



COLEÇÃO
ESTUDOS
CARIOCAS

Projeção internacional como estratégia de desenvolvimento: o Rio de Janeiro e a perda de competitividade industrial

International projection as a development strategy: Rio de Janeiro and the loss of industrial competitiveness

Proyección internacional como estrategia de desarrollo: Río de Janeiro y la pérdida de competitividad industrial

Enzo Franco Pinotti¹, Nathan Hofmann dos Santos², Thiago José Martins Ferreira da Silva³, Emanuelle Zamith Richulino⁴ e João Gonzalez Palhares⁵

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Curso de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. ORCID: 0009-0008-5320-6869. E-mail: enzoofpinotti@gmail.com

² Universidade Federal Fluminense (UFF), Curso de Relações Internacionais, Niterói – RJ, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1319-3809>. E-mail: nathanhofmann@id.uff.br

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Curso de Ciências Econômicas, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. ORCID: 0009-0005-6567-0333. E-mail: thiagojose.mfs.silva@gmail.com

⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Curso de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. ORCID: 0009-0008-9917-2393. E-mail: emanuellezamith@gmail.com

⁵ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Curso de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. ORCID: 0009-0005-6297-2942. E-mail: joaopalhares.int@gmail.com

Resumo

O presente artigo realiza um estudo documental e bibliográfico sob a lente da análise de política externa do Rio de Janeiro no contexto de sua capitalidade. Ao longo da pesquisa, identifica-se uma correlação entre o tema e a estrutura produtiva oca do estado, marcada pelo desadensamento das cadeias produtivas e pela consequente perda de competitividade industrial. Nesse cenário, observa-se que, desde o plano estratégico Rio Sempre Rio (1996), a projeção internacional da cidade passou a buscar no meio internacional alternativas ao seu desenvolvimento. Analisa-se, portanto, a correlação entre tais investidas paradiplomáticas e o enfraquecimento da economia carioca.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; Paradiplomacia; Estrutura Produtiva Oca; Desenvolvimento; Economia Fluminense.

Abstract

This article sought to conduct a bibliographic and documentary analysis through the lens of foreign policy analysis focused on Rio de Janeiro within the context of its capitality. Throughout the research, a correlation was identified between the topic and the state's hollow productive structure, a phenomenon of production chain thinning that undermines the maintenance of a competitive manufacturing industry. It is observed that, since the 1996 Rio Sempre Rio strategic plan, the city's international projection has increasingly sought in the international arena an alternative path for its development. The study therefore examines the correlation between these paradiplomatic initiatives and the weakening of the city's economy.

Keywords: Rio de Janeiro; Paradiplomacy; Hollow Productive Structure; Development; Fluminense Economy.

Resumen

El presente artículo buscó realizar un análisis bibliográfico y documental bajo el enfoque de la política exterior de Río de Janeiro en el contexto de su capitalidad. A lo largo de la investigación se identificó una correlación entre este tema y la estructura productiva hueca del estado, caracterizada por el desensamblaje de las cadenas productivas y la consecuente pérdida de competitividad industrial. En este escenario, se observa que, desde el plan estratégico Rio Sempre Rio (1996), la proyección internacional de la ciudad ha buscado en el ámbito externo una alternativa para su desarrollo. El estudio, por tanto, analiza la correlación entre dichas iniciativas paradiplomáticas y el debilitamiento de la economía carioca.

Palabras clave: Río de Janeiro; Paradiplomacia; Estructura Productiva Hueca; Desarrollo; Economía Fluminense.

Volume
13

Edição
2

*Autor(a) correspondente
enzoofpinotti@gmail.com

Submetido em 20 ago 2025

Aceito em 05 set 2025

Publicado em 22 set 2025

Como Citar?

PINOTTI, E. F. et al. *Projeção internacional como estratégia de desenvolvimento: o Rio de Janeiro e a perda de competitividade industrial*.

Coleção Estudos Cariocas, v. 13, n. 2, 2025.
DOI: 10.71256/19847203.13.2.168.2025

O artigo foi originalmente submetido em PORTUGUÊS.

As traduções para outros idiomas foram revisadas e validadas pelos autores e pela equipe editorial. No entanto, para a representação mais precisa do tema abordado, recomenda-se que os leitores consultem o artigo em seu idioma original.



1 Introdução

Falar sobre o Rio de Janeiro é, necessariamente, falar de uma cidade maravilhosamente excepcional, um caso *sui generis*. Seja por sua geografia privilegiada, marcada por paisagens singulares, ou por sua história como epicentro e marco zero da nação brasileira, tanto por ter sido a referência cultural que constituiu a identidade nacional, quanto por ter sido o pólo mercantil e administrativo para outras regiões se articularem. É inegável que, mesmo antes de Dom João VI torná-la capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, a cidade já gozava de um sonho cosmopolita.

Isso, a grosso modo, se manteve intacto durante toda sua história e é parte fundamental do ethos carioca, principalmente pela proximidade da cidade com a ideia de nação e com as decisões de maior relevância e impacto no país. Eis a essência do conceito de capitalidade proposto por Lessa (2001), a combinação entre uma tendência cosmopolita e o papel econômico e cultural desempenhado por uma cidade que assume a função de núcleo nacional.

Destarte, é evidente o papel do Estado enquanto elemento dinamizador da economia fluminense, visto a presença da burocracia pública com sua renda gasta no território, causando um ciclo virtuoso, e dos investimentos estatais, muito concentrados no Rio. Entretanto, tal vantagem proporcionada ao território por sua capitalidade começa a ser ofuscada em termos relativos pela pujança do setor industrial paulista. Vale adicionar que houve um notável ponto de inflexão: a mudança da capital federal para Brasília, que acarretou um processo de contínuo deslocamento do aparelho da máquina pública da capital carioca em direção à mais nova cidade projetada.

Frente a essa perspectiva, percebe-se que a desindustrialização que ocorreu na economia brasileira a partir dos anos 1960 teve seu epicentro no estado do Rio de Janeiro, fragilizando sua estrutura produtiva. Nesse viés, o município precisou assumir funções antes reservadas à esfera federal, mobilizando recursos, construindo redes e elaborando iniciativas próprias no cenário internacional.

A denominação para essa prática chama-se Paradiplomacia, conceito que rege sobre os meios de atuação e inserção no sistema internacional quando feitos por entes subnacionais e/ou regionais. Trata-se de uma política pública que pode ser mobilizada tanto para promover um poder simbólico e cultural, quanto para captar recursos destinados a projetos urbanísticos, fortalecer estruturas de poder nacionais, entre outras finalidades.

Este artigo tem como objetivo analisar a paradiplomacia do Rio de Janeiro à luz do contexto político, econômico e institucional vivenciado pelo município nas últimas décadas. A escolha do tema se justifica pela compreensão, presente na literatura, da excepcionalidade e continuidade dessa política pública na gestão municipal. A análise é conduzida a partir das cinco dimensões da paradiplomacia apresentadas por Mercher e Pereira (2018): Gestão Política, Mercado, Institucional, Agentes Externos e Epistêmica. Diante do histórico de perda de competitividade da economia fluminense no cenário nacional, defende-se que a paradiplomacia passou a desempenhar um papel central para a manutenção da capitalidade carioca.

