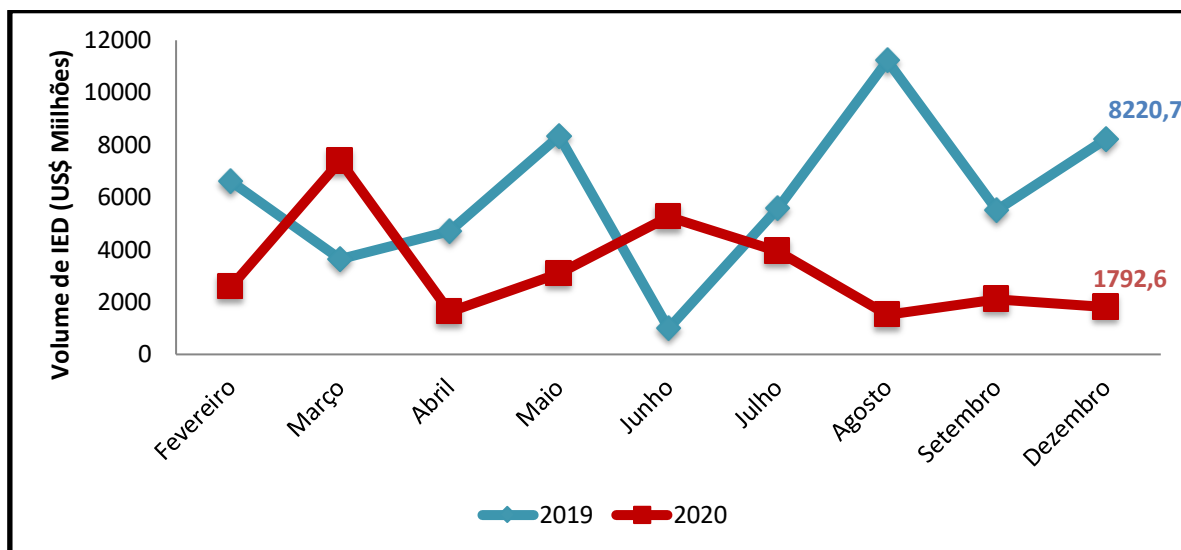
⁶⁴As fusões e aquisições (M&A) referem-se às operações que unem empresas. Esta modalidade de investimento costuma representar compromissos de longo prazo com os mercados internacionais. O relatório de investimento mundial de 2020 (UNCTAD) aponta que a pandemia atrasou a aprovação de grandes fusões planejadas para o ano, como o caso da EMBRAER (Brasil) com a BOEING (EUA) (*World Investment Report 2020 - International Production Beyond the Pandemic*, 2020).

Fonte: O autor com base nos dados da UNCTAD (2020)

De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), os fluxos mundiais de investimentos estrangeiros diretos (IED), por sua vez, podem cair até 40% em 2020, como consequência da pandemia. Ainda, segundo as previsões da *Economist Intelligence Unit*, o IED no Brasil será 40% menor em 2020, comparado ao ano anterior. Nas atividades das agências houve uma redução de 89% dos eventos de promoção e cancelamento de cerca de 83% das missões internacionais.

O Brasil recebeu cerca de US\$ 1,8 bilhão em outubro de 2020, montante 78% inferior a outubro de 2019. No acumulado entre janeiro e outubro de 2020, o país registrou aproximadamente US\$ 32 bilhões de IED, cerca de 2,5% do PIB e volume 45% menor do que o mesmo período em 2019 (BACEN, 2020).

Gráfico 27 - Fluxo de IED no Brasil entre fevereiro de 2019 e dezembro de 2020 (US\$ milhões)



Fonte: O autor com base nos dados do BACEN (2020)

A pandemia terá efeitos duradouros na formulação de políticas de investimento, em especial a políticas que o restrinjam aos setores considerados críticos para o desenvolvimento dos países anfitriões. Da mesma forma, a pandemia pode acirrar a competição pelos recursos externos já que ele pode auxiliar na recuperação da crise.

Emerge, ainda, a ascensão dos investimentos ESG, por muito tempo levado com pouca importância nas agendas de investimento e, dessa forma, pouco promovido pelas agências de promoção de investimento. Pesquisa da WAIPA (2020) mostra que há estimativa que US\$ 2,5 trilhões de dólares sejam direcionados para investimentos em setores como mudanças climáticas, alimentos, saúde, ecossistemas e biodiversidade.

