



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E *POLICY*
ADVOCACY NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA
AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE
EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS NO PERÍODO DE 2008
A 2018**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ISABEL TERRA SIEBRA DE SOUSA

BRASÍLIA, DF

2020

**FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E *POLICY*
ADVOCACY NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA
AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE
EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS NO PERÍODO DE 2008
A 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Isabel Terra Siebra de Sousa
Orientador: Dr. Ian Ramalho Guerriero

BRASÍLIA, DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

S725f Sousa, Isabel Terra Siebra de
Facilitação de investimentos e policy advocacy Brasil: análise da
atuação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e
Investimentos no período de 2008 a 2018 / Isabel Terra Siebra de Sousa
-- Brasília, 2020.
108 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração
Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero.

1. Investimento. 2. Investimento Estrangeiro Direto. 3. Agência de
Promoção de Investimentos. 4. Governança. 5. Desenvolvimento. 6.
Policy Advocacy. I. Guerriero, Ian Ramalho orient. II. Título.

CDU 339.727.22

ISABEL TERRA SIEBRA DE SOUSA

**FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E *POLICY ADVOCACY* NO
BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE
PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS NO PERÍODO
DE 2008 A 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento
da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
como requisito para obtenção do
título de Mestre em Governança e
Desenvolvimento.

Defendida em 9 de julho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero, Orientador – Enap

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – Enap

Prof^a. Dr^a Andrea Felipe Cabello – UNB

BRASÍLIA, DF

2020

AGRADECIMENTOS

À ENAP, por oferecer um programa de qualificação de alto nível aos servidores públicos interessados em aprimorar sua capacidade crítica por meio do debate construtivo com professores gabaritados e colegas de diferentes órgãos, que também compartilham do interesse em expandir seus conhecimentos.

Ao Professor Ian Ramalho Guerriero, pela orientação.

Aos ex-chefes (e amigos) Andrea Pereira Macera, Igor Nogueira Calvet e Paula Bicudo de Castro Magalhães, por me incentivarem na realização desse desafio chamado mestrado.

Ao companheiro Bruno Toledo Checchia, pela paciência, carinho e leitura de praticamente todos os trabalhos acadêmicos entregues ao longo desses dois anos.

Aos meus pais, que sempre me apoiaram, especialmente em oração.

À Família Carvalho, que amorosamente me acolhe como parte dela.

Aos amigos Bruno Alessandro Carvalho Coelho, Camila Ferraz Peixoto Cavalcante, Daiane Ribeiro de Souza, Ivy Dantas Silveira, Mariana de Souza Malnati, Marília do Espírito Santo Carvalho, Thiago Henrique Cardoso da Silva e Vanessa Carvalho dos Santos.

Às queridas Aline Rodrigues Silva e Naiça Mel dos Santos Bowen, pelas horas de conversa sobre as complexidades inerentes à elaboração de uma dissertação.

À Magali Zilca de Oliveira Dantas, cuja amizade certamente é uma das maiores aquisições deste mestrado.

Ao “Desesperar, jamais”, pela cumplicidade, parceria, diversidade e saudável troca de ideias – que decerto nos fazem ser cidadãos melhores, mais tolerantes e maduros.

Aos entrevistados que, mesmo em um contexto turbulento, de pandemia, aceitaram meu convite e contribuíram para que esta pesquisa fosse possível.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização deste estudo.

"Decision makers in firms with the capacity to invest abroad are, after all, a sophisticated group of 'consumers'. These persons, before committing the capital of their firm, are likely to scan the environment for information about the investment climate of a particular country. "

Wells e Wint (2000, p.157)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ALC	América Latina e Caribe
APC	Agência de Promoção Comercial
Apex	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
API	Agência de Promoção de Investimentos
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
Camex	Câmara de Comércio Exterior
CG	Contrato de Gestão
Coninv	Comitê Nacional de Investimentos
CRM	<i>Customer Relationship Management</i> ou Gestão de Relacionamento com Clientes
DB	<i>Doing Business</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IED	Investimento Estrangeiro Direto
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
ME	Ministério da Economia
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OID	<i>Ombudsman</i> de Investimentos Diretos
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAA	Planos de Ação Anuais
RAA	Relatórios Anuais de Acompanhamento e Avaliação
RG	Relatório de Gestão
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> ou Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
WAIPA	<i>World Association of Investment Promotion Agencies</i> ou Associação Mundial de Agências de Promoção de Investimentos

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indivíduos entrevistados.....	25
Quadro 2 - Principais funções das Agências de Promoção de Investimentos	41
Quadro 3 - Tipos de Agências de Promoção de Investimentos.....	43
Quadro 4 - Atividades desempenhadas pelas API's da OCDE e da ALC.....	48
Quadro 5 - Principais características das API's nos países da OCDE e da ALC	50
Quadro 6 - Objetivos estratégicos compactuados após o Decreto nº 8.788/2016	74
Quadro 7 - Performance dos indicadores de facilitação estabelecidos a partir do 3º CG	78
Quadro 8 - Apreciação do trabalho da Agência na facilitação de investimentos	82
Quadro 9 - Apreciação do trabalho da Agência no <i>policy advocacy</i>	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Posição do Brasil no ranking de países que mais atraíram IED entre 2008-2019 ..	14
Figura 2 - Os 10 maiores destinos de IED em 2019 (em US\$ bilhões).....	14
Figura 3 - Histórico da posição do Brasil no ranking <i>Doing Business</i> do BM	16
Figura 4 - Etapas da pesquisa	26
Figura 5 - Relação da Apex com o MRE e com a Camex.....	60
Figura 6 - Linha do tempo dos Contratos de Gestão da Apex.....	62
Figura 7 - Mapa Estratégico da Apex (2008-2010).....	66
Figura 8 - Mapa Estratégico da Apex (2011-2015).....	69
Figura 9 - Mapa Estratégico da Apex (2016-2019).....	72
Figura 10 - Identidade Estratégica da Apex em 2017	76
Figura 11 - Evolução das funções de facilitação de investimentos e <i>policy advocacy</i> da Apex (2008-2018)	77

RESUMO

Esta dissertação analisa de que modo a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) priorizou, realizou e reportou as atividades de facilitação de investimentos e *policy advocacy* no período de 2008 a 2018. Para tanto, foram examinados os principais documentos de avaliação de desempenho publicados pela Agência e, em seguida, conduziram-se entrevistas semiestruturadas com indivíduos que ocuparam cargos-chave na instituição. Essas entrevistas procuraram validar e complementar os achados resultantes da pesquisa documental, bem como ratificar a hipótese de que, não obstante a Apex atue de forma eficaz na facilitação de investimentos, seus resultados no *policy advocacy* são limitados pela complexidade de coordenação entre os diferentes atores envolvidos na promoção de investimentos no Brasil. As entrevistas explicitaram que, apesar de a Agência sempre buscar parcerias na facilitação de investimentos e ter registrado resultados positivos desse esforço, a ausência de um plano estratégico de atração de investimentos para o país e a dificuldade de articulação com os demais órgãos que atuam nessa agenda não permitiram que a Apex apresentasse resultados no *policy advocacy*. Conclui-se, todavia, que tanto o Comitê Nacional de Investimentos quanto o *Ombudsman* de Investimentos Diretos da Câmara de Comércio Exterior, que são estruturas recentemente criadas, têm o potencial de suprir essa lacuna de diretriz nacional para a promoção de investimentos no país e de coordenação dos múltiplos órgãos que se empenham nesse trabalho. Acredita-se que, sanada essa questão, a Apex terá condições não somente de melhorar seus resultados na facilitação de investimentos, como também de efetivamente exercer o *policy advocacy*.

Palavras-chave: 1. Investimento Estrangeiro Direto; 2. Agência de Promoção de Investimentos; 3. Facilitação de Investimentos; 4. *Policy advocacy*; 5. Coordenação.

ABSTRACT

The thesis aims to analyze how the Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex) prioritized, carried out, and reported investment facilitation and policy advocacy activities from 2008 to 2018. In order to achieve this, the main performance evaluation reports published by the Agency were examined and, then, semi-structured interviews were conducted with subjects who held key positions in the institution. These interviews sought to validate and complement the findings from the documentary research, as well as to confirm the following hypothesis: Despite Apex effectively acts in facilitating investments, its results in policy advocacy are limited due to the complexity of coordination among the different actors also involved in promoting investments in Brazil. The interviews revealed that, although the Agency always seeks partners when facilitating investments and has positive results of this effort, the absence of a strategic plan to attract investments to Brazil and the difficulty of coordination with other agencies that work on this agenda did not allow Apex to show outcomes of policy advocacy. The conclusion was that the National Investment Committee and the Direct Investment Ombudsman, both recently created in the Brazilian Foreign Trade Chamber, must fill the gap in national guidelines for investment promotion and in the coordination of the multiple institutions involved in this work. Once this issue is solved, it is expected that Apex will not only be able to improve its results in facilitating investments but also to effectively engage in policy advocacy.

Keywords: 1. Foreign Direct Investment; 2. Investment Promotion Agency; 3. Investment Facilitation; 4. Policy advocacy; 5. Coordination.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Contextualização do tema e justificativa.....	17
1.2	Problema de pesquisa e objetivos	18
1.3	Metodologia	20
1.3.1	Organização do estudo	21
1.4	Estrutura da dissertação.....	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1	O Investimento Estrangeiro Direto	27
2.1.1	Conceito, tipos e potenciais benefícios	27
2.1.2	Capacidade de absorção	29
2.1.3	Ressalvas ao IED.....	30
2.1.4	Determinantes do IED	31
2.2	Agências de Promoção de Investimentos como instrumento institucional para a atração de IED	34
2.2.1	O papel das instituições no endereçamento das falhas de mercado.....	34
2.2.2	As Agências de Promoção de Investimentos.....	36
3	A AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS	55
3.1	Histórico da Apex	55
3.2	Contratos de Gestão	60
4	ANÁLISE DAS ATIVIDADES DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E POLICY ADVOCACY DA APEX	64
4.1	Relatórios de Gestão.....	65
4.2	Entrevistas	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS	99
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	100
	ANEXO A - INDICADORES DEFINIDOS NO PRIMEIRO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A APEX E A UNIÃO	101
	ANEXO B - INDICADORES DEFINIDOS NO PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO PRIMEIRO CONTRATO DE GESTÃO	103
	ANEXO C - INDICADORES DEFINIDOS NO TERCEIRO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A APEX E A UNIÃO	105
	ANEXO D - INDICADORES DEFINIDOS APÓS A PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 8.778/2016.....	107

1 INTRODUÇÃO

O investimento estrangeiro direto (IED) é a denominação conferida a recursos provenientes de outros países, que podem ser utilizados tanto para a criação de novos negócios, como para a fusão e aquisição de empresas já existentes. Seu fluxo é resultado do processo de globalização e da abertura das economias ao capital internacional, tendo potencial de gerar diversos efeitos positivos nas economias receptoras, entre os quais: a criação de novos postos de trabalho – e, conseqüentemente, a elevação da renda e o aquecimento da demanda agregada; a melhoria da qualificação da mão de obra; a transferência de capital, tecnologia e conhecimento; o aperfeiçoamento de práticas de gestão de negócios; assim como o aumento em termos de produtividade e de competitividade das empresas locais.

Em decorrência desses potenciais impactos positivos, entende-se que o IED é um indutor de desenvolvimento econômico, motivo pelo qual a maioria dos países trata a sua atração como uma tarefa do governo, destinando um espaço na agenda de políticas públicas para discutir e implementar iniciativas voltadas à promoção desse tipo de investimento (UNCTAD, 2019). Nesse contexto, emerge o papel das Agências de Promoção de Investimentos (API's) que, embora não sejam as únicas instituições responsáveis pela pauta de investimentos de um país, são estruturas criadas para centralizar ou coordenar as atividades relacionadas à atração de IED.

Entre outras tarefas, cabe às API's promover a imagem de sua localidade como destino de investimentos, facilitar a realização do IED – por meio do atendimento a investidores – e monitorar o mercado com o fito de identificar os gargalos nele existentes. Outrossim, cumpre-lhes propor aos órgãos competentes medidas adequadas para sanar tais obstáculos, e, desse modo, aprimorar o ambiente de negócios do país (o que se enquadra como uma das atividades de defesa de interesses – ou *policy advocacy*, termo em inglês que também será utilizado).

No Brasil, a nível nacional, o trabalho de promoção de IED compete à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil, ou simplesmente Apex), objeto de investigação desta dissertação, que se propõe a analisar se a referida instituição apresentou resultados nas funções de facilitação de investimentos e de defesa de interesses entre 2008 e 2018.

A Apex foi criada em fevereiro de 2003, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública. Especificamente, a ela cumpre executar políticas de promoção de exportação e investimentos em cooperação com o Poder Público, apoiando o governo na tarefa de estimular o comércio exterior, os investimentos e a competitividade internacional do país (BRASIL, 2003).

Embora tal Agência possua autonomia administrativa, vincula-se ao Poder Executivo Federal por intermédio de um Contrato de Gestão (CG) que estipula metas, objetivos, prazos, responsabilidades e critérios para avaliação da aplicação de seus recursos. Entre 2003 e 2016, a Apex esteve vinculada ao extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Desde junho de 2016, contudo, devido à publicação do Decreto nº 8.788/2016, sua supervisão está sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

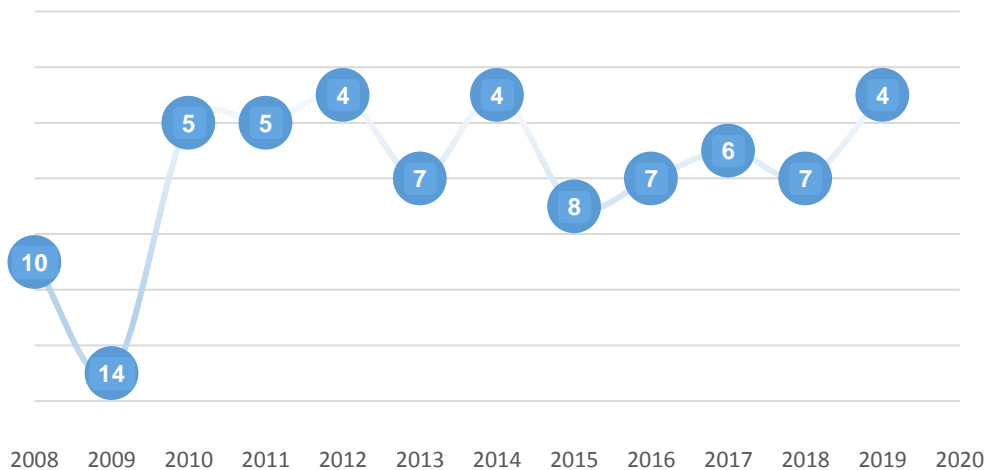
Esse novo decreto incluiu como atribuição da Agência o apoio às atividades de *Ombudsman* de Investimentos Diretos (OID) da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex), especialmente no que se refere ao auxílio e orientação a investidores, divulgação de oportunidades de investimento e proposição de medidas que visem a facilitar os investimentos diretos – com base em sua atuação junto a empresas e investidores. Dentre outras atribuições, o OID tem o dever de fornecer assistência e orientação a investidores externos, respondendo seus questionamentos e esclarecendo suas dúvidas de maneira tempestiva, fácil e objetiva (BRASIL, 2016).

Em vista disso, percebe-se que o suporte a investidores e a recomendação de alternativas voltadas a favorecer o IED (atividades compreendidas como facilitação de investimentos e *policy advocacy*, respectivamente) possuem uma significativa notoriedade no âmbito do Poder Executivo, uma vez que os conselhos e comitês da Camex são compostos por representantes do mais alto escalão de diversos Ministérios. Mais que isso: foi explicitamente incumbida à Apex, em decorrência de sua expertise como API e de seu contato com o mercado, auxiliar o governo nessa tarefa.

A atração de investimentos é uma pauta relevante para o Brasil, que, desde 2010, está entre os 10 principais destinos de IED do mundo (Figura 1). Segundo estimativas do *Global Investment Trend Monitor*, publicado em janeiro de 2020 pela Conferência das Nações Unidas

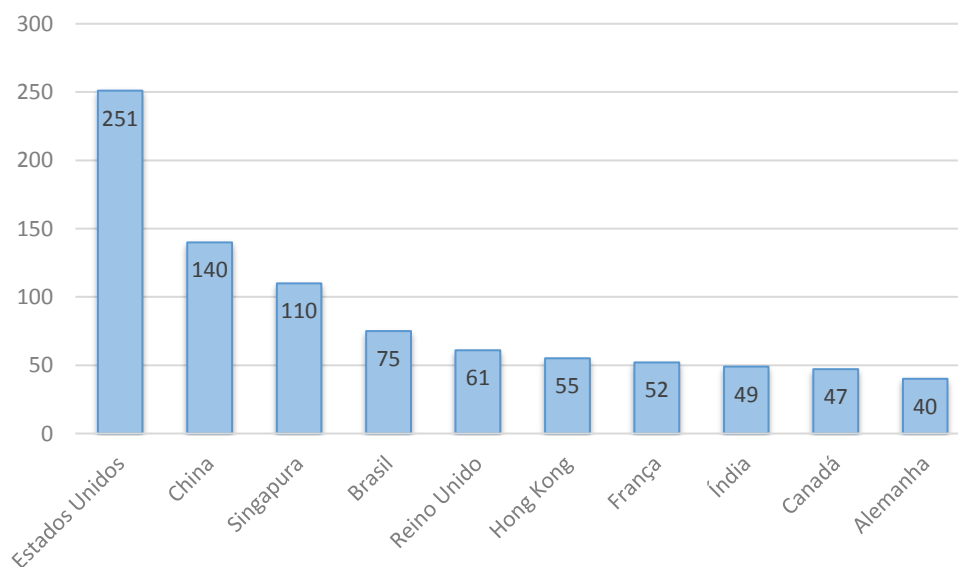
sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD¹, o Brasil ocupou, em 2019, a quarta posição no ranking de países que mais receberam IED, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e de Singapura (Figura 2).

Figura 1 - Posição do Brasil no ranking de países que mais atraíram IED entre 2008-2019



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da UNCTAD².

Figura 2 - Os 10 maiores destinos de IED em 2019 (em US\$ bilhões)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da UNCTAD (2020).

¹ Sigla, em inglês, para *United Nations Conference on Trade and Development*.

² Os Relatórios de Investimento Mundial (*World Investment Reports*) publicados anualmente pela UNCTAD trazendo o ranking dos principais destinos de IED estão disponíveis em: <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World%20Investment%20Report.aspx>.

Em que pese o oferecimento de incentivos financeiros e isenções fiscais constituírem algumas das estratégias pelas quais os países buscam fomentar a atração de IED, atualmente o Brasil não dispõe de espaço fiscal para se utilizar desse tipo de instrumento. Faz-se necessário, por conseguinte, que a competitividade do país para a captação de IED se baseie em outros fatores que também são levados em consideração por investidores estrangeiros na sua tomada de decisão quanto ao local onde aplicarão seus recursos, como o ambiente de negócios.

Ayyagari, Demirgüç-Kunt e Maksimovic (2005) apontam que segurança jurídica, direitos de propriedade, sistema financeiro, infraestrutura, estabilidade política e macroeconômica, bem como regulação e tributação são alguns dos aspectos que compõem esse ambiente, cuja configuração afeta diretamente a percepção de risco do setor privado – tanto nacional quanto estrangeiro – para atuar em determinada economia.

Desde 2003, anualmente o Banco Mundial (BM) publica o *Doing Business* (DB), relatório que avalia a facilidade de se fazer negócios em diferentes economias do mundo. Esse documento analisa uma série de indicadores quantitativos relacionados aos seguintes aspectos da vida empresarial: tempo, etapas e custos necessários para a abertura de empresas; obtenção de eletricidade, crédito e alvarás para construção; registro de propriedades; proteção a investidores minoritários; pagamento de impostos; comércio internacional; execução de contratos; resolução de insolvência; e regulação do mercado de trabalho.

Ao ranquear os países e lhes atribuir uma nota, o DB visa auxiliar os governos a diagnosticarem os gargalos existentes em seus procedimentos administrativos e oferecer *insights* aos formuladores de políticas com relação às reformas que podem contribuir para o aperfeiçoamento do clima de negócios local (BANCO MUNDIAL, 2019). Assim, o discurso do BM é no sentido de que uma economia não pode prosperar sem que nela haja um setor privado saudável, razão pela qual os governos devem se preocupar com uma regulamentação empresarial de qualidade e eficiente, com regras simples, coerentes e de fácil compreensão.

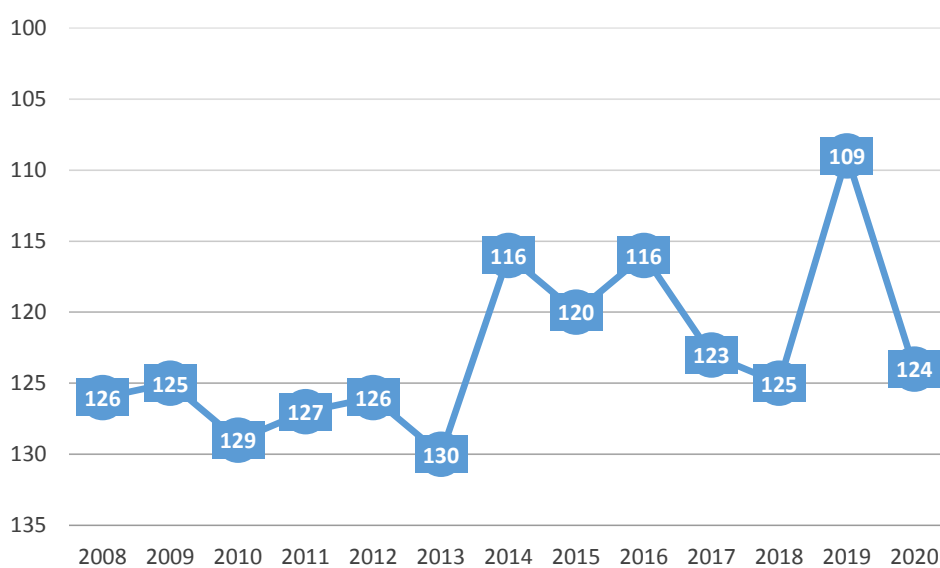
Obviamente, um estudo que se propõe a comparar e examinar 190 países apresenta várias limitações, e o próprio BM faz questão de reconhecê-las, dedicando uma seção do relatório exclusivamente para tecer ressalvas ao DB. Dado que o escopo de indicadores utilizados no relatório é restrito aos aspectos supramencionados, ele definitivamente não mede todos os fatores políticos e institucionais relevantes para o setor privado e que influenciam a

qualidade do clima de negócios de um país. Por esse motivo, é preciso que se tenha cautela na utilização de seus resultados (BANCO MUNDIAL, 2019).

Apesar de suas limitações, não se pode negar que o DB é uma publicação útil, relevante, utilizada por diversos públicos e que serve como uma ferramenta de *benchmarking* para estimular o debate com relação aos desafios e alternativas para se constituir um clima de negócios atrativo ao setor privado.

Segundo o DB 2020, atualmente o Brasil ocupa a 124ª posição no ranking de facilidade para fazer negócios das 190 economias analisadas (BANCO MUNDIAL, 2020). Pode-se inferir, portanto, que, ao menos com relação aos indicadores e aspectos considerados nesse estudo, o caminho para tornar o ambiente de negócios nacional mais competitivo internacionalmente ainda é bastante longo.

Figura 3 - Histórico da posição do Brasil no ranking *Doing Business* do BM



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Banco Mundial³.

Não se pretende defender, nesta dissertação, que o Brasil deva adotar todas as reformas regulatórias de facilitação de negócios recomendadas pelo BM (mesmo porque é longa a discussão sobre os resultados efetivos da implementação das prescrições de organismos internacionais e ela foge do escopo da pesquisa). Deve-se admitir, todavia, que a posição do Brasil nesse ranking é deveras desfavorável.

³ Os relatórios anuais do *Doing Business* estão disponíveis em: <<https://www.doingbusiness.org/>>.

Mesmo em um cenário desafiador como esse, o Brasil se sobressai como um dos mais relevantes destinos de IED do mundo: trata-se de um país com dimensões continentais, rico em recursos naturais, que dispõe de um amplo e potencial mercado consumidor – ou seja, uma localidade que, sob diversos aspectos, é atrativa às empresas multinacionais. Ainda assim, a facilitação de investimentos e o *policy advocacy* por parte da Apex são necessários, tanto para amplificar a realização de investimentos estrangeiros em um ambiente de negócios que ainda tem muito a evoluir, como para propor soluções que visem ao aprimoramento de tal ambiente.

1.1 Contextualização do tema e justificativa

No início de 2019, durante um período de intensas mudanças na Administração Pública em termos de reorganização Ministerial e institucional, o Ministério da Economia (ME)⁴ suscitou publicamente o questionamento sobre a real necessidade de existência da Apex⁵. Em resposta, por meio de Nota de Esclarecimento (APEX, 2019)⁶, a instituição não somente elencou várias de suas atividades e resultados, como também alegou que as críticas recebidas decorriam de desconhecimento quanto à sua função.

A Associação Mundial de Agências de Promoção de Investimentos (WAIPA – de *World Association of Investment Promotion Agencies*, em inglês) conta com representantes de mais de 130 países – incluindo o Brasil – e, periodicamente, elabora pesquisas com o objetivo de aferir como o trabalho de promoção de investimentos vem sendo realizado globalmente. A pesquisa realizada em 2018 indicou uma crescente tendência de comprometimento dos governos com a atração de IED, razão pela qual praticamente todos os países possuem uma API nacional própria. Considerando as API's de nível subnacional⁷, há mais de 10.000 instituições desse tipo estabelecidas em todo o mundo (WAIPA, 2019).

Ainda segundo esse estudo, uma vez que a API é frequentemente considerada “a face do governo” e o primeiro contato do país com o setor privado estrangeiro, a ausência dessa

⁴ No dia 3 de janeiro de 2019, foi publicada a Medida Provisória nº 870/2019 (posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019) estabelecendo a extinção dos Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho. Desde então, as atividades dessas antigas Pastas estão sob a responsabilidade do novo Ministério da Economia.

⁵ Entrevista concedida pelo Ministro Paulo Guedes à Globonews no dia 17/04/19, disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/17/governo-esta-preparado-para-ceder-para-aprovar-a-reforma-da-previdencia-diz-guedes.ghtml>>.

⁶ Disponível em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/nota-de-esclarecimento-a-opinio-publica/>>.

⁷ A Apex é a API nacional do Brasil, mas diversas unidades federativas do país também contam com API's próprias, que atuam em suas delimitações geográficas: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/renai?id=3663>>.

instituição pode acabar reduzindo as chances de uma economia ser considerada como um destino de IED. A WAIPA reconhece, no entanto, que um dos principais desafios das API's é encontrar um sistema apropriado de avaliação de desempenho, pois, dada a multiplicidade de fatores que afetam as decisões dos investidores, é complexo definir até que ponto a atuação da API foi ou é efetivamente determinante para a concretização do investimento.

Pode-se inferir, pois, que destituir o Brasil de sua API nacional significaria posicioná-lo na contramão do restante do mundo. Sem embargo, é preciso admitir que, para ter tido sua existência indagada, parece faltar clareza e conhecimento sobre a missão da Apex – não necessariamente por uma lacuna de transparência e prestação de contas de sua parte, mas porque, dada a existência de vários órgãos e instituições que, em alguma medida, também trabalham na atração de investimentos para o país, não é trivial entender a delimitação de incumbência da Agência.