2 Metodologia de redação

Seguiram-se os moldes da Análise de Política Externa de paradiplomacia conforme proposto por Mercher e Pereira (2018), uma vez que consideram fatores endógenos à cidade e crises políticas domésticas como meios legítimos para a projeção exterior. Tal conceituário demonstrou-se fundamental para analisar as principais dimensões de variáveis presentes, percebendo predominância clara das de mercado e institucional. Conforme explicitado pela Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro (SSRI) em 2017, a paradiplomacia tem um caráter voluntário e de gestão pública e, portanto, as motivações para a tomada de decisões iriam encontrar-se nas políticas e documentos mais influentes

publicados e presentes no contexto.

Sabendo que a paradiplomacia se consolidou como prática continuada ao longo de diferentes gestões, optou-se por uma análise econômica, considerada fundamental para esclarecer as razões de seu surgimento enquanto política pública, conforme evidenciado nos primeiros planos de governo que adotaram essa abordagem. A seguir, por meio de revisão bibliográfica e documental, o artigo buscou mapear as principais iniciativas decorrentes dessa prática, evidenciando o protagonismo institucional do município na busca por alternativas de desenvolvimento. Tal modo de aproximação do objeto mostrou-se apropriado, uma vez que a dissertação sobre cada uma dessas iniciativas e os principais documentos para a análise feita possibilitaram, qualitativamente, determinar uma correlação.

A mesma pode ser justificada pela importância dos documentos coletados e pela longevidade das políticas públicas analisadas, sobretudo pela continuidade dessa orientação política (Mercher; Pereira, 2018). Para tanto, o artigo foi dividido entre uma análise da estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro, fator relacionado à perda de competitividade da cidade do Rio e a análise paradiplomática, seguido por um mapeamento das principais políticas executadas e dos documentos influentes do período.

Uma vez encontrada a correlação supracitada, este estudo buscou responder a seguinte questão: seria a paradiplomacia a saída encontrada para continuar exercendo a capitalidade do Rio, visto o desadensamento da estrutura produtiva fluminense?

3 A história da capitalidade carioca

Com a chegada da corte portuguesa em 1808, ano em que Dom João veio se refugiar no Brasil devido às perseguições napoleônicas, o Rio de Janeiro recebeu, junto da família real, cerca de 15 mil novos habitantes. Esse influxo populacional aumentou drasticamente o gasto público, o consumo e a atividade econômica local, funcionando como um estímulo exógeno à economia da cidade (Lessa, 2001, p. 76-77). Dessa forma, muitas instituições culturalmente relevantes no âmbito nacional que se encontram no Rio de Janeiro foram criadas após a chegada desses migrantes, algumas dessas que perduram até a atualidade, como o Museu Nacional e a Biblioteca Nacional. Outrossim, o imaginário popular, alimentado por uma elite intelectual carioca que ansiava por uma tradição artística verdadeiramente autóctone, constituiu uma identidade nacional a partir das especificidades do país, sobretudo, os traços encontrados na capital (Osório e Versiani, 2016). Face ao exposto, para além de instituições de importância secular, nesse primeiro momento, o “ser brasileiro”, a identidade nacional, foi formada a partir da cidade maravilhosa. “A identidade nacional constitui-se na cidade, que dá lastro sociopolítico e econômico à formação social” (Lessa, 2001, p. 64).

No entanto, a cidade viria a sofrer, posteriormente, as consequências da regressão econômica advinda da desarticulação da Economia Mineira no início do século XIX. Apesar de não ser pólo dessa atividade extrativa, como foi o caso do estado de Minas Gerais (Furtado, 2007, p. 124) -, a capital carioca recebia os escravizados que nela trabalhavam, recolhia o quinto e realizava outras diversas atividades administrativas (Lessa, 2001, p. 68-69). Paralelamente à queda do setor mineiro, houve um crescimento expressivo nas exportações de café. Em uma região montanhosa, próxima da então capital do país, se realiza a primeira fase de expansão do café, com base num aproveitamento de recursos preexistentes deixados ociosos com a retração da economia do ouro (Furtado, 2007, p. 169).

A ascensão da economia cafeeira supracitada foi um processo com suas contradições. Por um lado, foi responsável pela concentração de renda, aumentando o desnível entre as regiões brasileiras; por outro, “dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se” (Furtado, 2007, p. 328): o Rio de Janeiro. Eis a gênese da importância

da futura “cidade maravilhosa” aos olhos da nação; o Rio foi essencial não só para articular um polo mercantil-administrativo que unificasse a estrutura produtiva brasileira, mas também na consolidação de uma elite vinculada ao complexo cafeeiro, a qual viria a liderar os primeiros esforços de industrialização nacional.

“A etapa de gestação da economia cafeeira é também a de formação de uma nova classe empresária que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento subsequente do país. [...] A cidade do Rio de Janeiro representava o principal mercado de consumo do país, e os hábitos de consumo de seus habitantes se haviam transformado substancialmente a partir da chegada da corte portuguesa. [...] A proximidade da capital do país constituía, evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. [...] O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e eficiência aos chamados dos interesses locais” (Furtado, 2007, p. 170-172)

Depreende-se pelo excerto acima que a cidade do Rio de Janeiro foi um pólo mercantil, berço das futuras elites urbanas e da administração pública. Consoante ao pensamento de Furtado, em relação ao papel *sui generis* da cidade do Rio de Janeiro na formação econômica, social e política do Brasil; Carlos Lessa veio a utilizar o conceito de “capitalidade”, o que faz uma cidade ser aos olhos do povo e do mundo, de fato, capital, aplicada à cidade maravilhosa:

“Conhecer o Rio de Janeiro exige ter presente o significado da capitalidade, [...] a capitalidade da cidade não pode ter origem nem no império, nem na religião, nem na nacionalidade. [...] Qualquer que seja o processo genético-constitutivo, a cidade, convertida em capital, é beneficiária de uma singela lógica derivada de ser sede do poder político: as opções históricas movem-se em seu favor. Quase sempre percebida como superior ao campo e às demais cidades, a capital tende a ser priorizada como lugar onde o poder demonstra a riqueza e a civilização de uma nacionalidade. A lógica da capitalidade dá à cidade vantagens cumulativas para continuar a sê-la. [...] A capitalidade é sempre única, pois é específico seu processo genético-constitutivo, modo de inserção, peso relativo, bem como sua acomodação ao pacto regional e horizontal de governabilidade.” (Lessa, 2001, p. 64-65)

Para Lessa (2001), a capital de um país não só é o “cartão de visita” da nacionalidade, como também é sede do conjunto de órgãos como instituições, associações, academias, órgãos de cultura e dos principais influenciadores da opinião pública; é, para todos os efeitos, “o ápice da realidade cívico-cultural do estado”. (Lessa, 2001, p. 64) A cidade portadora de capitalidade sempre provoca as mais diversas sensações na população, sendo objeto de amor como Paris é aos franceses, ou de ódio como Madrid a alguns espanhóis, mas jamais é tratada com indiferença pelos habitantes de outros entes subnacionais, nem pelos imigrantes (Lessa, 2001, p. 64-67).