Desse modo, recomenda-se que o investimento sustentável seja central nas agências de promoção de investimento para promover áreas regionais de investimento ESG, buscando por novas parcerias, reorientando estratégias e colocando o ESG como protagonista dos novos projetos a serem promovidos.

O momento ainda é de incertezas acerca do impacto econômico por vir, deve-se considerar que o investimento estrangeiro direto pressupõe um relacionamento de médio a longo prazo com o país.

Nessa conjuntura, torna-se ainda mais relevante a execução de ações que contribuam para a ampliação do número de empresas exportadoras e internacionalizadas sediadas em cidades que pouco exploram os potenciais do IED, que aliados ao aumento da competitividade em âmbito mundial contribuem para que obtenham ganhos de eficiência e produtividade, com impacto direto no desenvolvimento econômico local.

Para o retorno da pandemia, se faz necessário promover suporte aos negócios incluindo-os, até mesmo, em programas de parceria com investidores estrangeiros, o que exige amplo conhecimento do ambiente de negócios e do mercado local.

Conseqüentemente, cada vez mais se faz necessário aproximar o governo do conhecimento de negócios do mercado local é fundamental e o papel articulador das agências pode ser fortalecido tornando-se canal para dar *feedback* aos governos sobre as principais dificuldades dos investidores assim como conseguir interpretar o ambiente

de negócios e propor formas de recuperá-lo através da atração e orientação de novos investimentos resultando no fortalecimento da economia local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evans (2004) aponta que o desenvolvimento econômico deixa de ser uma trajetória local de transformação, mas definido pela relação entre a capacidade produtiva local e a reordenação global.

A partir deste fundamento, a busca do governo por recursos estrangeiros se justifica, principalmente, em razão do interesse em internacionalizar seus respectivos locais de gestão e a possibilidade de obter efeitos positivos decorrentes da sua presença, tais como a criação de empregos e a transferência de tecnologia e *know-how*.

Com políticas adequadas de direcionamento e ordenamento, o investimento estrangeiro pode trazer benefícios econômicos e sociais significativos aos locais anfitriões, como empregos mais qualificados devido à transferência de conhecimento, melhorando a produtividade e a atualização da base tecnológica do local receptor.

Logo, é de competência dos Governos estabelecerem uma estrutura sofisticada de políticas públicas que possam administrar, gerenciar, orientar e atrair de forma mais alinhada aos interesses nacionais os investimentos estrangeiros, já que os efeitos benéficos do IED só serão sentidos se o aspecto legal e público forem protegidos e fortes o suficientes frente às pressões externas e internas.

Além disso, somente a presença do IED não é suficiente para provocar os benefícios citados. Inclusive, na ausência de políticas que o promovam para locais que podem se beneficiar com a sua presença, esse tipo de recurso pode causar distorções e aprofundar desigualdades locais nas regiões anfitriãs. Surge, ainda, a necessidade de articular o investimento estrangeiro com empresas locais como, por

exemplo, condicionando o uso de recursos e mão-de-obra local e integrando o sistema produtivo da região com as atividades que serão executadas pelo IED.

Nesse sentido, as agências de promoção de investimento emergem como ferramenta integrante de uma política mais extensa para atração de investimentos ao promover os locais onde atuam, auxiliando a entrada do IED e prestando atendimento aos investidores - o que possibilita às agências interpretararem os movimentos do mercado e os temas que ascendem em urgência para serem discutidos pelo poder público a fim de melhorar o ambiente de negócios além de poderem conectar o mercado internacional com o mercado local, criando cadeias produtivas.

Desse modo, as agências se estabelecem como meio de interface entre o setor público e privado, mostrando-se como ferramenta adequada para estimular o desenvolvimento econômico a partir do monitoramento, da promoção e da atração de investimentos.

Contudo, é importante considerar as diferenças entre as próprias agências já que para um país da extensão do Brasil, os interesses a nível federal, estadual e municipal nem sempre são convergentes. À vista disso, as atividades das agências devem ser avaliadas em razão de sua abrangência para que atraiam investimentos em regiões menos desenvolvidas e onde há mais gargalos operacionais, como aquelas com burocracias mais complexas e com poucas informações consolidadas para o estabelecimento de negócios na região.

No caso brasileiro, a concentração no estado e, em especial, na cidade de São Paulo sugere que o IED é direcionado, frequentemente, para os mesmos locais para aproveitar os benefícios de investimentos realizados previamente. Consequentemente, a pouca mobilidade do IED faz com que a aplicação de agências subnacionais podem ser um meio de desenvolvimento de estados e cidades (como demonstrado pela experiência da agência estadual e municipal de São Paulo) e, portanto, de desenvolvimento local.

Em outras palavras, as agências subnacionais conseguem qualificar o investimento estrangeiro, acompanhando-o e mensurando seus efeitos econômicos, sociais e ambientais e o quanto impactam positivamente no crescimento local.

Da relação entre as agências de diferentes níveis, outros trabalhos podem analisar como as agências nacionais podem atuar em rede com agências subnacionais, tendo em vista que mesmo com atuação distinta, as agências nacionais e subnacionais devem trabalhar em rede para conseguir promover, facilitar e gerir eficientemente não só o investimento estrangeiro, mas também o investimento nacional. O papel das agências para a promoção de investimento doméstico e sua atuação frente ao auxílio de investidores nacionais também configura um tema de pesquisa posterior relevante.

Adicionalmente, outra questão que aflora refere-se à perspectiva da atividade das agências de intermediar o contato entre investidores e formuladores de política para levar demandas para formulação de políticas públicas mais aderentes as necessidades dos investimentos. A julgar pela desregulamentação do *lobby* no Brasil, outros trabalhos podem explorar desenhos institucionais que assegurem o exercício desta atividade com transparência e *accountability*.

Por fim, mesmo com os benefícios do IED e o papel expressivo das agências para sua articulação, devemos nos ater a focalização, retenção, alavancagem e equalização deste tipo de recurso associado organicamente com outras políticas públicas como as da indústria, de emprego, de desenvolvimento, de tecnologia e de sustentabilidade.

Dessa forma, o estabelecimento de um ambiente de negócios propício ao IED será favorável a economia nacional a partir da sua relação com a economia local, regional e global, tornando o crescimento econômico consistente, inclusivo, sustentável e refletido em indicadores de melhora social – cooperando, portanto, para o alcance dos resultados trabalhados e esperados pela gestão pública e tão demandados pela sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDOS de Cooperação e Facilitação de Investimentos - ACFI. **Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/investimentos/investimentos-no-mercosul-sgt-12/120-subsecretaria-de-investimentos-estrangeiros/2192-acordos-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-acfi>>. Acesso em: 18 Julho 2020.

ALBINO, J. **Fatores de atração do investimento estrangeiro direto: o papel das instituições de países em desenvolvimento**. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 95f (Tese de Mestrado). 2019.

ALFARO, L. FDI and economic growth: the role of local financial markets. **Journal of International Economics**, v. 64, n. 1, p. 89-112, 2004.

ALMEIDA, P. R. D. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 60-79, 2007. ISSN 1983-3121.

AMAL, M.; SEABRA, F. Determinantes do investimento direto externo (IDE) na América Latina: uma perspectiva institucional. **Revista de Economia**, v. 8, n. 2, p. 231-247, 2007.

ANDRADE, I. D. O.; FILHO, E. B. S.; LEITE, A. W. Análise da regulação dos investimentos estrangeiros diretos no Brasil. In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M. **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 10, p. 325-354.

BARBOSA, L. O. S. **Determinantes do investimento estrangeiro em carteira de 1995 a 2009**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 94f (Tese de Mestrado). 2010.

BENGOA, M.; SANCHEZ-ROBLES, B. Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America. **European Journal of International Economics**, v. 19, n. 3, p. 529-545, 2003.

BRASIL, A. Ficha Legal - Capital Estrangeiro. **Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos**, 2020. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Ficha%20Legal%20-%20Capital%20Estrangeiro%20-%20PORTUGU%C3%8AS%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 02 Março 2020.

BRASIL, A. Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>>. Acesso em: 18 Abril 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O segundo consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 3, p. 343-375, Julho - Setembro 2003. ISSN 1809-4538.

CAMEX. Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais. **Ponto de Contato Nacional - Câmara de Comércio Exterior**. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-externor/pt-br/assuntos/camex/pcn/diretrizes-da-ocde-para-empresas-multinacionais>>. Acesso em: 08 Agosto 2020.

CAMPARIO, M. D. A. et al. Investimento externo direto brasileiro: diagnóstico e propostas de uma agenda de políticas públicas para o caso brasileiro. **XXXIV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, Setembro 2010.

CAMPOS, F. A. D. **Estratégias de desenvolvimento nacional : o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)**. Universidade de Campinas (UNICAMP). Campinas, p. 171f. 2003. ((Tese de Mestrado)).

CANO, Wilson. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 23-51, 2018.

CAPELLA, A. C. Formulação: o processo de formação da agenda. In: CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Cap. 2, p. 13-60.

CAPUTO, A. C.; DE MELO, H. P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos - Revista USP**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, Jul-Set 2009. ISSN 1980-5357.

CARDOSO, F. H. **Avança Brasil: Proposta de Governo**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro. 2008. (ISBN: 978-85-99662-68-7).

CARMINATI, J. G. D. O.; FERNANDES, E. A. O Impacto do Investimento Direto Estrangeiro no Crescimento da Economia Brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 41, p. 141-172, Jul./Dez. 2013. ISSN 2359-389X.

CESÁRIO, P. S. **Os determinantes políticos do investimento estrangeiro direto: um estudo quantitativo**. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, p. 395 f. Tese (Doutorado em Política Internacional e Comparada). 2010. (<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8601>).

CRESCENZI, R.; DI CATALDO, M.; GIUA, M. **FDI inflows in Europe: Does investment promotion work?** Institute of Global Affairs - The London School of Economics and Political Science. Londres. 2019.

CUNHA JUNIOR, R. D. A. **Determinantes de atratividade de investimentos estrangeiros diretos no Brasil**. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 164f. (Tese de Doutorado). 2012.

DE MATTOS, L. B.; CASSUCE, F. C. D. C.; CAMPOS, A. C. Determinantes dos Investimentos Diretos Estrangeiros no Brasil, 1980-2004. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 11, Janeiro - Abril 2007. ISSN 1980-5527.

DE SOUZA, C. D. **Gestão de Projetos em Agências de Promoção de Investimentos: Percepções e caminhos para proposição de um modelo de gerenciamento de projetos para a agência de promoção de investimentos de Minas Gerais**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 100 f. (Tese de Especialização). 2017.

DE SOUZA, E. C.; PINTO, L. B. T. Investimento direto estrangeiro e produtividade nos setores da indústria brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 59-100, Abril 2015. ISSN 0100-0551.

DEUBEL, A.-N. R. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 67-91, Julho-Dezembro 2008. ISSN 0121-5167.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DINIZ, E. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 155-178, 1999. ISSN 1516-0007/633-4.

DOS SANTOS, M. S. Investimento estrangeiro e desenvolvimento econômico: breve análise dos efeitos benéficos e nocivos do capital estrangeiro. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito**, Brasília, v. 1, n. n.2, 2007. ISSN 1980-8860.

DOS SANTOS, S. F. **Determinantes do investimento direto estrangeiro: uma perspectiva institucional**. Escola de Economia e Gestão - Universidade do Minho. Braga, p. 54 (Tese de Mestrado). 2017.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 40. ed. [S.l.]: Pearson Higher, 2013.

ECHANDI, R.; KRAJCOVICOVA, J.; QIANG, C. Z. The Impact of Investment Policy in a Changing Global Economy: A Review of the Literature. **Policy Research Working Papers**, Outubro 2015.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, v. 28-29, p. 107-157, Abril 1993.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria. Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EXTERIORES, M. D. R. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos**, 2018. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15554-acordo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos>>. Acesso em: 08 Agosto 2020.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, Jan-Fev 2001.

FATEHI, K.; CHOI, J. **International Business Management**. 2. ed. [S.l.]: Springer, 2019.

FILHO, E. B. D. S. Trajetória Recente do Investimento Estrangeiro Direto e em Carteira no Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, Brasília, v. 19, p. 5-20, Jan-Abril 2015. ISSN 2176-9915.

FOREIGN Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris. 2002.

FRAGA, G. Investimento estrangeiro direto, liberdade econômica e crescimento: evidências de países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 67-91, Jul-Dez 2018.

FRAGA, G. J.; PARRÉ, J. L.; DA SILVA, R. R. Investimento Estrangeiro Direto no Brasil: Efeitos Diretos e Espaciais sobre o Crescimento Econômico. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 34, n. 64, p. 35-55, Setembro 2016.

GALBRAITH, J. K. **A Economia e o Interesse Público**. 1. ed. [S.l.]: Pioneira, 1988.

GLOBAL investment competitiveness report 2017/2018: Foreign investor perspectives and policy implications. World Bank Group. Washington, DC. 2018.

GOMES, M. F.; PIGHINI, B. C. Políticas Públicas, Corrupção, Governança Corporativa, Investimento Estrangeiro Direto e Sustentabilidade. **Revista Direito Público (RDP)**, Porto Alegre, v. 13, n. n. 75, Maio - Junho 2017. ISSN 2236-1766.

GONÇALVES, João Emílio Padovani. Empresas estrangeiras e transbordamentos de produtividade na indústria brasileira: 1997-2000. Universidade de Campinas (Tese de Mestrado) 2003.

GORG, H.; GREENAWAY, D. Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? **The World Bank - Research Observer**, v. 19, p. 171-198, Setembro 2004. ISSN 1564-6971.

GREGORY, D.; OLIVEIRA, M. F. B. A. D. **O desenvolvimento de ambiente favorável no Brasil para a atração de investimento estrangeiro direto**. Câmara de Comércio Exterior (Camex). Brasília. 2005.

GRIEG-GRAN, M.; EDLUND, J. Attracting FDI that contributes to sustainable development: A review of current IPA practice. In: DUFEY, A.; GRIEG-GRAN, M.; WARD, H. **Responsible enterprise, foreign direct investment and investment promotion**. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED), 2008. Cap. 2, p. 17-28.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Enap, 2019.

GUIMARÃES, S. P. Capital nacional e capital estrangeiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 39, p. 143-160, 01 Agosto 2000. ISSN 0103-4014.

HARDING, T.; JAVORCIK, B. Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters. **Department of Economics: Discussion Paper Series**, Oxford, v. 59, n. 2, p. 337-359, June 2013. ISSN 1471-0498.

HARDING, T.; JAVORCIK, B. S. Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. **The Economic Journal**, v. 121, n. 557, p. 1445-1476, 2011. ISSN 1468-0297.

HEILBRON, A.; ARANDA-LARREY, Y. **The Comprehensive Investor Services Framework**. World Bank. Washington, D.C. 2020.

HEILBRON, A.; KRONFOL, H. Increasing the Development Impact of Investment Promotion Agencies. **Global Investment Competitiveness Report 2019/2020**, Washington, D.C., 2020. 170-208.

INVESTIMENTOS no Mercosul – Subgrupo de Trabalho Nº 12 (SGT-12). **Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/investimentos/investimentos-no-mercosul-sgt-12>>. Acesso em: 23 Junho 2020.

INVESTMENT promotion agencies and sustainable FDI: moving toward the fourth generation of investment promotion. World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA). Geneva. 2010.

INVESTSP. **Relatório Técnico de Execução de Atividades**. Agência Paulista de Investimento e Competitividade. São Paulo. 2019.

JORGE, M. F. Investimento estrangeiro direto e inovação: um estudo sobre ramos selecionados da indústria no Brasil. **Texto Para Discussão (IPEA)**, Brasília, v. 1327, Fevereiro 2008. ISSN 1415-4765.

JUNIOR, José Roberto de Araújo Cunha. **Determinantes de atratividade de investimentos estrangeiros diretos no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2012.

KÖNIG, C. C. **Avaliação do papel das agências de promoção de exportação e investimento nos fluxos de negócios entre países**. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 209f (Tese de Doutorado). 2016.

LACERDA, A. C.; OLIVEIRA, A. **Uma análise do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, p. 49-72. 2011. (ISBN 978857631280-2).

LANA, J.; MOURA, S. T. G.; FALASTER, C. D. Políticas Públicas e o Investimento Direto Estrangeiro no Brasil. **Revista Ibero-Americana De Estratégia**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 264-276, Abr-Jun 2019. ISSN 2176-0756.

LEITE JÚNIOR, A. D. Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro , Brasília, n. 3, p. 16-27, 2014. ISSN 978-85-7988-204-3.

LIMA, A. E. M. A Teoria do Desenvolvimento Regiono e o papel do Estado. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 45, p. 65-90, Março 2006. ISSN 0102-9924.

LIMA, R. C. D. A.; LIMA, J. P. R. Distribuição do PIB per capita nas microrregiões brasileiras: uma análise exploratória espacial. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 47, p. 305-329, Julh-Dez 2016. ISSN 2359-389X.

LUO, Y.; XUE, Q.; HAN, B. How emerging market governments promote outward FDI: Experience from China. **Journal of World Business**, v. 45, p. 68-79, January 2010.

MACEDO, A. D. S. et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. Edição Especial, Julho 2016. ISSN 1679-3951.

MAPPING of Investment Promotion Agencies in OECD countries. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). [S.I.]. 2018.

MARTINCUS, C. V. et al. **How Effective is Investment Promotion? Firm-Level Evidence**. Inter American Development Bank (IDB). [S.I.]. 2020.

MORAN, T. H. **Harnessing Foreign Direct Investment: Policies for Developed and Developing Countries**. Washington, D.C. : Center for global development, 2006.

MUNDIAL, Banco. Barreiras jurídicas, administrativas e políticas aos investimentos no Brasil. **Volume I: O quadro dominante das leis e das políticas e o papel da promoção dos investimentos. Serviço de Assessoramento sobre Investimentos Estrangeiros**, 2001.

NI, B.; TODO, Y.; INUI, T. How Effective are Investment Promotion Agencies? Evidence from China. **Japanese Economic Association**, v. 68, p. 232-242, Junho 2017.

OVERVIEW of Investment Promotion: Report of the findings from the WAIPA Annual Survey of 2018. World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA). Geneva. 2019.

OVERVIEW of Investment Promotion: Report of the findings from the WAIPA Annual Survey of 2019. World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA). Geneva. 2020.

PERES, S. C.; YAMADA, T. H. Determinantes do Investimento Estrangeiro Direto no Brasil: uma aplicação do modelo de Vetores Autorregressivos (VAR) no período 1980-2010. **Revista Economia e Desenvolvimento da UFSM**, Santa Maria, v. 26, n. 1, Julho - Dezembro 2014. ISSN 1414-6509.

PORTUGAL, R.; DA SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

RAMOS, A. V. C.; KALLAS, F. M. Integração regional e investimento estrangeiro direto, à exemplo do MERCOSUL. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, n. 3, p. 217-232, Março 2015. ISSN 2304-7887.

RATTNER, Heinrich. O controle da transferência de tecnologia para países em desenvolvimento. **Revista de Administração de Empresas**, v. 13, n. 1, p. 19-28, 1973.

Relatório de Investimento Direto. Banco Central do Brasil. [S.l.]. 2020.

RIBEIRO, M. J.; CARDOSO, L. C. B. **Efeitos do investimento estrangeiro direto e das características dos países hospedeiros no crescimento econômico**. Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa, p. 86f (Tese de Mestrado). 2019.

RUA, M. D. G. **Políticas Públicas**. 3. ed. Brasília: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2014.

SAES, F. A. M. D.; SZMRECSANYI, T. O capital estrangeiro no Brasil (1880-1930). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 191-219, Maio-Agosto 1985.

SANT ANNA, E. P. O investimento externo direto no Brasil durante o governo FHC (1995-2002). **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Março 2017. ISSN 1696-8352.

SARTI, F.; LAPLANE, M. F. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 63-94, Jan-Jun 2002.

SAUVANT, K. P.; MANN, H. **Towards an Indicative List of FDI Sustainability Characteristics**. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum. Geneva. 2017. (ISSN 2313-3805).

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENRA, K. V. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)**. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, p. 140 (Tese de Mestrado). 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p. 20-45, Julho - Dezembro 2006. ISSN 1807-0337.

TAVARES, M. Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas. **Serie Desarrollo Productivo - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL-ONU)**, Santiago, n. 172, Novembro 2006.

WHAT can Governments do to facilitate investment? A menu of the most important measures identified through surveys. World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA). Geneva. 2019.