

## Paradiplomacia empresarial nas relações econômicas internacionais

*Elói Martins Senhoras\**

A internacionalização é a mais importante e persuasiva força competitiva de mudança dos negócios na última década e abriu mercados nacionais para novos competidores criando novas oportunidades de negócios para pequenas e grandes empresas.

*Robert McQueen Grant*

Neste momento histórico do sistema internacional, a nova espacialidade do poder pode ser apreendida, não somente por meio de uma geometrização do espaço mundial entre Estados hierarquizados em suas relações econômicas e políticas, mas também por meio de uma ótica microcentrada no poder difuso de atores que reticularmente se articulam segundo formatos lineares e transversais entre si e com outros atores econômicos e políticos.

A dinâmica que impulsionou o sistema capitalista internacional perpassou por ciclos hegemônicos de poder nas relações internacionais que foram sendo permeados duplamente por processos centrípetos de macrocentralização de poder diplomático em Estados Nacionais e mais recentemente em Regiões Transnacionais como a União Européia, bem como por processos microcentrífgos de descentralização paradiplomática do poder em redes difusas de atores subnacional e de empresas.

A aceleração do tempo histórico e as abrangentes e profundas transformações verificadas no sistema capitalista em escala mundial acarretam no aumento da complexidade espacial devido às novas interdependências entre atores e territórios que redefinem os fluxos e as próprias redes de poder entre atores diplomáticos e paradiplomáticos.

Neste contexto, a soberania estatal como princípio regulador do sistema internacional tem sido relativizada pela proliferação de atores com ação internacional

---

\* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Economista e cientista político, especialista, mestre e doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). *Visiting scholar* na University of Texas at Austin (UT), na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Mexico), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na National Defense University (NDU). *Visiting researcher* na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (UCLA). E-mail para contato: [eloisenhoras@gmail.com](mailto:eloisenhoras@gmail.com). Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em <http://works.bepress.com/eloi>.

paralela em um período de crescente interdependência entre as escalas e os atores, o que torna as fronteiras cada vez mais porosas e fluidas.

A tradicional condução diplomática das relações exteriores de um país, que passava pelas mãos de um ator central do Estado - Chancelaria ou Ministério de Relações Exteriores – foi, ao longo do tempo, sendo palco de concorrência e influência de uma pluralidade de outros atores que surgiram impactando no resultado final das políticas internacionalistas por meio de ações paralelas.

As novas formas de ação internacional de novos atores devem analisadas com cautela em relação ao impacto sobre a política externa *lato sensu*, sempre levando em consideração o seu potencial positivo e negativo, enquanto *paradiplomacia*, ou a intenção separatista, enquanto *protodiplomacia* (Prado, 2007).

A despeito de qualquer conceito sobre o fenômeno paradiplomático *a priori*, observa-se que existe uma convergência estrutural de arquitetura que permite estudá-lo segundo seus objetivos de adensar o poder que está descentralizado no espaço público ou privado por meio de um esforço que se sedimenta e se cristaliza ao longo de determinadas trajetórias históricas em estruturas maior de poder, pressão e relacionamento nas relações internacionais.

Toda ação paradiplomática ao buscar acompanhar e responder de maneira articulada, flexível, rápida e eficiente às questões advindas de um mundo em constante transformação adquire significância enquanto fenômeno de repercussão nas relações internacionais, pois quebra o monopólio das relações inter-estatais do clássico sistema westphaliano de poder.

**Quadro 1 - Formatos de paradiplomacia**

<i>Paradiplomacia Subnacional</i>	O termo paradiplomacia subnacional representa um marco conceitual importante para compreender toda ação paralela ao Estado em âmbito internacional que tenha origem em iniciativas engendradas por governos locais e regionais, como cidades, intendências, Estados, Províncias e Departamentos através do estabelecimento de contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países ou com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
<i>Paradiplomacia Empresarial</i>	A paradiplomacia corporativa refere-se à atuação internacional de empresas revestida por um conjunto de orientações, princípios e práticas estratégicas. Como até a década de 1950, a ação de empresas transnacionais estava fortemente associada à diplomacia estatal, foi somente a partir das décadas de 1960 e 1970 que surge a paradiplomacia corporativa, quando as empresas transnacionais passaram a se apresentar com maior