Como capital, foi o espaço mais cosmopolita do país: pelo Rio o Brasil articulou-se com as demais sociedades. Foi a cidade preferida pelo estrangeiro para fixar-se e tendeu a ser a porta de recepção e incorporação dos visitantes. (Lessa, 2001, p. 67)

Entre as décadas de 1920-1960, marcadas como “as décadas douradas” pela tamanha prosperidade e prestígio alcançados pela cidade maravilhosa, houve uma grande modernização do velho estado do Rio de Janeiro, seguindo os caminhos traçados pelas reformas urbanísticas de Pereira Passos (Lessa, 2001, p.237). Nesse período áureo, foram criados: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (1952), Petrobrás (1953), Eletrobrás (1962) e a Vale do Rio Doce (1942) como potências estatais e instituições promotoras do

conhecimento como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1937), Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) (1952), Instituto Militar de Engenharia (IME) (1959) e Museu de Arte Moderna MAM (1948) (Osório e Versiani, 2016). Nesse contexto, observa-se que a centralidade da cidade do Rio – marcada por sua história como eixo logístico, seu papel de capital nacional e os investimentos estatais produtivos no antigo estado do Rio – evidenciou a atuação estratégica do Estado na economia fluminense (Osório e Versiani, 2016, p. 82), em sintonia com o dinamismo da economia brasileira no período.

A partir da década de 1960, sobretudo de 1970 em diante, a participação do estado do Rio de Janeiro no PIB brasileiro passou a declinar em termos relativos, uma perda de 33,2% entre 1970 e 2011 (Osório e Versiani, 2016). Tal declínio também se expressa no número de empregos formalizados, mesmo no setor de serviços que cresceram em termos absolutos, 92,8% entre 1985 e 2012, seguiu sendo consideravelmente menos expressivo que o mesmo crescimento na totalidade do território nacional, 167,3% no mesmo período (Osório e Versiani, 2016). Ainda, o emprego formal na indústria de transformação, setor dinâmico da economia, apresentou declínio semelhante. O Rio apresentou queda absoluta de 10,67%, oposto a um crescimento de 56,3% no Brasil no período supracitado, essa estatística será particularmente relevante adiante. Tais fenômenos possuem explicações: 1) mudança da Capital Federal para Brasília, acompanhada de uma lenta percepção das consequências da mesma por parte da população e do poder público local; e 2) A crise dos anos 1980, que restringiu as capacidades estatais de investimento público, indutor do desenvolvimento econômico no Rio de Janeiro até então consolidado (Osório e Versiani, 2016).

Em relação ao primeiro ponto mencionado, é oportuno reiterar a relevância da capital e da presença do Estado para o dinamismo da economia local, tanto carioca quanto fluminense (Osório; Versiani; Rabelo, 2022). Considerando esse fator, pode-se afirmar que a transferência da capital federal para Brasília, realizada sem qualquer compensação financeira à economia regional, teve efeitos prejudiciais para o estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a perda de 35% da participação do estado do Rio no PIB nacional entre 1970 e 2018, a maior entre todos os entes federativos, não pode ser dissociada desse processo (Osório; Versiani; Rabelo, 2022). Ainda, sobre a decadência do estado do Rio de Janeiro, sobretudo em relação ao segundo ponto levantado:

“Nos anos 80, ficou visível o fracasso da retomada da industrialização do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, patenteou-se o efeito corrosivo da transferência da capital. A expressão “esvaziamento” do Rio tornou-se lugar comum. [...] O papel clássico de polo comercial do Rio havia sido estruturalmente superado. As alterações estruturais dos padrões de comercialização, e a fuga da incidência tributária cumulativa em “cascata” do antigo imposto sobre vendas e consignações levaram à formação de amplas e integradas redes comerciais que atrofiaram o clássico comércio atacadista com sede no Rio. [...] Nos anos 80 houve tanto a tentativa de reeditar o discurso nacional-desenvolvimentista, com a proposta de instalação de complexos industriais no Rio, quanto de preservar a prioridade da ciência e tecnologia. [...] Repetiu-se à exaustão a ideia de que o desenvolvimento industrial estaria cada vez mais dependente da estimulação tecnológica e científica. Aqui residiria o núcleo estratégico de recuperação de importância para o Rio de Janeiro. A cidade não controla as variáveis macroeconômicas que incidem sobre seu desempenho no presente, em termos de renda e emprego: decisões de investimento dependem, entre outras variáveis, dos custos sistêmicos do lugar, em comparação com outras localizações possíveis. Podem ser decisivos os custos ligados às condições infraestruturais e de circulação. Estas variáveis, que incidem sobre o custo do lugar, estão em parte sob alçada dos poderes políticos locais, desde que tenham folga e autonomia financeira. A progressão da crise brasileira foi, entretanto, encurtando o raio de manobra das administrações locais.” (Lessa, 2001, p. 351-352)

Face ao exposto, apesar da superação estrutural da necessidade do Rio de Janeiro enquanto pólo comercial e produtivo, e do estado enfrentar uma crise contínua de caráter expansivo, problemas de desarticulação da cadeia produtiva e, conseqüentemente, da arrecadação fiscal, foi preservado seu papel enquanto “capital cultural” (Lessa, 2001). Eis a forma encontrada de continuar exercendo a capitalidade carioca: a cultura, os grandes eventos globais e o turismo no geral vem sendo incentivados a manter os holofotes sobre as terras cariocas, sobretudo por vias paradiplomáticas. Entretanto, antes de mergulharmos propriamente nessa discussão que o presente trabalho visa iniciar, é interessante abordar algumas questões, tais como: 1) Abordar as contradições sociopolíticas entre a aparente independência carioca, com seus grandes eventos paradiplomáticos, e o presente apagamento e descolamento apresentado da cidade maravilhosa em relação às questões do estado do Rio de Janeiro como um todo; 2) Aprofundar o debate sobre a debilidade da estrutura produtiva fluminense.

4 Estrutura produtiva oca e “descolamento” carioca

Partindo do “esvaziamento” do Rio de Janeiro como problemática a ser resolvida (Lessa, 2001, p. 351-352), a paradiplomacia carioca entra em cena como uma forma de continuar aproveitando a histórica capitalidade do Rio de Janeiro. Entretanto, apesar desses esforços paradiplomáticos da cidade do Rio enquanto ente subnacional com sua aparente independência do resto do estado, a deficiência estrutural da economia da região fluminense, sendo o epicentro do processo de desindustrialização brasileiro, sobretudo após 1980, persiste em demonstrar que o problema produtivo do estado tem suas particularidades (Sobral, 2017). Nesse viés, esta seção do presente artigo busca evidenciar tanto o debilitamento da estrutura produtiva fluminense, quanto o não-enfrentamento dessa situação pelos últimos governos do estado do Rio de Janeiro.

Como já apresentado na seção anterior, tanto a participação fluminense no PIB industrial quanto o número de empregos formais na região tem decrescido em termos relativos desde a mudança da capital para Brasília, tendência essa que se acelerou após a crise dos anos 80 (Osório e Versiani, 2016). Dessa forma, entre 1956 e 1961 o investimento externo direto recebido pela capital paulista superou em sete vezes o angariado pela cidade maravilhosa, assim “já estava cristalizada a diferença estrutural do Rio em relação a São Paulo no referente ao desenvolvimento industrial” (Lessa, 2002, p. 345). Apesar da nítida desarticulação das bases produtivas regionais, pode-se depreender que a cidade do Rio continuou como um eixo que condensava as atividades nacionais e centro cosmopolita, mesmo que com um interior fluminense vazio (Lessa, 2002, p. 346).