É exatamente essa questão que a presente pesquisa se propõe a elucidar, esclarecendo a missão da Agência como API, a relevância de seu trabalho e a maneira pela qual são reportados seus resultados. Cumpre lembrar que, além de atuar como API, a Apex também figura como Agência de Promoção Comercial (APC) do Brasil, competindo-lhe, por conseguinte, atividades que buscam estimular a exportação de produtos brasileiros no exterior e a internacionalização de empresas brasileiras.

Como aponta o *International Trade Centre* (2014), tem-se observado uma tendência de fusão das atividades de API e APC em uma só instituição, tendo em vista os possíveis benefícios em termos de racionalização de recursos financeiros e sinergias nas áreas administrativas e técnicas – como inteligência de mercado, construção de imagem e representação no exterior. Ressalte-se, contudo, que o trabalho de APC da Apex não será objeto desta dissertação, cujo escopo é examinar tão somente sua função como API, especificamente nas tarefas de facilitação de investimentos e *policy advocacy*.

1.2 Problema de pesquisa e objetivos

Considerando, então: i) a posição de destaque que o Brasil ocupa como destino de IED; ii) os benefícios que esse tipo de investimento pode trazer à economia; iii) a proeminência que as atividades de facilitação de investimentos e *policy advocacy* possuem, especialmente em um país cujo ambiente de negócios é desafiador e mal avaliado internacionalmente; e iv) a recente indagação sobre a essencialidade de existência da Apex, a pergunta de pesquisa que norteará

esta dissertação é: A Apex tem cumprindo adequadamente o seu papel de Agência de Promoção de Investimentos nas tarefas de facilitação de investimentos e defesa de interesses?

O objetivo principal de se responder a esse questionamento é elucidar se a Agência apresenta os resultados que dela se esperam no desempenho das tarefas supramencionadas e quais são os principais empecilhos desse trabalho.

Especificamente, esta pesquisa busca:

- a) Esclarecer o papel e a importância de uma API, bem como a gama de atividades que lhe competem;
- b) Explanar as atribuições da Apex como API do Brasil; e
- c) Examinar como a Agência priorizou o trabalho de facilitação de investimentos e *policy advocacy* no período de 2008 a 2018, de que maneira foram reportados seus resultados, assim como os principais desafios inerentes a essas tarefas.

Desde a criação da Agência como entidade autônoma, em 2003, previu-se a celebração de um CG com o Poder Executivo como principal instrumento de avaliação de desempenho, por meio do qual se estabeleceriam os objetivos, as metas e as responsabilidades da instituição. No entanto, como o Primeiro Contrato de Gestão da Apex só foi assinado em 17 de abril de 2007, decidiu-se que o período a ser examinado na pesquisa partiria do exercício de 2008, visto que não há maiores registros do trabalho realizado pela Agência antes disso, em especial na promoção de investimentos estrangeiros, que é o foco da dissertação.

Conforme já mencionado, em 2016, a Apex passou da supervisão do extinto MDIC para o MRE, o que trouxe significativas alterações em suas competências e âmbito de atuação. Optou-se, contudo, por estender o período de análise até 2018 não somente para destacar em que medida a mudança de vinculação com a União impactou a maneira pela qual era orientado o desempenho das funções de facilitação e de *advocacy*, como também para restringir o estudo ao ano anterior à transição de governo – uma vez que, como será esclarecido adiante, a Presidência da Agência é uma indicação do Chefe do Poder Executivo Federal.

1.3 Metodologia

A proposta deste trabalho é analisar como a Apex reportou e priorizou as atividades de facilitação de investimentos e *policy advocacy* entre 2008-2018, tal como indicar quais foram suas maiores dificuldades no desempenho dessas tarefas. Esta dissertação, portanto, tem natureza exploratória, pois visa prover o pesquisador de maior conhecimento, familiaridade e compreensão do problema a ser investigado (SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 1991).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que visa a explorar um problema e se caracteriza por elaborar visões holísticas da questão, com base em diversas fontes de dados e informações detalhadas, que são coletadas em seu ambiente natural (CRESWELL, 2014). Conforme Creswell (2014), o pesquisador é um instrumento-chave na abordagem qualitativa, uma vez que está incumbido de relatar o contexto, as múltiplas perspectivas nele existentes e os numerosos fatores envolvidos na situação sob sua análise.

Em consonância com Pires, Lopez e Silva (2010), aplicada à análise de políticas públicas, a pesquisa qualitativa tem a vantagem de permitir que sejam igualmente exploradas a complexidade da organização social em exame e a gama de variáveis que com ela se articulam no plano dos valores, percepções ou práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos envolvidos nessas políticas.

A estratégia metodológica ora adotada é o estudo de caso. Yin (2001) salienta que, dentre os aspectos a serem considerados para a escolha do método de pesquisa está o tipo de pergunta a ser abordada. Nesse sentido, os estudos de caso seriam recomendados quando se procura responder a questões do tipo "como" e "por que" acerca de um conjunto de acontecimentos complexos e multifatoriais sobre o qual o pesquisador tem pouco (ou nenhum) controle sobre comportamentos relevantes.

Ainda segundo Yin (2001), o estudo de caso é a estratégia recomendada para investigar empiricamente acontecimentos contemporâneos, dentro de um ambiente da vida real, em situações nas quais os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente distinguidos. Para esse autor, a seleção do(s) caso(s) a ser(em) investigado(s) deve considerar seu potencial de gerar evidências.

Já para Ventura (2007), o estudo de caso propõe-se a investigar um caso específico, bem delimitado e contextualizado (tanto em tempo quanto em lugar), para que se torne viável uma

“busca circunstanciada de informações”. Nesse sentido, cabe esclarecer que, em que pese haver várias outras API’s no território brasileiro (em nível estadual e, até mesmo, municipal), elegeu-se a Apex como o caso a ser estudado por ser um órgão representativo na temática de facilitação de investimentos e *advocacy* no Brasil: não somente se trata da API nacional do país, como também está compelida, periodicamente, por força normativa e contratual, a prestar contas de suas atividades de forma organizada e estruturada. Isso tornou factível a obtenção de dados suficientes para a realização da pesquisa, cujo recorte temporal abarca o período de 2008 (primeiro exercício que se iniciou com um CG vigente entre a instituição e a União) a 2018 (ano anterior à posse do novo Governo – cuja autoridade máxima é a pessoa a quem compete nomear o Presidente da Agência⁸).

Creswell (2014), por sua vez, aponta que o estudo de caso pode analisar um evento, um programa, uma atividade, uma situação, um momento ou uma organização em que realizações sociais acontecem. O autor ressalta, contudo, que tal abordagem não deve se restringir a uma mera descrição: faz-se necessário que o pesquisador colete dados provenientes de variadas fontes de informação e se utilize de distintas técnicas de pesquisa, com vistas a explicar e interpretar, de maneira aprofundada, como o seu objeto de análise evoluiu no tempo e no espaço. Visando satisfazer a essa recomendação, elucida-se, em seguida, como foi organizada a pesquisa.

1.3.1 Organização do estudo

Segundo Minayo (2002), detalhar os instrumentos utilizados na pesquisa permite ao leitor reproduzir os passos adotados para alcançar os objetivos propostos pelo trabalho – ainda que se trate de uma abordagem qualitativa (a qual abarca crenças, valores, atitudes e significados). Tal abordagem, complementa o autor, esmiúça o mundo das ações e relações humanas, assim como explicita um lado que não é perceptível, tampouco captado em estatísticas e métricas.

Pires, Lopez e Silva (2010), por seu turno, salientam que a escolha entre as vastas opções de métodos, ferramentas e instrumentos possíveis de utilização na pesquisa qualitativa deve ponderar as características do objeto de estudo, as fontes de dados acessíveis e o tipo de informações que se deseja produzir. Desta forma, com a finalidade de construir uma compreensão profunda do caso abordado na presente pesquisa e, assim, apreciar como a Apex

⁸ Decreto nº 4.584/2003, art. 6º, inciso X, § 1º.

executou as funções de facilitação de investimentos e *advocacy* que dela se esperam como Agência de Promoção de Investimentos do Brasil, utilizaram-se as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica e documental – como fonte primária de informação, seguida por entrevistas semiestruturadas com sujeitos considerados chave.

1.3.1.1 Pesquisa bibliográfica e documental

Com o fito de esclarecer o papel e a importância de uma API, assim como a gama de atividades que lhe competem, procedeu-se, primeiramente, a uma revisão bibliográfica sobre i) Investimento Estrangeiro Direto (conceito, potenciais benefícios, limitações e determinantes); e ii) Agências de Promoção de Investimentos (incluindo a abordagem sobre o seu dever como instituição, suas principais funções, os tipos existentes e como estão estruturadas ao redor do mundo).

De acordo com Ventura (2007), a revisão bibliográfica é essencial para buscar fundamentação teórica, fazer comparações com outros casos semelhantes e, assim, reforçar a argumentação do pesquisador. Para tanto, utilizaram-se artigos científicos sobre internacionalização de empresas, estratégias que incentivam a atração de IED e instituição de API's – de modo a elencar a gama de medidas abarcadas nas funções de facilitação de investimentos e defesa de interesses.

Em seguida, a fim de compreender a história da Apex e explicar como suas atribuições de API evoluíram ao longo dos anos, foram consultados: seu portal eletrônico oficial, a legislação pertinente e os diferentes contratos de gestão já firmados com a União – tanto por intermédio do MDIC, quanto do MRE (órgão supervisor desde 2016). Os materiais primários usados para explorar de que forma a Agência priorizou o trabalho de facilitação de investimentos e *policy advocacy* no período de 2008 a 2018, assim como para elucidar a maneira pela qual a instituição prestou contas dessas tarefas, foram os documentos relativos à planificação e ao acompanhamento das atividades da Agência, quais sejam: os distintos planejamentos e mapas estratégicos, planos de ação e relatórios de desempenho referentes ao período de 2008-2018.

Embora sejam documentos públicos, nem todos estavam acessíveis no site da Apex quando se iniciou este estudo, razão pela qual foi preciso entrar em contato com o Serviço de Informações ao Cidadão da Agência para sua obtenção. Como será mencionado mais adiante, e diferentemente das API's dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE), as agências localizadas na América Latina e Caribe geralmente não disponibilizam seus relatórios de planejamento e prestação de contas ao público (VOLPE MARTINCUS; SZTAJEROWSKA, 2019). Após acionada, a Apex não somente remeteu os documentos requeridos à demandante, como disponibilizou a maioria deles em seu website⁹, o que viabilizou a realização de uma comparação sistemática dos relatórios da Agência.

Por intermédio da análise documental – em especial, dos Relatórios de Gestão –, e com base no referencial teórico sobre API's, pôde-se entender a história da Apex, examinar em que medida as atividades de facilitação e *advocacy* foram ganhando espaço em sua agenda ao longo dos anos, assim como elencar quais foram as principais dificuldades por ela formalmente reportadas na execução dessas tarefas. Por meio desse trabalho, mapearam-se fatos ocorridos no passado da Agência que contribuem para entender como a organização evoluiu. Averiguou-se, por exemplo, se sua estrutura administrativa dispõe de áreas específicas para executar as atividades de facilitação e *advocacy*, se tais tarefas foram priorizadas nos distintos planejamentos estratégicos ou mensuradas regularmente por meio de indicadores de desempenho, e como a instituição se relaciona com os demais órgãos do Poder Executivo no cumprimento dessas funções.

Esta fase da pesquisa suscitou a hipótese de que a Apex realiza eficazmente a função de facilitação de investimentos, mas que, devido à multiplicidade de atores envolvidos nas mesas de formulação de políticas de investimento e à complexidade de coordenação e alcance de consenso dessas partes, é difícil aferir resultados diretos de sua capacidade de *advocacy* na melhoria do ambiente de negócios do país.

Cabe enfatizar que esta dissertação não se propõe a realizar uma avaliação de impacto das atividades de facilitação e *advocacy* da Apex, mas a explorar e esclarecer como essas tarefas foram endereçadas no período analisado, em que medida os resultados alcançados (e, até mesmo, as dificuldades verificadas) vão ao encontro do que está previsto na literatura e do que se constata em outros países, assim como sugerir medidas que tenham o potencial de tornar mais efetiva a atuação da Agência nas funções supramencionadas.

⁹ Quando iniciada a pesquisa, em abril de 2019, o site da Agência só dispunha de documentos referentes ao exercício de 2014 em diante. Após pedido formal, permitiu-se acesso a todos os planos e relatórios elaborados pela instituição desde 2008, os quais estão disponíveis em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>>.

1.3.1.2 Realização de entrevistas

Finalizada a análise dos relatórios oficiais da Apex referentes ao período de 2008 a 2018, partiu-se para a realização de entrevistas semiestruturadas com agentes que, durante esse recorte temporal, trabalharam como supervisores das atividades de facilitação de investimentos e *policy advocacy* na instituição. Tais entrevistas foram conduzidas com o fito de: i) incluir uma fonte de evidência adicional ao estudo; ii) validar e complementar os achados resultantes da pesquisa documental; e iii) ratificar a hipótese de que, não obstante a Agência atue de forma eficaz na facilitação de investimentos, a aferição de resultados decorrentes de sua performance na defesa de interesses é dificultada pela variedade de atores envolvidos nas políticas de investimento e à complexidade de coordenação entre eles.

Como técnica de coleta de dados, as entrevistas oferecem aos participantes a possibilidade de vocalizarem seus valores, crenças e narrativas sobre o problema em análise, permitindo-lhes compartilhar diferentes pontos de vista e experiências pessoais que podem ser relevantes para a pesquisa (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010). Por isso, afirma Ventura (2007), é crucial explicar a seleção dos entrevistados vis-à-vis os objetivos da investigação, a fim de que se garanta a validade e fidedignidade das evidências obtidas.

A Apex possui duas Diretorias: a de Gestão Corporativa, responsável pela administração interna da Agência (área meio), e a de Negócios, a que compete as atividades-fim da instituição – isto é, a execução da política de promoção comercial de exportações, de atração de investimentos e de internacionalização de empresas brasileiras. É, portanto, à Diretoria de Negócios que incumbe, desde 2013¹⁰, a supervisão do trabalho de promoção de IED, desempenhado pela Gerência de Investimentos.

Considerando que a amostra, na pesquisa qualitativa, não é definida por critérios de representatividade estatística, mas por sua adequação ao problema, ao referencial teórico e às hipóteses do estudo, decidiu-se convidar para as entrevistas todos os indivíduos que atuaram na Apex como Diretores de Negócios ou como Gerentes de Investimentos no período de 2008 a 2018. Os Relatórios de Gestão publicados anualmente pela Agência discriminam os Diretores e Gerentes da instituição, tendo sido essa a forma pela qual se chegou à lista de 7 (sete) indivíduos.

¹⁰ Como será apontado no capítulo 4, entre 2008 e 2012, a Gerência de Investimentos figurava como uma área assessoria à Presidência da Apex.

Ainda que não se tenha logrado retorno de todos eles, entende-se que as 4 (quatro) entrevistas realizadas (por videoconferência, devido ao contexto turbulento de pandemia do COVID-19) foram satisfatórias, na medida em que abarcaram atores que participaram de toda a história da Gerência de Investimentos da Apex – desde sua concepção, em 2007, até os dias atuais – e de cinco anos (dos dez, de recorte temporal da dissertação) da Diretoria de Negócios da Agência, sendo que 3 (três) desses indivíduos contam com ao menos 11 (onze) anos de experiência na organização e presenciaram a sua estruturação para atuar como API do Brasil.

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, que, de acordo com Manzini (2004), devem conter um roteiro com perguntas norteadoras, a serem complementadas por outras questões acessórias, de acordo com as circunstâncias da entrevista e a necessidade de aprofundamento dos temas abordados – havendo, pois, flexibilidade e espaço para que emerjam informações de maneira livre, não restritas a alternativas padronizadas.

O roteiro (Apêndice A) foi organizado de modo a seguir um encadeamento temporal, com o objetivo de contribuir para a compreensão da evolução da área de investimentos da Agência e do desenvolvimento das funções de facilitação e *advocacy*. Tanto esse roteiro quanto o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) – elucidando aspectos relativos à confidencialidade, sigilo da fonte, não identificação nominal e gravação da conversa – foram remetidos aos entrevistados antecipadamente. Ademais, no início de cada entrevista, explicou-se aos entrevistados o objetivo da pesquisa, garantiu-se a preservação de sua identidade e se requereu verbalmente seu consentimento para a gravação da conversa.

As entrevistas ocorreram entre 4 e 15 de maio de 2020 e contaram com a participação de 4 pessoas (2 mulheres e 2 homens) que atuaram à frente da Diretoria de Negócios e/ou da Gerência de Investimentos no período de análise da pesquisa. O Quadro abaixo detalha o tempo de experiência de cada um dos entrevistados e os discrimina da maneira pela qual serão referenciados na seção dedicada ao exame das entrevistas.

Quadro 1 - Indivíduos entrevistados

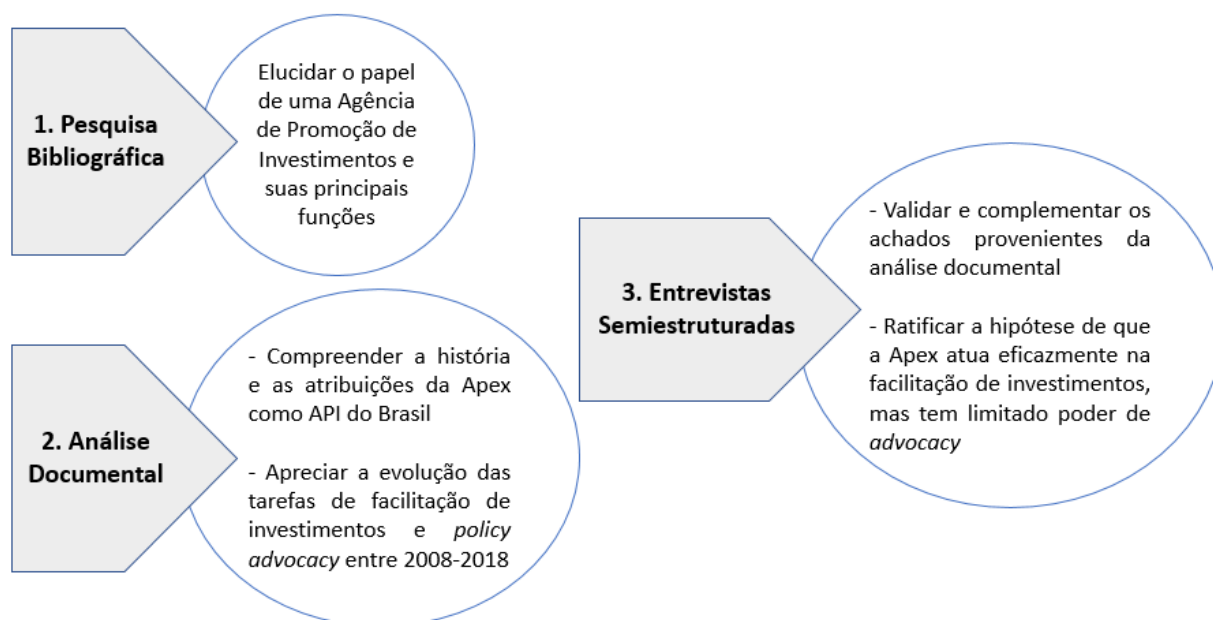
Entrevistado	Tempo de experiência na Apex*
E1	11 anos
E2	2 anos
E3	12 anos
E4	14 anos

Fonte: Elaboração da autora.

* Até a data da entrevista (maio/2020).

Sintetizando o exposto nesta seção metodológica, a operacionalização da pesquisa se estruturou conforme ilustrado abaixo:

Figura 4 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaboração da autora.

1.4 Estrutura da dissertação

Para que se alcancem os objetivos propostos, com a devida formulação de reflexões e interpretações capazes de explorar adequadamente o problema de pesquisa suscitado, a dissertação está estruturada em mais quatro capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 traz o referencial teórico relativo a IED e a API's como solução institucional para a atração desse tipo de investimento. O terceiro capítulo, por sua vez, detalha o papel da Apex e seu histórico, discriminando os diferentes CG's já assinados com a União.

O capítulo 4 se dedica a analisar criticamente as atividades de facilitação e *policy advocacy* da Apex, atentando, ainda, à questão da coordenação da Agência com outros órgãos de governo. Sua primeira seção examina os Relatórios de Gestão publicados pela Agência entre 2008 e 2018; já a segunda, utiliza-se dos subsídios decorrentes das entrevistas com indivíduos-chaves que estão (ou já estiveram) diretamente encarregados da supervisão dessas tarefas na instituição, com o intuito de tecer correções, ratificações e complementações às conclusões derivadas do estudo documental previamente realizado. Finalmente, o quinto capítulo traz as considerações finais da pesquisa, destacando seus principais achados e limitações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Investimento Estrangeiro Direto

2.1.1 Conceito, tipos e potenciais benefícios

O IED é uma categoria de investimento que reflete o interesse de longo prazo de uma empresa em empreender fora das fronteiras de seu país. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2009), uma relação de IED ocorre quando um investidor residente em uma economia realiza um investimento que lhe dá controle ou significativo grau de influência sobre a gestão e o processo de tomada de decisão de uma empresa residente em outra economia. Para consistência internacional, o controle está caracterizado quando o investidor possui mais de 50% do capital social com direito a voto; o significativo poder de influência, por seu turno, verifica-se quando o investidor possui mais de 10% desse capital.

O IED pode ser entendido, então, como esse aporte de recursos provenientes do exterior que é aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, seja na forma de participação acionária em empresas já existentes, seja na criação de novas firmas. Em sua apuração, não se considera apenas a transação inicial, mas todas as que dela decorrem, como os reinvestimentos e a remessa de lucros/dividendos às matrizes.

O Banco Central do Brasil (BCB) é o órgão governamental responsável pela publicação das estatísticas oficiais do setor externo, sendo o Balanço de Pagamentos a estrutura que sistematiza as transações econômicas realizadas entre residentes e não residentes ao longo de determinado período. Alinhado à 6ª Edição do Manual do Balanço de Pagamentos publicada pelo FMI, o BCB (2018) estabelece que a relação de investimento direto no país está configurada quando um investidor de determinada economia detém poder de voto igual ou superior a 10% em uma empresa residente em outra economia – situação que caracteriza a sua participação efetiva nas decisões e rumos de negócio da empresa, mantendo interesse estável e de longo prazo.

De acordo com a metodologia do BCB, o investimento direto possui dois componentes¹¹²: participação no capital, que são recursos relacionados à aquisição, subscrição ou aumento (total ou parcial) de capital social de empresas residentes; e operações intercompanhia, as quais compreendem os créditos concedidos pelas matrizes, sediadas no exterior, a suas subsidiárias ou filiais estabelecidas no país.

Diz-se que o IED é do tipo *greenfield* quando se destina ao estabelecimento de novas estruturas produtivas. Se o IED visa apenas à compra de empresas já existentes (por intermédio de fusões e aquisições), ele é classificado como *brownfield*. Enquanto os investimentos do primeiro tipo são geralmente mais morosos e exigem maior planejamento e infraestrutura – afinal, há riscos significativos inerentes à decisão de se construir novas plantas industriais e aguardar a sua maturação para, só então, aferir lucros –, os do segundo tipo costumam ser implementados mais rapidamente, em virtude de, na prática, constituírem somente uma transferência de ativos (CAMPOS; CASTRO, 2018).

Segundo o *World Investment Report* de 2019, o IED é elemento central para o desenvolvimento econômico, motivo pelo qual aproximadamente 66% das medidas relacionadas a políticas de investimento adotadas por 55 diferentes países em 2018 foram no sentido de liberar, promover e facilitar novos investimentos¹³ (UNCTAD, 2019). Outrossim, tal estudo indicou que aproximadamente 90% das políticas industriais modernas estipulam ferramentas detalhadas de políticas de atração de IED – incluindo a facilitação, que se tornou uma das principais medidas horizontais nas estratégias de desenvolvimento industrial de países em desenvolvimento, nos quais os obstáculos administrativos costumam ser apontados como um expressivo entrave para o fluxo de negócios.

¹¹ Quando outros investimentos não classificados como participação no capital e empréstimos intercompanhia fazem o investidor ultrapassar o percentual de 10% do poder de voto de uma empresa, o BCB realiza um ajuste, por intermédio da conta “Outras Variações”, contabilizando tais investimentos como IED (BCB, 2019).

¹² Note-se que a compra de títulos públicos por estrangeiros não é contabilizada como IED, mas como Dívida Pública Federal detida por Não-residentes. Mensalmente, a Secretaria do Tesouro Nacional divulga um relatório apontando de que maneira a dívida pública evoluiu no período, documento em que se detalham, inclusive, quais são os principais grupos de detentores dessa dívida (Fundos, Previdência, Bancos, Não-Residentes, Governo e Seguradoras). Para saber mais, ver: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd/2020/6>>.

¹³ De acordo com o relatório, as medidas de restrição ao IED refletem principalmente preocupações de segurança nacional sobre a propriedade estrangeira de tecnologias essenciais, infraestrutura crítica e outros ativos sensíveis (como terras e recursos naturais).

Em que pese o investimento nacional também ser importante para o crescimento de um país, Gregory e Oliveira (2005) salientam que o IED tende a trazer efeitos positivos que nem sempre os investimentos nacionais conseguem proporcionar à economia local. Dentre esses benefícios, podem-se mencionar: a transferência de tecnologia e conhecimento; a qualificação da mão de obra doméstica (que precisa ser adequadamente capacitada para lidar com os métodos de produção de empresas multinacionais); a criação de novos postos de trabalho, cuja remuneração tende a ser mais elevada que a oferecida por empresas domésticas¹⁴; o aperfeiçoamento de práticas de governança; o aumento de produtividade da economia local; e a possibilidade de financiamento do crescimento via poupança externa – o que é especialmente importante quando a capacidade de geração de poupança interna é limitada ou o acesso ao mercado de crédito financeiro internacional é restrito.

Ainda de acordo com as autoras, a elevação do nível de eficiência das empresas locais ocorre tanto porque elas precisam investir mais em capacidade tecnológica para fazer frente à concorrência estrangeira, quanto porque acabam se beneficiando de seu relacionamento com as empresas multinacionais – que empregam diferentes métodos de organização, produção, distribuição, assistência técnica e treinamento da força de trabalho.

2.1.2 Capacidade de absorção

Lall e Narula (2004) ponderam, no entanto, que os benefícios do IED, incluindo o aumento de produtividade na economia do país receptor, só efetivamente verificar-se-ão caso esse país tenha capacidade de absorção que lhe permita aprender o novo conhecimento e adaptar a tecnologia importada à sua realidade. De acordo com eles, a capacidade de absorção possui quatro componentes:

i) Infraestrutura básica – que abarca o fornecimento de energia, serviços postais, transporte público, rodovias, ferrovias, hospitais, bem como educação primária e secundária;

¹⁴ De acordo com De Negri e Acioly (2004), o diferencial observado entre os salários oferecidos pelas empresas domésticas e as multinacionais relaciona-se à maior produtividade da mão de obra empregada na firma estrangeira.

ii) Infraestrutura avançada – que se refere à existência de universidades, instituições de pesquisa e capital humano qualificado (isto é, força de trabalho com nível educacional capaz de aprender os novos conhecimentos oferecidos pelas firmas estrangeiras);

iii) Setor empresarial dotado de capital físico e humano apropriado para absorver e internalizar as novas tecnologias; e

iv) Instituições responsáveis por estabelecer direitos de propriedade intelectual, padrões técnicos a serem seguidos, incentivos que visem à promoção de inovação, regras claras de tributação e concorrência, assim como a colaboração entre atores econômicos nacionais e estrangeiros.