	autonomia no sistema internacional.
<i>Paradiplomacia Epistêmica</i>	As ações internacionalistas de movimentos sócio-político-ambientais, de organizações sindicais, de ensino e de pesquisa ou de organizações não governamentais são exemplos de paradiplomacia epistêmica que surgem de baixo para cima na sociedade e se estruturam transescalarmente por meio de redes. As ações epistêmicas se processam de maneira paralela e independente das atividades desenvolvidas pelos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes uma escala multilateral de abrangência.
<i>Paradiplomacia Ministerial</i>	Em algumas conjunturas específicas na história de muitos países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou ainda persistem influenciando na definição da política exterior, desde os casos dos ministérios de comércio e indústria até os ministérios militares, ao rivalizarem com os Ministérios de Relações Exteriores e ao desenvolverem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática, abrindo um espaço oportunista a um processo de ruptura da unidade de ação exterior do Estado.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Steger (2003); Vigevani *et al.* (2004).

No caso das ações paradiplomáticas da internacionalização empresarial, elas tem sido interpretadas como um fenômeno tendencial recorrente em distintas partes do globo, sem uma trajetória predefinida, que é advinda da formação de fluxos de exportação (internacionalização primária) e de investimento externo no exterior (internacionalização secundária), por meio de redes de licenciamento e de empresas subsidiárias, de alianças estratégicas no exterior ou por processos de fusão e aquisição.

Segundo Sarfati (2007), os distintos conceitos de paradiplomacia corporativa ou empresarial revelam a convergência principiológica das ações desenhadas para alavancar internacionalmente vantagens competitivas de empresas, o que corrobora para a compreensão de que existe uma política externa corporativa fundamentada em negociações políticas e econômicas que é paralela à atuação dos tradicionais diplomáticos dos Estados Nacionais.

Toda a ação de internacionalização empresarial tem como fatores de explicação para a ação paradiplomática, tanto *fatores ligados às empresas*, como a necessidade de crescimento, exploração de economia de escala, busca de eficiência, desejo de aproveitar tecnologia já desenvolvida, busca de conhecimentos e capacidades dinâmicas, ou diferentes tipos de recursos naturais, mão-de-obra ou acesso a capital, quanto *fatores ligados aos governos nacionais*, como estabilidade macroeconômica, medidas governamentais favoráveis para acesso e captação de recursos, incentivos fiscais, ou políticas de estímulo à ciência, tecnologia e inovação.

Em uma perspectiva histórica de longa duração, a paradiplomacia internacional das empresas transnacionais não constitui uma novidade nas relações econômicas internacionais, mas antes se mostra como uma força profunda que foi se modificando ao longo do tempo, pois enquanto no passado atuavam de forma mais coordenada com os projetos de seus respectivos governos nacionais, estabelecendo uma maior relação de dependência entre ambos, hoje apenas se acelera uma lógica de negociação corporativa mais independente.

As ações paradiplomáticas de empresas nas relações internacionais podem ser visualizadas na formação histórica do capitalismo a partir uma crescente autonomização em relação aos Estados Nacionais, tanto do ponto de vista econômico quanto político, o que criou repercussões e correspondências aos diferentes ciclos hegemônicos caracterizados pelas influências estatais dos *Impérios Ibéricos e dos Habsburgos* ou das *Pax Britannica e Americana*.

Na *primeira fase*, entre os séculos XV e XVII, é registrada uma íntima relação empresarial de dependência em relação aos nascentes Estados Nacionais, cuja lógica política determinou o desenvolvimento empresarial e econômico por meio de uma etapa do capitalismo mercantilista dinamizada pelos impérios ibéricos e dos Habsburgos, caracterizada pelas relações do pacto colonial, quando as grandes navegações foram responsáveis por promoverem a formação de grandes *joint-venture* “público-privadas”, identificadas pelas primeiras grandes multinacionais, as Companhias das Índias Orientais e Ocidentais.