Como forma de tentar retomar o protagonismo produtivo carioca, o estado da Guanabara foi criado em 1960 com uma proposta estratégica para seu desenvolvimento sendo a industrialização (Lessa, 2002, p. 347). Mesmo com um diagnóstico inicial negativo sobre a desvantagem dos altos preços dos terrenos industriais do Rio, é notável a iniciativa - destacando-se a criação da “Companhia Progresso do Estado da Guanabara”, a Copeg, e os distritos industriais por ela alimentados, chegando a nove distritos no início dos anos 70 (Lessa, 2002, p. 348). Contudo, é necessário destacar que durante a década de 1970 os problemas estruturais do Rio de Janeiro foram disfarçados pelo “milagre econômico”, uma vez encerrado esse período o problema começou a ficar mais aparente. Visto o fim do estado da Guanabara, com a contínua transferência da burocracia para Brasília e o não-aproveitamento das potencialidades do Rio no setor de óleo e gás, sobrou a cidade manter sua capitalidade apenas como capital do turismo. (Lessa, 2002, p. 348-350)

Sobre essa tendência declinante do PIB industrial fluminense, ora em termos relativos, ora em termos absolutos, se mantém em dados apresentados em estudos mais recentes como evidenciado por Sobral (2017, p. 407-408), que apresenta as evidências empíricas da “estrutura produtiva oca” do Rio de Janeiro desde o início

da década de 90 até 2013 e por Aucar (2024, p. 157-159) que cobre o recorte temporal de 2004 até 2020, enfatizando a continuidade do problema e sua dimensão estrutural. Sobre a problemática da estrutura produtiva oca, Sobral (2017) sintetiza:

“Entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor-chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado [...] Embora existam algumas brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas.” (Sobral, 2017, p. 404)

Portanto, apresentando uma base produtiva fragilizada como a do Rio de Janeiro, os riscos de regressões econômicas generalizadas na região aumentam, pela tamanha vulnerabilidade, se tornando um território mais suscetível a sofrer mais intensamente com quaisquer crises, nacionais ou internacionais (Sobral, 2017). Nesse sentido, Sobral (2019, p. 22) adverte: “A busca de eficiência sem buscar eficácia tende a gerar não uma estrutura mais leve e enxuta, mas sim ampliar a desestruturação de uma máquina que já sofre desse problema.” Apesar do Rio de Janeiro ter deixado de ser formalmente a capital do Brasil nos anos 1960 e ter perdido seu protagonismo na economia nacional, sua capitalidade segue sendo exercida através do turismo; dos grandes eventos geopolíticos e esportivos, como as Olimpíadas (2016), G20 (2024) e a cúpula dos BRICS (2025); e do fato de ainda sediar oficialmente vários órgãos do governo federal, por exemplo: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Agência Nacional da Saúde (ANS) e Arquivo Nacional. Vale ressaltar que Osório e Versiani (2016) também consideraram o turismo, as atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer como atividades historicamente indutoras de desenvolvimento no Rio de Janeiro, sobretudo na região metropolitana. Nesse sentido, analisar o andamento das melhorias na infraestrutura e sua correlação com os grandes eventos para a cidade maravilhosa é essencial. Tendo em vista tal correlação, que será exposta nas seções seguintes do presente artigo, entre o uso da paradiplomacia carioca enquanto tentativa de manter sua relevância como cidade global para projetar seu poder e imagem e, portanto, financiamentos; é primordial questionar: será a paradiplomacia, aproveitando da histórica capitalidade do Rio, uma forma viável de substituir um plano de industrialização a fim de promover o desenvolvimento da cidade maravilhosa? Para responder tamanha indagação, será necessário aprofundar-se no conceito de paradiplomacia pela ótica das relações internacionais e estudar se tal correlação supracitada é mencionada nos documentos oficiais do município do Rio de Janeiro.

5 A alternativa descentralizada

O fenômeno da globalização tornou as fronteiras entre os Estados mais frágeis, promovendo conexões mais intensas e uma crescente interdependência entre os territórios. Essa grande conexão e permeabilidade entre as fronteiras chegou a afetar até mesmo os governos subnacionais (estados, municípios e províncias), convivendo, ou agindo, continuamente como agentes transnacionais. Devido a essa participação mais ativa na política internacional, tal prática foi nomeada como “paradiplomacia”.

A literatura sobre o tema foi inicialmente desenvolvida pelo norte-americano Ivo Duchacek e pelo canadense Panayotis Soldatos. Para Duchacek, a mudança do

paradigma internacional e a nova conjuntura do sistema teriam delegado aos entes federativos atribuições tradicionalmente reservadas aos poderes centrais, configurando uma dinâmica de tensão ou cooperação entre diferentes níveis de governo (Duchacek, 1990).

Já para Soldatos (1990), o fenômeno da paradiplomacia constitui uma forma de política externa exercida por unidades federativas, deslocando a atuação internacional do eixo exclusivamente federal. Em sua visão, esse processo redefine a dinâmica de poder, pois há continuidade, e não tensão, entre a diplomacia conduzida pela federação e aquela desenvolvida pelas cidades, ainda que operem com competências distintas.

É importante ressaltar que a diferença principal entre a participação municipal no mercado internacional e a paradiplomacia formal, com missões diplomáticas e atuação externa pontual, seria uma prática recente que não visa apenas a expansão de mercado, mas sanar certas questões regionais. A política foi muitas vezes compreendida como uma necessidade de certos governos ao invés de um luxo ou prática particular de uma administração temporária, adquirindo uma expansão do arcabouço econômico, tecnológico, educacional e científico da unidade subnacional.

Diferentemente das embaixadas que garantem informações, bens e relações cruciais para o reconhecimento de um Estado, a paradiplomacia tem um aspecto multiforme uma vez que não é subordinada a um padrão formal e, por isso, foca em temas como captação de recursos para sua atividade econômica, cooperação técnica e projeção internacional, de forma caracteristicamente descentralizada, caso especialmente relevante para o Rio de Janeiro (SSRI, 2017, p. 26-31).

Ela ocorre quando os Estados-nação já não conseguem atender às necessidades de seus entes internos, levando esses atores a buscarem parcerias fora de seus limites territoriais e a recorrer à integração com outros Estados como alternativa para alcançar novas perspectivas. Um exemplo desta prática seria a integração regional promovida pelo Mercosul, que possui em sua estrutura desde 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), e a Rede Mercocidades de 1995. O FCCR se consolidou como uma estrutura formal de participação consultiva das entidades subnacionais no bloco (Prado, 2011), enquanto a Mercocidades tornou-se responsável pelo fortalecimento das cidades e de sua integração (Sadeck; Froio; Medeiros, p. 142, 2017), posicionando-se, ambos, como parte essencial de um processo de integração regional descentralizado da unidade federativa.