Percebe-se, portanto, que, para que o IED resulte em impactos positivos, é crucial que os países receptores dessa modalidade de investimento desenvolvam ações e estratégias voltadas a melhorar sua capacidade de absorção. A transferência de tecnologia (um dos benefícios mais enfatizados do IED), por exemplo, dependerá de características específicas do país receptor. Desse modo, maiores níveis de educação e de investimentos domésticos em ativos fixos, assim como a presença de condições de mercado mais competitivas incrementarão a capacidade de transferência tecnológica do IED à economia local (GREGORY; OLIVEIRA, 2005).

2.1.3 Ressalvas ao IED

Cabe mencionar, contudo, que não é qualquer IED que colabora para o desenvolvimento econômico, motivo pelo qual é importante que se apontem alguns argumentos que a ele trazem suspeição. Apesar de, por definição, o IED refletir um interesse duradouro das firmas multinacionais, a depender das taxas de juros praticadas e outros indicadores econômicos do país que o está captando, esse fluxo de capital pode adquirir um caráter especulativo e de curto prazo, que não contribui para o aquecimento da economia, tampouco para o aumento de sua eficiência.

Outra ressalva pertinente ao IED concerne à destinação dos lucros dele decorrentes: como dito, o reinvestimento mantém os recursos no país receptor e colabora para a expansão da produção; a remessa de lucros, por seu turno, retira IED da economia local. Assim, Ribeiro

(2006) relembra que o objetivo primordial de realização desse investimento é trazer resultados para a empresa matriz por meio da geração de lucros decorrentes de suas operações no exterior. Como, além de ser utilizado para o crescimento de empresas subsidiárias, tal lucro também retorna ao país de origem, o aumento do estoque de IED em uma economia pode acabar majorando suas obrigações com o exterior e trazendo um impacto negativo sobre seu Balanço de Pagamentos, caso tais remessas excedam os ingressos de capital.

Vale recordar, ademais, que o IED que realmente contribui para o crescimento econômico é o *greenfield*. Uma vez que o do tipo *brownfield* representa somente a substituição do controle acionário de uma empresa (de um proprietário local para um estrangeiro), em termos práticos, tal investimento pode beneficiar tão somente a empresa multinacional – que, sem incorrer em maiores riscos, tem a oportunidade de comprar outra firma pronta, com marca estabelecida, mercado consolidado e lucros garantidos (IEDI, 2018).

Nessa mesma linha, Chang (2004) afirma que o IED tem o potencial de resultar tanto na dependência econômica do país receptor aos interesses e anseios de negócios das empresas multinacionais, como no enfraquecimento das empresas domésticas (caso não tenham condições de competir com as filiais estrangeiras – mais fortes e eficientes). Em tal situação, em vez de crescimento, aumento de produtividade e eficiência, o IED desvigoriza a economia local e eleva a concentração de mercado, dado o poder conferido à empresa multinacional.

Apesar de todas essas ressalvas, a atração de IED continua sendo considerada elemento essencial nas políticas de crescimento econômico dos países – em especial, daqueles em desenvolvimento (UNCTAD, 2019), razão pela qual se faz oportuno detalhar os fatores que determinam seu fluxo.

2.1.4 Determinantes do IED

De acordo com Além e Madeira (2010), tendo em vista as complexidades culturais, setoriais e regionais que interferem no processo de internacionalização, inexistente uma teoria geral e completa sobre o assunto. Eles reconhecem, no entanto, que, dentre os estudiosos que se dedicaram a compreender as possíveis razões que influenciam o fluxo de IED, destaca-se Dunning (1988) e seu trabalho sobre o Paradigma Eclético.

Segundo esse Paradigma, na elaboração de suas estratégias de internacionalização, as empresas multinacionais procuram explorar, além de suas próprias vantagens comparativas, as vantagens dos seus potenciais destinos de investimentos. Dunning (1988) classifica essas vantagens em três grupos: Propriedade, Localização e Internalização¹⁵:

a) Propriedade: refere-se a características próprias e únicas da empresa, decorrentes da existência de ativos específicos, tangíveis e intangíveis (como habilidade gerencial e de marketing, capacidade tecnológica, posse de marcas, patentes etc.), que lhe permitem adotar uma posição de destaque e superioridade nos mercados estrangeiros.

b) Localização: diz respeito à disponibilidade de fatores que podem despertar o interesse de multinacionais e são próprios dos países receptores de IED. Entre a gama de vantagens que se enquadram nesse grupo, estão: o tamanho do mercado consumidor, as condições de infraestrutura, o desenvolvimento do sistema financeiro, o acesso a recursos naturais, a presença de mão de obra qualificada ou de baixo custo, a estabilidade econômica e política, assim como a qualidade do ambiente institucional.

c) Internalização: reporta-se à capacidade de as empresas multinacionais se inserirem internacionalmente e ganharem economias de escala por meio do IED, combinando suas vantagens de propriedade com as de localização do país receptor.

De Negri e Acioly (2004) resumem que, na análise de Dunning, a decisão de uma firma multinacional produzir em determinado país é função das condições que esse país lhe oferece para explorar as suas vantagens competitivas. Desse modo, sua escolha de investimento depende de fatores externos (locacionais) e internos a ela própria.

Considerando as vantagens supramencionadas, Dunning (2000) afirma que as estratégias das empresas multinacionais que determinam os fluxos de IED se resumem na busca por recursos, mercados, eficiência ou ativos estratégicos. Ao se utilizarem da estratégia focada em recursos (*resource seeking*), as empresas procuram recursos naturais ou outros fatores de produção eventualmente escassos em seu território a um menor custo.

¹⁵ Ou *Ownership, Location, Internalization* – motivo pelo qual o Paradigma Eclético também ficou conhecido como Modelo OLI (iniciais dessas palavras em inglês).

A estratégia que visa ao alcance de novos mercados (*market seeking*), por sua vez, tem por objetivo atender à demanda doméstica do país receptor de IED. Por esse motivo, é importante que as multinacionais considerem aspectos econômicos – como tamanho do mercado, renda per capita e perspectivas de crescimento – dos locais para onde destinarão seu capital. Ao priorizar a busca por eficiência (*efficiency seeking*), a empresa investidora intenta administrar as atividades geograficamente dispersas por meio da racionalização de sua estrutura. Sua intenção é se beneficiar da posse de diferentes recursos, culturas, arranjos institucionais e estruturas de mercado (CAMPOS; CASTRO, 2018).

Por fim, a procura por ativos estratégicos (*strategic asset seeking*) busca acessar capacidades, conhecimento, recursos tecnológicos e inovações locais do país receptor, com vistas a aumentar ainda mais as vantagens da empresa multinacional diante de suas concorrentes. Isso se dá, principalmente, por meio de fusões e aquisições. Meyer (2015) explica que, ao atuar em outra localidade, a empresa investidora adquire uma “vantagem de informação” sobre suas concorrentes, que é baseada no potencial de explorar o aprendizado decorrente da rede de relacionamento de sua filial com fornecedores, clientes e concorrentes.

Em consonância com os argumentos do Paradigma Eclético, a OCDE (2001) entende que o tamanho do mercado consumidor; a dotação de recursos (físicos e humanos) que são importantes em seu processo produtivo, tendo em vista a busca por menores custos e maior eficiência; a estabilidade macroeconômica e política; o ambiente de negócios (nível de burocracia e gargalos administrativos) e, complementarmente, a oferta de incentivos fiscais para atração de IED estão entre os aspectos determinantes na tomada de decisão das empresas internacionais quanto aos países a que destinarão seus investimentos.

Amal e Seabra (2007) observam que, equivocadamente, tem-se negligenciado e colocado em segundo plano a dimensão institucional como fator locacional decisivo na atração de IED. Reitere-se, pois, que ambiente econômico e regulatório estável, transparência nos procedimentos públicos, tal como eficiência burocrática e liberdade para operar são elementos que influenciam a decisão de investimento das empresas multinacionais e dependem de instituições que estabeleçam as regras de funcionamento do mercado (GREGORY; OLIVEIRA, 2005).

Ponderando, então, os benefícios que podem ser auferidos da atração de IED e a importância do aspecto institucional como vantagem locacional considerada pelas empresas investidoras, a seção seguinte se dedica a abordar o papel das instituições e, especificamente, das API's na promoção de investimento estrangeiro.

2.2 Agências de Promoção de Investimentos como instrumento institucional para a atração de IED

2.2.1 O papel das instituições no endereçamento das falhas de mercado

Segundo North (1990), as instituições – formais e informais – constituem as "regras do jogo" de uma sociedade e são responsáveis por criar as condições e os incentivos necessários ao funcionamento adequado do mercado. Enquanto as instituições formais são compostas por leis, tratados, regulamentos e regras explícitas, as informais são representadas por costumes, tradições, acordos, valores e códigos de conduta socialmente aceitos.

Por meio do estabelecimento dos direitos de propriedade, da obrigatoriedade de cumprimento de leis e contratos, assim como da regulação de mercados, as instituições tanto limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos, como também estruturam de que maneira se dará a sua interação – minorando as incertezas e influenciando, dessa forma, o desempenho da economia (NORTH, 1990). Tal influência, segundo o autor, justifica-se pelo reconhecimento da existência de custos de transação, que são derivados de imperfeições do mercado (em especial, da assimetria de informação).

Nesse mesmo sentido, Mudambi e Navarra (2002) apontam que a função das instituições está fortemente relacionada à sua capacidade de solucionar falhas no mercado: em um contexto de informação incompleta e assimétrica, as instituições podem minimizar os custos de obtenção e processamento das informações necessárias à tomada de decisão dos agentes, incrementando, desse modo, a eficiência do mercado.

Cabe lembrar que falhas de mercado podem ser genericamente descritas como situações em que o mercado, agindo livremente, é incapaz de atingir o ótimo de Pareto – isto é, o ponto de equilíbrio no qual, com uma dada alocação de recursos, não se pode melhorar a situação de um agente, sem que, necessariamente, a de outro seja prejudicada. A presença

dessas falhas justifica a atuação do governo em cumprimento à sua função alocativa¹⁶, a qual visa prover bens ou serviços que não são oferecidos adequada e eficientemente pelo mercado. Bens públicos, falhas de informação e externalidades são exemplos de falhas de mercado.

Segundo Stiglitz (2000), bens públicos são aqueles que, devido a suas características de não-rivalidade e não-exclusividade, não são providos pelo mercado, ou o são – mas em quantidade insuficiente. Enquanto a não-rivalidade se refere ao fato de o consumo de uma unidade do bem ou serviço por um agente não reduzir a quantidade total disponível para outros, a não-exclusividade diz respeito à impossibilidade, ou à grande dificuldade, de excluir um indivíduo do consumo, uma vez definido o volume de produção.

Já as externalidades ocorrem quando as ações realizadas por empresas ou indivíduos afetam, positiva ou negativamente, outras empresas ou indivíduos, e os agentes causadores desses efeitos desconsideram os impactos de suas ações sobre os demais (ANDRADE, 2005). Na externalidade negativa, a atuação de um agente impacta negativamente o bem-estar de outros; na positiva, um agente econômico gera benefícios a terceiros, sem que eles precisem realizar qualquer desembolso adicional por esse ganho de bem-estar.

As falhas de informação, por fim, referem-se a contextos em que, por diferentes razões, as partes interessadas em uma transação não dispõem do mesmo nível de conhecimento sobre o bem ou o serviço a ser negociado – o que pode gerar custos adicionais para adquirir as informações relevantes e, conseqüentemente, levar à ineficiência econômica. Para solucionar essa falha, o Estado normatiza e regulamenta a maneira pela qual as informações devem ser divulgadas, de forma a prover o mercado da transparência apropriada à realização de transações eficientes.

Wanjiru e Prime (2018), por seu turno, adicionam que, além de essenciais para o efetivo funcionamento dos mercados (ao reduzir custos, incertezas e riscos), as instituições são relevantes para determinar o nível de competitividade internacional de um país, pois incentivam a realização de investimentos que impulsionam o crescimento econômico, incluindo o IED. O ambiente institucional orienta o modo como as unidades econômicas cooperam e competem

¹⁶ Além da função alocativa, o governo também pode alterar a distribuição de renda gerada pelo mercado, caso entenda que ela não é socialmente desejável (função distributiva), e se utilizar de instrumentos de política econômica – fiscal, monetária e/ou cambial – para atenuar as flutuações dos ciclos econômicos (função estabilizadora).

entre si, constituindo, assim, uma vantagem competitiva locacional determinante para a atração desse investimento (AMAL; TOMIO; RABOSH, 2010).

É por intermédio das políticas de investimento – as quais abarcam medidas voltadas a facilitar a realização de negócios no país e a influenciar as condições operacionais do mercado – que os governos regulam a entrada e o estabelecimento de investidores estrangeiros e tentam maximizar os efeitos positivos do IED (UNCTAD, 2018). Com o objetivo de lhes auxiliar nessa missão, vários países instituíram API's, cujas funções centrais serão tratadas a seguir.

2.2.2 As Agências de Promoção de Investimentos

2.2.2.1 Principais funções

O trabalho de Wells e Wint (2000) é uma das principais referências na temática de promoção de investimentos e da importância do envolvimento dos governos nessa tarefa, uma vez que aborda, de forma estruturada e organizada, o papel das API's. Segundo os autores, em virtude dos potenciais benefícios do IED (já tratados na seção 2.1), os países instituem API's para centralizar a tarefa de promoção, que abarca as seguintes funções: i) construir a imagem externa do país; ii) prestar serviços ao investidor; iii) gerar investimentos; e iv) apoiar atividades voltadas à melhoria do clima de negócios (o *policy advocacy*).

i) Construção de imagem externa

A construção de imagem refere-se à criação da percepção de que o país é uma localização atrativa, segura e promissora para investimentos. Trata-se de um trabalho que envolve distintas estratégias de marketing, como participação em seminários, missões no exterior, publicidade em mídia geral e especializada (voltada a determinados setores).

Para desempenhar essa função, a API deve conhecer o mercado doméstico e externo, mapear suas vantagens competitivas e elaborar um discurso que convença o investidor estrangeiro de que lhe é mais vantajoso aplicar seus recursos naquela localidade. Fazer esse tipo de propaganda não é uma tarefa trivial, mas pode ser mais facilmente executada quanto melhor for o clima de negócios. Se a reputação de um país é negativa, recomenda-se que, primeiramente, ele trabalhe na resolução de seus problemas, pois “uma campanha de construção

de imagem iniciada antes de o ‘produto’ estar corrigido é, na melhor das hipóteses, um desperdício de dinheiro” (WELLS; WINT, 2000, p. 157, tradução livre).

Similarmente, Cass (2007) alega que o investidor pode até ser persuadido a considerar um local em decorrência da propaganda positiva que sobre ele é realizada, mas, se perceber que suas necessidades não serão atendidas ou que, financeiramente, os retornos serão incertos por problemas no ambiente de negócios desse mercado, o projeto não terá seguimento.

ii) Prestação de serviços ao investidor

A prestação de serviços ao investidor é o conjunto de ações que se propõem a simplificar o seu estabelecimento em determinada localidade, a auxiliar a condução do negócio e a apoiar a sua possível expansão – isto é, abarca tanto os serviços fornecidos antes de o investimento efetivamente se concretizar, como aqueles que são providos depois de sua realização (mais conhecidos como *aftercare*¹⁷).

A facilitação de investimentos¹⁸ envolve todo serviço prestado entre a demonstração de interesse de um investidor estrangeiro até a sua decisão de realmente investir – como a intermediação de negociações, o agendamento de reuniões com empresas locais e órgãos públicos, o esclarecimento sobre procedimentos burocráticos e a disponibilização de informações diversas (análises de mercado, dados sobre diferentes possibilidades de localização dentro do país) – que são formas de criação de valor para o potencial investidor¹⁹.

Com o propósito de sistematizar e organizar as informações produzidas no atendimento a empresas, muitas API's começaram a utilizar *softwares* para lhes auxiliar na gestão de seu relacionamento com clientes. A OCDE (2015) entende que o estabelecimento de um sistema para lidar com as consultas dos investidores ajuda a agência a atendê-los mais adequada e tempestivamente. Em regra, o CRM (sigla em inglês para *Customer Relationship Management*)

¹⁷ Tais serviços baseiam-se na ideia de que investidores satisfeitos têm mais probabilidade de expandirem suas operações e podem atuar como "embaixadores", que influenciarão outras empresas a considerar o país como um local de investimento (LOEWENDAHL, 2001).

¹⁸ A depender do contexto, a facilitação de investimentos também pode ser entendida como o conjunto de normas, leis e regulamentos que objetivam auxiliar os investidores estrangeiros a se estabelecerem e expandirem nos países destinatários (DRESSLER, 2018). Para os fins deste trabalho, considerar-se-á facilitação de investimentos as atividades desprovidas de caráter normativo que são realizadas para dar suporte ao investidor.

¹⁹ Ao minorar os custos de obtenção de informações para o investidor, a facilitação pode reduzir a sua percepção de risco com relação à localidade (COELHO; ROCHA, 2013).

armazena as principais informações das empresas atendidas e registra todas as suas interações com a API (ORTEGA; GRIFFIN, 2009).

Loewendahl (2001) esclarece que, para exercerem apropriadamente a função de facilitadoras, as API's precisam entender por completo o negócio do potencial investidor – o qual, a depender do tamanho e da complexidade do projeto em vista, poderá demandar informações bastante complexas, não necessariamente detidas pela agência. A qualidade da resposta da API, segundo o autor, dependerá não somente de seu profissionalismo, como também dos vínculos e influência que possui com outros órgãos de governo e partes interessadas.

De forma similar, Dressler (2018) reconhece que, para cumprir a tarefa de facilitação, frequentemente as API's dependem da colaboração de outros órgãos para os quais pode não ser tão clara a importância de que esse atendimento – incluindo o fornecimento da informação requerida de maneira rápida e tempestiva – vá ao encontro das expectativas dos investidores. O autor salienta que, aos olhos do investidor, a qualidade dos serviços prestados pela API, particularmente quando ela é o seu primeiro contato com o país, tem o potencial de refletir a qualidade da própria localização como destino de investimentos. Assim, pode-se presumir que, quando o trabalho de facilitação não é executado de forma adequada pela API, a localidade pode deixar de ser considerada por alguns investidores (que optarão por países capazes de prover suporte de forma efetiva) e, ainda, ter a sua reputação negativamente impactada.

Segundo a UNCTAD (2018), a facilitação também se dá por meio de melhorias na transparência da informação que é disponibilizada aos investidores, razão pela qual é fundamental que a API conheça o setor de atuação do investidor e levante os dados econômicos que para ele são relevantes. Dessa maneira, a assistência por ela fornecida tende a ser a mais assertiva possível.

Com vistas a fornecer uma facilitação mais abrangente e ágil, muitas API's desenvolveram grupos de parceiros para cobrir determinados aspectos da facilitação. Essa parceria abarca tanto atores do setor público quanto do setor privado, a exemplo de Ministérios, Agências de Governo, Câmaras de Comércio, Associações de Indústria, Universidades e Instituições de Pesquisa (DRESSLER, 2018). Em sentido similar, a UNCTAD recomenda o estabelecimento de uma “janela única” de entrada no governo para responder a todos os

questionamentos relacionados às políticas de investimento, da qual participem – de maneira coordenada, cientes de seus papéis e responsabilidades – as diversas instituições envolvidas na promoção de IED (UNCTAD, 2016).

iii) Geração de investimentos

A função de geração de investimentos diz respeito ao esforço na identificação de setores e investidores estratégicos – um trabalho de inteligência que considera não apenas as necessidades do país receptor, como também avalia em que medida os recursos por ele oferecidos vão ao encontro das demandas dos investidores estrangeiros. Dessa forma, mapeiam-se os tipos de investimentos e os mercados em que os esforços de atração de IED devem ser canalizados para que o país receptor mais dele se beneficie.

iv) *Policy advocacy*

O *advocacy*, por fim, refere-se aos esforços para modificar regulamentos, leis e políticas públicas, com o fito de melhorar o ambiente de negócios do país, tornando-o o mais simples e eficiente possível. Em um estudo que se dedicou a detalhar especificamente a função de *advocacy* das API's, a UNCTAD (2008) apontou que a defesa de interesses tem por objetivo não somente moldar o clima de investimentos para atrair mais IED, como também extrair maiores benefícios desse investimento e melhorar a competitividade do país.

Ademais, o referido estudo assinalou a importância de a API possuir um mandato claro para identificar problemas no clima de negócios e propor soluções, visto que, se essas atividades estiverem explicitamente abarcadas na sua missão, mais fácil será a cooperação e a construção de consenso com outras instituições públicas envolvidas na revisão das políticas. Resta claro, então, que não se espera, por meio do *advocacy*, que a API sane diretamente todos os problemas por ela identificados. É seu papel, entretanto, auxiliar e influenciar a formulação de políticas que aprimorem a competitividade de setores estratégicos, assim como trabalhar conjuntamente com órgãos que possuem o mandato para decidir sobre o tema de investimentos.

Acerca de tal aspecto, Morisset (2003) verificou que as API's que se reportam aos níveis governamentais mais altos hierarquicamente são mais eficientes na promoção de IED e, especialmente no *policy advocacy*, visto que essa ligação com os tomadores de decisão

contribui para fortalecer o compromisso do governo com a resolução dos problemas mapeados, reforçando a importância e o papel da agência. Como as empresas e o mercado estão em contínuo processo de mudança – seja de expansão, seja de constrição – e nem sempre o escalão mais alto do governo (que decide o rumo das políticas públicas) sabe quais são os obstáculos enfrentados pelos investidores, a API exerce o papel de canal de diálogo entre os setores público e privado. É por meio da permanente interação com os investidores que a API se torna apta a mapear os gargalos do mercado (tanto de setores específicos como problemas sistêmicos da economia) e, posteriormente, propor e influenciar a formulação de políticas que visem a sanar tais questões.

Decerto, uma das tarefas mais desafiadoras do *advocacy* é alcançar o consenso com relação às reformas que devem ser implementadas, dada a multiplicidade de interesses e a quantidade de partes envolvidas na formulação de políticas de investimento. A construção desse consenso vai depender da relação da API com os tomadores de decisão e terá o potencial de ser mais bem-sucedida ao longo do tempo, conforme forem sendo criadas parcerias e vias regulares de comunicação e cooperação com esses atores:

O estabelecimento de um conselho consultivo sobre investimentos, por exemplo, composto por ministros-chave e investidores relevantes (a) reduz o custo do *advocacy*, ao permitir que uma mensagem política seja transmitida, ao mesmo tempo, para muitas partes interessadas; e (b) aumenta a facilidade de adoção de uma política, pois eleva as expectativas de mudança, endereça as preocupações levantadas ao longo do processo e consegue juntar vários apoiadores para divulgar a transformação desejada por meio de distintos canais (UNCTAD, 2008, p. 51, tradução livre).

É interessante notar que as dificuldades verificadas na atividade de facilitação podem servir de *input* para o trabalho de *advocacy*: se um procedimento administrativo realizado por investidores tem se mostrado ineficiente ou moroso, é possível que essa questão seja endereçada via defesa de interesses – com a proposição de uma mudança normativa, por exemplo. Da mesma maneira, embaraços observados durante o *aftercare* ou resultados de pesquisas com clientes e demais *stakeholders* podem fornecer insumos para a API exercer de forma mais efetiva a sua função de *advocacy*, cujo sucesso também tem o potencial de interferir positivamente na promoção da imagem de um país (visto que, se o seu clima de investimentos for ruim, a tarefa de convencer as empresas multinacionais a ali se instalarem seguramente será mais árdua).

Não somente porque os resultados do *advocacy* beneficiam a economia como um todo ao aperfeiçoar o clima de negócios, mas também em decorrência de suas relações com as demais

funções das API's, a defesa de interesses deveria ser um trabalho prioritário dessas agências, principalmente daquelas estabelecidas em países caracterizados por pouca disponibilidade de ativos, baixos níveis de desenvolvimento e fraco ambiente de negócios (MORISSET, 2003).

O Quadro 2, abaixo, esquematiza as funções ora abordadas:

Quadro 2 - Principais funções das Agências de Promoção de Investimentos

Função	Descrição	Exemplos de medidas
Construção de imagem	Cria a percepção de que o país é um bom lugar para se investir.	Propagandas e trabalho de relações públicas.
Serviços ao investidor	Auxilia o investidor na sua tomada de decisão, no estabelecimento de seu negócio e garante que, após sua instalação, terá condições de operar e se expandir.	Provisão de informações, assistência na aquisição de licenças e aprovações (inclusive por meio de “balcão único” ²⁰ – <i>one-stop shop</i> , em inglês), bem como ajuda na resolução de questões burocráticas com o governo.
Geração de Investimentos	Direciona atenção a setores e empresas específicas, com o fito de gerar fluxos de investimentos estratégicos para o país.	Identificação de setores-alvo, participação em seminários e fóruns de oportunidades de investimento, contato direto com investidores etc.
<i>Policy Advocacy</i>	Identifica a visão do setor privado sobre o ambiente de negócios do país, mapeia gargalos a serem solucionados e apoia iniciativas que se proponham a melhorar tal ambiente.	Pesquisas de opinião com clientes e demais <i>stakeholders</i> , <i>benchmarking</i> internacional, participação em comitês e grupos de trabalho que tratam de promoção de investimentos, reuniões regulares com tomadores de decisão de alto nível, proposição de políticas e <i>lobby</i> ²¹ .

Fonte: Adaptado de Wells e Wint (2000), e CASS (2007).

²⁰ O estabelecimento de “balcões únicos” procura auxiliar o investidor a lidar com as barreiras administrativas existentes no país. Assim, com vistas a obter todas as licenças e autorizações necessárias para operar, o investidor só precisaria dialogar com o “balcão único” (MORISSET E ANDREWS-JOHNSON, 2004).

²¹ Pode-se entender *lobby* como o esforço direto envidado por determinado grupo organizado para exercer influência sobre formuladores de políticas e autoridades governamentais a decidirem em favor de seus interesses ou reivindicações. Segundo Santos (2007), trata-se de um importante instrumento para o sistema democrático – na medida em que fornece subsídio, opinião e análise de dados aos legisladores, permitindo-lhes que sua tomada de decisão se dê de maneira informada. Essa é uma das razões pelas quais se observa um significativo movimento de regulamentação do *lobby* em vários países – para maior aprofundamento, ver Santos e Cunha (2015).

Para que a API seja bem-sucedida no desempenho dessas funções, Loewendahl (2018) salienta que deve haver uma estrutura institucional clara para atração de IED, que conte com altos níveis de coordenação e comprometimento por parte de todo o governo. Em consonância com esse autor, a articulação entre a rede de atores envolvidos na promoção de investimentos precisa ser eficaz – o que se torna viável quando o papel de cada um desses agentes está definido e há mobilização governamental que permita à API efetivamente influenciar os tomadores de decisão e participar da formulação da política pública.

2.2.2.2 Tipos de Agências de Promoção de Investimentos

Embora criadas ou autorizadas pelo governo, as API's não necessariamente figuram como órgãos públicos. Wells e Wint (2000) afirmam que o consenso quanto à relevância de centralizar e coordenar as atividades de promoção de investimentos por intermédio de uma instituição específica não se estende à sua forma de funcionamento. Isso porque as funções desempenhadas por tais agências abarcam algumas atividades que não são típicas do setor público (como o marketing) e, ao mesmo tempo, exigem uma estreita interação com o setor privado.