Na *segunda fase*, entre os séculos XVIII e XIX, observou-se a disseminação de uma busca maior na autonomia privadas nas relações internacionais, porém sob influência direta dos Estados Nacionais e que se tornou funcional para os centros hegemônicos que se inseriram em uma etapa do capitalismo caracterizada pela industrialização e pelo imperialismo, quando a *Pax Britannica* é engendrada por redes de cooperação e conflito que repercutem em uma crescente multilateralização diplomática e paradiplomática.

Na *terceira fase*, entre o século XX até os dias atuais, houve um aumento ainda maior da autonomia privada nas relações internacionais, haja vista que se desdobraram três grandes ondas de internacionalização de empresas multinacionais, originadas respectivamente nos Estados Unidos (década de 1960), na Europa (década de 1970) e

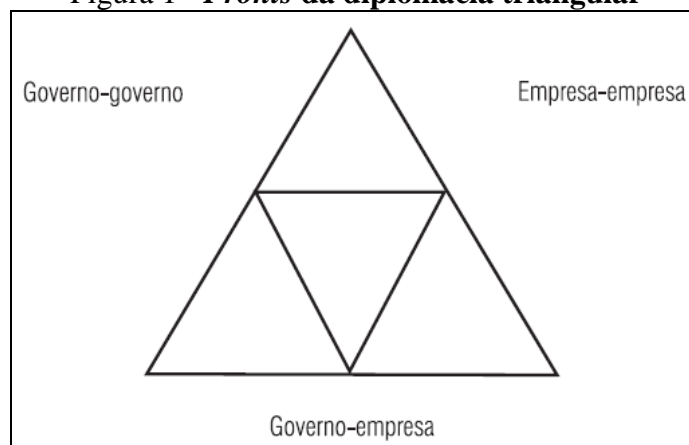
nos países em desenvolvimento (1980). Esta maior autonomia resultou em uma caracterização concorrencial do capitalismo, muitas vezes, permeada por contradições entre os interesses das empresas multinacionais e os interesses nacionais dos países de origem, já que a internacionalização empresarial criou desvios de produção interna e estruturou déficits de balanço de pagamentos.

Nesta contextualização iniciada no século XX, durante décadas as empresas transnacionais tiveram relevância paradiplomática, contudo até os anos 1960, suas ações aconteciam de forma mais associada à própria diplomacia estatal. Foi somente a partir da década de 1960 que as empresas transnacionais passaram a negociar com maior autonomia no sistema internacional por meio de ações independentes ou paralelas conhecidas como paradiplomacia corporativa.

A maior importância do capital e da tecnologia no sistema capitalista contemporâneo elevou consideravelmente o poder de barganha das empresas multinacionais em comparação aos Estados, principalmente em países em desenvolvimento, que passaram por uma recente onda de liberalização e desregulamentação das economias nacionais.

Este diagnóstico revela que se formou ao longo do tempo um cognitivo modelo de diplomacia triangular, onde estão presentes processos de negociação e barganha entre governo-governo, governo-empresas e empresas-empresas que exige novas qualificações dos gerentes e burocratas.

**Figura 1 - *Fronts da diplomacia triangular***



*Fonte: Stopford e Strange (1991: 22).*

Além das tradicionais negociações diplomáticas entre Estados, surgem duas novas dimensões paradiplomáticas, indicando que os governos precisam negociar com as empresas multinacionais para articularem minimamente uma lógica de governança e que tanto as empresas estrangeiras e como as domésticas necessitam de alianças corporativas para enfrentar os desafios da economia mundial.

Neste quadro relacional entre o Estado e o Mercado, a evolução da internacionalização empresarial e da paradiplomacia corporativa não acontecem de maneira global ou sem fronteiras, mas antes se processam por estratégias de ação multilateral e regional nas relações econômicas internacionais, o que transforma as corporações em agentes multinacionais ou transnacionais.

O movimento paradiplomático de internacionalização empresarial pode ser compreendido por duas tendências gerais que se processaram na formação histórica do capitalismo por meio da convergência entre o processo *marxista* de concentração e centralização do capital e do processo *schumpeteriano* de destruição-criadora engendrado pela inovação empresarial.

Segundo Gonçalves (2002), nesta visualização geral da internacionalização empresarial (produtiva e financeira), a hibridação analítica marxista-schumpeteriana permite mostrar elementos de natureza sistêmica (dinâmica capitalista) e variáveis específicas à propriedade (empresas) e a fatores locacionais (países) que modelam as estratégias de paradiplomacia corporativa.

Como em seus processos de expansão transnacional, as empresas passam a se posicionar efetivamente como atores nas relações internacionais, surgem ações estratégicas intituladas de diplomacia corporativa que se revestem de um conjunto de orientações, princípios, políticas e práticas para atuação em um complexo tabuleiro de negociações internacionais.

A paradiplomacia corporativa resume um conceito da complexa riqueza presente na experiência estratégica e em um conjunto de ferramentas utilizadas pelas empresas na atuação internacional frente a um ambiente de negócios que é fragmentado, volátil e de risco. Por isso, as estratégias de paradiplomacia empresarial apresentam uma alta variabilidade advinda de características setoriais e da própria empresa para o gerenciamento sistemático e profissional do ambiente de negócios.

Segundo esta perspectiva analítica, os processos de extroversão transnacional de empresas e a formação de diferentes estratégias de paradiplomacia corporativa têm sido uma fatores relevantes para explicar a periodização evolutiva dos ciclos hegemônicos na formação histórica do capitalismo, desde os tempos coloniais do capital-mercantil, do imperialismo do capital-industrial ou de globalização do capital-financeiro.

**Quadro 2 - Estratégias paradiplomáticas na internacionalização empresarial**

<i>Estratégias</i>	<i>Lógica da estratégia</i>	<i>Descrição</i>
<i>Base de origem</i>	A estratégia de base de origem assenta-se na produção doméstica e montagem de produção para exportação. Pertence a um <i>estágio primário</i> de internacionalização empresarial.	A estratégia empresarial é focada para a expansão internacional por meio do atendimento a mercados externos a partir de exportações de uma base de origem. Excluídas as poucas empresas que já nascem globais, normalmente a estratégia de uma base de origem no âmbito regional pela maioria das empresas que se internacionalizam, até mesmo para empresas que adotam estratégias regionais mais complexas.
<i>Carteira de investimentos</i>	A estratégia de carteira assenta-se na montagem de produção nacional com o objetivo de produzir onde se vende. Pertence a um <i>estágio secundário</i> de internacionalização empresarial.	Envolve a instalação ou aquisição de operações dentro ou fora da região de origem, porém mantendo-se diretamente subordinadas à base de origem. Entre as vantagens dessa abordagem estão o crescimento mais acelerado em regiões fora da base, uma posição interna considerável, capaz de gerar vastos volumes de caixa, e a oportunidade de neutralizar, entre as regiões, choques e ciclos econômicos.
<i>Centrais</i>	A estratégia de centrais assenta-se na montagem de produtos específicos para cada região. Pertence a um <i>estágio terciário</i> de internacionalização empresarial.	A estratégia de centrais envolve a formação de bases ou centrais regionais para fornecer para cada país uma série de recursos e serviços comuns às operações locais haja vista que a lógica reticular desta estratégia é a adoção de uma versão multiregional da estratégia da base de origem com ganhos em economias de escala advindos de um centro com economia de escala.
<i>Plataformas inter-regionais</i>	A estratégia de plataformas inter-regionais assenta-se na montagem de produtos globais. Pertence a um <i>estágio terciário</i> de internacionalização empresarial.	A estratégia de plataformas inter-regionais vai um passo além da estratégia de centrais uma vez que foca uma lógica reticular para potencializar a geração de economias de escala e escopo ou para diminuir custos fixos entre regiões por meio do aumento da eficiência na produção em duas ou mais centrais interdependentes pertencentes a diferentes regiões.
<i>Maquilação</i>	A estratégia de maquilação assenta-se na montagem de partes de produtos para uma rede global. Pertence a um <i>estágio quaternário</i> de internacionalização empresarial.	A estratégia de maquilação é próxima da estratégia de plataformas regionais, pois é voltada para a formação de economias de especialização entre os países por meio da formação de redes internacionais de produção integrada (RIPs), segundo uma lógica de pulverização da produção que não obedece à hierarquia de centrais ou plataformas regionais.

Fonte: Ghemawat (2006).