Segundo Aldecoa e Keating (2013), existiriam três principais motivações para os governos subnacionais buscarem ações no nível internacional: política, economia e cultura, acrescentando a quarta motivação desenvolvida por John Kincaid (2010), o de cross-border housekeeping (governança transfronteiriça). Em síntese, a crescente projeção internacional de entes subnacionais decorre da capacidade que esses atores possuem de encontrarem soluções mais adequadas às especificidades de problemas locais, justamente por estarem mais próximos das demandas concretas de seus territórios e por preencherem lacunas deixadas pelos governos nacionais.

De acordo com a Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro (SSRI), a paradiplomacia surge como resultado de mudanças estruturais no sistema internacional. O fim da Guerra Fria, a globalização econômica, a revolução tecnológica e o fortalecimento das redes transnacionais abriram espaço para que atores locais exercessem maior influência, impulsionados por movimentos sociais e por novas pautas de alcance global (SSRI, 2017, p. 37-45). No Brasil, essa prática foi inicialmente importada das experiências de cidades europeias e das redes Urb-AI e Mercocidades. Sua consolidação também foi favorecida pela Constituição de 1988, que ampliou a autonomia política dos entes subnacionais, e pela reorientação institucional do governo federal (SSRI, 2017, p. 23-34).

Como apontam Carneiro e Torres (2024, p. 110-113), embora já existissem experiências pontuais, a paradiplomacia foi efetivamente institucionalizada a partir da Rio-92 e, posteriormente, incorporada pelos próprios esforços da União. No âmbito do enfrentamento das questões climáticas, as cidades passaram a ocupar posição central para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. A partir da COP-16 (2010), elas foram reconhecidas como stakeholders desse processo (Zeppel, 2013) e, inclusive, receberam um objetivo específico, a ODS 11, relativa a Cidades e Comunidades Sustentáveis. Dessa forma, os municípios ganharam destaque na execução da Agenda 2030, evidenciando a necessidade de maior atenção a essa unidade administrativa para o alcance de resultados concretos de desenvolvimento social.

Embora a paradiplomacia seja frequentemente interpretada a partir da dimensão internacional, é importante reconhecer que ela é, antes de tudo, consequência e resultado de políticas públicas, constituindo parte das estratégias de formulação e implementação de ações vinculadas aos interesses dos gestores. Nesse sentido, seu caráter é necessariamente político e voluntário, estando diretamente associado às diretrizes de gestão, e muitas vezes, às orientações partidárias. Além disso, não se pode ignorar os múltiplos fatores que condicionam sua efetivação, como a existência de mercado, o interesse da administração, a disponibilidade de corpo técnico, a participação de agentes internacionais e o apoio de atores externos ao poder público (Mercher; Pereira, 2018, p. 206-217).

O reconhecimento e o prestígio internacional contribuem para a formação de um sistema simbólico-comercial, no qual slogans e epítetos, como “Cidade Maravilhosa”, “O Rio Sempre Rio” (1996), “Um novo mundo” (2016), “Rio: Capital do Mundo” (2024) e “O Rio de Janeiro continua lendo” (2025), passam a representar a cidade no exterior. Esses enunciados mobilizam a administração estatal, o empresariado e até o imaginário da população local e externa, vinculando a imagem da cidade a essas nomenclaturas.

Dessa forma, a paradiplomacia é um instrumento de grande relevância para as cidades, não só como instrumento de resolução de problemáticas locais, mas também como um aparato de promoção do desenvolvimento local. Uma oportunidade fruto de uma necessidade de obtenção de destaque, natural para certas cidades, devido a sua estrutura política cada vez mais destacada ou devido a necessidades internas que não seriam sanadas tão facilmente pela administração federal. Importante ressaltar que não é suficiente apenas identificar a existência da paradiplomacia, é preciso analisar quais agentes ou dimensões definiram ou contribuíram para a natureza da mesma em cada caso analisado.

6 Principais propostas e feitos

A paradiplomacia adotada pela cidade do Rio de Janeiro deve ser compreendida como uma extensão contínua de sua política pública. Segundo o cruzamento entre a Análise de Política Externa e a Análise de Política Pública, conforme proposto por Leonardo Mercher e Alexsandro Pereira (2018), a realidade subnacional das cidades, mais sensível à lógica tradicional de ambas as abordagens, introduz novas variáveis à análise das políticas adotadas (Mercher; Pereira, 2018).

O primeiro ponto relevante à análise sobre a paradiplomacia carioca foi o plano estratégico “Rio Sempre Rio” de César Maia, idealizado em 1993. A ideia de planejamento urbanístico e de desenvolvimento de infraestrutura para a cidade não é algo novo, vide a exemplo a tentativa do prefeito Pereira Passos (1836-1913) ou do urbanista grego Apóstolos Doxiadis (1913-1975) de desenvolver alguma carta magna do desenvolvimento da cidade, mas a iniciativa em questão caracterizou-se por buscar para além das fronteiras brasileiras soluções para a gestão interna. É igualmente importante destacar que esse plano não marcou o surgimento da paradiplomacia na cidade, até então presente de forma simbólica e desarticulada, mas sim sua institucionalização formal, impulsionada em grande parte pela realização da Eco-92 (Carneiro; Torres, 2024, p. 113–114). Embora existam

diversas iniciativas anteriores de planejamento urbanístico, o foco deste artigo recai sobre o plano de 1993, por ter sido o primeiro a incorporar explicitamente a dimensão da projeção internacional.

Em sua elaboração, dividiu-se entre diversos Grupos de Diagnóstico (GD) com o objetivo de escrutinar áreas específicas da cidade e como o poder público deveria agir em cada, até seu trabalho ser refletido no relatório final (Guanais; Fischer, 1999). O mesmo, considerado pela prefeitura como o primeiro planejamento estratégico para a cidade em sua escrita, já percebia uma perda de competitividade (RIO DE JANEIRO, 1996, p. 27) frente à economia globalizada e a desindustrialização vivida pelo Brasil no contexto em questão. Os maiores problemas derivados do plano em relação à sua infraestrutura foram os brasileiríssimos problemas de acessibilidade, falta de integração entre regiões da cidade, a falta de qualidade das construções presentes frente às outras cidades e a alta irregularidade de ocupação do território do município na figura das favelas (RIO DE JANEIRO, 1996).

Por isso os objetivos do plano podem ser, grosso modo, divididos em três principais eixos de atuação, sendo eles 1) o de reestruturar a infraestrutura e integração da cidade frente à sua degradação, 2) o de tornar o Rio um “polo regional, nacional e internacional” e 3) estruturar programas para minimizar a habitação precária desenvolvida pelos anos. Frente a um ambiente de alta competitividade, destaca-se que o Rio de Janeiro procurava além de repensar sua infraestrutura,

“Ser um polo cultural e centro de atração nacional e internacional é um objetivo da cidade, apoiado na riqueza da sua vida cultural. Converter o objetivo em realidade obriga ao desenvolvimento de infra-estruturas e atividades, e em abordar claramente o aspecto econômico da cultura e da arte. Aproveitar as intervenções que se realizam no Centro para convertê-lo num núcleo de alta densidade cultural, e elemento formador básico da identidade do carioca” (RIO DE JANEIRO, 1996, p. 28).