Por esse motivo, emerge o questionamento sobre qual seria o melhor tipo de API. Segundo os autores supramencionados, as API's podem ser entidades puramente governamentais, sujeitas às mesmas regras e práticas do serviço público, “quase governamentais” (que têm mais chances de sucesso) ou privadas. O quadro a seguir esquematiza os diferentes tipos de API's, bem como suas vantagens e desvantagens.

Quadro 3 - Tipos de Agências de Promoção de Investimentos

Classificação	Principais características	Justificativa	Vantagens	Desvantagens
Puramente governamental	<ul style="list-style-type: none"> - Financiada por recursos públicos. - Pode se subordinar a um Ministério (em geral, da Indústria ou das Relações Exteriores), compor apenas um de seus Departamentos, ou estar diretamente ligada ao Presidente ou ao Primeiro Ministro. - Conta com funcionários diplomáticos para realizar a propaganda do país no exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entende que as externalidades positivas decorrentes da atividade de promoção de investimentos não permitem a aferição de lucros por empresas privadas quando esse trabalho é por elas exercido. - Necessidade de estreita relação com o aparato governamental para endereçar os gargalos mapeados no clima de negócios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contato direto com os tomadores de decisão e formuladores de políticas de investimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de habilidades e conhecimentos apropriados para lidar com o setor privado e entender suas demandas. - Inaptidão para exercer atividades de marketing. - Dificuldades para contratar pessoal devidamente capacitado, tendo em vista os salários oferecidos pelo setor público geralmente não condizerem com os praticados no setor privado. - Não possui autonomia operacional, tampouco flexibilidade para atuar de forma similar ao setor privado, o que dificulta sua capacidade de diálogo com tal setor.
“Quase governamental”	<ul style="list-style-type: none"> - Financiada por distintas fontes de recursos, inclusive públicos. - Possui seu próprio Conselho de Administração, composto por representantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Agrega habilidades típicas dos setores público e privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mais flexível, adaptável e autônoma do que uma agência governamental, o que lhe permite não somente responder mais rapidamente às demandas dos investidores, como também contratar 	<ul style="list-style-type: none"> - Só consegue atingir seu propósito se preservada sua autonomia. Caso a ingerência do governo na gestão da API seja exacerbada, ela acabará enfrentando os mesmos desafios que uma API puramente governamental.

<p>(Continuação)</p> <p>“Quase governamental”</p>	<p>dos setores público e privado.</p> <p>- Reporta-se a um Ministério (por vinculação, não por subordinação).</p>		<p>pessoal próprio (preferencialmente, com experiência no setor privado).</p> <p>- A presença dos setores privado e público no Conselho de Administração viabiliza o diálogo e a construção de consenso (a API serve como canal de comunicação entre tais setores).</p> <p>- A vinculação com o governo permite que ele acompanhe o trabalho, as prioridades e os desafios da agência, endereçando-os nas mesas de tomada de decisão sobre políticas de investimento.</p> <p>- Está integrada ao aparato do governo que determina os incentivos aos investimentos e as medidas que interferem no clima de negócios do país.</p>	
<p>Privada</p>	<p>- Financiada por fontes de recursos próprias, decorrentes de suas atividades ou de doações.</p>	<p>- Entende que a promoção de investimentos demanda habilidades completamente inexistentes no setor público.</p>	<p>- Maior relação com o setor privado e clareza com relação às suas tribulações e necessidades.</p>	<p>- Dificuldade para atuar em parceria com o governo, pois não possui espaço nas mesas de discussões sobre políticas de investimento.</p> <p>- Reduzida capacidade de conduzir aspectos mais “públicos” da promoção de investimentos – como o <i>advocacy</i>.</p>

Fonte: Elaboração da autora com base em Wells e Wint (2000).

Em um trabalho que abordou a efetividade das API's na atração de IED, Morisset e Andrews-Johnson (2004) asseveram que o estabelecimento de tais agências se tornou uma parte central na estratégia de crescimento das economias em desenvolvimento, onde essas instituições são relativamente novas – criadas por lei ou decreto, como entidades autônomas que se reportam a um Ministério. Tal estudo observou que os fluxos de IED são significativamente mais baixos onde as API's são estruturadas como parte de um Ministério. Quando a agência se reporta a um conselho de supervisão que inclui representantes do setor privado, maior é a sua eficácia – o que vai ao encontro da recomendação de Wells e Wint (2000) pela adoção de uma API “quase governamental”.

Como explica Loewendahl (2001), as API's estão entre o governo e as empresas: embora sejam responsáveis perante o governo, operam em um ambiente altamente comercial. Para tanto, ao mesmo tempo em que precisam ser suficientemente autônomas com relação ao governo (o que lhes confere credibilidade junto ao setor privado), necessitam ter força e voz junto a ele, para que lhes seja possível influenciar o processo de formulação de políticas de investimento.

No que se refere ao financiamento das API's, a UNCTAD (2009) alega que a instituição de agências financiadas com recursos públicos é essencialmente motivada pelas falhas de mercado inerentes à atividade de promoção de investimento – em especial, as falhas de informação. A obtenção de dados importantes sobre o país em que se pretende investir pode representar um custo fixo elevado para as empresas multinacionais: as maiores (em termos de volume de vendas e/ou quantidade de funcionários) acabam logrando vantagens sobre as menores, na medida em que têm melhores condições de diluir esse custo.

Por tal motivo, Hayakawa, Lee e Park (2010) destacam que o IED é uma atividade arriscada para as empresas multinacionais, que sofrem de informação assimétrica e precisam incorrer em custos para se familiarizar com o mercado no qual pretendem investir. Em decorrência das especificidades dos mercados a que se destina o investimento estrangeiro, dos riscos institucionais existentes e, especialmente, dos fluxos assimétricos de informação, os governos têm decidido estabelecer API's (COELHO; ROCHA, 2013).

Além de contornarem esse problema de assimetria, as API's se justificam pelo fato de as informações por elas produzidas poderem ser utilizadas por outros agentes, sem perda de valor ou volume disponível (o que se associa à não-rivalidade de bens públicos). Nas palavras

de Cimoli e Dosi (2017, p. 35), “a geração de informações sujeita-se a custos irrecuperáveis de produção e, praticamente, custo zero de reprodução”.

Outrossim, os benefícios do IED podem ser entendidos como externalidades positivas cuja produção deve ser incentivada pelo governo. Nesse sentido, Wells e Wint (2000) alegam que, quando bem-sucedida, a tarefa promoção de investimento estrangeiro gera benefícios sociais superiores aos benefícios privados aferidos pelo agente que a realizou – razão pela qual, se não financiada pelo setor público, é muito provável que essa atividade seja oferecida pelo mercado em um nível abaixo do ótimo de Pareto. Segundo eles, em teoria, o governo até poderia pagar a agências privadas um montante que refletisse o benefício social gerado pelo IED, mas a complexidade da mensuração desse benefício e da indicação de qual agência seria realmente a responsável por determinado investimento tornam tal alternativa impraticável.

Essa complexidade de mensuração também se aplica à medição de desempenho das API's. Embora, para a maioria dos países, a efetividade de uma API seja medida pela sua capacidade de atrair IED, é difícil atribuir a recepção desse investimento apenas ao trabalho da agência. A UNCTAD (2008) aponta que, além de a performance de uma API depender de fatores que estão fora de sua alçada (como a existência de barreiras à entrada de IED), o resultado da tarefa de promoção é, por vezes, auferido muito tempo depois das atividades que originalmente influenciaram o investimento.

A existência de um CRM ou outros *softwares* pode auxiliar a API a coletar e interpretar os dados e as informações de que dispõe, a fim de apurar os resultados de seu trabalho (GRIFFIN, 2009). A divulgação da performance da agência contribui para justificar a sua existência – em particular, quando é financiada por recursos públicos – e pode incluir, além de resultados de pesquisas de opinião, outros indicadores, como projetos facilitados, número de empregos gerados, setores atendidos etc. (UNCTAD, 2008).

2.2.2.3 Agências de Promoção de Investimentos ao redor do mundo

Embora praticamente todos os países do mundo possuam uma API encarregada de facilitar e expandir a atração de IED (WAIPA, 2019), há poucas pesquisas comparativas abordando as diferenças e similitudes entre essas instituições, seja na forma pela qual estão organizadas, seja no tipo de estratégia para promoção de investimentos por elas adotado (VOLPE MARTINCUS; SZTAJEROWSKA, 2019).

A fim de sanar essa lacuna, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a OCDE realizaram, em 2017, uma ampla pesquisa da qual participaram 32 API's nacionais de países da OCDE e outras 19 API's de países da América Latina e Caribe (ALC)²², incluindo o Brasil. Os resultados de tal pesquisa foram utilizados na elaboração de dois recentes estudos: *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*, publicado pela OCDE em 2018, e *How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries*, do BID, veiculado em 2019.

Os principais achados desses estudos serão apontados na presente seção, com o objetivo não somente de descrever a maneira pela qual, em geral, está organizada uma API, como também para que, posteriormente, seja viável analisar em que medida a Apex vai (ou não) ao encontro de uma API “média”. Enfatize-se, entretanto, que não há de se falar em API “modelo”, visto que a forma como tal instituição está estruturada para promover e facilitar investimentos depende dos objetivos políticos e da prioridade que seu país atribui à promoção de investimentos, ou seja, é individual e específica (OCDE, 2018). Ainda assim, as observações dos referidos estudos indicam algumas práticas comuns e tendências gerais que podem auxiliar os países a refletirem se o arranjo de sua API está adequado à sua realidade e a identificarem as alternativas existentes.

O Quadro 4 elenca o rol de atividades relacionadas a cada uma das funções das API's dos países que participaram da pesquisa de 2017 – complementando, quase 20 anos depois, as medidas apontadas por Wells e Wint (2000). O Quadro 5, por seu turno, compila as principais características das API's dos países da OCDE e da ALC.

²² Os países da OCDE que participaram da pesquisa foram: Austrália, Áustria, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Estônia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Coréia, Letônia, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Já a ALC foi representada pelos seguintes países: Argentina, Barbados, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (OCDE, 2018).

Quadro 4 - Atividades desempenhadas pelas API's da OCDE e da ALC

Função	Objetivo	Atividades
Construção de imagem	Aumentar a conscientização dos potenciais investidores sobre os pontos fortes do país anfitrião, destacando-o como um destino de investimentos atraente.	<ul style="list-style-type: none"> - Marketing: divulgação em website, mídia internacional e doméstica, elaboração de material de promoção e oferecimento de serviços <i>online</i>. - Eventos de relações públicas: participação em <i>roadshows</i>, fóruns de negócios, feiras, organização de missões no exterior e no próprio país.
Geração de investimentos	Identificar e abordar investidores em potencial, esforçando-se para lhes convencer a direcionar seus recursos para a economia anfitriã.	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalho de inteligência: análise de dados brutos e elaboração de estudos de mercado. - Eventos: participação em <i>roadshows</i> setoriais, fóruns de negócios, feiras, organização de missões setoriais no exterior ou no próprio país (voltadas a investidores particulares). - Contato direto com investidores: reuniões individuais de iniciativa da API ou dos próprios investidores, bem como campanhas proativas.
Facilitação e retenção de investimentos	Acompanhar o investidor em todas as fases do investimento: desde a definição do escopo de seu projeto até a efetiva implementação.	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência na implementação de projetos: provisionar informações sobre fornecedores ou clientes locais, agendar reuniões de trabalho e organizar visitas. - Auxílio em procedimentos administrativos, como: registro comercial/tributário, obtenção de serviços públicos (energia, por exemplo), financiamento, licenças, alvarás e vistos de trabalho. - <i>Aftercare</i>: solução estruturada de problemas com investidores, mitigação de conflitos e serviço de <i>Ombudsman</i> – a fim de incentivar reinvestimentos e expansões.

<p><i>Policy Advocacy</i></p>	<p>Cooperar, por meio da utilização do <i>feedback</i> dos investidores, para o aprimoramento de uma política nacional favorável aos investimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisas de opinião com clientes e demais <i>stakeholders</i>, <i>benchmarking</i> internacional, participação em comitês e grupos de trabalho que tratam de promoção de investimentos, reuniões regulares com tomadores de decisão de alto nível, proposição de políticas e <i>lobby</i>. - Monitoramento do clima de investimentos: acompanhamento dos rankings internacionais disponíveis; reuniões com o setor privado ou associações empresariais; realização de pesquisas com escritórios, embaixadas e consulados no exterior, bem como com investidores estrangeiros. - <i>Feedback</i> formal ao governo sobre como melhorar o clima de negócios: reuniões com o Primeiro Ministro/Presidente e com outros órgãos de governo; participação em força-tarefa ou conselho intergovernamental sobre reformas no clima de investimentos; elaboração de relatórios ou documentos técnicos que subsidiem a formulação de políticas e avaliem impactos de mudanças regulatórias etc. - <i>Feedback</i> informal ao governo sobre como melhorar o clima de negócios: participação em reuniões periódicas com o setor privado; realização de campanhas ou eventos de conscientização pública sobre os gargalos a serem sanados; consulta informal aos escritórios e embaixadas no exterior para conhecer a opinião dos investidores estrangeiros.
-------------------------------	---	--

Fonte: Elaboração da autora com base em OCDE (2018) e Volpe Martincus e Sztajerowska (2019).

Quadro 5 - Principais características das API's nos países da OCDE e da ALC

Características	OCDE	ALC
Idade média	20 anos	
Reformas desde a criação	Ao menos duas	
Tipo	Instituições públicas autônomas ou órgãos governamentais (parte de um Ministério)	
Quantidade de órgãos a que se reportam	Mais da metade das API's pesquisadas, tanto na OCDE quanto na ALC, reportam-se a mais de um órgão, sendo os principais: o Ministério supervisor, o Conselho de Administração, Grupo Interministerial composto por vários Ministérios ou o Chefe de Governo (nessa ordem).	
Ministérios supervisores	Ministério da Economia, da Indústria e Comércio ou das Relações Exteriores.	Ministério da Indústria e Comércio ou das Relações Exteriores.
Conselho de Administração	Composto por representantes dos setores público e privado. A maioria dos Presidentes das API's são indicados pelos Ministros supervisores ou pelo próprio Conselho, e apenas uma minoria, pelo Chefe do Governo.	Composto por representantes dos setores público e privado, com maior participação do setor privado. Mais ativo na aprovação de ferramentas de planejamento e prestação de contas. É, geralmente, quem faz a indicação para a Presidência da API ²³ . Quando não é o Conselho que se responsabiliza por essa escolha, ela compete ao Chefe do Governo ou ao titular do Ministério supervisor.

²³ De acordo com Volpe Martincus e Sztajerowska (2019), o Conselho de Administração ser imbuído da competência de indicar o Presidente da instituição é um dos fatores que contribuem para a independência institucional da API, minimizando sua sujeição a ciclos políticos e auxiliando a continuidade de seu trabalho.

Mandatos	Todas as API's possuem mais de um mandato, além da atração de IED. Os mais comuns são: promoção de exportações, de inovação, de investimento verde (ou sustentável), de desenvolvimento regional e de investimentos domésticos. Raramente as agências estão à frente da negociação e administração de concessões públicas, ou do gerenciamento de privatizações.	
	Tendem a ser mais especializadas (abarcando menos mandatos) – provavelmente porque os países desenvolvidos dispõem de maior volume de recursos para direcionar atividades específicas a entidades exclusivamente dedicadas a desempenhá-las.	Em média, respondem por um maior número de mandatos que as API's dos países da OCDE.
Priorização de investimentos	A seleção dos investimentos estratégicos em que o trabalho da API deverá focalizar se dá de distintas formas: por setores, países de origem, investidores específicos e tipos de investimento (especialmente <i>greenfield</i> ou que detenham maior potencial de impacto em inovação e geração de empregos).	
Distribuição do orçamento	Geração, facilitação e retenção de investimentos correspondem, em média, a $\frac{3}{4}$ do orçamento das API's, enquanto criação de imagem e <i>policy advocacy</i> recebem o $\frac{1}{4}$ restante.	
Ferramentas de planejamento e prestação de contas	Contam com planejamento estratégico (definição de objetivos e metas), plano de negócios, relatórios de atividades e relatórios financeiros.	
	Geralmente, são documentos disponibilizados ao público (via website), que nem sempre passam pela aprovação do Conselho de Administração.	Via de regra, passam pelo crivo do Conselho de Administração, mas não são documentos disponibilizados ao público.
Monitoramento e avaliação	A maioria das API's possuem um CRM para rastrear e monitorar suas atividades.	

<p>Metodologias de avaliação</p>	<p>No geral, utilizam-se metodologias qualitativas, em vez de quantitativas. As mais difundidas são: comparações de <i>benchmarking</i> (como o Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial ou o DB (do Banco Mundial), <i>feedback</i> e pesquisa com clientes e investidores, consultas a <i>stakeholders</i> e estudos de caso.</p> <p>Raramente são realizadas avaliações de impacto e análises econométricas ou de custo-benefício.</p>
<p>Principais indicadores</p>	<p>Projetos de investimento facilitados (quantidade e montante), identificação de firmas investidoras, número de empresas assistidas, quantidade de empregos associados aos investimentos captados, volume total de IED atraído, investimentos direcionados à inovação ou Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), volume exportado, reformas promovidas no clima de negócios, receita de tributos gerada, dentre outros.</p> <p>Também associados à atuação da API estão: satisfação de clientes (em especial, no que se refere à qualidade dos insumos recebidos), tempo médio de resposta às consultas dos investidores e retorno sobre o investimento nas atividades da agência.</p>
<p>Cooperação e coordenação²⁴</p>	<p>Em média, as API's colaboram com pelo menos 20 organizações (governamentais – incluindo comitês interministeriais de investimentos e agências subnacionais –, privadas, da sociedade civil e internacionais).</p> <p>As API's da ALC tendem a ter um contato mais próximo com organismos internacionais do que seus pares da OCDE.</p>

Fonte: Elaboração da autora com base em OCDE (2018) e Volpe Martincus e Sztajerowska (2019).

²⁴ Enquanto a coordenação está caracterizada por relacionamentos formalizados (mediante vínculos organizacionais ou algum tipo de acordo, como um Memorando de Entendimentos), a cooperação ocorre quando as API's interagem com outras partes interessadas, sem que haja qualquer formalização que determine essa relação (OCDE, 2018).

Algumas nuances do Quadro 5 valem ser aprofundadas. Como anteriormente enfatizado, não existe um modelo de API a ser seguido e é natural que esse tipo de instituição sofra reformulações – seja na estrutura organizacional ou status legal, seja nos mandatos pelos quais responde. Tais alterações refletem o dinamismo inerente ao cenário da promoção de investimentos, o qual precisa acompanhar as constantes mudanças nas necessidades dos investidores e as modificações nas prioridades dos governos com os quais esses investidores interagem (VOLPE MARTINCUS; SZTAJEROWSKA, 2019).

No que diz respeito à priorização das funções de facilitação e geração de investimentos, a OCDE (2018) esclarece que a forma pela qual a API distribui seu orçamento é motivada por distintos fatores. O principal deles é a limitação de recursos orçamentários e humanos (considerados o ativo mais importante da API), o que leva a agência a envidar maiores esforços em atividades para as quais há indicadores de resultados que ressaltem a sua importância e eficácia como instituição. Uma vez que o CRM utilizado pela grande maioria das agências auxilia, sobretudo, o monitoramento das funções de facilitação e de geração de investimentos, as API's acabam destinando maiores recursos para tais funções, passíveis de uma mensuração mais direta.

Ainda segundo essa Organização, embora se espere que as agências forneçam relatórios e evidências de seus resultados em todas as frentes de ação, nem sempre as informações sistematicamente coletadas e avaliadas estão em alinhamento com os mandatos oficiais e metas da instituição. Ademais, a construção de imagem e o *policy advocacy* são tarefas mais difíceis de rastrear, visto que não dependem somente da atuação e afinco da API, mas da qualidade de sua coordenação e cooperação²⁵ com as demais instituições envolvidas na promoção de investimentos.

Nesse mesmo sentido, o BID (2019) entende que o principal desafio da defesa de políticas consiste em identificar os insumos públicos considerados necessários ao setor privado e, por meio de um trabalho coordenado com o restante do setor público, entregar aqueles insumos que facilitem os investimentos e beneficiem a sociedade como um todo. A relativa pequenez do orçamento das API's destinado ao *advocacy*, no entanto, não condiz com a relevância dessa função, visto que:

²⁵ Não obstante coordenação e cooperação serem, muitas vezes, utilizadas como sinônimos, Souza (2018) esclarece que a coordenação precisa ser construída e constitui a forma pela qual diferentes atores (indivíduos ou instituições) organizam suas atividades para atingir objetivos que lhe são comuns. Quando esse processo ocorre de maneira natural e voluntária, tem-se a cooperação.

Por meio de suas interações com investidores estrangeiros, as API's estão em melhor posição para entender seus desafios e expectativas e, portanto, podem fornecer *insights* e *feedbacks* inestimáveis para o enriquecimento do processo de formulação de políticas, contribuindo, dessa forma, para melhorar o clima geral de investimento (OCDE, 2018, p. 48, tradução livre).

Sendo assim, pesquisas de opinião com investidores e clientes são úteis não somente para o monitoramento e avaliação das atividades da API, como também para servirem de insumo para o desempenho da sua função de *advocacy*.

Volpe Martincus e Sztajerowska (2019) esclarecem que a organização da responsabilidade pela promoção de investimentos varia bastante entre os países, mas, em geral, está fragmentada de duas formas: a) horizontal – quando envolve distintas organizações do setor público que trabalham em nível nacional; e b) vertical – quando organizações do setor público e privado também atuam no nível subnacional (situação mais comum em federações ou países fortemente descentralizados). De acordo com esses mesmos autores, é crucial que haja consistência de discurso entre todos os porta-vozes que interagem com investidores estrangeiros – tanto no âmbito nacional como no subnacional –, razão pela qual se devem estabelecer mecanismos adequados de cooperação e coordenação que capacitem o governo para facilitar o IED, fornecendo uma estrutura administrativa e política transparente, eficiente e previsível.

3 A AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS

Segundo o Decreto nº 4.584/2003, a Apex é um Serviço Social Autônomo com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública, a que compete executar políticas de promoção de exportações em cooperação com o Poder Público, incluindo ações para promoção de investimentos, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento. Ou seja, além de ser a API do Brasil, a Apex também figura como APC do país.

Embora administrativamente autônoma, a Apex se vincula ao Poder Executivo por intermédio de um Contrato de Gestão, que estabelece diretrizes de atuação, orienta as atividades a serem desenvolvidas e baliza a forma pela qual se dará sua prestação de contas, bem como os critérios a serem considerados pelo Ministério supervisor na avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados.

Como, durante o período que é foco de análise desta dissertação, a Apex firmou diversos CG's (com dois diferentes Ministérios) e são tais instrumentos que orientam as prioridades de trabalho da Agência, entende-se pertinente detalhar seu histórico.

3.1 Histórico da Apex

Antes de ser criada como instituição autônoma, a Apex – cujo Nome Fantasia era apenas Agência Promoção de Exportações – foi inicialmente concebida no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), por meio do Decreto nº 2.398/1997. Incumbida de atuar tão somente como APC, cabia-lhe apoiar a política de promoção comercial de exportações, via recursos anualmente alocados no orçamento do Sebrae.

Em janeiro de 2003, a Medida Provisória (MP) nº 106/2003 autorizou o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (nome empresarial até hoje²⁶), na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo executar as políticas de promoção de

²⁶ Consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica realizada pelo site da Receita Federal: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/consultas-cnpj>>.

exportações, em cooperação com o Poder Público, em especial as que favorecessem as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.

Segundo essa MP, caberia ao Poder Executivo supervisionar a gestão da Agência por intermédio de um CG, que não somente estipularia os critérios para avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados, como também definiria metas, objetivos, prazos e responsabilidades. Embora tal normativo tenha assinalado o CG como principal instrumento de avaliação de desempenho administrativo e operacional da Apex, foi prevista a possibilidade de se modificar tal contrato, de comum acordo entre a Agência e a União, a fim de incorporar eventuais ajustamentos aconselhados em decorrência de sua supervisão ou fiscalização.

Transcorrido menos de um mês da publicação da MP supramencionada, e antes mesmo que ela fosse convertida em lei (o que ocorreu em 14 de maio de 2003, por meio da Lei nº 10.668/2003), foi assinado o Decreto nº 4.584/2003, que formalmente criou a Apex. Apesar de esse decreto ter mantido as atribuições e o caráter privado da Agência, já previstos na MP, a competência de sua supervisão foi transferida do Sebrae para o MDIC.

A fim de viabilizar seu acompanhamento, a Apex ficou encarregada de apresentar ao MDIC, até o último dia de janeiro de cada ano, um relatório detalhado sobre a execução do CG, contendo, além das análises gerenciais cabíveis, uma avaliação geral do desempenho da entidade – tendo como base de comparação os indicadores estabelecidos no contrato –, e a prestação de contas dos recursos aplicados no exercício anterior (BRASIL, 2003).

O Decreto nº 4.584/2003 definiu, ainda, as competências e atribuições dos órgãos de direção da Agência, quais sejam: o Conselho Deliberativo, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva. O Conselho Deliberativo, órgão colegiado superior de direção, é composto por representantes do Poder Executivo e de entidades privadas, cabendo-lhe decidir, dentre outros temas, sobre a política de atuação institucional, o planejamento estratégico, os planos de trabalho anuais, bem como a aprovação dos relatórios de acompanhamento e avaliação da entidade.

O Conselho Fiscal, por sua vez, é responsável pela fiscalização e controle interno da Apex, estando, portanto, incumbido de supervisionar a gestão administrativa, orçamentária, contábil e patrimonial da Agência, assim como assessorar o Conselho Deliberativo com relação a esse tema. A Diretoria Executiva, por fim, compõe-se de um Presidente (designado pelo Presidente da República) e dois Diretores (indicados pelo Conselho Deliberativo e nomeados

pelo Presidente da Agência), estando encarregada, dentre outras atividades, da gestão da entidade, cumprindo e fazendo cumprir seu estatuto, o CG, o planejamento estratégico e demais diretrizes.

A Lei nº 10.668/2003 discriminou as fontes de recursos da Apex, sendo a principal delas os recursos parafiscais provenientes de um adicional às alíquotas de contribuição social sobre a folha de salário, que são pagas mensalmente pelos empregadores à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)²⁷. Ademais, constituem outras fontes: as transferências decorrentes de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais e adicionais, transferências ou repasses; recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas, ou resultantes de decisão judicial; doações, legados e subvenções; e valores apurados com venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade.

Como já registrado, a supervisão da Apex coube ao MDIC de fevereiro de 2003 a junho de 2016, quando foi publicado o Decreto nº 8.788/2016, que trouxe alterações significativas ao Decreto nº 4.584/2003 – cujo art. 2º, já atualizado, está replicado abaixo:

Art. 2º Compete à Apex-Brasil a execução de políticas de promoção de exportações em cooperação com o Poder Público, **inclusive ações para promoção de investimentos.**

§ 1º As ações de que tratam o caput observarão as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços.

§ 2º Na promoção das ações de que trata este artigo, **a Apex-Brasil deverá dar atenção especial às ações estratégicas que promovam** a inserção competitiva das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor, **a atração de investimentos** e a geração de empregos e apoiar as empresas de pequeno porte.

§ 3º Nos termos do contrato de gestão previsto neste Decreto, **a Apex-Brasil apoiará os órgãos do Poder Executivo com representação no seu Conselho Deliberativo e na Câmara de Comércio Exterior - Camex**, mediante a elaboração de estudos econômicos, jurídicos e técnicos e **a prestação de serviços para promover** o comércio exterior, **os investimentos** e a competitividade internacional do País e para subsidiar negociações comerciais de interesse da República Federativa do Brasil.

§ 4º **A Apex-Brasil contará com grupo técnico**, sem custos adicionais de pessoal, **para coordenar, com os setores público e privado**, a facilitação e a divulgação de mecanismos de financiamento e garantia para promover o comércio exterior.

§ 5º **A Apex-Brasil apoiará as atividades de Ombudsman de Investimentos Diretos da Secretaria-Executiva da Camex, em particular no que se refere à assistência e à orientação aos investidores**, à divulgação de oportunidades de

²⁷ Segundo a Lei nº 8.029/1990, a fim de atender à execução das políticas de apoio às micro e pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, a receita líquida arrecadada proveniente da alíquota paga pelos empregadores será repassada pela SRFB ao Sebrae, à Apex-Brasil e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial nas proporções de 85,75%, 12,25% e 2%, respectivamente.

investimento e à prestação de informações acerca de políticas de investimento, **além da proposição de medidas que visem a facilitar os investimentos diretos, com base em sua atuação junto a empresas e investidores** (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Considerando o propósito desta dissertação, convém tecer alguns destaques com relação a esse artigo. Primeiramente, vê-se que, em 2016, finalmente foi inserida, nos termos do Decreto nº 4.584/2003, a atribuição da Apex de executar ações para promoção de investimentos, em cooperação com o Poder Público. Embora a Agência já atuasse há anos como API, antes dessa atualização normativa, a ela era designada formalmente, por força do decreto que a instituiu, apenas a execução de políticas de promoção de exportações.

Em que pese a geração de empregos e o apoio a empresas de pequeno porte já estarem previstos como prioridade da Apex, incluíram-se nesse rol ações estratégicas que promovam a inserção competitiva das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor e a atração de investimentos. Além disso, reafirmou-se o trabalho de assessoria e apoio técnico que se espera da Agência na prestação de serviços que visem à promoção de investimentos, tal como seu papel de coordenação de interesses junto aos setores público e privado.

Por fim, normatizaram-se as tarefas de assistência e orientação aos investidores, bem como a de proposição de medidas que facilitem os investimentos diretos (*policy advocacy*), junto ao OID. Vê-se, por conseguinte, que a atualização do decreto que rege a instituição enfatizou o seu mandato como API nacional e clarificou seu trabalho de subsidiar e assessorar a Camex.

De acordo com o Decreto nº 10.044/2019, essa Câmara é responsável pela formulação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior e aos investimentos (tanto investimento brasileiro no exterior, como IED), com o fito de promover o aumento da competitividade e da produtividade do Brasil. Cabe à sua Secretaria-Executiva desempenhar as funções de OID e atuar em parceria com a Apex na elaboração de estudos e na proposição de medidas relacionadas ao comércio exterior e aos investimentos (BRASIL, 2019).

Em conformidade com o Decreto nº 8.863/2016, o OID deve prestar apoio e orientação a investidores externos²⁸, tanto esclarecendo dúvidas gerais sobre legislação e procedimentos

²⁸ Quando criado, o *Ombudsman* de Investimentos Diretos voltava-se apenas aos investidores estrangeiros dos países com os quais a República Federativa do Brasil tinha firmado Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (e aos investidores nacionais com relação a investimentos nesses países). Atualmente, em virtude do Decreto nº 9.770/2019, o OID não mais condiciona sua prestação de serviço ao país de origem dos investidores estrangeiros, atendendo a todos que a ele recorrem.

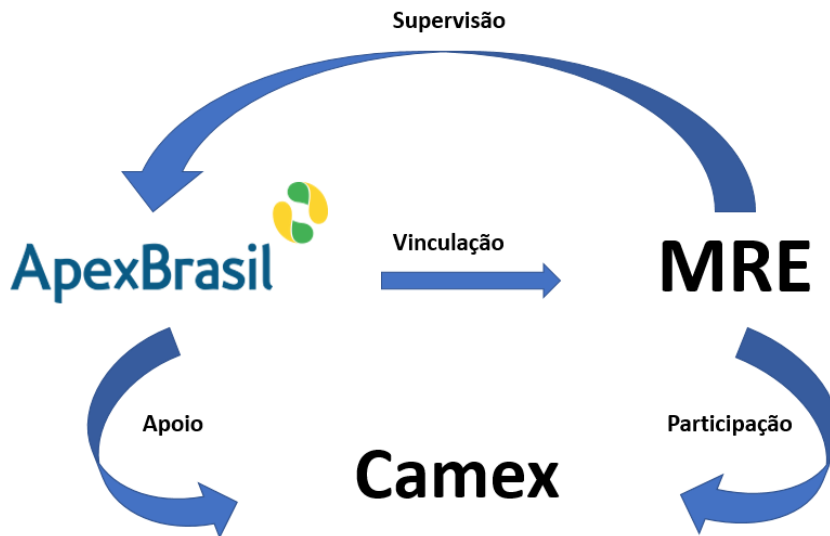
administrativos relacionados aos investimentos, quanto respondendo a questionamentos de casos concretos que estejam afetando os investimentos. Adicionalmente, cabe-lhe divulgar oportunidades de investimento, prestar informações sobre as políticas de investimento, e propor a órgãos ou entidades da Administração Pública melhorias (seja nos procedimentos adotados, seja na legislação) quando a solução de um questionamento analisado assim o recomendar. A fim de ajudar nessa missão e lhe munir com as informações requeridas de maneira fácil, objetiva e tempestiva, o OID conta com uma Rede de Pontos Focais, com representantes de órgãos e entidades da Administração Pública e de entidades paraestatais (BRASIL, 2016).

Resta clara, então, a determinação normativa para que a Apex atue na facilitação de investimentos, assim como no *policy advocacy* – estando explícito, ainda, que esse papel de defesa de interesses está diretamente relacionado à facilitação e decorre da interação da Agência com os setores público (responsável pelo estabelecimento das regras e normativos que se aplicam aos investimentos no país) e privado.

Outras modificações significativas ocorridas em 2016 foram a incumbência delegada ao MRE para, em substituição ao MDIC, ser o órgão responsável por supervisionar a gestão da Apex (cabendo-lhe, pois, ser signatário do CG da União com a Agência e fiscalizá-la no cumprimento das metas e indicadores previstos em tal contrato), e o convite permanente para a Secretaria-Executiva da Camex participar das reuniões do Conselho Deliberativo, com possibilidade de manifestação, mas sem direito a voto (BRASIL, 2016). Uma vez normatizado o trabalho da Apex de subsidiar a Camex, parece coerente a previsão de que tal Câmara esteja engajada nas discussões que se dão no mais alto nível diretivo da Agência – até mesmo para acompanhar o endereçamento das tarefas atribuídas à API.

Utilizando-se da classificação de Wells e Wint (2000), pode-se tipificar a Apex como uma API “quase governamental”, tendo em vista as seguintes características: seu financiamento conta com recursos públicos; reporta-se a um Ministério (atualmente, o MRE), mas possui um Conselho Deliberativo próprio, com representantes dos setores público e privado; detém autonomia administrativa e operacional; e está integrada ao aparato do governo que decide sobre as políticas de investimento (Camex). A Figura 5, abaixo, ilustra a relação da Agência com o MRE e com a Camex, em conformidade com a atual redação do Decreto nº 4.584/2003.

Figura 5 - Relação da Apex com o MRE e com a Camex



Fonte: Elaboração da autora.

Quando comparada às API's da OCDE e da ALC (Quadro 5), vê-se que a Apex, criada há 17 anos, tem uma idade próxima à média das demais agências (20 anos) e, assim como a maioria delas, constitui um órgão autônomo, vinculado a um Ministério, que passou por reformas estruturais importantes – em especial, a que ocorreu em 2016. Além de se reportar diretamente ao órgão supervisor, a Agência presta contas a várias outras Pastas indiretamente, por intermédio de seu Conselho Deliberativo – do qual também fazem parte representantes da iniciativa privada e que, como na maioria das API's da ALC, possui a incumbência de aprovar as ferramentas de planejamento e prestação de contas da instituição. Outrossim, seguindo o padrão dos continentes supramencionados, a Apex atua por meio da priorização de determinados tipos de investimento, dando especial atenção a ações estratégicas que incentivam a inserção competitiva das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor, a geração de empregos e as empresas de pequeno porte.

3.2 Contratos de Gestão

Não obstante o Decreto nº 4.584/2003 prever o Contrato de Gestão como instrumento de avaliação de desempenho da Apex, o Primeiro CG com a União foi assinado apenas em 17 de abril de 2007, por intermédio do MDIC, com vigência de 5 anos. Além de estabelecer os objetivos, metas e responsabilidades da Agência, tal documento estipulou os procedimentos para a supervisão da sua gestão, definiu critérios de avaliação (com base em indicadores de desempenho), assim como estabeleceu a autonomia de atuação administrativa e de gestão da

Apex para a consecução de seus objetivos legais e estatutários – inclusive para a contratação e administração de pessoal.

O Primeiro CG determinou, ainda, que o planejamento, a execução, o acompanhamento, a revisão e o controle do contrato se balizariam, dentre outros meios, pelo Planejamento Estratégico, pelos Planos de Ação Anuais (PAA) e pelos Relatórios Anuais de Acompanhamento e Avaliação (RAA)²⁹. De acordo com tal contrato, o Plano Estratégico define as políticas de promoção de exportação a cargo da Apex; os PAA, por sua vez, determinam os objetivos prioritários que a entidade buscará atingir no exercício seguinte – discriminando as atividades e os projetos que serão executados para esse fim. Os RAA explicitam o desempenho da Agência em relação aos objetivos indicados no respectivo PAA, apontando os fatores (positivos e negativos) que influenciaram a sua performance e, com base nos indicadores de desempenho pré-estabelecidos no CG, em que proporção as metas firmadas com o órgão supervisor foram alcançadas.

Em 16 de dezembro de 2010, celebrou-se o Primeiro Termo Aditivo ao Primeiro CG. Além de atualizar os indicadores de desempenho da Agência, esse Aditivo: i) explicitou, em sua Cláusula Décima, que o Plano Estratégico abarcaria, além das políticas de promoção de exportação, as políticas de investimento sob a responsabilidade da Apex; ii) revisou a denominação social da Agência, incluindo o termo “Investimento” ao Nome Fantasia da entidade (que, formalmente, passou a ser Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos); e iii) estendeu o prazo de validade do CG até 17 de abril de 2012.

Como detalha o Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2012³⁰, finda a vigência do Primeiro Contrato, elaborou-se uma minuta para o Segundo CG, contemplando, em um só documento, o texto do Primeiro CG, as alterações decorrentes de seu Termo Aditivo, assim como pequenas adaptações que respeitavam todas as disposições legais. Esse novo contrato, assinado em 30 de abril de 2013, retroagiu ao exercício de 2012 para fins de controle e acompanhamento, incluiu a política de internacionalização no escopo do Plano Estratégico da Apex e vigeu até 30 de abril de 2016.

O Terceiro CG foi firmado em 6 de maio de 2016, com validade de 1º de maio daquele ano a 30 de abril de 2020, e aplicação aos exercícios de 2016 a 2019. No entanto, decorrido

²⁹ A partir da assinatura do Terceiro CG, em 2016, o RAA passou a ser chamado de Relatório de Desempenho.

³⁰ Os Relatórios de Gestão da Apex-Brasil referentes ao período analisado nesta dissertação estão disponíveis em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>>.

pouco mais de um mês de sua assinatura, publicou-se o Decreto nº 8.788/2016, detalhado anteriormente, que modificou algumas das competências da Apex e o Ministério responsável por sua supervisão.

Com o fito de adequar o CG da Agência ao decreto supramencionado, em 3 de setembro de 2018, foi celebrado um Termo Aditivo ao Terceiro CG. Esse Aditivo retificou a vigência do CG para o período de 6 de maio de 2016 a 30 de abril de 2020 e estabeleceu que, para cumprir as atribuições previstas nos novos termos do art. 2º do Decreto nº 4.584/2003, tanto junto aos órgãos do Poder Executivo com representação no Conselho Deliberativo da Apex ou na Camex, como junto ao próprio MRE, a Agência precisaria formalizar um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) ou instrumentos jurídicos similares.

Ainda em consonância com esse Aditivo, cumpre à Apex apoiar os Ministérios responsáveis por formular políticas e diretrizes relacionadas à atração de investimentos estrangeiros, mediante ações que visem a atender individualmente a públicos de interesse. Tal assistência pode abarcar informações sobre políticas de investimento, setores específicos, perspectivas econômicas ou outros temas que influenciam o investidor em seu processo decisório (APEX, 2018).

A Figura 6, a seguir, ilustra a ordem em que se deram as assinaturas dos diferentes CG's da Apex, bem como seus aditivos.

Figura 6 - Linha do tempo dos Contratos de Gestão da Apex



Fonte: Elaboração da autora.

É possível inferir que, assim como ocorreu nos países da OCDE e da ALC, as alterações promovidas pelos CG's da Apex refletiram a necessidade de adequação de seu papel e mandato ao ambiente de promoção de investimentos brasileiro – mutável e dinâmico. O aumento do rol de políticas estabelecidas como responsabilidade da Agência em seu Plano Estratégico – promoção de exportações (no 1º CG), atração de investimentos (inserida no 1º Termo Aditivo ao 1º CG) e internacionalização de empresas brasileiras (incluída no 2º CG) vai ao encontro do padrão das API's da ALC (Quadro 5), as quais costumam responder por um maior número de mandatos que aquelas estabelecidas em países da OCDE. Presume-se, além disso, que, ao prever a formalização de um ACT entre a Agência e os órgãos com os quais colabora, o Termo Aditivo ao Terceiro CG procurou fortalecer (via coordenação) a interação da Apex com os demais atores que, em alguma medida, igualmente trabalham na atração de IED para o país.

4 ANÁLISE DAS ATIVIDADES DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E POLICY ADVOCACY DA APEX

Este capítulo examina de que maneira, no período de 2008 a 2018, a Agência priorizou e reportou os resultados do trabalho de facilitação de investimentos e *policy advocacy*, tanto com base na análise das ferramentas de planejamento e de prestações de contas disponibilizadas pela instituição, como nas entrevistas realizadas com atores considerados chave.

Segundo a OCDE (2018), a maioria das API's da ALC e da própria Organização utilizam-se de planejamento estratégico, plano de negócios e relatórios (de atividades ou financeiros) para explicitar a priorização de suas atividades e divulgar seus resultados. Em que pesem os desafios relacionados à mensuração de desempenho das API's – seja quanto à possibilidade de, diretamente, relacionar o IED atraído à sua atuação, seja com relação à disponibilidade de dados que tornem factível essa medição –, pelo menos qualitativamente, tais instituições procuram aferir sua performance por intermédio de comparações com outros países, pesquisas com clientes e/ou *stakeholders* e *feedback* de investidores.

Dentre os principais indicadores empregados pelas agências estão: i) a quantidade de projetos de investimentos facilitados – e seus respectivos montantes; ii) o número de empresas assistidas (cabendo ressaltar que nem sempre uma empresa auxiliada pela API efetivamente decidirá pela realização do investimento naquela localidade); iii) a satisfação dos clientes quanto ao serviço prestado – inclusive sobre o tempo médio de resposta da agência; e iv) a indicação de reformas promovidas no clima de negócios do país que contaram com sua participação (VOLPE MARTINCUS; SZTAJEROWSKA, 2019).

Ora, com amparo nos exemplos de medidas elencadas por Wells e Wint (2000) no Quadro 2, e nas atividades desempenhadas pelas API's da OCDE e ALC, identificadas no Quadro 4, pode-se dizer que os indicadores i, ii e iii supramencionados relacionam-se à função de facilitação de investimentos – ou seja, prestar assistência ao investidor –; e o indicador iv, à defesa de interesses – isto é, aprimorar o ambiente de negócios (dentre outros meios, pelo *feedback* de seus clientes e pela interação da agência com o setor privado). Nesse sentido, cabe recordar que os resultados de pesquisas com investidores podem ser utilizados tanto na avaliação de desempenho da agência quanto como insumo para a sua função de *advocacy*.

Convém lembrar, ainda, que os CG's assinados pela Apex com a União preveem um capítulo específico que trata do planejamento e acompanhamento da Agência por seu órgão

supervisor, no qual se elencam os seguintes instrumentos – já mencionados na seção 3.2: Plano Estratégico, PAA e RAA (ou Relatório de Desempenho)³¹.

Como a principal fonte de recursos da Apex provém de repasses da SRFB, em atendimento ao artigo 70 da Constituição Federal, a Agência está submetida à fiscalização do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Por esse motivo, até o dia 31 de março de cada ano, a Apex remete ao referido Tribunal seu Relatório de Gestão (RG), contendo informações e demonstrativos detalhados que possibilitam a visão sistêmica de seu desempenho e da conformidade de gestão.

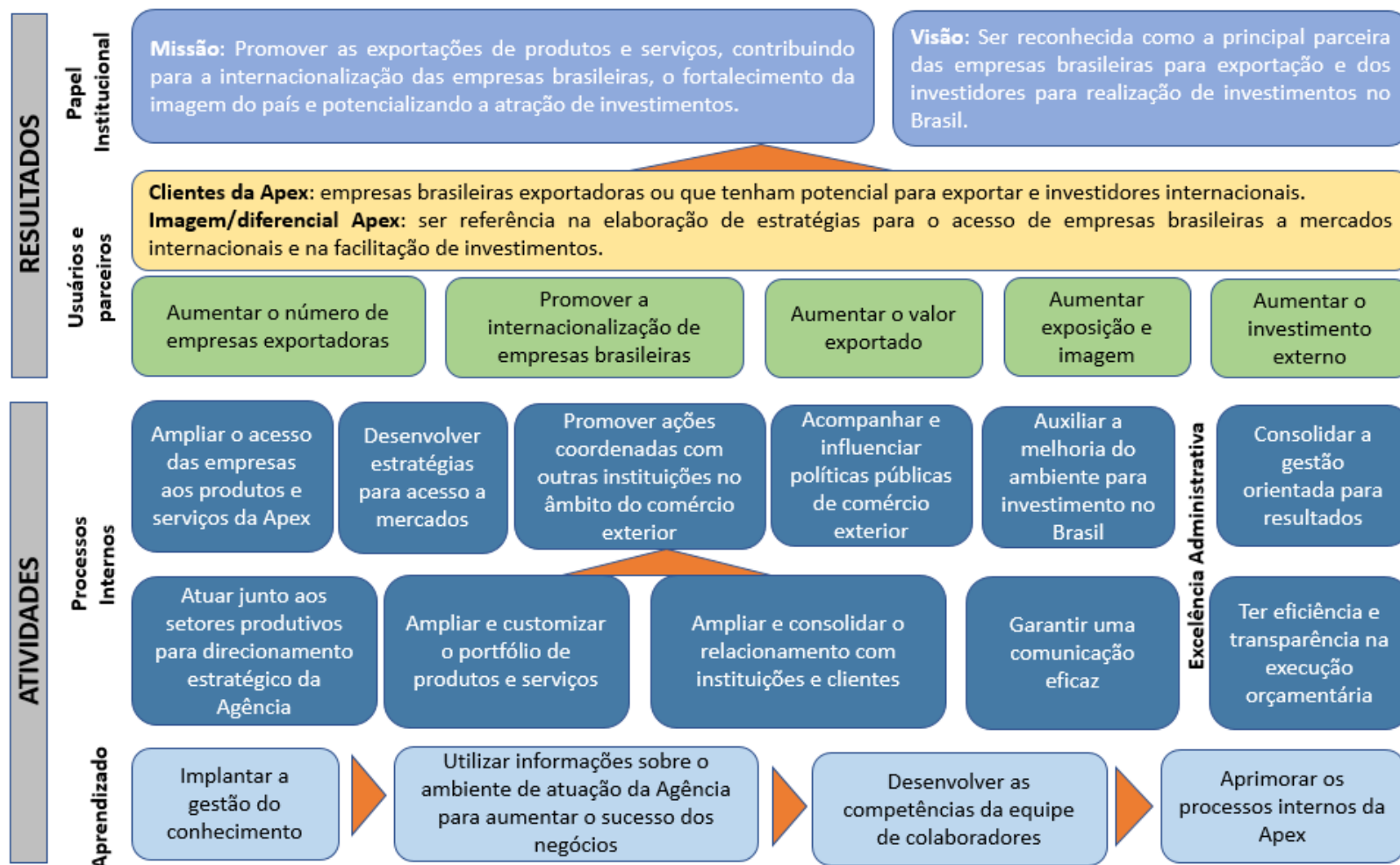
Dada a completude de informações exigidas pelo TCU, o RG abarca os instrumentos de planejamento e acompanhamento da Apex supracitados, trazendo, dentre outras informações, o mapa estratégico, os resultados de desempenho do ano anterior e o rol de ações que serão prioritárias no exercício em que é remetido ao Tribunal. Diante disso, entendeu-se pertinente que os RG's fossem a principal referência para apreciar como as funções de facilitação de investimentos e *advocacy* foram priorizadas e reportadas no período de 2008-2018 (durante o qual não houve questionamentos ou recomendações do TCU a respeito dessas atividades). Basicamente, foi averiguado se os RG's continham informações que fizessem alusão a essas tarefas (por meio de indicadores, como os acima citados, ou de simples descrição textual), incluindo a coordenação e cooperação com outros atores que também trabalham com a promoção de investimentos – uma vez que, como abordado na seção 2.2, tanto a facilitação quanto o *advocacy* demandam que a API atue em uma complexa e densa rede de partes interessadas (UNCTAD, 2008; DRESSLER, 2018; OCDE, 2018).

4.1 Relatórios de Gestão

A figura abaixo traz o Mapa Estratégico que orientou as atividades da Apex entre 2008 e 2010.

³¹ Documento periodicamente remetido ao Ministério supervisor para apreciação.

Figura 7 - Mapa Estratégico da Apex (2008-2010)



Fonte: Apex (2009).

Além de explicitar a atração e o aumento de IED como objetivos da Agência, esse Mapa elucida sua aspiração em ser referência na facilitação de investimentos para o país e reconhecida como a principal parceira dos investidores internacionais (elencados como um de seus clientes). Também é possível identificar, nos processos internos, ações de *advocacy*, quais sejam: acompanhar e influenciar políticas públicas; colaborar com a melhoria do ambiente para investimentos; atuar junto aos setores produtivos para direcionamento estratégico da Agência; tal como expandir o relacionamento com instituições e clientes. Por fim, verifica-se, ainda, a preocupação em coordenar ações com outras instituições que atuam no comércio exterior.

Embora tal Mapa tenha sido o guia para a atuação da Apex entre 2008-2010, a atenção dispensada ao relato de ações de IED no RG de 2008 foi bastante módica. O programa finalístico³² da Agência era então identificado apenas como “Macroprograma Projetos de Promoção de Exportações”, fazendo menção explícita apenas ao papel de APC da instituição.

No RG de 2009, as funções de facilitação e *advocacy*, tal qual o empenho de coordenação da Agência com outros atores, começaram a ser abordados de forma mais detalhada. De acordo com esse documento:

A Agência também coordena os esforços de atração de IED para o País, trabalhando na identificação de oportunidades de negócios e na promoção de eventos estratégicos, **garantindo apoio ao investidor estrangeiro durante todo o processo no Brasil** (APEX, 2010, p.7, grifo nosso).

Destacam-se, ademais, um esforço coordenado junto aos vários órgãos do governo para a promoção de exportações e investimentos (inclusive com a formalização de ACT's com o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), bem como uma parceria com o BM para estruturar um sistema integrado e treinar as unidades federativas brasileiras na atração de investimentos³³ (APEX, 2010, p.32).

Nesse ano, a denominação do programa finalístico da Agência foi complementada com o termo “investimentos” – passando a se chamar “Promoção de Exportações e Investimentos”, e o indicador de resultado referente a eventos realizados começou a discriminar aqueles que se

³² O outro programa da Agência, de natureza administrativa, denominava-se Programa de Coordenação e Manutenção das Atividades Administrativas da Apex (APEX, 2009).

³³ Tal parceria perdurou por exercícios seguintes e abarcou o planejamento e a execução de diversas ações de atração de investimentos, como: melhoria do ambiente de negócios; interlocução com entidades de classe; orientação sobre ambiente legal e regulatório; organização de reuniões com autoridades, entidades locais, órgãos reguladores e potenciais parceiros; e identificação de fornecedores para a realização do investimento (APEX, 2012).

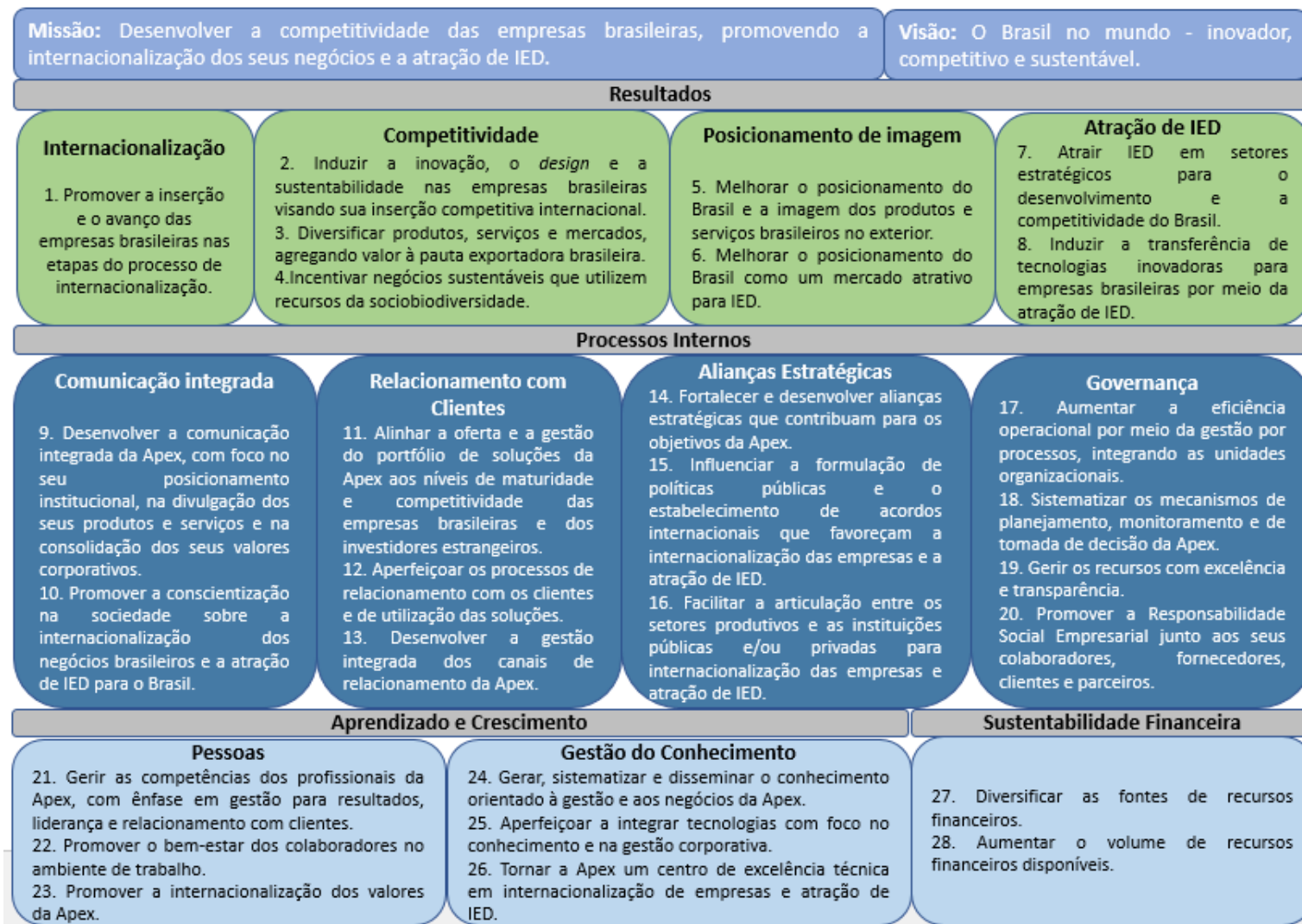
tratavam de promoção de IED. Assim, a prestação de contas da Apex, ainda que de forma comedida, finalmente introduziu variáveis relacionadas ao seu papel de API em seus indicadores.

No RG de 2010, último exercício pautado pelo Mapa Estratégico ilustrado na Figura 7, as iniciativas voltadas à atração de IED mereceram seções específicas, em que foram discriminados: o volume de investimentos captados pelo país (utilizando-se de comparações internacionais para salientar a posição do Brasil como importante destino de IED no mundo); os projetos de investimentos anunciados que foram diretamente facilitados pela Apex; e a quantidade de atendimentos realizados a investidores estrangeiros – especificados por tipo de investimento, países de origem e setores produtivos de interesse. Esse Relatório também apontou a inauguração de uma nova interface de gerenciamento de projetos e relacionamento com parceiros (chamado SIG – Sistema de Gestão), com o fito de compilar os esforços do país para promover exportações e investimentos.

Por fim, a estrutura organizacional apresentada no RG de 2010 elucida a existência de uma Gerência de Investimentos vinculada à Presidência da Agência, composta por duas unidades – uma responsável pela promoção; outra, pela facilitação de investimentos (APEX, 2011).

O Mapa Estratégico que orientou o trabalho da Apex no período de 2011 a 2015 está ilustrado na Figura 8 e fornece o detalhamento não somente dos processos internos afetos ao aperfeiçoamento do relacionamento da Agência com seus clientes – essencial para que a facilitação ocorra de forma satisfatória –, como também ao fortalecimento de alianças estratégicas – imprescindível para que a API tenha condições de exercer sua função de *advocacy*, viabilizando o diálogo e a articulação entre os setores público e privado.

Figura 8 - Mapa Estratégico da Apex (2011-2015)



Fonte: Apex (2012).

Cumpra recordar que, em dezembro de 2010, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao 1º CG, alterando o rol de indicadores de desempenho da Agência (Anexo B). Além de a satisfação dos clientes externos³⁴ ter sido incluída como critério de resultado da Apex para 2011, o indicador relativo à variação do número de empresas apoiadas pela instituição passou a contabilizar aquelas que participaram de projetos de promoção de IED envidados pela Agência (APEX, 2012).

O RG de 2012 explana que a estratégia de atuação para aquele exercício consistiu no suporte ao relacionamento entre os setores produtivos, instituições públicas e privadas (na temática de defesa de interesses), assim como

...em promover a ampliação dos investimentos já realizados e, para os potenciais investidores, fazer o Brasil figurar na "lista curta" de países-alvo, influenciando a decisão de investimento por meio do fornecimento de informações estratégicas, apoio completo ao trabalho de *site location* (articulando e acompanhando as visitas das empresas aos potenciais estados receptores do investimento) e trabalho de *aftercare* (APEX, 2013, p. 28).

No Relatório de 2013, as áreas de promoção e facilitação de investimentos já aparecem no âmbito da Gerência Executiva de Investimentos, sob a supervisão da Diretoria de Negócios – ou seja, não são mais atividades diretamente vinculadas à Presidência da Apex. Outra área especificada nesse RG que interessa à presente pesquisa é a Gerência Executiva de Facilitação para Negócios Internacionais, responsável por monitorar temas relevantes para os setores brasileiros, formular estratégias de atração de IED com a finalidade de contribuir com o comércio de bens e serviços e posicionar o Brasil como destino de investimentos, “por meio da articulação com atores-chaves nas esferas governamentais, organismos de apoio e representações empresariais no Brasil e no exterior” (APEX, 2014, p. 17) – realizando, assim, a defesa dos interesses coletivos dos setores produtivos brasileiros.

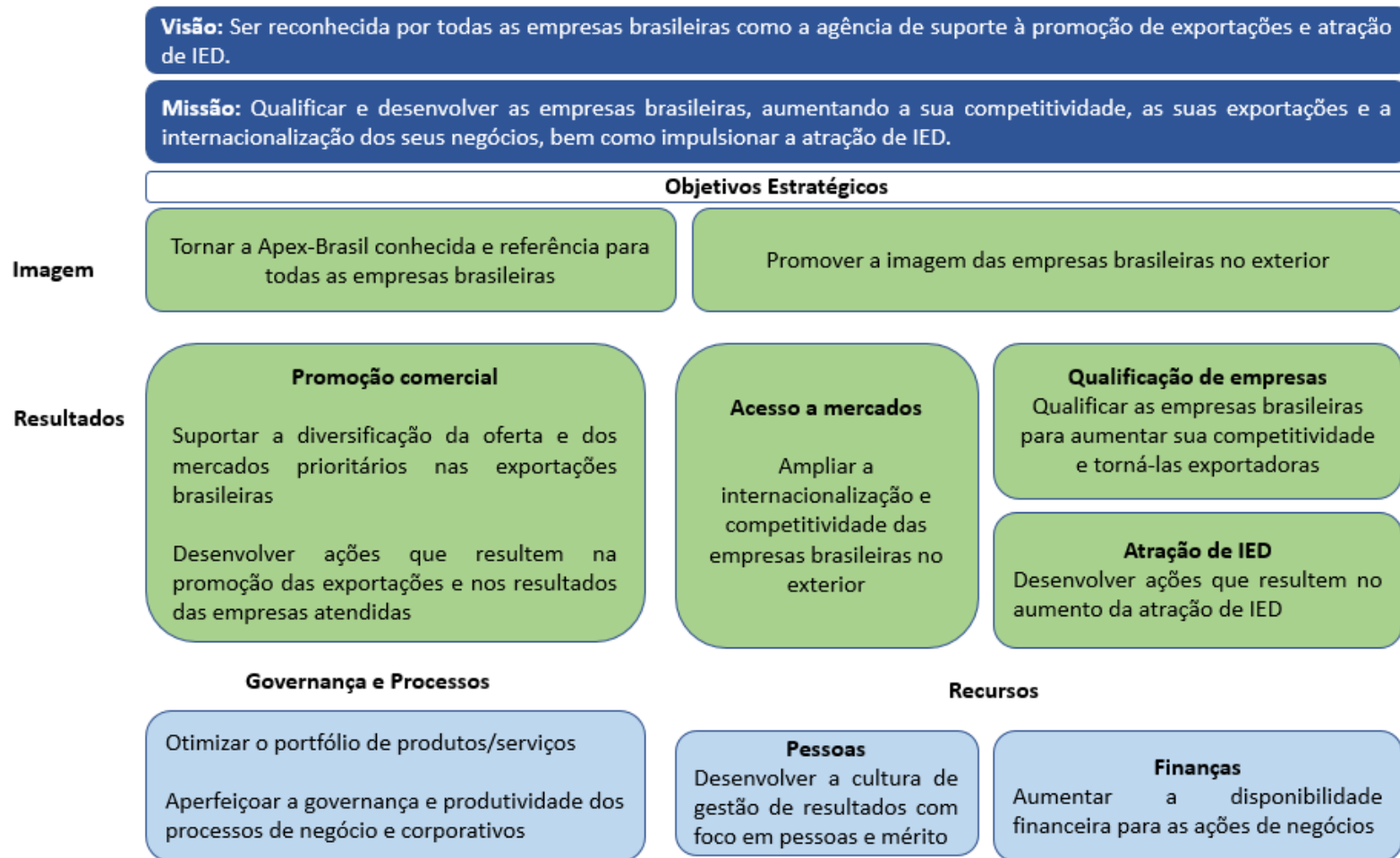
Em 2014, em parceria com outros Ministérios e se utilizando de diversas fontes governamentais, a Agência deu mais um passo no que se refere à facilitação de investimentos: lançou o *Brazil Investment Guide*, o qual se propôs a ser uma espécie de manual contendo os principais aspectos da economia brasileira, suas oportunidades de investimentos e orientações sobre como investir ou expandir negócios no país.

³⁴ Até então, o indicador de satisfação se dirigia aos clientes internos da Agência (Anexo A) e se propunha a medir o clima organizacional da instituição.

A análise do RG de 2015 evidencia uma reestruturação na Diretoria de Negócios: embora a Gerência Executiva de Investimentos tenha se mantido, a de Facilitação para Negócios Internacionais foi formalmente extinta. As atividades da antiga Gerência de Facilitação, contudo, foram incorporadas à Gerência de Estratégia de Mercado, em que se criou um núcleo de inteligência para investimentos – responsável pelo desenvolvimento de importantes estudos “...visando subsidiar as ações de atração de IED para o Brasil, tanto por parte da Apex como por parceiros” (APEX, 2016a, p. 21).

O PAA para 2016 previu, no programa de atração de IED, o “apoio ao investidor estrangeiro durante o processo de decisão, por meio de informações mercadológicas e de ambiente de negócios, aproximação com entidades públicas e privadas em níveis federal e estadual e organização de agendas de visita” (APEX, 2015, p. 11). No entanto, como se pode notar na Figura 9, abaixo, que traz o Mapa Estratégico elaborado com a finalidade de balizar a atuação da Agência no período de 2016 a 2019, nem a função de facilitação de investimentos, tampouco a de *advocacy* foram explicitamente elencadas.

Figura 9 - Mapa Estratégico da Apex (2016-2019)



Fonte: Apex (2017).

O detalhamento do objetivo referente à atração de IED até informa que uma de suas ações será “intensificar e expandir iniciativas de promoção e **facilitação** com o objetivo de atrair investimentos produtivos para o país” (APEX, 2017, p. 93, grifo nosso). A defesa de interesses, por seu turno, também é tratada quando da explanação dos projetos relativos à promoção comercial (inteligência comercial e facilitação de negócios). De qualquer maneira, nenhuma dessas funções mantiveram espaço no Mapa da Agência.

Há de se observar, todavia, que, pela primeira vez, as metas de desempenho da Agência (Anexo C) claramente incluíram a função de facilitação de investimentos, tanto por intermédio do indicador Número de Projetos de Investimentos Facilitados pela Apex (NPIF), o qual se refere à quantidade de projetos anunciados que utilizaram os serviços de facilitação da Agência ou de seus parceiros de promoção no processo decisório, quanto pelo indicador Número de Atendimentos a Investidores Estrangeiros Qualificados (NAIQ)³⁵.

Segundo a Apex (2017), o NAIQ abarca investidores que: formalizaram adesão aos serviços da Agência ou acessaram, de forma continuada, quaisquer préstimos por ela oferecidos; receberam informações em resposta a uma demanda específica; foram auxiliados na construção de *networking* público/privado; estiveram em missão no Brasil para agenda organizada pela Apex; ou fizeram reunião individual com a equipe da Agência.

Sem embargo, publicado o Decreto nº 8.788/2016, decidiu-se revisar o posicionamento estratégico da Apex, com vistas a, dentre outros objetivos, alinhá-la, propositiva e operacionalmente, à atuação do MRE (novo órgão supervisor); consolidá-la como ponto focal operacional para executar políticas públicas de atração de investimentos; sistematizar informações obtidas junto ao setor privado para subsidiar os órgãos de governo; bem como “ampliar a coordenação e cooperação com os órgãos competentes nas áreas de interesse da Apex, gerando sinergias” (APEX, 2016b, p. 4). Os novos objetivos estratégicos da Agência estão elencados no Quadro 6:

³⁵ Até então, as informações sobre os projetos de investimentos facilitados (como quantidade, montante, empresas investidoras e quantidade de empregos esperados) vinham descritas apenas no corpo do texto dos Relatórios de Gestão, RAA ou Relatórios de Desempenho, mas não constituíam indicadores do CG.

Quadro 6 - Objetivos estratégicos compactuados após o Decreto nº 8.788/2016

Promoção de Negócios	Governança e Processos	Gestão de Recursos Humanos e Financeiros
a) Aumento das exportações das empresas brasileiras; b) Ampliação da presença das empresas brasileiras no exterior; c) Desenvolvimento das ações de promoção que aumentem os investimentos estrangeiros no Brasil; e d) Imagem do Brasil como parceiro de negócios.	e) Alinhamento propositivo e operacional entre a Apex e o MRE; f) Coordenação com instituições públicas e privadas relacionadas com a promoção do comércio exterior; e g) Aperfeiçoamento da governança corporativa e a produtividade dos processos de negócios e de gestão.	h) Promoção da cultura de excelência com a implementação da gestão por competência e o estabelecimento de metas individuais; i) Aumento da disponibilidade de recursos financeiros e humanos para a área finalística; j) Incremento da participação do setor privado no financiamento das atividades finalísticas da Agência.

Fonte: Apex (2016b).

Essa atualização resgatou a importância de que a Apex atue de forma coordenada e em parceria com os demais agentes que trabalham com a promoção de investimentos para o país. Especificamente com relação ao objetivo “c”, o novo plano estratégico afirma que a Agência deve “priorizar o atendimento a setores definidos nas políticas nacionais de governo, **relacionando-se de forma coordenada e cooperativa com os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de tais políticas**” (APEX, 2016b, p. 6, grifo nosso). Quanto ao objetivo “f”, tal plano determinou que se deveria

Ampliar a coordenação com os Ministérios e demais órgãos públicos relacionados à promoção dos interesses comerciais do Brasil, **por meio de ações em parceria, que visem a somar esforços, otimizar recursos e potencializar resultados** na promoção de exportações, no apoio à internacionalização de empresas e na atração de investimentos (APEX, 2016b, p. 6, grifo nosso).

Novamente, os indicadores de desempenho da Apex foram revistos (Anexo D): dos 11 indicadores estabelecidos por ocasião do Terceiro CG, 4 foram descontinuados; 5, remodelados; e apenas 2, mantidos – exatamente o NPIF e o NAIQ, relativos à facilitação de investimentos (APEX, 2020).

No PAA para 2017, a Agência destacou a importância de atuar de forma colaborativa e estabelecer parcerias com outros órgãos do governo, em especial com o Programa de Parcerias

de Investimento (PPI), criado em maio de 2016, vinculado, à época, à Secretaria-Geral da Presidência da República, e incumbido de executar empreendimentos públicos de infraestrutura ou outras demandas de desestatização. Além disso, elencou-se, como uma das ações de promoção de IED, o trabalho de *advocacy*, qual seja:

Sistematização de informações relacionadas aos principais entraves temáticos ou setoriais ao investimento estrangeiro no Brasil, com a finalidade de subsidiar os responsáveis pela mudança das políticas públicas que afetam o ambiente de negócios (APEX, 2016c, p.7).

Segundo o RG de 2017, a Agência também atua na defesa de interesses, realizando ações de sensibilização no mercado (por meio de *webinars* e seminários) e servindo como canal para que entidades setoriais se posicionem junto a formadores de opinião e formuladores de políticas. Tal documento ressalta, ainda, o fortalecimento do papel da Apex no âmbito do Comitê Nacional de Investimentos (Coninv)³⁶ – colegiado da Camex criado em abril de 2017, ao qual foi atribuída a responsabilidade para submeter à referida Câmara propostas e recomendações de políticas públicas voltadas ao fomento de IED e aos investimentos brasileiros no exterior, bem como sugestões de mudanças regulatórias com vistas a melhorar o ambiente de investimentos do Brasil.

No que diz respeito à atração de IED, esse relatório ressalta importantes feitos, como a publicação da versão atualizada do *Brazil Investment Guide* e a 1ª Edição do *Brazil Investment Forum* (BIF), evento que reuniu diversos atores “em um ambiente de interação e colaboração, consolidando o papel da Apex como ponto focal para o investidor” e deu aos investidores a “oportunidade de avaliar as melhorias no ambiente de negócios no país” (APEX, 2018, p. 44).

Além disso, o referido RG explicita um reforço das áreas responsáveis pela atração de IED na Apex³⁷, a preocupação em intensificar a parceria da Agência com outros órgãos governamentais de interesse e posicioná-la como “balcão único”, assim como a previsão de uma nova identidade estratégica para a instituição (Figura 10).

³⁶ Embora o Decreto nº 8.807/2016, que criou o Coninv, tenha sido revogado pelo Decreto nº 10.044/2019 (o qual reviu as atribuições da Camex), esse comitê segue existindo.

³⁷ A Gerência de Investimentos passou a contar com 3 Coordenações – de Internacionalização, de IED (focada nos setores de Saúde, Agronegócio, Energias, Renováveis e Automotivo) e de IED em Participação (voltada aos setores de Infraestrutura, Petróleo & Gás, Pesquisa & Desenvolvimento, além de Investimentos em Participação) (APEX, 2018).

Figura 10 - Identidade Estratégica da Apex em 2017



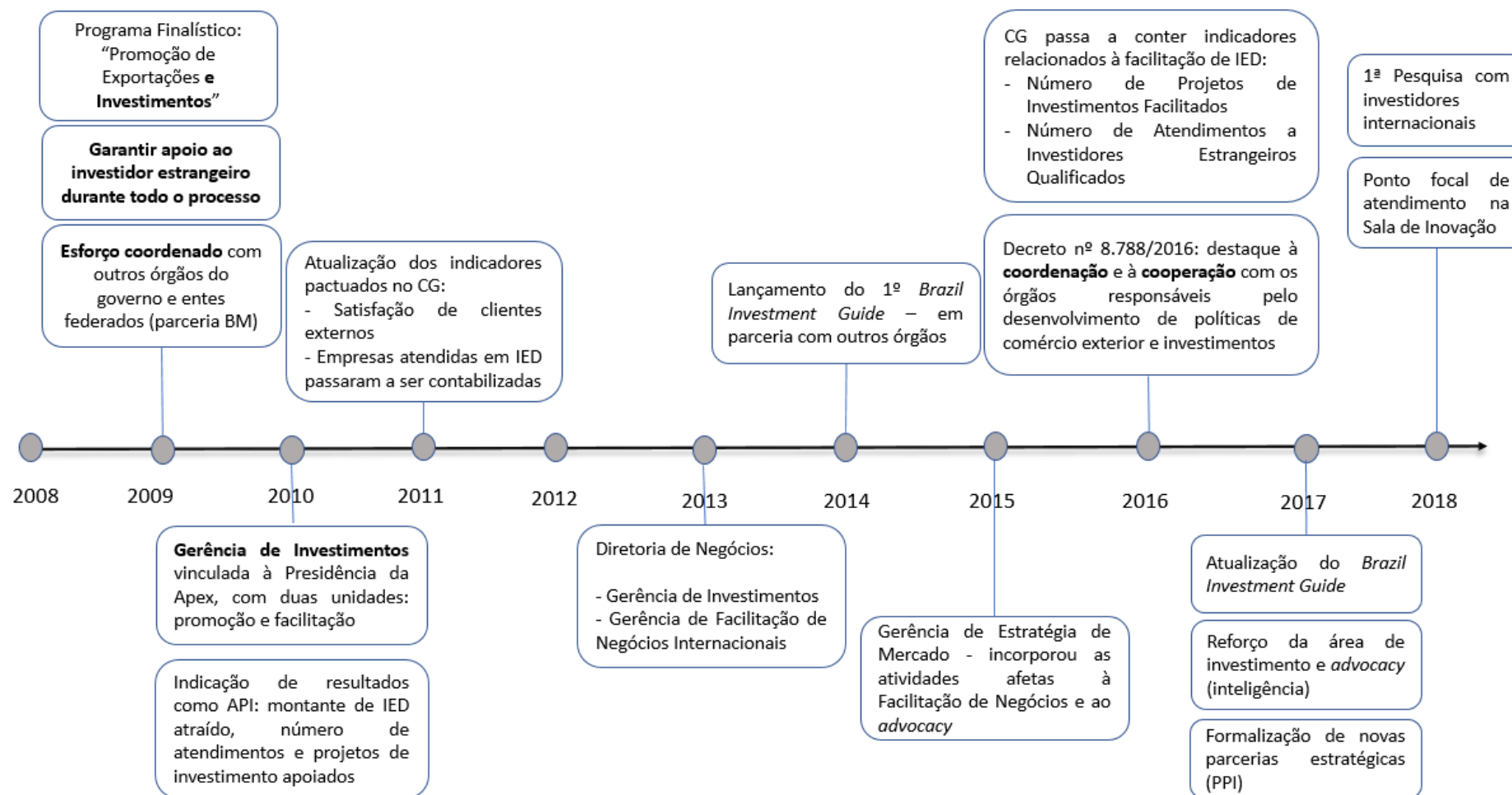
Fonte: Apex (2018).

No RG referente ao exercício de 2018 (último ano analisado por este trabalho), a Apex reiterou a importância de os órgãos de governo trabalharem conjuntamente para melhorar o ambiente de negócios do país, exemplificando que o seu trabalho de inteligência comercial (fortalecido após a integração com o MRE e a consequente captação de informações estratégicas proveniente dos postos de tal Ministério no exterior) é um insumo relevante nesse processo e está disponível a todos os interessados (APEX, 2019, p. 5). Outrossim, a Agência destacou sua participação na Sala de Inovação³⁸ como ponto focal no atendimento a investidores estrangeiros que desejam realizar investimento em P&D no país.

Por fim, o RG de 2018 relata a realização da segunda edição do BIF e da primeira pesquisa com investidores estrangeiros, que visou a colher sua percepção sobre o clima de investimentos nacional, mapear o tipo de apoio que consideram essenciais no seu processo de tomada de decisão e, dessa forma, subsidiar a formulação de políticas afetas à atração de IED para o Brasil. A Figura 11, a seguir, registra alguns marcos que podem ser apontados na história da Apex ao se examinar de que forma evoluíram as atividades relacionadas à facilitação de investimentos, ao *advocacy* e ao esforço de coordenação envidados entre 2008 e 2018:

³⁸ Criada em dezembro de 2017 e atualmente regulamentada pelo Decreto nº 9.869/2019, a Sala de Inovação no Poder Executivo Federal visa articular e direcionar as ações para atrair centros e projetos de P&D para o Brasil.

Figura 11 - Evolução das funções de facilitação de investimentos e *policy advocacy* da Apex (2008-2018)



Fonte: Elaboração da autora.

O exame dos Relatórios da Apex permite afirmar que:

a. Embora o Mapa Estratégico da Agência já previsse, desde 2008, sua atuação como API (e não somente como APC), apenas em 2010 reporta-se a existência de uma área específica na instituição dedicada à atração de IED. Até 2012, a Gerência de Investimentos (cuja atuação está focada nas funções de facilitação e promoção) aparece vinculada à Presidência da Agência; de 2013 em diante, essa estrutura se apresenta no escopo da Diretoria de Negócios, encarregada de conduzir a execução da política de promoção comercial de exportações e de investimentos, assim como coordenar os estudos de inteligência comercial (APEX, 2018).

b. Desde 2009, assente-se a importância da função de facilitação de investimentos, garantindo apoio ao investidor estrangeiro no seu processo de tomada de decisão. Contudo, foi somente a partir de 2010 que menções aos resultados da facilitação começaram a ser reportados e, a partir de 2016, que o CG assinado com a União incorporou indicadores relacionados a essa tarefa (NAIQ e NPIF) – cuja performance é evidenciada no Quadro 7, abaixo:

Quadro 7 - Performance dos indicadores de facilitação estabelecidos a partir do 3º CG

Indicadores/ano	2016	2017	2018
NAIQ	128	189	283
NPIF	17	20	29
Montante de investimento facilitado - US\$ bilhões	1,4	1,6	5

Fonte: (APEX, 2017, 2018, 2019).

Esse quadro explicita um aumento significativo no número de atendimentos, de projetos de investimentos facilitados e no montante de investimentos anunciados que contaram com o auxílio da Agência, especialmente de 2017 para 2018. Segundo a própria Apex (2018), esse resultado decorreu: i) da contratação de novos colaboradores; ii) da criação de uma nova Coordenação³⁹ no âmbito da Gerência de Investimentos – o que permitiu um trabalho mais focado por parte de cada uma das áreas que compõem a Gerência; e iii) do fortalecimento da articulação da Agência com o MRE (Pasta supervisora), com os estados, bem como com outros órgãos e instituições consideradas parceiras (tal qual o PPI).

³⁹ Essa nova Coordenação ficou responsável pelos setores de Infraestrutura, Petróleo & Gás, P&D e Investimentos em Participação, enquanto a Coordenação de Investimentos Estrangeiros Diretos (preexistente) passou a responder pelos setores de Saúde, Agronegócio, Energias Renováveis e Automotivo (APEX, 2018).

c. Apex se empenhou para melhorar a transparência da informação disponibilizada aos investidores – o que também é uma forma de facilitação (UNCTAD, 2018) – por intermédio da publicação dos *Brazil Investment Guides*.

d. Embora, desde 2016 (quando a Agência passou a ser vinculada ao MRE), declare-se a preocupação em consolidar seu posicionamento como “balcão único”, não é elucidado por qual razão esse reforço se fazia necessário.

e. Em que pese a execução de atividades relativas à função de *advocacy* estarem previstas como incumbências da Apex desde 2008, tão somente em 2013 menciona-se a constituição de uma gerência oficialmente encarregada dessa missão: a Gerência Executiva de Facilitação para Negócios Internacionais (que, desde 2015, deixou de compor a estrutura organizacional da Agência, mas cujas atividades foram transferidas para a Gerência de Estratégia de Mercado – a qual, assim como a Gerência de Investimentos, também é supervisionada pela Diretoria de Negócios).

f. Como produtos do trabalho de defesa de interesses, citam-se alguns estudos elaborados pela área de inteligência da Agência, *feedback* formal ao governo (por meio de reuniões com outros órgãos e participação em colegiados como o Coninv e a Sala de Inovação), e a pesquisa realizada com investidores estrangeiros em 2018. Todavia, parece não haver um acompanhamento sobre até que ponto as reflexões da Apex (sejam escritas – como os estudos supramencionados, sejam orais – nos grupos e comitês dos quais faz parte) são efetivamente utilizadas nas mesas de discussão sobre políticas públicas de investimento. De qualquer forma, é importante resgatar que a própria UNCTAD (2008) aponta a dificuldade de alcance de consenso e a complexidade de medição de desempenho como questões inerentes às atividades de *advocacy* – cujo potencial de convergir em medidas de melhoria no ambiente de negócios está diretamente relacionado ao contato da API com os tomadores de decisão e os formuladores de políticas.

g. A relevância de que seja realizado um trabalho coordenado com outros órgãos de governo é formalizada desde 2008. Nota-se, entretanto, que a preocupação expressa com a articulação institucional da Apex e com a formação de parcerias estratégicas junto aos demais atores governamentais envolvidos na política de investimentos do país foi intensificada nos relatórios da Agência quando ela passou a ser supervisionada pelo MRE.

Chegou-se, assim, à hipótese de que, não obstante a Apex tenha apresentado resultados efetivos como facilitadora de investimentos, é difícil apreciar sua performance no *policy*

advocacy, em decorrência da multiplicidade de atores que trabalham com a pauta de investimentos e à complexidade de coordenação entre eles.

4.2 Entrevistas

Cabe enfatizar que, somente após elencados os achados resultantes do exame dos relatórios da Apex, elaborou-se o roteiro das entrevistas semiestruturadas que foram realizadas com os indivíduos devidamente identificados na seção 1.3.1.2. Isso porque, quando desenhada a pesquisa, estabeleceu-se que as finalidades dessas entrevistas seriam: i) complementar e validar as conclusões decorrentes do estudo documental; bem como ii) ratificar a hipótese de que, embora a Agência atue de maneira eficaz na função de facilitação de investimentos, seu desempenho no *policy advocacy* é limitado, devido à dificuldade de coordenação dos atores que trabalham na promoção de investimentos.

Como 75% dos entrevistados já trabalhavam na Apex quando criada a área de investimentos, foi possível, inclusive, preencher algumas lacunas históricas não abordadas pelos relatórios de acompanhamento e prestação de contas da instituição. Segundo E1, em um primeiro momento, o setor privado (de onde provém a principal fonte de recursos da Agência⁴⁰) apresentou severas resistências à sua atuação na atração de IED:

Hoje vira até piada falar isso, mas, à época, não era. Porque como nós trabalhávamos com a promoção das exportações de produtos e serviços brasileiros, tendo como *fundings* o setor privado, ele pensava o seguinte: “Bom, então quer dizer que o meu dinheiro, que está indo para a Apex promover os nossos produtos no exterior, também vai ser utilizado para o meu concorrente lá de fora vir se instalar aqui e bater de frente comigo?”. (Entrevistado 1)

Para lidar com esse empecilho, E1 afirmou que foi preciso: clarificar para os então clientes da Apex o conceito de IED e suas externalidades positivas; elucidar que tal investimento se trata de capital produtivo (não especulativo); bem como contar com o apoio da área de inteligência comercial da Agência para mostrar que os *gaps* dos setores em que atuavam os exportadores brasileiros (até então, único público-alvo da Agência) poderiam ser preenchidos caso as empresas internacionais das quais dependiam sua linha de produção tivessem plantas no país.

E1 e E4 apontaram que, quando iniciada a discussão sobre a criação de uma área no governo federal incumbida pela promoção de IED de maneira profissional e pragmática, houve

⁴⁰ Ver seção 3.1. Histórico da Apex.

algumas sugestões para que tal estrutura fosse vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Para E1, “A Casa Civil tem um peso maior, é o lugar capaz de engajar os Ministérios, dar credibilidade e chancela federal às decisões, porque você fala com um representante do Presidente do país”. Em que pese tal proposta, decidiu-se que a atração de investimento estrangeiro ficaria a cargo da Apex, então supervisionada pelo MDIC – valendo lembrar que, em regra, as API’s da OCDE e da ALC são supervisionadas pelos Ministérios da Economia, da Indústria e Comércio, ou das Relações Exteriores (OCDE, 2018; VOLPE MARTINCUS E SZTAJEROWSKA, 2019).

Apesar de os RG’s fazerem referência à parceria com o Banco Mundial para treinar as unidades federativas na atração de investimentos, as entrevistas revelaram que essa instituição foi crucial para capacitar a própria Apex (e não somente os estados) na internalização de práticas internacionais na promoção de IED:

A instituição que mais colaborou para estruturar a área de investimentos da Apex foi o Banco Mundial. Ele que trouxe as melhores práticas do mundo em atração de IED (em especial, na área de inteligência comercial), ensinou a avaliar quais são os nossos setores prioritários e as vocações de investimento do país, como se dá o atendimento ao investidor, a promoção de oportunidades no exterior, como ficar bem posicionado no mundo e fazer análise do ambiente de negócios. (Entrevistado 1)

... o trabalho [de atração de investimentos] ganhou força a partir de 2008, com a eleição do então Presidente da Apex, Alessandro Teixeira, para a WAIPA, e também com o início do projeto de estruturação realizado com o Banco Mundial. (Entrevistado 3)

Foi uma consultoria com o Banco Mundial que apoiou a Apex na sua estratégia de atuação para atrair investimentos. Era uma área nova para a Agência – que sequer tinha menção a “investimentos” em seu nome. (Entrevistado 4)

Esclareceu-se, dessa maneira, em que sentido “a área de atração de investimentos da Apex foi incrementada em 2008” – afirmação contida no RG daquele exercício, mas desprovida de maiores explicações. Além disso, é interessante notar que a parceria da Agência com o BM está em consonância com o que se verifica nas API’s da ALC, que tendem a ter um contato mais próximo com organismos internacionais do que seus pares da OCDE (OCDE, 2018; VOLPE MARTINCUS, SZTAJEROWSKA, 2019).

No que se refere à movimentação da Gerência de Investimentos (que, até 2012, aparecia como órgão assessorio à Presidência da Apex) para a Diretoria de Negócios, E1, E3 e E4 alegam que essa mudança visou promover maior interação e sinergia com a área de exportações. No entanto, E1 e E4 destacaram que, à época dessa reestruturação, propôs-se a criação de uma

Diretoria dedicada especificamente à atração de IED – ideia não acatada pela alta administração da Agência.

O Quadro abaixo resume as observações dos entrevistados sobre a performance da Apex na tarefa de facilitação de investimentos:

Quadro 8 - Apreciação do trabalho da Agência na facilitação de investimentos

Entrevistado	Observações
E1	<p>- Quando criada a área de investimentos da Agência, a promoção de IED era uma atividade nova no Brasil. Por conseguinte, havia menos sobreposição de tarefas na facilitação.</p> <p>- À medida que se percebeu que essa agenda gerava frutos, especialmente de imagem e visibilidade, outras instituições começaram a atuar “vendendo” o país como destino de IED – o que era esperado, mesmo porque “sozinha, a Apex não faz nada”.</p> <p>- Embora existam várias instituições trabalhando na facilitação (inclusive em âmbito subnacional), “o atendimento da Apex é impecável e diferenciado”.</p>
E2	<p>- A Apex não deve ser “balcão único” de atendimento, pois “não há voo solo: é um trabalho de várias mãos”. Ela deve ser um “ponto de entrada: se o investidor não sabe com quem falar, procura a Agência”, mas a instituição sempre vai precisar de órgãos parceiros, especialmente nos estados, para ser exitosa na facilitação de investimentos.</p> <p>- Os diversos atores deveriam trabalhar em conjunto, de forma coordenada e organizada, mas “falta um plano estratégico de imagem, um desenho institucional claro e uníssono de atração de investimentos para o Brasil”.</p>
E3	<p>- Há diversas instituições envolvidas nos temas que afetam o investidor estrangeiro, motivo pelo qual a Apex sempre recorre a outros órgãos para realizar o trabalho de facilitação, de acordo com a necessidade de cada atendimento.</p> <p>- “O conceito de <i>one-stop shop</i> pressupõe que o investidor resolva boa parte de suas necessidades numa estrutura, o que não ocorre no Brasil. Dessa maneira, posso afirmar que a Apex é o ponto focal para o investidor estrangeiro no que se refere ao fornecimento de informações, à busca por um parceiro local e à aproximação com agentes públicos e privados, conforme necessidade da empresa estrangeira.”</p>
E4	<p>- Quando estruturada a área de investimentos, percebeu-se que estabelecer um ponto focal no atendimento inicial ao investidor agregava valor. “O atendimento que a Agência presta é extremamente minucioso”.</p> <p>- Embora a Apex não tenha como trabalhar sozinha, os órgãos podem atuar na facilitação de investimentos para os setores pelos quais respondem, sem que necessário o envolvimento ou o conhecimento da Agência.</p> <p>- As grandes dificuldades na promoção de investimentos eram e permanecem sendo a falta coordenação e o desalinhamento institucional entre os órgãos que agem nessa tarefa.</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Essas manifestações evidenciam alguns fatos: em primeiro lugar, que a Agência reconhece não poder exercer sozinha a tarefa de facilitação de investimentos – o que vai totalmente ao encontro da literatura afeta a API's, segundo a qual é preciso que essas instituições mantenham vínculos com outros órgãos e partes interessadas para prestar um atendimento de qualidade (LOEWENDAHL, 2001; DRESSLER, 2018).

Além disso, constata-se que, embora a instituição se autodeclare “balcão único” para investidores estrangeiros e, nos relatórios analisados, exprima sua preocupação em consolidar esse papel, os próprios Diretores de Negócios e Gerentes de Investimentos que participaram da pesquisa discordam que a Apex cumpra essa atribuição: ela funciona como ponto focal de atendimento e fornecimento de informações, não como “balcão único”.

Por fim, não obstante alguns resultados da facilitação de investimentos exercida pela Apex venham sendo reportados desde 2010 e, a partir de 2016, haver indicadores de desempenho no CG assinalando uma melhora significativa na performance da Agência (em termos de quantidade de atendimentos, projetos facilitados e montante de IED atraído), explicitou-se a inexistência de um plano estratégico nacional que defina o alinhamento e a coordenação entre os múltiplos órgãos que trabalham com a promoção de investimentos no Brasil.

Nas palavras de E4:

Hoje em dia, muitos órgãos sabem que a Apex faz esse trabalho de atendimento ao investidor, mas houve uma necessidade muito grande de divulgar a instituição, de explicar o que a Agência faz – e que não é só promoção de eventos. No Governo Temer, a Agência teve uma projeção muito importante, por meio do Fórum de Investimentos Brasil, mas falta uma diretriz de cima, uma coordenação entre as Pastas para a execução desse trabalho, que é muito pulverizado. (Entrevistado 4)

Sobre a possibilidade de sobreposição de tarefas eventualmente realizadas pela Apex e outros atores na facilitação, E2 opinou no seguinte sentido:

Uma coisa importante na política pública e que não se deve ter medo de falar: é melhor algum grau de sobreposição do que lacuna (...). Dificilmente atingiremos um ajuste perfeito entre órgãos que trabalham com temas adjacentes, mas é melhor que esses temas sejam cobertos por mais de um interlocutor do que por ninguém. Não é o mundo ideal, mas, se há sobreposição e ela for identificada, promovem-se os ajustes finos, “tête-à-tête”. (Entrevistado 2)

O Quadro 9 sumariza a percepção dos entrevistados quanto à função de defesa de interesses realizada pela Apex:

Quadro 9 - Apreciação do trabalho da Agência no *policy advocacy*

Entrevistado	Observações
E1	<p>- A Apex não tem nenhum tipo de interferência em políticas públicas.</p> <p>- “No dia a dia, o papel do Presidente da Apex e do Ministro à frente do órgão supervisor faz muita diferença em como a Agência é vista pelos demais atores”. Uma figura com experiência internacional – especialmente em países com os quais o Brasil possui parceria comercial – ou um empresário, vindo do mercado, propiciam credibilidade e legitimidade de fala que podem abrir portas para a Agência ser ouvida.</p>
E2	<p>- Embora possa ajudar na formulação e no desenho das políticas, os esforços de <i>advocacy</i> ocorriam sem apoio dos Ministérios, ou até mesmo, à sua revelia.</p> <p>- Além de agir junto aos Ministérios, individualmente, para exercer a defesa de interesses, a Agência dispõe dos seguintes canais: o Coninv, “onde a instituição deveria ser pelo menos ouvida de maneira institucional, com espaço para apresentar proposições e receber algum feedback”, e o <i>Ombudsman</i>.</p> <p>- “A Apex poderia atuar muito mais no <i>advocacy</i> e há espaço para isso, mas falta um desenho institucional bem definido que facilite esse trabalho.”</p>
E3	<p>- As mesas de discussão sobre políticas de investimento têm disposição em ouvir a Apex porque ela mantém relação direta com os investidores, podendo, assim, traduzir suas dificuldades e demandas ao governo.</p> <p>- Embora a instituição não tenha poder de voto no Coninv, a existência desse comitê, “com uma pauta robusta e atuando de forma integrada como fomentador das políticas de investimentos, é um grande benefício para o Brasil.”</p>
E4	<p>- A Apex não faz <i>policy advocacy</i> de maneira estruturada e sua capacidade de influenciar políticas públicas de atração de investimentos é muito baixa.</p> <p>- Em alguma medida, o Coninv estabeleceu essa agenda de coordenação e importância de se definir uma estratégia. “Eu diria que o Comitê fortaleceu a Apex como instituição, porque deixou clara a capacidade da Agência de execução e operacionalização do investimento, por ser uma instituição ágil, que conta com uma área de inteligência, que tem expertise (...). Mas o Presidente Jaguaribe teve um papel muito importante nisso, pela sua enorme capacidade de influenciar opiniões e participar ativamente das discussões”.</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Com exceção de E2, os demais entrevistados foram categóricos ao afirmar que, além de a capacidade de *advocacy* da Apex ser extremamente baixa, tampouco a instituição possui condições de acompanhar o endereçamento dos subsídios de sua autoria que são levados às

mesas dos formuladores de políticas e tomadores de decisão – o que confirmou a impressão derivada da análise documental.

A Agência não tem como acompanhar o que as mesas de discussão fazem com as suas sugestões ou estudos (...). Em todos esses anos de Apex [11 anos], eu nunca vi um encaminhamento sequer, como país, para trazer solução e resolver um problema. (Entrevistado 1)

Sobre *policy advocacy*, encaminhamos as sugestões e os pleitos, mas não temos muito como garantir que as demandas dos investidores sejam de fato refletidas nas políticas públicas. (Entrevistado 3)

Mais uma vez, enfatizou-se que falta um planejamento nacional que otimize o trabalho de defesa de interesses:

Eu diria que falta um foco estratégico vindo de cima (...) O governo como um todo deveria se unir para estabelecer as áreas estratégicas, mas eu não vejo esse movimento nem no Coninv (...) a área de inteligência da Apex é muito boa, mas é preciso fazer uma proposição de valor para o Brasil. (Entrevistado 4)

Nos termos do Decreto nº 4.584/2003, a missão da Apex é, em cooperação com o Poder Público, e em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, executar ações para a promoção de investimentos. Isto mostra que seu mandato é claro, como preconiza a UNCTAD (2008). A fala dos entrevistados, no entanto, demonstra a ausência de uma política para atração de investimentos no Brasil.

Não obstante o Coninv ser um foro destinado à discussão e elaboração de propostas atinentes a políticas de investimento, bem como de alternativas regulatórias que melhorem o ambiente de negócios do país, o contexto para o desempenho da função de defesa de interesses por parte da Apex permanece árduo. Há de se reconhecer, todavia, que a criação do referido Comitê (em 2017) e a existência da própria Camex (cuja Secretaria-Executiva comporta o OID – instituído em 2016, com o propósito de assistir a investidores estrangeiros e propor medidas que aperfeiçoem o clima de negócios do país) seguem tanto a orientação da UNCTAD (2008, 2016) – no sentido de que haja um conselho pluriministerial para minorar o custo do *advocacy* e se estabeleça uma “janela única” de entrada no governo para responder aos questionamentos relacionados às políticas de investimento – quanto a recomendação de que exista uma estrutura institucional para atrair IED, com a participação de representantes de alto nível de todo o governo (LOEWENDAHL, 2018).

Sabe-se que o Coninv e o OID são estruturas bastante recentes. Ainda assim, em dezembro de 2019, consultou-se formalmente a Camex⁴¹ com a finalidade de verificar: i) se, porventura, o OID já havia proposto ao Coninv alguma medida de promoção e facilitação de investimentos ou recomendado algum aperfeiçoamento na legislação e em procedimentos administrativos adotados pela Administração Pública; e ii) se a Apex, como integrante da Rede de Pontos Focais do OID, e com base em sua atuação junto a empresas e investidores, já havia sugerido alguma medida voltada a facilitar os investimentos diretos no país. Em resposta, a referida Câmara informou que, por se tratar de um mecanismo muito novo, o *Ombudsman* ainda não tinha recebido demandas que levassem à elaboração de propostas suficientemente consistentes para serem objeto de discussão no Coninv.

Vale registrar que dois dos quatro entrevistados relacionaram a capacidade de *advocacy* da Agência à figura de seu Presidente:

Eu diria que melhorar a capacidade da Apex de influenciar políticas públicas tem a ver com a escolha do líder da instituição – uma pessoa que tenha trânsito com o “Número 1” do Executivo, que consiga sentar com os ministros, que tenha respeitabilidade junto ao setor privado e conhecimento de mundo amplo, que saiba se posicionar, participar dos principais fóruns...É muito o Presidente. Ele precisa ser atuante e respeitado. (Entrevistado 1)

O CPF de quem está à frente da Agência conta. A reputação da Apex anda em consonância com a autoridade que a representa. (Entrevistado 4)

Nesse sentido, convém lembrar que as API's nas quais os Conselhos de Administração possuem a atribuição de nomear o Presidente da instituição estão menos sujeitas aos ciclos políticos, sendo, portanto, capazes de desempenhar suas funções de maneira mais autônoma e continuada (VOLPE MARTINCUS; SZTAJEROWSKA, 2019). Essa situação é distinta da que se verifica no Brasil, onde o chefe da Agência é designado pelo Presidente da República – como visto na seção 3.1, não pelo Conselho Deliberativo.

A autonomia supramencionada, especialmente no caso de agências “quase governamentais”, como a Apex, é fundamental para que essas instituições cumpram seu propósito, visto que operam em um ambiente altamente competitivo e, por isso, precisam ter credibilidade junto ao setor privado para que funcionem como “ponte” entre o mercado e o governo (WELLS; WINT, 2000; LOEWENDAHL, 2001).

⁴¹ Por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC) do Ministério da Economia.

A Apex foi capacitada tecnicamente pelo Banco Mundial, conta com uma Gerência de Investimentos, uma Gerência de Estratégia de Mercado e elabora estudos de inteligência comercial que podem “subsidiar os responsáveis pela mudança das políticas públicas que afetam o ambiente de negócios” (APEX, 2016c, p.7). Entretanto, de acordo com o que se depreendeu das entrevistas, a organização depende das habilidades de seu titular para exercer a defesa de interesses, ser ouvida nas mesas de discussão das quais participa e, efetivamente, influenciar os tomadores de decisão. Dessa maneira, entende-se que uma escolha política para a Presidência da Apex eventualmente não respeitada pelo setor privado e que não disponha de aptidão para se posicionar junto a outros órgãos públicos pode prejudicar o desempenho do *policy advocacy* pela Agência.

Quando perguntados sobre sua opinião acerca da mudança de supervisão do MDIC para o MRE, metade dos entrevistados (E1 e E2) responderam peremptoriamente que essa alteração foi neutra e não trouxe repercussões institucionais. Admitindo que qualquer supervisão tem seus “prós e contras”, E3 entende que o principal benefício dessa modificação foi o contato com a rede de embaixadas no exterior, pois isso aproximou a Apex de investidores e compradores nos seus respectivos mercados. E4, no entanto, foi enfático ao afirmar que essa troca de órgão supervisor melhorou muito a maneira pela qual a Agência era vista:

O MDIC tratava a Apex como “caixa”: já que o Ministério não tinha dinheiro, era a Agência que financiava muitos dos programas voltados à indústria. O MRE, por sua vez, deu uma visibilidade institucional significativa à Apex e a tornou capaz de atuar além da indústria – em agro, em serviços (...) A integração com os postos do MRE no exterior foi funcional, sinérgica e benéfica à Agência, que se viu com mais capacidade de atuação. Então, eu diria que foi fundamental a ida da Apex para o Itamaraty. (Entrevistado 4)

A melhoria dos indicadores relacionados à facilitação de investimentos (NPIF e NAIQ) também reflete que esse alinhamento propositivo e operacional com o MRE aumentou a capacidade da Agência de atender investidores estrangeiros, viabilizar projetos de investimentos e captar IED para o Brasil.

Finalmente, indagados sobre em qual das quatro principais funções previstas para as API's (Quadro 2) a Apex mais se destacava positivamente e em qual necessitava melhorar, todos os entrevistados elencaram a facilitação de investimentos (em especial, a qualidade do atendimento) como um ponto forte da Agência; e a defesa de interesses, como uma fragilidade.

Refletindo-se, então, sobre a hipótese de que a Apex atua de maneira eficaz na facilitação de investimentos, mas seu desempenho no *policy advocacy* é limitado pela complexidade de coordenação dos atores que trabalham na promoção de investimentos – conclui-se que, a despeito das adversidades de articulação com outros órgãos participantes da agenda de investimentos e da ausência de uma estratégia nacional clara para atração de IED, a Agência apresentou resultados positivos como facilitadora de investimentos durante o período analisado. Na defesa de interesses, contudo, essas mesmas adversidades – cuja solução vai muito além das competências atribuídas à Agência – praticamente inviabilizaram que o esforço envidado em suas ações de *policy advocacy* (como elaboração de estudos, realização de pesquisas com investidores e até mesmo o *feedback* formal e informal dado ao governo) convergisse no aperfeiçoamento do clima de negócios do país.

Com base nas entrevistas e no exame dos relatórios, crê-se que o contexto em que a Apex realiza a facilitação de investimentos e o *policy advocacy* pode ser aperfeiçoado. O primeiro passo seria a definição de uma política de desenvolvimento que esclareça as prioridades de investimento para o Brasil. Constata-se, além disso, a necessidade de melhorar a coordenação entre os órgãos que atuam na atração de IED, o que poderia ocorrer via Camex, da qual participam o MRE e diversas outras Pastas envolvidas na promoção de investimentos. Tal articulação, cuja relevância é tão destacada pela Agência em seus relatórios, delimitaria os diferentes espaços de atuação na facilitação de investimentos, evitando uma desnecessária sobreposição de tarefas e proporcionando maior eficiência à máquina pública.

Por fim, presume-se que a designação de um titular para a Agência com capacidade técnica, respeito do setor privado e habilidades para transmitir o posicionamento da instituição aos formuladores de políticas e tomadores de decisão pode lhe munir de melhores condições para exercer a defesa de interesses de forma mais autônoma, efetiva e menos suscetível aos ciclos políticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IED constitui recursos provenientes do exterior que podem ser aplicados na criação de novas empresas ou na aquisição de negócios já existentes. São vários os potenciais benefícios decorrentes do investimento estrangeiro na economia receptora, dentre os quais: geração de emprego e renda, aperfeiçoamento e qualificação da mão de obra nacional, transferência de conhecimento e tecnologia, contato com novas práticas de gestão, bem como incremento da produtividade e competitividade das companhias locais.

Em virtude desses possíveis efeitos positivos – que só se verificarão onde houver capacidade de absorção apropriada para viabilizar a apreensão do novo conhecimento e a sua adaptação à realidade do lugar (LALL; NARULA, 2004) –, a maioria dos países destina um espaço na agenda do governo para tratar de políticas públicas relacionadas à promoção de IED. Uma das medidas frequentemente adotadas é a criação de Agências de Promoção de Investimentos, que, embora não sejam as únicas instituições responsáveis pela pauta de investimentos de um país, são geralmente concebidas para centralizar ou coordenar as atividades relacionadas à atração de IED.

Praticamente todos os países do mundo possuem uma API nacional (WAIPA, 2019), cujas principais funções são: promoção de imagem, facilitação e geração de investimentos, assim como o *policy advocacy* – que tem por objetivo melhorar o ambiente de negócios e, dessa forma, maximizar os benefícios derivados do IED.

No Brasil, a nível nacional, esse trabalho é desempenhado pela Apex, a que compete executar, em cooperação com o Poder Público (ao qual está vinculada por intermédio de um Contrato de Gestão), políticas de promoção de investimentos e exportações, em conformidade com as políticas de desenvolvimento, com vistas a estimular o comércio exterior, os investimentos e a competitividade internacional do país (BRASIL, 2003).

Um dos aspectos considerados pelas empresas multinacionais na decisão quanto à destinação de seus recursos é a gama de vantagens que determinado local apresenta em termos de perspectivas de crescimento, tamanho do mercado consumidor, infraestrutura, disponibilidade de recursos (tanto naturais quanto humanos) e qualidade do ambiente institucional. Embora, desde 2010, o país figure entre os principais destinos de IED do mundo, o ambiente de negócios brasileiro é muito mal avaliado internacionalmente. Seria de esperar que, em um contexto como esse, a prestação de serviços ao investidor e a proposição de medidas

para aperfeiçoar o clima de investimentos no Brasil – atribuições explícitas no mandato da Apex –, fossem ainda mais valorizadas. Recentemente, contudo, questionou-se a necessidade de existência dessa Agência.

A fim de explanar as atribuições da Apex como API do Brasil, bem como examinar de que maneira ela realizou o trabalho de facilitação de investimentos e *policy advocacy* no período de 2008 a 2018, esta dissertação analisou como tais atividades foram formalmente priorizadas e reportadas pela Agência.

Constatou-se, primeiramente, que a Apex se classifica como uma API “quase governamental”: vincula-se a um Ministério (MRE) por intermédio de um CG que estipula metas, objetivos e prioridades; dispõe de um Conselho Deliberativo composto por representantes tanto do setor privado quando do setor público; e possui autonomia administrativa e operacional. Essas características tendem a proporcionar às API’s maior eficácia no exercício das atividades que lhe cabem (WELLS; WINT, 2000).

Devido ao fato de participar, ainda que como assessora, dos trabalhos da Câmara de Comércio Exterior – responsável pela formulação, implementação e coordenação de políticas de investimento –, incluindo o Comitê Nacional de Investimentos e o *Ombudsman* de Investimentos Diretos (estruturas mais recentes), a Apex se reporta a níveis governamentais hierarquicamente altos, o que, em teoria, lhe conferiria maior eficiência na promoção de IED, principalmente na função de *policy advocacy* – tendo em vista o contato e a proximidade com os tomadores de decisão e formuladores de políticas (MORISSET, 2003).

A observação sistemática dos Relatórios de Gestão da Agência demonstrou que, desde 2009, a instituição assente a relevância da facilitação de investimentos, cujos resultados passaram a ser reportados, descritivamente, a partir de 2010, e, desde 2016, por meio de indicadores próprios, estabelecidos no CG firmado com a União. O *advocacy*, por seu turno, começou a ser abordado pela Gerência de Facilitação para Negócios Internacionais e, posteriormente, pela Gerência de Estratégia de Mercado da Diretoria de Negócios, que responde pelas atividades finalísticas da Apex.

Apesar de a análise documental apontar algumas medidas de defesa de interesses envidadas pela Agência (como o mapeamento de gargalos do ambiente de negócios brasileiro, a elaboração de estudos, a participação em reuniões com autoridades governamentais e até mesmo uma pesquisa de opinião conduzida com investidores estrangeiros), não restava claro

que esse esforço havia se refletido em mudança e aprimoramento das políticas de investimento. Reiteradamente, ao longo dos anos, a Agência formalizou a relevância de que o trabalho com outros órgãos do governo atuantes na promoção de investimentos se realizasse de forma articulada – ainda que não coubesse a ela essa articulação.

Elaborou-se, pois, a hipótese de que a Apex é eficaz na função de facilitação de investimentos, mas que, devido à diversidade de atores envolvidos nas mesas de formulação de políticas de investimento e à complexidade de coordenação e alcance de consenso dessas partes, é dificultoso aferir resultados diretos de sua capacidade de *advocacy* na melhoria do ambiente de negócios do país.

As entrevistas semiestruturadas conduzidas com indivíduos que exerceram o encargo de Gerentes de Investimentos ou Diretores de Negócios entre 2008-2018 foi de suma importância, pois revelaram nuances e percepções que não poderiam ser obtidas da análise documental. De acordo com os entrevistados, a Apex sempre envolve outros órgãos na tarefa de facilitação de investimentos (provendo informações sobre fornecedores e clientes locais, agendando reuniões, organizando visitas ou fornecendo assistência em procedimentos administrativos).

Não obstante os elogios direcionados ao atendimento prestado pela Apex, enfatizou-se que ela não cumpre a função de “balcão único”, nem sempre é envolvida pelas Pastas setoriais que também lidam com investidores estrangeiros e carece de um plano estratégico que estabeleça a devida articulação e alinhamento entre os órgãos que agem na promoção de IED. Pode-se inferir, dessa maneira, que os resultados positivos reportados na facilitação de investimentos – em termos de quantidade de atendimentos, projetos facilitados e montante de IED atraído – são realmente louváveis, uma vez que o contexto no qual a Agência executa essa tarefa é deveras desfavorável.

Tal conjuntura acaba impedindo que o afinco da Apex na defesa de interesses realmente influencie, por meio de sugestões e propostas de aperfeiçoamento ao clima de negócios brasileiro, os tomadores de decisão na (re)formulação de políticas de investimento para o país. Ademais, metade das entrevistas indicaram que o Presidente da Agência cumpre um papel fundamental no *advocacy*: é a sua capacidade de interlocução com as autoridades que compõem as mesas de discussão de políticas, assim como a sua credibilidade junto ao setor privado que proveem à instituição maiores chances de ser ouvida.

Posto que, para ser efetiva, a API precisa estar inserida em uma estrutura institucional para atração de IED, na qual se verifiquem não apenas um alto nível de comprometimento por parte do governo, como também uma clara definição quanto ao papel de cada um dos órgãos nela envolvidos (LOEWENDAHL, 2018), há de se reconhecer o potencial que o Coninv e o OID possuem no endereçamento dessa questão. Ambas as estruturas estão previstas na Camex e, por determinação normativa, devem contar com o apoio da Apex para executar a facilitação de investimentos e o *policy advocacy*.

Por terem sido recentemente criados, ainda não há evidências de que o Coninv ou o OID da Camex proverão aos vários órgãos que atuam na promoção de investimentos o norte estratégico que viabilize seu trabalho coordenado em busca do objetivo que lhes é comum: atrair IED que beneficie o Brasil e as empresas locais. Emerge, pois, a sugestão de que estudos futuros avaliem as eventuais mudanças (positivas, espera-se) reportadas pela Agência no desempenho das atividades de facilitação de investimentos e *policy advocacy* que sejam diretamente derivadas do funcionamento desses dois instrumentos.

De qualquer forma, não parece razoável demandar da Apex o cumprimento de tarefas que não podem ser praticadas se a instituição não dispuser de condições mínimas para tanto – mesmo porque não é sua função deliberar sobre a política de investimentos, mas cooperar com o governo, adjutorar os tomadores de decisão e executar as ações de investimentos por eles definidas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento.

É bastante limitada a produção acadêmica no Brasil sobre Agências de Promoção de Investimentos e sobre a própria Apex, razão pela qual se entende que a principal contribuição desta dissertação é abrir portas para um saudável e construtivo debate sobre os entraves e *gaps* institucionais do governo no que se refere às políticas de investimento, assim como as eventuais alternativas que vislumbrem fazer com que o trabalho envidado pela Apex convirja em resultados mais efetivos.

Como visto, a forma pela qual a API está organizada em cada país é individual e específica: depende da prioridade que se atribui à promoção de investimentos e dos objetivos políticos que se pretende alcançar (OCDE, 2018). Cabe, portanto, ao Brasil definir os seus, comunicá-los de forma inequívoca aos múltiplos órgãos e instituições (públicas e privadas) que se esforçam na atração de IED, assim como delinear uma estrutura institucional que permita a esses diferentes atores trabalharem de forma sinérgica e coordenada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO E INVESTIMENTOS (APEX). **1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão**. Contrato de Gestão que entre si celebram a União, por intermédio o Ministério das Relações exteriores, e a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos - Apex-Brasil. Brasília: APEX, 2018. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. **Nota de Esclarecimento à Opinião Pública**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/nota-de-esclarecimento-a-opiniao-publica/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. **Plano de Ação Apex-Brasil 2016**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 26 nov. 2019

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 26 nov. 2019

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

_____. **Plano Estratégico 2016 – 2019. Objetivos Estratégicos e Metas**. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

_____. **Plano de Ação Apex-Brasil 2017**. Brasília, 2016c. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

_____. **Relatório Global de Avaliação 2016-2019**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

ALÉM, A.C.; MADEIRA, R. **Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras**. In: ALÉM, A.C.; GIAMBIAGI, F (Org). O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2010. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1083/1/BNDES%20em%20um%20Brasil%20em%20transi%C3%A7%C3%A3o-final_P.pdf >. Acesso em: 20 mai. 2019.

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

AMAL, M., TOMIO, B.T., R. RABOCH, H. **Determinants of Foreign Direct Investment in Latin America**. GCG: Journal of Globalization, Competitiveness and Governability, 4(3): 116-33, 2010.

ANDRADE, E.C. **Externalidade**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AYYAGARI, M.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; MAKSIMOVIC, V. **How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment**. Policy Research Working Paper 3820. World Bank, Washington, D.C., 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de Investimento Direto no País**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/RelatorioIDP2016.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de Investimento Direto no País**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2018/RID_2019.pdf >. Acesso em: 10 jun. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2019 – Training for Reform**. Washington, D.C, 2019. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf >. Acesso em: 23 fev. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2020 – Comparing Business Regulation in 190 Economies**. Washington, D.C, 2020. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf> >. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.398, de 21 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a criação no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, da Agência de Promoção de Exportações - Apex. Revogado pelo Decreto nº 4.584, de 5.2.2003.

_____. **Decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003.** Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm>. Acesso em: 9 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 8.788, de 21 de junho de 2016 (a).** Altera o Decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003, que institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8788.htm#art1>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 8.863, de 28 de setembro de 2016 (b).** Dispõe sobre a criação, a estrutura e as atribuições do Ombudsman de Investimentos Diretos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8863.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019.** Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10044.htm>. Acesso em: 9 jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

_____. **Medida Provisória nº 106, de 22 de janeiro de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

CAMPOS, A.C; CASTRO, P. G. **Discussão Sobre o Comportamento do Investimento Estrangeiro Direto Diante de Crises Financeiras.** São Paulo. Revista Pesquisa e Debate, v. 29, n. 1(53), 2018.

CASS, F. **Attracting FDI to transition countries: the use of incentives and promotion agencies.** Transnational Corporations, 16(2), 77–122, 2007.

CHANG, H. J. **Chutando a escada – A Estratégia de Desenvolvimento em perspectiva histórica.** Editora Unesp, São Paulo, 2004.

CIMOLI, M.; DOSI, G. **Industrial Policies in Learning Economies.** In: NOMAN, A.; STIGLITZ, J. E. (Org.), Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy, New York, NY, Columbia University Press., p. 23-64, 2017.

COELHO, D. B.; ROCHA, C. P. **Estratégia e gestão em agências de promoção das exportações e investimentos: o caso UK Trade & Investment no Brasil.** Globalization, Competitiveness & Governability, v. 7, n. 2, p. 68-84, 2013.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa – escolhendo entre cinco abordagens.** 3ª Ed. Editora Penso. Porto Alegre. 2014.

DE NEGRI, J. A.; ACIOLY, L. **Novas evidências sobre os determinantes do investimento externo na indústria de transformação brasileira e nos setores prioritários da política industrial**. Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1019).

DRESSLER, A. **Investment Facilitation: A Practical Perspective**. E15 Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2018.

DUNNING, J. H. **Explaining international production**. Londres: Unwin Hyman, 1988.

DUNNING, J.H. **The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE Activity**. *International Business Review*, 9, 163-190, 2000.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Balance of payments and international investment position manual**. Washington, D.C, 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

GREGORY, D.; OLIVEIRA, M. F. B. A. **O desenvolvimento de Ambiente Favorável no Brasil para a Atração de Investimento Estrangeiro Direto**. CEBRI, Working Paper. Rio de Janeiro, 2005.

HAYAKAWA, K; LEE, H.H.; PARK, D. **Investment promotion agencies: do they work?** Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO), 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Brasil desperdiça investimento estrangeiro e deixa de se desenvolver**. IEDI na Imprensa, 2018.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC). **Trade Promotion Organizations and Investment Promotion Agencies: are they merging?** Geneva: ITC, 2014. Disponível em: <http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Redesign/Audience/IPA_TPO_merging%20FINAL%20without%20annexes.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2019.

LALL, S.; NARULA, R.. **FDI and its role in economic development: do we need a new agenda?** *European Journal of Development Research*, 16(3): 447–464, 2004.

LOEWENDAHL, H. **Innovations in Foreign Direct Investment Attraction**. Inter-American Development Bank (IDB). Technical Note 1572, 2018.

LOEWENDAHL, H. **A framework for FDI promotion**. *Transnational Corporations*, 10:1–42, 2001.

MANZINI, E.J. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. In: Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. Anais... Bauru: USC, 2004.

MEYER, K. E. **What is strategic asset seeking FDI?** *Multinational Business Review*, 23 (1): 57–66, 2015.

MINAYO, M. C. **Pesquisa social: teoria e método**. Ciência, Técnica. 2002.

MORISSET, J. **Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment? A small analytical model applied to 58 countries.** Policy Research Working Paper 3028. FIAS, World Bank. Washington, DC. 2003.

MORISSET, J; ANDREWS-JOHNSON, K. **The effectiveness of promotion agencies in attracting foreign direct investment.** FIAS Occasional Paper n. 16, 2004.

MUDAMBI, R.; NAVARRA, P.. **Institutions and international business: A theoretical overview.** International Business Review, 11(1):35–55, 2002.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Foreign direct investment in developing countries: determinants and impacts.** OECD Global Forum on International Investment - New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the XXI Century, Mexico City, Nov. 26–27, 2001.

_____. **Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries.** Paris: OECD Publishing, 2018.

_____. **Policy Framework for Investment** - 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, 2015.

ORTEGA, C.; GRIFFIN, C. **Investment Promotion essentials: What sets the world's best investment facilitators apart from the rest?** In: World Bank, Investment Climate in Practice 6, 2009.

PIRES, R.; LOPEZ, F. G.; SILVA, F. S. E. **Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas.** In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. 1ed. Brasília: IPEA, 2010.

RIBEIRO, M. S. **Investimento estrangeiro direto e remessas de lucros e dividendos no Brasil: estratégia microeconômica e determinantes macroeconômicos (2001-2004).** Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SANTOS, L.A. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil.** Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada.** Texto para Discussão (Ipea. Brasília), v. TD-2094, p. 7-48, 2015. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25357>.

Acesso em: 30 mai. 2020.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de la investigación.** México: McGraw-Hill, 1991.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**, New York: W.W. Norton & Company, 2000.

UNCTAD. **Global Investment Trend Monitor, No. 33**. New York and Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <[https://unctad.org/en/pages/publications/Global-Investment-Trends-Monitor-\(Series\).aspx](https://unctad.org/en/pages/publications/Global-Investment-Trends-Monitor-(Series).aspx)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

UNCTAD. **Global Action Menu for Investment Facilitation**. New York and Geneva: United Nations, 2016. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/uploaded-files/document/Action%20Menu%202023-05-2017_7pm_web.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2020.

_____. **Investment and Promotion Agencies as Policies Advocates**. Investment Advisory Series. A, 2. New York and Geneva: United Nations, 2008.

_____. **Promoting investment and trade: practices and issues**. New York and Geneva: United Nations, 2009.

_____. **World Investment Report 2018 - Investment and New Industrial Policies**. New York and Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2130>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. **World Investment Report 2019 - Special Economic Zones**. New York and Geneva: United Nations, 2019. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

VENTURA, M. M. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista SOCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386. Setembro/Outubro, 2007.

VOLPE MARTINCUS, C.; SZTAJEROWSKA, M. **How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries**. IDB, Washington, DC, 2019.

WAIPA. **Overview of Investment Promotion: Report of the findings from the WAIPA Annual Survey of 2018**. Geneva, 2019. Disponível em: <<https://waipa.org/waipa-content/uploads/Overview-of-Investment-Promotion-2019.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

WANJIRU, R; PRIME, K.S. **Institutions, Economic Growth and International Competitiveness: A Regional Study**. In: CASTELLANI, D. et al. (Org.). Contemporary Issues in International Business. Institutions, Strategy and Performance. 99-124, 2018.

WELLS, L; WINT, A. **Marketing a country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment**. Revised Edition. FIAS Occasional Paper, n.13, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: 2ª Edição. Bookman, 2001.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Estruturação da área de investimentos da Apex

1. Você apontaria algum marco (histórico ou institucional) que colaborou para a criação da área de investimentos na Agência?
2. Na sua opinião, houve dificuldades na estruturação organizacional da Apex para que, além de promoção comercial, pudesse atuar na atração de IED?
3. No Relatório de Gestão de 2013, percebe-se que a Gerência de Investimentos deixou de ser vinculada à Presidência da Apex e passou a fazer parte da Diretoria de Negócios. Hoje, como você interpretaria essa reestruturação?

Facilitação de investimentos e *policy advocacy*

4. Em sua percepção, como a Apex é vista pelos demais atores governamentais no que diz respeito à atração de IED? Você diria que ela efetivamente exerce o papel de ponto focal operacional (“balcão único” de atendimento/ *one-stop shop*)?
5. Em geral, a Apex recorre a outros órgãos de governo para realizar atividades relacionadas à facilitação de investimentos? Em caso afirmativo, você diria que esses órgãos são receptivos às demandas da Agência? Você acredita que o papel da Apex é bem delimitado ou há algum tipo de sobreamento/duplicação de tarefas por parte de outros órgãos?
6. No seu entendimento, qual é o grau de influência da Agência nas mesas de discussão sobre políticas de investimentos das quais participa? A instituição possui meios para acompanhar as providências tomadas pelos formuladores de políticas com relação às suas sugestões de melhoria no ambiente de negócios? Se sim, quais?
7. Na sua opinião, quais são os principais desafios no desempenho das funções de facilitação de investimentos e *policy advocacy*? Como você aferiria a atuação da Agência em cada uma dessas funções?
8. Como você descreveria a relação da Apex com seu órgão supervisor? No seu entendimento, a mudança de supervisão do MDIC para o MRE foi institucionalmente benéfica ou prejudicial à Agência? Por quê?
9. Como você descreveria a atuação e importância da Apex no âmbito do Comitê Nacional de Investimentos (Coninv) e da própria Câmara de Comércio Exterior? Você entende que a criação do Coninv robusteceu ou enfraqueceu o papel da Agência? Por quê?
10. Segundo a literatura, as quatro principais funções das Agências de Promoção de Investimentos são: criação de imagem, geração de investimentos, facilitação de investimentos e *policy advocacy*. Na sua percepção, o diferencial da Apex está em qual (quais) função (funções)?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Senhor(a) foi convidado a participar de uma pesquisa acadêmica, no âmbito do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que tem por objetivo analisar a atuação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) nas funções de facilitação de investimentos e *policy advocacy* no período de 2008 a 2018.

A sua contribuição para essa pesquisa se dará por meio de uma entrevista semiestruturada, que, caso autorize, será gravada. As informações fornecidas serão tratadas conforme metodologias e protocolos adotados pela comunidade científica, assegurados, a seu critério, sigilo e não-identificação nominal em relatórios e artigos que venham a ter divulgação pública.

Este termo lhe garante:

- a. Solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre a pesquisa;
- b. Ampla possibilidade de se negar a responder quaisquer questões ou a dar informações que julgue prejudiciais à sua integridade (física, moral, profissional ou social);
- c. Desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, _____ (nome), declaro ciência das informações constantes neste TCLE e concordância em ser entrevistado(a).

(Assinatura)

Brasília, ____ de maio de 2020.

ANEXO A - INDICADORES DEFINIDOS NO PRIMEIRO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A APEX E A UNIÃO⁴²

1. Participação da Apex nas exportações brasileiras: mede a participação do valor das exportações de mercadorias das empresas apoiadas pela Apex nas exportações brasileiras totais entre janeiro e dezembro.

2. Economicidade da Apex: relação benefício/custo da atuação da Agência. Obtido por meio da relação entre o acréscimo do valor das exportações das empresas apoiadas pela Agência em um determinado período de tempo (benefício) em relação aos valores gastos (custo) pela Apex nos projetos de promoção de exportações.

3. Alavancagem de recursos de terceiros: mede a evolução do ingresso de recursos de parceiros no financiamento dos projetos da Agência. Obtido pela relação entre os recursos aportados por terceiros em projetos de promoção de exportações e os recursos aportados pela Apex nos mesmos projetos.

4. Eficácia da Apex: grau de realização dos resultados almejados pelo somatório dos projetos de promoção de exportações.

5. Valor das exportações das empresas apoiadas: acompanha a evolução das exportações efetuadas pelas empresas apoiadas pela Apex em seus projetos setoriais de promoção de exportações.

6. Setores/segmentos atendidos: mede o número de setores ou segmentos da economia apoiados pela Agência com projetos em execução entre janeiro e dezembro. Para cálculo deste indicador, considera-se a denominação de setor utilizada pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do MDIC.

7. Eventos realizados: mede o número de eventos de promoção comercial realizadas no exterior e no Brasil, custeados com recursos orçamentários e realizados pela Apex de forma direta ou por parceiros.

8. Prazo médio de análise e aprovação de projetos: mede o tempo médio despendido entre a data de apresentação da proposta de projeto à Apex e a data do primeiro desembolso, caso o projeto tenha sido aprovado.

⁴² Apex (2009), disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>.

9. Satisfação de clientes internos: mede o grau de satisfação dos clientes internos com os produtos e serviços ofertados por seus pares, refletindo o clima organizacional da Agência.

10. Execução orçamentária: mede o grau de execução dos recursos orçamentários planejados para a Agência. Corresponde à razão entre o valor total da despesa realizada da Apex entre janeiro e dezembro pelo valor total da receita prevista derivada da arrecadação para o mesmo período.

11. Grau de realização da receita: valor total da receita arrecadada no período pelo valor total da receita prevista para o mesmo período.

12. Grau de execução da despesa: razão entre o valor total da despesa executada pela Apex no período pelo valor total da despesa fixada no orçamento para o período.

ANEXO B - INDICADORES DEFINIDOS NO PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO PRIMEIRO CONTRATO DE GESTÃO⁴³

1. Índice de variação líquida das exportações apoiadas pela Apex: variação real das exportações industriais das empresas apoiadas pela Agência. Refere-se a uma análise entre dois períodos iguais – período (t) e o mesmo período no ano anterior (t-1) – considerando a variação nominal do montante das receitas de exportação das empresas selecionadas em produtos industriais, bem como os efeitos da variação do câmbio.

2. Valor exportado em 12 meses: visa acompanhar a evolução das exportações das empresas participantes nos projetos da Apex, nos produtos apoiados pela Agência.

3. Índice da variação do número de empresas apoiadas: tem por objetivo permitir o acompanhamento da ampliação da base de empresas envolvidas e beneficiadas com os projetos da Agência. Considera-se como apoiada a empresa que participa dos projetos de promoção de exportações e investimentos da Apex, considerando o período acumulado do início do ano até o mês de apuração.

4. Participação no número de empresas exportadoras brasileiras: refere-se à participação das empresas exportadoras apoiadas pela Apex no número total de empresas exportadoras brasileiras, considerando o período acumulado do início do ano até o mês de apuração.

5. Número de eventos realizados por receita disponível (em milhões de reais): refere-se ao resultado da utilização da receita disponível para realização de eventos pela Apex, tanto de forma direta (ainda que por contratação de terceiros) quanto por parceiros, para os tipos compreendidos abaixo:

- Promoção comercial;
- Promoção de investimento;
- Articulação internacional; e
- Capacitação.

6. Incremento das exportações em relação ao valor investido em promoção comercial: refere-se ao acréscimo (em valor absoluto) do valor das exportações (US\$ - *Free On Board/FOB*) em produtos apoiados pelas empresas participantes de projetos da Apex em

⁴³ Apex (2012), disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>.

um determinado período de tempo (benefício) em relação aos valores despendidos (custo) pela Agência neste atendimento. O objetivo desse indicador é representar a relação de eficiência no uso dos recursos financeiros.

7. Satisfação das empresas atendidas: identifica o grau de satisfação das empresas na utilização dos serviços ofertados pela Apex no período de análise. Tem por objetivo permitir o constante refinamento da estratégia da Agência para se adequar e superar as expectativas de seus principais clientes, nos setores público e privado.

8. Taxa de execução financeira: refere-se ao grau de execução dos recursos financeiros geridos pela Agência. Tem por finalidade aferir o quanto da receita disponível está sendo aplicado na forma de despesa realizada. A receita disponível corresponde a todas as receitas financeiras e correntes disponíveis em caixa considerando o período acumulado do início do ano até o mês de apuração, incluindo o saldo final do exercício anterior. A despesa realizada corresponde a todos os lançamentos efetivamente pagos considerando o período acumulado do início do ano até o mês de apuração.

9. Taxa de custeio administrativo: relação entre as despesas efetuadas no período com custeio administrativo e o total das receitas disponíveis no período. Visa permitir o acompanhamento da performance da Agência, em especial, a priorização das atividades fins e o correto dimensionamento das ações-meio.

ANEXO C - INDICADORES DEFINIDOS NO TERCEIRO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE A APEX E A UNIÃO⁴⁴

1. Índice de Aceleração das Exportações (IAE): propõe-se a medir a aceleração do crescimento das exportações das empresas apoiadas por ações de promoção comercial da Agência, em comparação ao desempenho das demais empresas brasileiras que não tiveram apoio da Apex. O objetivo do indicador é sinalizar o resultado finalístico da Agência na promoção de exportações de suas empresas apoiadas para os mercados prioritários.

2. Número de Empresas Apoiadas pela Apex (NEA): refere-se à quantidade de empresas brasileiras que participam das ações de promoção de exportações, de acesso a mercados, de atração de investimentos estrangeiros diretos, de qualificação e de sensibilização promovidas pela Agência. O objetivo do indicador é permitir o acompanhamento do número de atendimentos das empresas participantes nos projetos e ações da Apex.

3. Participação no Número de Empresas Exportadoras Brasileiras (PNEE): refere-se à participação das empresas exportadoras apoiadas pela Apex em relação ao número total de empresas exportadoras brasileiras.

4. Número de Empresas Qualificadas (NEQ): O indicador refere-se à quantidade de empresas qualificadas pela Apex nas diversas soluções de qualificação da Agência (capacitações, consultorias e assessorias nas modalidades presencial e à distância), com o objetivo de incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora nas empresas, preparando-as para os desafios do mercado internacional nas linhas de negócio de promoção de exportações, acesso a mercados, e atração de investimentos estrangeiros diretos.

5. Número de Empresas do Setor de Serviços Apoiadas pela Apex (NES): visa acompanhar o aumento do atendimento das empresas apoiadas em projetos setoriais de serviços.

6. Número de Projetos de Investimentos Facilitados pela Apex (NPIF): refere-se ao número de projetos de investimentos anunciados que utilizaram os serviços de facilitação da Agência, e/ou de seus parceiros de promoção, no processo de decisão do investimento.

7. Número de Atendimentos a Investidores Estrangeiros Qualificados (NAIQ): refere-se à quantidade de atendimentos a investidores estrangeiros qualificados (empresas e

⁴⁴ Apex (2017), disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>.

investidores em participação) gerados anualmente. São considerados investidores estrangeiros qualificados: Investidores institucionais, *family offices*, *wealth management funds*, *endowments*, fundos gestores internacionais, empresas internacionais sem operação no Brasil ou aquelas já sediadas no Brasil que estão ampliando suas atividades, que atenderem a um dos requisitos abaixo:

- Os que formalizam adesão aos serviços da Apex (NDA, termo de uso de imagem, outros);
- Os que recebem informações fornecidas pela Apex em resposta a uma demanda específica solicitada;
- Os que forem auxiliados na construção de *networking* público/privado;
- Os que realizarem missão ao país para participar de ação ou realizar agenda organizada pela Apex;
- Os que realizarem reunião individual com a equipe da Apex;
- Os que forem aprovados pelo processo de filtro da Apex; e
- Os que acessarem de forma continuada quaisquer novos serviços da Apex.

8. Índice de Satisfação de Clientes (ISC): identifica o grau de satisfação das empresas na utilização dos produtos e serviços ofertados pela Apex no período de análise. O objetivo desse indicador é permitir o constante refinamento da estratégia da Agência para se adequar e superar as expectativas de seus principais clientes, nos setores público e privado. Considera os seguintes aspectos: ambiente de negócios, organização de eventos (incluindo coordenação geral, adequação da carga horária e pontualidade), estrutura de eventos (avaliação do espaço físico, localização, transporte, equipamentos audiovisuais, etc.) e atendimento da equipe Apex.

9. Taxa de Investimento em Projetos Finalísticos (TIPF): refere-se à relação entre as despesas efetuadas com as atividades fins (Projetos Finalísticos) e a disponibilidade financeira da Agência para o período.

10. Taxa de custeio administrativo (TCA): refere-se à relação entre as despesas efetuadas com custeio administrativo e o total da Receita de Repasse Líquida apurada SRFB. Ao contrário das metas anteriores, a presente taxa refere-se a teto de gastos administrativos; assim, quanto menor o resultado, melhor a performance.

11. Taxa de Custeio de Pessoal (TCP): refere-se à relação entre as despesas efetuadas com pessoal da Apex no Brasil e no exterior e a Receita de Repasse Líquida apurada pela SRFB.

ANEXO D - INDICADORES DEFINIDOS APÓS A PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 8.778/2016⁴⁵

1. Número de Empresas Atendidas em Qualificação: quantidade total de empresas qualificadas pela Apex nas diversas soluções de qualificação da Agência (capacitações presenciais e à distância), com o objetivo de incrementar a competitividade das empresas brasileiras, preparando-as para os desafios do mercado internacional nas linhas de negócio de promoção de exportações, acesso a mercado e atração de investimentos estrangeiros diretos.

2. Número de Empresas Atendidas em Promoção Comercial: quantidade total de empresas brasileiras que participam das ações de promoção de exportações promovidas pela Agência, nacional e internacionalmente.

3. Número de Empresas Atendidas em Internacionalização: quantidade de empresas brasileiras que participam de ações de consultoria e assessoramento da Apex, no Brasil e no exterior, proporcionando diferencial competitivo para a internacionalização de seus negócios.

4. Número de Atendimentos a Investidores Estrangeiros Qualificados: refere-se à quantidade de atendimentos a investidores estrangeiros qualificados realizados ano-a-ano.

5. Número de Projetos de Investimentos Facilitados: refere-se ao número de projetos de investimentos anunciados que utilizaram os serviços de facilitação da Apex, e/ou de seus parceiros de promoção, no processo de decisão do investimento.

6. Índice de Percepção de Relevância das Ações da Apex: refere-se ao grau de percepção das empresas da relevância das ações realizadas diretamente pela Agência no período de análise. O objetivo desse indicador é permitir o constante refinamento da estratégia da Apex para se adequar e superar as expectativas de seus principais clientes, principalmente naqueles eventos de promoção comercial.

7. Número de Países com Ações Integradas: total de países em que foram realizadas ações pela Apex em conjunto com o MRE, tendo em vista o compartilhamento de recursos físicos, financeiros, de pessoal e logísticos.

8. Percentual de Despesa Administrativa: refere-se à relação entre as despesas administrativas efetuadas no Brasil e no exterior e o total da Receita Corrente Líquida (RCL). O objetivo é permitir o acompanhamento da performance da Agência, em especial o controle e

⁴⁵ Apex (2018), disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>.

manutenção das despesas com custeio administrativo em nível patrimonial adequado à sua manutenção, assegurando-se os recursos necessários para aplicação nas ações finalísticas ou de negócios.

9. Percentual de Despesa de Pessoal: refere-se à relação entre as despesas efetuadas com pessoal da Agência no Brasil e no exterior e o total da RCL. O objetivo desse indicador é permitir o acompanhamento da performance da Agência, em especial a adequada alocação financeira em capital humano ou quadro de pessoal.