A especificidade da internacionalização empresarial no ciclo hegemônico do capitalismo sob a *Pax Americana* é identificada por processos concentrados

especialmente e temporalmente que conformaram três grandes ondas de desenvolvimento de empresas multinacionais.

A primeira onda de empresas multinacionais foi observada através de movimentos entre países centrais, concentrada principalmente a partir da internacionalização de grandes empresas e bancos norte-americanos, que se dirigiram logo após a II Guerra Mundial, para a Europa, beneficiadas pela contrapartida de indústrias estadunidenses registradas pelas normas de financiamento do Plano Marshall.

A segunda onda concentrada de internacionalização de empresas multinacionais desenvolveu-se em um curto período de tempo no sentido centro-periferia com a extroversão de uma série de empresas européias e americanas rumo à América Latina e Leste Asiático nas décadas de 1960 e 1970.

A terceira onda de internacionalização corporativa foi registrada a partir dos anos 1980, por meio da proliferação de Redes Internacionais de Produção Integrada (RIPIs) via estratégia de *outsourcing* com destinos múltiplos: centro-centro, centro-periferia, periferia-centro e periferia-periferia.

Neste contexto, as empresas multinacionais originárias de países centrais não mais são as únicas que concorrem entre si no mundo dos negócios, em função de existir um promissor movimento paralelo de empresas internacionalizadas originadas países emergentes. Existe um grupo de novas empresas multinacionais, que é formado por uma centena de empresas de diferentes setores e estágios de internacionalização que tanto faturam alto como crescem em uma velocidade espantosa.

Nesta terceira onda, a extroversão transnacional de empresas em distintas partes do globo, porém concentrada nos países identificados pela sigla BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), tem sido permeada por alguns padrões de gestão administrativa que se caracterizaram por processos de *integração vertical* definidos por estratégias de diversificação ou por processos de *integração horizontal* oriundos de estratégias de concentração.

De um lado, a ação paradiplomática de empresas por meio de estratégias de extroversão transnacional no âmbito regional e multilateral pode ser considerada como o resultado de uma ação estratégica de grupos empresariais privados para fortalecerem sua capacidade competitiva em um ambiente marcado pela crescente abertura de mercado.



De outro lado, a internacionalização empresarial é o reflexo de uma reorganização industrial propiciada pelas ondas de reforma do Estado e pelos programas de privatização que se difundiram em muitos países por meio da transferência de propriedade de empresas estatais para grupos internacionais privados.

Nesta contextualização torna-se relevante a compreensão de que os principais instrumentos da paradiplomacia corporativa utilizados nestes processos tanto nas arenas intra-nacional e internacional têm sido compostos por coalizões empresariais, lobby e negociações direta com Estados ou entes sub-nacionais.

Um dos traços mais marcantes engendrados por estas duas lógicas de paradiplomacia corporativa é o processo de *desterritorialização* das atividades econômicas engendrado por corporações transnacionais que passam a desenvolver suas atividades com crescente ação paradiplomática de efeito transnacional em função da maior mobilidade dos fatores produtivos, em especial do capital, trazidos pelas transformações no campo da logística internacional e das tecnologias de informação e comunicação.

Não obstante o processo de desterritorialização das empresas multinacionais seja crescente, ele não acontece de maneira aleatória no globo, uma vez que a substituição de territórios para a alocação das atividades produtivas acontece segundo uma lógica hierarquizada de eleição de outros lugares, preferencialmente seguindo uma tendência de regionalização transnacional, que tende a recriar padrões internacionais de reterritorialização.

### **Referências Bibliográficas**

- GHEMAWAT, P. “Estratégias regionais para a liderança global”. **Harvard Business Review**, agosto, 2006.
- GONÇALVES, R. “A empresa transnacional”. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: Fundamentos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- PRADO, D. F. B. “Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007.

- SARFATI, G. **Manual de diplomacia corporativa: A construção das relações internacionais da empresa.** São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- STEGER, U. **Corporate Diplomacy: the strategy for a volatile, fragmented business enviroment.** West Sussex: John Wiley & Sons, 2003.
- STOPFORD, J.; STRANGE, S. **Rival States and rival firms: competition for world market shares.** Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- VIGEVANI, T *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: UNESP, 2004.