Portanto, a necessidade de reimaginar a urbanização que passou a cidade viu-se atravessada por uma meta de buscar uma capitalidade global em um ambiente cada vez mais competitivo. Essa, imaginava-se de possível alcance uma vez que a cidade voltasse a ser o “centro articulador da Região Metropolitana” sobretudo pela complexificação de sua integração e pelo ganho de competitividade e infraestrutura (e por vantagens comparativas a outras cidades). Percebe-se, então, que a dimensão de mercado teve papel explicativo fundamental na elaboração de tal plano, sobretudo quando evidenciada a participação da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) na elaboração do plano (Guanais; Fischer, 1999).

Adiante, outra tentativa de inserção internacional que cruzará os governos de Maia com o de seu sucessor, será o da iniciativa das Mercocidades. A ideia para uma formação regional que abrangesse o escopo municipal do cone sul surgiu em um seminário organizado pelo bloco econômico pai da iniciativa, o Mercosul, em Assunção. A ideia ganharia tração, levando a uma declaração, onde:

“Se enfatizó la necesidad de crearse una Red de Ciudades de los países que componen el Mercado Comun del Sur, MERCOSUR, para dar a las autoridades municipales, elegidas democráticamente, la posibilidad de participar de las decisiones para la integración regional en temas de sus competencias” (MERCOCIUDADES, 2001).

Em novembro de 1995, o Rio de Janeiro tornou-se membro fundador da rede de municípios em Porto Alegre, o que contribuiu para consolidar a atuação externa como uma política de Estado da prefeitura. A criação da rede marcou um período de transição, durante o qual Maia já não dispunha de tempo suficiente para utilizá-la plenamente em prol do desenvolvimento da cidade. Ainda assim, a permanência de um mesmo grupo político no poder teve papel decisivo para a continuidade dessas iniciativas, conforme observado por Sólon e Nunes (2007) e Mercher e Pereira

(2018). Na dimensão da gestão política, essa continuidade assegurou a manutenção da paradiplomacia como prática recorrente do município.

A exemplo disso, planos e programas como o “Rio Cidade” e o “Favela Bairro” tiveram continuidade no governo de Luiz Paulo Conde. O primeiro, influenciado por sua formação como arquiteto, tinha como objetivo integrar o território e modernizar o cenário urbano, desempenhando papel central na articulação entre diferentes regiões e na projeção internacional da cidade (Sartor, 2000). As intervenções urbanísticas seguiram a mesma lógica do plano estratégico de seu antecessor, orientadas à requalificação do espaço público diante da perda das vantagens comparativas do município em relação a outras cidades brasileiras e globais (Sartor, 2000). Entre os principais resultados dessas iniciativas estiveram as intervenções na Avenida Nossa Senhora de Copacabana (Copacabana), Estrada do Galeão (Ilha do Governador) e Avenida Rio Branco (Centro), dentre outras. Vale destacar que essas ações representaram cerca de 24% do orçamento municipal entre 1995 e 1996 (Sartor, 2000, p. 81).

Destaca-se que a permanência do mesmo grupo político no poder permitiu a continuidade do programa Favela Bairro, previsto no Rio Sempre Rio (1996, p. 30–31), evidenciando que as gestões do período incorporaram a urbanização das periferias como parte de uma estratégia estruturada. Ao ser articulada à paradiplomacia, essa política deixava de atuar apenas no plano social e passava a cumprir função estratégica: utilizar a requalificação dos territórios populares como vitrine internacional e mecanismo de atração de recursos externos. Nesse sentido, a integração das periferias à rede urbana passou a operar como instrumento de reposicionamento competitivo da cidade.

Além disso, a candidatura do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2004 deve ser interpretada como parte da estratégia de manutenção da capitalidade e de sua projeção internacional. A escolha inicial da Ilha do Fundão revela a influência do modelo de Barcelona-1992, na medida em que buscava integrar uma área marginalizada pelo Rio Sempre Rio, levando infraestrutura à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e incorporando o território ao tecido urbano (Silvestre, 2017). Embora houvesse divergências sobre a realização do evento, os recursos destinados à universidade foram efetivamente aplicados em sua renovação e evidenciaram a atuação coordenada das três esferas de governo, municipal, estadual e federal, no esforço de reposicionar internacionalmente a cidade.

Essa estratégia paradiplomática voltada aos esportes resultou em iniciativas como o programa de despoluição da Baía de Guanabara, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Agência de Cooperação Internacional do Japão, com o objetivo de preparar a região para o evento. Do mesmo modo, a recuperação ambiental e a revitalização de áreas como Maracanã, São Cristóvão e Zona Portuária, além da destinação de recursos federais para a revitalização e o paisagismo de bens da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), configuram investimentos diretamente relacionados à tentativa de sediar os Jogos Olímpicos (Silvestre, 2017).

Ainda nos esportes, a eliminação da candidatura carioca para sediar os jogos olímpicos em 2004 muda o paradigma da administração pública, colocando-a numa mentalidade mais pragmática e de adequação às exigências internacionais (Silvestre, 2017), apesar do estudo de caso de Barcelona ainda estar muito vivo nas mentes da gestão carioca. Foram nos mandatos de Maia (quando eleito novamente) e Eduardo Paes que a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) destaca-se na procura e promoção de eventos esportivos, projetando sua imagem ao sediar os Jogos Pan-Americanos em 2007, os Jogos Mundiais Militares em 2011, entre outros (Carneiro; Torres, 2024, p. 115).

Percebe-se, assim, a adoção de uma mentalidade claramente desenvolvimentista por parte do município. No Plano Estratégico 2009-2012, os Jogos Olímpicos e a

Copa do Mundo de 2014 são apresentados como verdadeiras janelas de oportunidade, permitindo que o Rio se beneficie de um contexto internacional particularmente favorável (RIO DE JANEIRO, 2009). No plano subsequente, esses mesmos eventos voltam a ser destacados, reiterando a mesma lógica diante da reconhecida perda de competitividade da cidade no cenário nacional e internacional:

“Aprendemos com o exemplo de Barcelona que, ao sediar os Jogos Olímpicos, o poder público deve decidir se a cidade vai servir ao evento ou o evento vai servir à cidade. Optamos com toda a certeza pelo segundo caminho. [...] Claro que parte dos nossos esforços também contribui para a realização de Jogos inesquecíveis. Para fazer a nossa cidade ser ainda mais admirada no mundo inteiro e atrair novos visitantes, investidores e grandes eventos internacionais. Mas os Jogos passam. E a nossa responsabilidade é garantir que os maiores benefícios possíveis fiquem para sempre aqui. Cidade Olímpica é construir um Rio mais justo, integrado e desenvolvido.” (RIO DE JANEIRO, 2013)

Existe continuidade, agora nos governos de Eduardo Paes, dos planos de projeção e desenvolvimentistas da CRI. Sua gestão, em questão da paradiplomacia, caracterizou-se por sediar tais megaeventos e pelos acordos ambientais, além de continuar sua caça por recursos alternativos aos de Brasília. Um feito foi o acordo de 2010 com o Banco Mundial que, apesar de exigir reformas na gestão da dívida da cidade, possibilitou-a continuar com o viés reurbanizador que assume desde o Rio Sempre Rio (Carneiro; Torres, 2024, p. 115). Além disso, parcerias como a Urban-LEDS, a aproximação da cidade de Colônia pelas “Parcerias pelo Clima”, a articulação da implementação dos modais de BRT (Bus Rapid Transport) e a reunião do Rio +20 em 2012 configuram um indicador do esforço para com a pauta ambiental (Carneiro; Torres, 2024, p. 116).

Por fim, a gestão ficou marcada sobretudo pela realização de dois megaeventos: a Copa do Mundo de 2014 (parcialmente sediada na cidade) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Viabilizados por meio de cooperação com o governo federal, esses eventos redirecionaram a paradiplomacia carioca, conduzida pela Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI), para a organização da infraestrutura necessária e a captação de investimentos externos (Carneiro; Torres, 2024, p. 118). Como fruto desses esforços, a cidade passou a contar, entre outros equipamentos, com o Parque Olímpico.

Percebe-se, portanto, que as dimensões de gestão política (expressas nos planos estratégicos), de agentes externos (com o reposicionamento global do Rio) e, em certa medida, a institucional (com os esforços destinados à construção do Parque Olímpico) foram determinantes para o posicionamento internacional da cidade no período analisado. Ademais, o alinhamento de interesses entre os governos federal, estadual e municipal, associado, na perspectiva de Mercher e Pereira (2018), à dimensão da gestão política, foi decisivo para viabilizar uma atuação mais ousada no cenário internacional.

7 Considerações finais

Partindo da histórica capitalidade da “cidade maravilhosa”, é possível entender o papel do Estado para assegurar o dinamismo da economia local. Antes mesmo de Dom João VI decretar que o Rio de Janeiro seria a capital, este território já concentrava um polo mercantil e administrativo, visto que o quinto era cobrado em casas de fundição alocadas em território carioca durante a economia mineira. Uma vez capital, o Rio foi estimulado política e economicamente para continuar exercendo esse papel, pois como visto em Lessa (2001), a “capitalidade dá à cidade vantagens cumulativas para continuar a sê-la.” (Lessa, 2001, p. 65)

Entretanto, houve um marcante ponto de inflexão: a transferência da capital para Brasília. Com a contínua perda de competitividade em termos relativos comparados

a outros entes subnacionais, o esvaziamento produtivo do estado fluminense, acentuado nos anos 80, deixou sua marca - o fim dos anos dourados. A literatura aponta que a região fluminense possui, desde então, uma estrutura produtiva oca - tendo inúmeras indústrias fugindo de seu território e de seu PIB, sobretudo no setor industrial, tendo crescido menos em comparação a outros estados brasileiros. Assim, o Rio de Janeiro percebe a paradiplomacia - a política externa como regida pelo município - como uma alternativa ao desenvolvimento dirigido por Brasília.

Nesse viés, o problema da desindustrialização foi reconhecido pela administração pública no primeiro plano estratégico da cidade, "Rio sempre Rio" (1996). Entretanto, em vez de pleitear a retomada de um plano de desenvolvimento nacional, as administrações cariocas do período, tendo em mente a perda de competitividade relativa da cidade, constataram que auxílios para enfrentar sua carência por infraestrutura e verbas, poderiam ser obtidos através de uma projeção externa a esse tabuleiro político.

Diante das transformações provocadas pela globalização, e pelas novas demandas de nossa sociedade, observamos um crescente protagonismo dos governos subnacionais na cena internacional, sobretudo nas cidades, que passam a atuar como verdadeiros agentes diplomáticos, devido às possibilidades e vantagens que possuem. Portanto, a prática da paradiplomacia surge como resposta às limitações do Estado-nação em lidar com demandas locais complexas e como estratégia de projeção política, econômica e cultural. A cidade do Rio de Janeiro demonstrou sistematizar essa procura com uma política pública que procurava além do financiamento a resolução de problemas estruturais da cidade, retomar sua capitalidade que se demonstrou apagada frente à conjuntura.

Através de iniciativas de cooperação internacional, integração regional, redes transnacionais e políticas públicas voltadas ao fortalecimento de setores como a indústria criativa, o Rio de Janeiro não apenas busca soluções locais mais eficazes, mas também se posiciona como um polo de inovação e referência cultural. A consolidação da paradiplomacia carioca não ocorre de forma isolada: ela depende de um conjunto de fatores que envolvem mercado, vontade política, infraestrutura técnica e participação social, além do estímulo a arranjos econômicos inovadores, como a economia criativa, que além de dinamizar a economia, fortalece a marca da cidade.

A paradiplomacia empregada pela cidade, através de seus esforços, evidenciou uma dupla função: além de atuar como um mecanismo de afirmação identitária e competitiva da cidade no sistema internacional, ela é ao mesmo tempo estratégia de sobrevivência diante dos limites do modelo centralizador historicamente oferecido por Brasília. A política pública em questão contraria o comportamento histórico do Brasil, onde o poder político tradicionalmente se concentra no Executivo desde o período imperial através de uma centralização pensada como força para manter o território nacional unificado.

A Constituição de 1988, embora marcada por um caráter descentralizador, acabou gerando uma tensão jurídica. Isso porque, conforme aponta a SSRI (2017), a fragmentação do poder político e a ampliação das possibilidades de atuação dos entes subnacionais ocorreram ao mesmo tempo em que o exercício da política externa permaneceu rigidamente concentrado no Itamaraty. Em outras palavras, a descentralização política não foi acompanhada por uma redefinição das competências no campo internacional. Nesse sentido, Carneiro e Torres (2024) observam que a ausência de delimitação clara dos poderes subnacionais criou um vazio legal, resultando em uma agenda paradiplomática de baixo impacto, incapaz de assumir, de fato, o papel reestruturador que essa política poderia desempenhar.

Pela pesquisa aqui evidenciada, concluiu-se que a cidade do Rio de Janeiro buscou pela diplomacia regional uma alternativa a Brasília, voltando-se à renovação de infraestrutura, resolução de complicações históricas, e retomada da competitividade de sua economia, que teria sido afetada e desacelerada nas décadas anteriores.

Essa abordagem funcionou como uma estratégia de reinvenção da imagem da cidade, atração de investimentos, construção de redes de cooperação, e desenvolvimento de respostas mais eficientes às suas necessidades. Mais do que uma ferramenta de política externa, a abordagem da paradiplomacia se revela essencial para o desenvolvimento integrado e multidisciplinar, uma vez que estimulou diversas áreas como a de planejamento urbano, meio ambiente e cultura.

No entanto, não se percebeu indicação forte o suficiente de seu pleno sucesso, demonstrando que a projeção internacional não foi, sozinha, alternativa viável o suficiente para o desenvolvimento comandado pela capital.

Face a todo o exposto, a política paradiplomática carioca aparenta ser uma condição necessária para assegurar o investimento e a recuperação das estruturas produtivas locais, uma vez que utiliza das históricas vantagens da capitalidade. Entretanto, não se demonstra suficiente para vencer a estrutura produtiva oca do estado fluminense, visto que não ataca, de forma estrutural, o desadensamento das cadeias produtivas do território. A fim de assegurar o desenvolvimento econômico local, é recomendado - junto da paradiplomacia - iniciativas como o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), estabelecido pela Emenda Constitucional nº 92/2022, pois políticas públicas de tais natureza são complementares e não excludentes - desde o estabelecimento da capitalidade da cidade maravilhosa. Assim, utilizando dos grandes eventos para servir à cidade - e não o contrário - e considerando como fortalecer os complexos econômicos do território, pensando em suas vantagens competitivas locais de forma dinâmica, a paradiplomacia se demonstra como uma interessante maneira de realizar políticas “de Estado”, mesmo enquanto estado ou município, e assegurar o desenvolvimento regional.

Referências

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. Nova Iorque: Routledge, 2013.

AUCAR, Leonardo. Indústria e crescimento econômico do Rio de Janeiro (2002-2021): características setoriais e intensidade da desindustrialização fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 27, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2024.87251.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. art. 84. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARNEIRO, Ana Beatriz Rodrigues; TORRES, Bernardo Barreto de Vasconcelos. A paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009-2016). **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 37, 2024, p. 107-122. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art6>.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (orgs.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-32.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ICLEI. ICLEI members. Disponível em: <https://iclei.org/iclei-members/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ISER, Guilherme D. C. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia. Porto Alegre, 2013.

KINCAID, John. Comparative observations on the international activities of constituent governments. In: **Foreign policy of constituents units at the**

beginning of 21st century. [S.l.: s.n.], 2010. p. 15–28.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis:** uma reflexão em busca de auto-estima. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LIMA, Lígia Machiavelli. O papel das cidades brasileiras no processo de negociação e implantação da Agenda 2030 da ONU no país. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 9., 2023, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Universidade Federal do ABC, 2023.

MERCHER, Leonardo. Paradiplomacia no Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade. Orientador: Alessandro Eugênio Pereira. 2016. 303 f. Dissertação (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/46306>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alessandro Eugenio. Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 195-222, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v13n2.2018.790>.

MERCOCIUDADES. Mercocidades. Informes de gestión Secretaría Ejecutiva 2000/2001. 2000. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 31 maio 2025.

OSÓRIO DA SILVA, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. História de capitalidade do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 7, p. 75–90, 2016. DOI: 10.12957/cdf.2015.19711. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/19711>.

OSÓRIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; RABELO, Henrique. Rio de Janeiro: crise estrutural e alternativas. In: CABRAL, Joilson de Assis; CABRAL, Maria Viviana de Freitas (orgs.). **Economia do Estado do Rio de Janeiro:** crise, desafios e perspectivas. Ponta Grossa: Atena Editora, 2022. p. 11–34. DOI: 10.22533/at.ed.5772224111.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional: o caso do Mercosul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: IRI-USP, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200023&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 27 abr. 2025.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio. 1996. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/687>. Acesso em: 11 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012: Rio pós 2016. 2009. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016: Pós 2016 o Rio mais integrado e competitivo. 2013. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

SADECK, Bruno; FROIO, Liliana R.; MEDEIRO, Marcelo. **Os governos subnacionais e o Mercosul:** um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. Revista de Estudos Internacionais, v. 8, n. 2, 2017.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

SARTOR, Carlos Eduardo. Imagem da cidade – cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 4, p. 65-91, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9302>. Acesso em: 31 maio 2025.

SILVESTRE, Gabriel. O não legado e os Jogos que não foram: a primeira candidatura olímpica do Rio de Janeiro e o imaginário de legado urbano para a cidade. Arqtextos, jan. 2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/17.200/6390>. Acesso em: 31 maio 2025.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 397–426. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9057>.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Finanças públicas fluminense e tensão federativa: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. Síntese: **Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 13, p. 12–31, 2019. DOI: <https://doi.org/10.70690/xeqzgj82>.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (orgs.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

SPADALE, Pedro. **Relações internacionais de unidades subnacionais: a experiência do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

SSRI – SUBSECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro: 2007-2017: teoria e prática**. 1. ed. Niterói: Imprensa Oficial, 2017.

VISCARDI, Cláudia. **O teatro das oligarquias: uma revisão da política do “café com leite”**. 2. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

ZEPPEL, Heather. The ICLEI cities for climate protection programme: local government networks in urban climate governance. In: **Climate change and global policy regimes: towards institutional legitimacy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013. p. 217–231.

Sobre os Autores

Enzo Franco Pinotti é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Membro da coordenação acadêmica do CENA e pesquisador voluntário do grupo de Segurança Espacial do LSC (Escola de Guerra Naval), com interesse em defesa nacional e diplomacia.

Nathan Hofmann dos Santos é discente de Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador do Centro de Estudos Nacionais Autônomo (CENA).

Thiago José Martins Ferreira da Silva é discente e bolsista de extensão na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ). Pesquisador em políticas públicas associado à Equidade.info, Coordenador da pasta acadêmica no CENA e Secretário-Geral do Centro Acadêmico de Economia da UERJ (CAECO).

Emanuelle Zamith Richulino é discente de Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ (IRID/UFRJ). Diretora Acadêmica do Centro de Estudos Nacionais Autônomo (CENA) e bolsista da COPPE/UFRJ.

João Gonzalez Palhares é discente de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Presidente do Centro de Estudos Nacionais Autônomo (CENA), atua profissionalmente com planejamento estratégico pela Macroplan e é bolsista de Iniciação Científica na Fundação Casa de Rui Barbosa.

Contribuições dos Autores

Conceituação, J.G.P., E.Z.R., T.J.M.F.S., N.H.S., E.F.P.; Metodologia, E.F.P., T.J.M.F.S.; Validação, J.G.P., E.Z.R.; Redação — preparação do rascunho original, N.H.S., T.J.M.F.S., E.F.P.; Redação — revisão e edição, J.G.P.; Supervisão, E.Z.R., J.G.P.; Administração do projeto, J.G.P.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao CENA – Centro de Estudos Nacionais Autônomo, que subsidiou e possibilitou o encontro e a escrita deste artigo, além de ter aberto espaço para o debate e aprofundamento do tema.

Conflitos de Interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

Sobre a Coleção Estudos Cariocas

A Coleção Estudos Cariocas (ISSN 1984-7203) é uma publicação de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, vinculada ao Instituto Pereira Passos (IPP) da Secretaria Municipal da Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Seu objetivo é divulgar a produção técnico-científica sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro, bem como sua vinculação metropolitana e em contextos regionais, nacionais e internacionais. Está aberta a quaisquer pesquisadores (sejam eles servidores municipais ou não), abrangendo áreas diversas - sempre que atendam, parcial ou integralmente, o recorte espacial da cidade do Rio de Janeiro.

Os artigos também necessitam guardar coerência com os objetivos do Instituto, a saber:

1. Promover e coordenar a intervenção pública sobre o espaço urbano do Município;
2. Prover e integrar as atividades do sistema de informações geográficas, cartográficas, monográficas e dados estatísticos da Cidade;
3. Subsidiar a fixação das diretrizes básicas ao desenvolvimento socioeconômico do Município.

Especial ênfase será dada no tocante à articulação dos artigos à proposta de desenvolvimento econômico da cidade. Desse modo, espera-se que os artigos multidisciplinares submetidos à revista respondam às necessidades de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro.