



COLEÇÃO  
ESTUDOS  
CARIOCAS

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

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

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

Enzo Franco Pinotti<sup>1</sup>, Nathan Hofmann dos Santos<sup>2</sup>, Thiago José Martins Ferreira da Silva<sup>3</sup>  
Emanuelle Zamith Richulino<sup>4</sup> e João Gonzalez Palhares<sup>5</sup>

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

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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

### Resumen

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.

### Resumo

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.

Volumen  
13

Número  
2

\*Autor(a) correspondiente  
enzofpinotti@gmail.com

Envío 20 ago 2025

Aceptación 05 sep 2025

Publicación 22 sep 2025

¿Cómo citar?

PINOTTI, E. F. et al.

Proyección internacional como estrategia de desarrollo: Río de Janeiro y la pérdida de competitividad industrial. *Coleção Estudos Cariocas*, v. 13, n. 2, 2025. DOI: 10.71256/19847203.13.2.168.2025

El artículo fue originalmente enviado en PORTUGUÉS. Las traducciones a otros idiomas fueron revisadas y validadas por los autores y el equipo editorial. Sin embargo, para una representación más precisa del tema tratado, se recomienda que los lectores consulten el artículo en su idioma original.



## 1 Introducción

Hablar sobre Río de Janeiro es, necesariamente, hablar de una ciudad maravillosamente excepcional, un caso *sui generis*. Ya sea por su geografía privilegiada, marcada por paisajes singulares, o por su historia como epicentro y marco cero de la nación brasileña, tanto por haber sido la referencia cultural que constituyó la identidad nacional, como por haber sido el polo mercantil y administrativo para que otras regiones se articularan. Es innegable que, incluso antes de que Don Juan VI la convirtiera en capital del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves, la ciudad ya gozaba de un sueño cosmopolita.

Esto, a grosso modo, se mantuvo intacto durante toda su historia y es parte fundamental del ethos carioca, principalmente por la proximidad de la ciudad con la idea de nación y con las decisiones de mayor relevancia e impacto en el país. He ahí la esencia del concepto de capitalidad propuesto por Lessa (2001): la combinación entre una tendencia cosmopolita y el papel económico y cultural desempeñado por una ciudad que asume la función de núcleo nacional.

Por lo tanto, es evidente el papel del Estado como elemento dinamizador de la economía fluminense, dada la presencia de la burocracia pública con su renta gastada en el territorio, causando un ciclo virtuoso, y de las inversiones estatales, muy concentradas en Río. Sin embargo, tal ventaja proporcionada al territorio por su capitalidad comienza a ser opacada en términos relativos por la pujanza del sector industrial paulista. Cabe añadir que hubo un notable punto de inflexión: el cambio de la capital federal a Brasilia, que acarrió un proceso de continuo desplazamiento del aparato de la máquina pública de la capital carioca hacia la más nueva ciudad proyectada.

Frente a esa perspectiva, se percibe que la desindustrialización que ocurrió en la economía brasileña a partir de los años 1960 tuvo su epicentro en el estado de Río de Janeiro, fragilizando su estructura productiva. En ese sentido, el municipio necesitó asumir funciones antes reservadas a la esfera federal, movilizándolo recursos, construyendo redes y elaborando iniciativas propias en el escenario internacional.

La denominación para esa práctica se llama Paradiplomacia, concepto que rige sobre los medios de actuación e inserción en el sistema internacional cuando son hechos por entes subnacionales y/o regionales. Se trata de una política pública que puede ser movilizadora tanto para promover un poder simbólico y cultural, como para captar recursos destinados a proyectos urbanísticos, fortalecer estructuras de poder nacionales, entre otras finalidades.

Este artículo tiene como objetivo analizar la paradiplomacia de Río de Janeiro a la luz del contexto político, económico e institucional vivido por el municipio en las últimas décadas. La elección del tema se justifica por la comprensión, presente en la literatura, de la excepcionalidad y continuidad de esta política pública en la gestión municipal. El análisis es conducido a partir de las cinco dimensiones de la paradiplomacia presentadas por Mercher y Pereira (2018): Gestión Política, Mercado, Institucional, Agentes Externos y Epistémica. Ante el historial de pérdida de competitividad de la economía fluminense en el escenario nacional, se defiende que la paradiplomacia pasó a desempeñar un papel central para el mantenimiento de la capitalidad carioca.

## 2 Metodología de redacción

Se siguieron los moldes del Análisis de Política Exterior de paradiplomacia conforme lo propuesto por Mercher y Pereira (2018), una vez que consideran factores endógenos a la ciudad y crisis políticas domésticas como medios legítimos para la proyección exterior. Tal conceptuario demostró ser fundamental para analizar las principales dimensiones de variables presentes, percibiendo predominancia clara de las de mercado e institucional. Conforme explicitado por la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Estado de Río de Janeiro (SSRI)

en 2017, la paradiplomacia tiene un carácter voluntario y de gestión pública y, por lo tanto, las motivaciones para la toma de decisiones se encontrarían en las políticas y documentos más influyentes publicados y presentes en el contexto.

Sabiendo que la paradiplomacia se consolidó como práctica continuada a lo largo de diferentes gestiones, se optó por un análisis económico, considerado fundamental para esclarecer las razones de su surgimiento como política pública, conforme evidenciado en los primeros planes de gobierno que adoptaron ese enfoque. A continuación, por medio de revisión bibliográfica y documental, el artículo buscó mapear las principales iniciativas derivadas de esa práctica, evidenciando el protagonismo institucional del municipio en la búsqueda de alternativas de desarrollo. Tal modo de aproximación al objeto se mostró apropiado, una vez que la disertación sobre cada una de esas iniciativas y los principales documentos para el análisis hecho posibilitaron, cualitativamente, determinar una correlación.

La misma puede justificarse por la importancia de los documentos colectados y por la longevidad de las políticas públicas analizadas, sobre todo por la continuidad de esa orientación política (Mercher; Pereira, 2018). Para ello, el artículo fue dividido entre un análisis de la estructura productiva hueca del estado de Río de Janeiro, factor relacionado con la pérdida de competitividad de la ciudad de Río, y el análisis paradiplomático, seguido por un mapeo de las principales políticas ejecutadas y de los documentos influyentes del período.

Una vez encontrada la correlación supra citada, este estudio buscó responder a la siguiente pregunta: ¿sería la paradiplomacia la salida encontrada para continuar ejerciendo la capitalidad de Río, visto el desadensamiento de la estructura productiva fluminense?

### **3 Historia de la capitalidad carioca**

Con la llegada de la corte portuguesa en 1808, año en que Don Juan vino a refugiarse en Brasil debido a las persecuciones napoleónicas, Río de Janeiro recibió, junto con la familia real, alrededor de 15 mil nuevos habitantes. Este influxo poblacional aumentó drásticamente el gasto público, el consumo y la actividad económica local, funcionando como un estímulo exógeno a la economía de la ciudad (Lessa, 2001, p. 76-77). De esta forma, muchas instituciones culturalmente relevantes en el ámbito nacional que se encuentran en Río de Janeiro fueron creadas después de la llegada de esos migrantes, algunas de las cuales perduran hasta la actualidad, como el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional. Asimismo, el imaginario popular, alimentado por una elite intelectual carioca que ansiaba por una tradición artística verdaderamente autóctona, constituyó una identidad nacional a partir de las especificidades del país, sobre todo, los rasgos encontrados en la capital (Osório y Versiani, 2016). Frente a lo expuesto, más allá de instituciones de importancia secular, en ese primer momento, el “ser brasileño”, la identidad nacional, fue formada a partir de la ciudad maravillosa. “La identidad nacional se constituye en la ciudad, que da lastre sociopolítico y económico a la formación social” (Lessa, 2001, p. 64).

Sin embargo, la ciudad vendría a sufrir, posteriormente, las consecuencias de la regresión económica adviene de la desarticulación de la Economía Minera a principios del siglo XIX. A pesar de no ser polo de esa actividad extractiva, como fue el caso del estado de Minas Gerais (Furtado, 2007, p. 124) –, la capital carioca recibía a los esclavizados que en ella trabajaban, recaudaba el quinto y realizaba otras diversas actividades administrativas (Lessa, 2001, p. 68-69). Paralelamente a la caída del sector minero, hubo un crecimiento expresivo en las exportaciones de café. En una región montañosa, próxima a la entonces capital del país, se realiza la primera fase de expansión del café, con base en un aprovechamiento de recursos preexistentes dejados ociosos con la retracción de la economía del oro (Furtado, 2007, p. 169).

La ascensión de la economía cafetalera supra citada fue un proceso con sus contradicciones. Por un lado, fue responsable por la concentración de renta, aumentando el desnivel entre las regiones brasileñas; por otro, “dotó a Brasil de un sólido núcleo en torno al cual las demás regiones tuvieron necesariamente que articularse” (Furtado, 2007, p. 328): Río de Janeiro. He ahí la génesis de la importancia de la futura “ciudad maravillosa” a los ojos de la nación; Río fue esencial no sólo para articular un polo mercantil-administrativo que unificara la estructura productiva brasileña, sino también en la consolidación de una élite vinculada al complejo cafetalero, la cual vendría a liderar los primeros esfuerzos de industrialización nacional.

La etapa de gestación de la economía cafetalera es también la de formación de una nueva clase empresarial que desempeñará papel fundamental en el desarrollo subsecuente del país. [...] La ciudad de Río de Janeiro representaba el principal mercado de consumo del país, y los hábitos de consumo de sus habitantes se habían transformado sustancialmente a partir de la llegada de la corte portuguesa. [...] La proximidad de la capital del país constituía, evidentemente, una gran ventaja para los dirigentes de la economía cafetalera. Desde temprano ellos comprendieron la enorme importancia que podía tener el gobierno como instrumento de acción económica. [...] El gobierno central estaba sometido a intereses demasíadamente heterogéneos para responder con la necesaria prontitud y eficiencia a los llamados de los intereses locales. (Furtado, 2007, p. 170-172)

Se desprende del excerto arriba que la ciudad de Río de Janeiro fue un polo mercantil, cuna de las futuras elites urbanas y de la administración pública. En consonancia con el pensamiento de Furtado, en relación al papel *sui generis* de la ciudad de Río de Janeiro en la formación económica, social y política de Brasil; Carlos Lessa vino a utilizar el concepto de “capitalidad”, lo que hace una ciudad a los ojos del pueblo y del mundo, de hecho, capital, aplicada a la ciudad maravillosa:

Conocer Río de Janeiro exige tener presente el significado de la capitalidad, [...] la capitalidad de la ciudad no puede tener origen ni en el imperio, ni en la religión, ni en la nacionalidad. [...] Cualquiera que sea el proceso genético-constitutivo, la ciudad, convertida en capital, es beneficiaria de una sencilla lógica derivada de ser sede del poder político: las opciones históricas se mueven a su favor. Casi siempre percibida como superior al campo y a las demás ciudades, la capital tiende a ser priorizada como lugar donde el poder demuestra la riqueza y la civilización de una nacionalidad. La lógica de la capitalidad da a la ciudad ventajas cumulativas para continuar siéndolo. [...] La capitalidad es siempre única, pues es específico su proceso genético-constitutivo, modo de inserción, peso relativo, así como su acomodación al pacto regional y horizontal de gobernabilidad. (Lessa, 2001, p. 64-65)

Para Lessa (2001), la capital de un país no sólo es el “cartón de visita” de la nacionalidad, como también es sede del conjunto de órganos como instituciones, asociaciones, academias, órganos de cultura y de los principales influenciadores de la opinión pública; es, para todos los efectos, “el ápice de la realidad cívico-cultural del estado”. (Lessa, 2001, p. 64) La ciudad portadora de capitalidad siempre provoca las más diversas sensaciones en la población, siendo objeto de amor como París para los franceses, o de odio como Madrid para algunos españoles, pero jamás es tratada con indiferencia por los habitantes de otros entes subnacionales, ni por los inmigrantes (Lessa, 2001, p. 64-67).

Como capital, fue el espacio más cosmopolita del país: por Río Brasil se articuló con las demás sociedades. Fue la ciudad preferida por el extranjero para establecerse y tendió a ser la puerta de recepción e incorporación de los visitantes.” (Lessa, 2001, p. 67)

Entre las décadas de 1920-1960, marcadas como “las décadas doradas” por la gran prosperidad y prestigio alcanzados por la ciudad maravillosa, hubo una gran modernización del viejo estado de Río de Janeiro, siguiendo los caminos trazados por las reformas urbanísticas de Pereira Passos (Lessa, 2001, p.237). En ese período áureo, fueron creados: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (1952), Petrobrás (1953), Eletrobrás (1962) y Vale do Rio Doce (1942) como potencias estatales e instituciones promotoras del conocimiento como: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (1937), Instituto de Matemática Pura y Aplicada (IMPA) (1952), Instituto Militar de Ingeniería (IME) (1959) y Museo de Arte Moderno MAM (1948) (Osório y Versiani, 2016). En ese contexto, se observa que la centralidad de la ciudad de Río, marcada por su historia como eje logístico, su papel de capital nacional y las inversiones estatales productivas en el antiguo estado de Río, evidenció la actuación estratégica del Estado en la economía fluminense (Osório y Versiani, 2016, p. 82), en sintonía con el dinamismo de la economía brasileña en el período.

A partir de la década de 1960, sobre todo de 1970 en adelante, la participación del estado de Río de Janeiro en el PIB brasileño pasó a declinar en términos relativos, una pérdida de 33,2% entre 1970 y 2011 (Osório y Versiani, 2016). Tal declive también se expresa en el número de empleos formalizados, incluso en el sector de servicios que crecieron en términos absolutos, 92,8% entre 1985 y 2012, siguió siendo considerablemente menos expresivo que el mismo crecimiento en la totalidad del territorio nacional, 167,3% en el mismo período (Osório y Versiani, 2016). Aún, el empleo formal en la industria de transformación, sector dinámico de la economía, presentó declive semejante. Río presentó caída absoluta de 10,67%, opuesto a un crecimiento de 56,3% en Brasil en el período supra citado, esta estadística será particularmente relevante más adelante. Tales fenómenos poseen explicaciones: 1) mudanza de la Capital Federal a Brasilia, acompañada de una lenta percepción de las consecuencias de la misma por parte de la población y del poder público local; y 2) La crisis de los años 1980, que restringió las capacidades estatales de inversión pública, inductor del desarrollo económico en Río de Janeiro hasta entonces consolidado (Osório y Versiani, 2016).

En relación al primer punto mencionado, es oportuno reiterar la relevancia de la capital y de la presencia del Estado para el dinamismo de la economía local, tanto carioca como fluminense (Osório; Versiani; Rabelo, 2022). Considerando ese factor, puede afirmarse que la transferencia de la capital federal a Brasilia, realizada sin cualquier compensación financiera a la economía regional, tuvo efectos perjudiciales para el estado de Río de Janeiro. En ese sentido, la pérdida de 35% de la participación del estado de Río en el PIB nacional entre 1970 y 2018, la mayor entre todos los entes federativos, no puede disociarse de ese proceso (Osório; Versiani; Rabelo, 2022). Aún, sobre la decadencia del estado de Río de Janeiro, sobre todo en relación al segundo punto levantado:

“En los años 80, quedó visible el fracaso de la retomada de la industrialización de Río de Janeiro. Al mismo tiempo, se patentó el efecto corrosivo de la transferencia de la capital. La expresión “vaciamiento” de Río se volvió lugar común. [...] El papel clásico de polo comercial de Río había sido estructuralmente superado. Las alteraciones estructurales de los patrones de comercialización, y la fuga de la incidencia tributaria cumulativa en “cascada” del antiguo impuesto sobre ventas y consignaciones llevaron a la formación de amplias e integradas redes comerciales que atrofiaron el clásico comercio al por mayor con sede en Río. [...] En los años 80 hubo tanto el intento de reeditar el discurso nacional-desarrollista, con la propuesta de instalación de complejos industriales en Río, cuanto de preservar la prioridad de la ciencia y tecnología. [...] Se repitió hasta la extenuación la idea de que el desarrollo industrial estaría cada vez más dependiente de la estimulación tecnológica y científica. Aquí residiría el núcleo estratégico de recuperación de importancia para Río de Janeiro. La ciudad no controla las variables macroeconómicas que inciden sobre su desempeño en el presente, en términos de renta y empleo:

decisiones de inversión dependen, entre otras variables, de los costos sistémicos del lugar, en comparación con otras localizaciones posibles. Pueden ser decisivos los costos ligados a las condiciones infraestructurales y de circulación. Estas variables, que inciden sobre el costo del lugar, están en parte bajo alcance de los poderes políticos locales, desde que tengan holgura y autonomía financiera. La progresión de la crisis brasileña fue, entretanto, acortando el radio de maniobra de las administraciones locales.” (Lessa, 2001, p. 351-352)

Frente a lo expuesto, a pesar de la superación estructural de la necesidad de Río de Janeiro como polo comercial y productivo, y del estado enfrentar una crisis continua de carácter expansivo, problemas de desarticulación de la cadena productiva y, consecuentemente, de la recaudación fiscal, fue preservado su papel como “capital cultural” (Lessa, 2001). He ahí la forma encontrada de continuar ejerciendo la capitalidad carioca: la cultura, los grandes eventos globales y el turismo en general vienen siendo incentivados para mantener los focos sobre las tierras cariocas, sobre todo por vías paradiplomáticas. Sin embargo, antes de sumergirnos propiamente en esa discusión que el presente trabajo visa iniciar, es interesante abordar algunas cuestiones, tales como: 1) Abordar las contradicciones sociopolíticas entre la aparente independencia carioca, con sus grandes eventos paradiplomáticos, y el presente apagamiento y descolamiento presentado de la ciudad maravillosa en relación a las cuestiones del estado de Río de Janeiro como un todo; 2) Profundizar el debate sobre la debilidad de la estructura productiva fluminense.

#### **4 Estructura productiva hueca y “descolamiento” carioca**

Partiendo del “vaciamiento” de Río de Janeiro como problemática a ser resuelta (Lessa, 2001, p. 351-352), la paradiplomacia carioca entra en escena como una forma de continuar aprovechando la histórica capitalidad de Río de Janeiro. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos paradiplomáticos de la ciudad de Río como ente subnacional con su aparente independencia del resto del estado, la deficiencia estructural de la economía de la región fluminense, siendo el epicentro del proceso de desindustrialización brasileño, sobre todo después de 1980, persiste en demostrar que el problema productivo del estado tiene sus particularidades (Sobral, 2017). En ese sentido, esta sección del presente artículo busca evidenciar tanto el debilitamiento de la estructura productiva fluminense, como el no enfrentamiento de esa situación por los últimos gobiernos del estado de Río de Janeiro.

Como ya presentado en la sección anterior, tanto la participación fluminense en el PIB industrial como el número de empleos formales en la región han decaído en términos relativos desde el cambio de la capital a Brasilia, tendencia esa que se aceleró después de la crisis de los años 80 (Osório y Versiani, 2016). De esa forma, entre 1956 y 1961 la inversión externa directa recibida por la capital paulista superó en siete veces la angariada por la ciudad maravillosa, así “ya estaba cristalizada la diferencia estructural de Río en relación a São Paulo en lo referente al desarrollo industrial” (Lessa, 2002, p. 345). A pesar de la nítida desarticulación de las bases productivas regionales, puede deducirse que la ciudad de Río continuó como un eje que condensaba las actividades nacionales y centro cosmopolita, incluso con un interior fluminense vacío (Lessa, 2002, p. 346).

Como forma de intentar retomar el protagonismo productivo carioca, el estado de Guanabara fue creado en 1960 con una propuesta estratégica para su desarrollo siendo la industrialización (Lessa, 2002, p. 347). Aun con un diagnóstico inicial negativo sobre la desventaja de los altos precios de los terrenos industriales de Río, es notable la iniciativa - destacándose la creación de la “Compañía Progreso del Estado de Guanabara”, la Copeg, y los distritos industriales por ella alimentados, llegando a nueve distritos a principios de los años 70 (Lessa, 2002, p. 348). No obstante, es necesario destacar que durante la década de 1970 los problemas estructurales de Río de Janeiro fueron disfrazados por el “milagro económico”, una

vez encerrado ese período el problema comenzó a quedar más aparente. Visto el fin del estado de Guanabara, con la continua transferencia de la burocracia a Brasilia y el no aprovechamiento de las potencialidades de Río en el sector de petróleo y gas, le quedó a la ciudad mantener su capitalidad apenas como capital del turismo. (Lessa, 2002, p. 348-350)

Sobre esa tendencia declinante del PIB industrial fluminense, ya en términos relativos, ya en términos absolutos, se mantiene en datos presentados en estudios más recientes como evidenciado por Sobral (2017, p. 407-408), que presenta las evidencias empíricas de la “estructura productiva hueca” de Río de Janeiro desde el inicio de la década de 90 hasta 2013 y por Aucar (2024, p. 157-159) que cubre el recorte temporal de 2004 hasta 2020, enfatizando la continuidad del problema y su dimensión estructural. Sobre la problemática de la estructura productiva hueca, Sobral (2017) sintetiza:

Se entiende ese último fenómeno como un proceso de desadensamiento de importantes cadenas de producción, llevando al agravamiento de las condiciones que impiden la industria de transformación de constituirse en el motor clave del crecimiento económico y del progreso técnico. En ese sentido, se trata de un vaciamiento que lleva al desgarramiento del tejido productivo y a la ociosidad de una serie de recursos en el territorio. Eso ocurre por pérdida de diversificación y complejidad productiva a partir de una trayectoria centrada en la capacidad de supervivencia operacional con menor valor agregado [...] Aunque existan algunas brechas para algunos ganancias de competitividad en nichos sectoriales aislados, no hay el enfrentamiento de los problemas estructurales, lo que impide el surgimiento de nuevas ventajas competitivas más sistémicas. (Sobral, 2017, p. 404)

Por lo tanto, presentando una base productiva fragilizada como la de Río de Janeiro, los riesgos de regresiones económicas generalizadas en la región aumentan, por la gran vulnerabilidad, volviéndose un territorio más susceptible a sufrir más intensamente con cualesquiera crisis, nacionales o internacionales (Sobral, 2017). En ese sentido, Sobral (2019, p. 22) advierte: “La búsqueda de eficiencia sin buscar eficacia tiende a generar no una estructura más ligera y ajustada, sino ampliar la desestructuración de una máquina que ya sufre de ese problema.” A pesar de que Río de Janeiro dejó de ser formalmente la capital de Brasil en los años 1960 y haber perdido su protagonismo en la economía nacional, su capitalidad sigue siendo ejercida a través del turismo; de los grandes eventos geopolíticos y deportivos, como las Olimpiadas (2016), G20 (2024) y la cumbre de los BRICS (2025); y del hecho de aún albergar oficialmente varios órganos del gobierno federal - por ejemplo: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), Agencia Nacional de Salud (ANS) y Archivo Nacional. Vale resaltar que Osório y Versiani (2016) también consideraron el turismo, las actividades deportivas, culturales, artísticas y de ocio como actividades históricamente inductoras de desarrollo en Río de Janeiro, sobre todo en la región metropolitana. En ese sentido, analizar el andamio de las mejoras en la infraestructura y su correlación con los grandes eventos para la ciudad maravillosa es esencial. Teniendo en vista tal correlación, que será expuesta en las secciones siguientes del presente artículo, entre el uso de la paradiplomacia carioca como tentativa de mantener su relevancia como ciudad global para proyectar su poder e imagen y, por lo tanto, financiamientos; es primordial cuestionar: ¿será la paradiplomacia, aprovechando de la histórica capitalidad de Río, una forma viable de substituir un plan de industrialización a fin de promover el desarrollo de la ciudad maravillosa? Para responder tan grande indagación, será necesario profundizar más en el concepto de paradiplomacia por la óptica de las relaciones internacionales y estudiar si tal correlación supra citada es mencionada en los documentos oficiales del municipio de Río de Janeiro.

## 5 La alternativa descentralizada

El fenómeno de la globalización tornó las fronteras entre los Estados más frágiles, promoviendo conexiones más intensas y una creciente interdependencia entre los territorios. Esta gran conexión y permeabilidad entre las fronteras llegó a afectar incluso a los gobiernos subnacionales (estados, municipios y provincias), conviviendo, o actuando, continuamente como agentes transnacionales. Debido a esta participación más activa en la política internacional, tal práctica fue nombrada como “paradiplomacia”.

La literatura sobre el tema fue inicialmente desarrollada por el norteamericano Ivo Duchacek y por el canadiense Panayotis Soldatos. Para Duchacek, el cambio del paradigma internacional y la nueva coyuntura del sistema habrían delegado a los entes federativos atribuciones tradicionalmente reservadas a los poderes centrales, configurando una dinámica de tensión o cooperación entre diferentes niveles de gobierno (Duchacek, 1990).

Ya para Soldatos (1990), el fenómeno de la paradiplomacia constituye una forma de política exterior ejercida por unidades federativas, desplazando la actuación internacional del eje exclusivamente federal. En su visión, este proceso redefine la dinámica de poder, pues hay continuidad, y no tensión, entre la diplomacia conducida por la federación y aquella desarrollada por las ciudades, aunque operen con competencias distintas.

Es importante resaltar que la diferencia principal entre la participación municipal en el mercado internacional y la paradiplomacia formal, con misiones diplomáticas y actuación externa puntual, sería una práctica reciente que no visa apenas la expansión de mercado, sino sanar ciertas cuestiones regionales. La política fue muchas veces comprendida como una necesidad de ciertos gobiernos en vez de un lujo o práctica particular de una administración temporal, adquiriendo una expansión del marco económico, tecnológico, educacional y científico de la unidad subnacional.

A diferencia de las embajadas que garantizan informaciones, bienes y relaciones cruciales para el reconocimiento de un Estado, la paradiplomacia tiene un aspecto multiforme una vez que no está subordinada a un padrón formal y, por eso, se enfoca en temas como captación de recursos para su actividad económica, cooperación técnica y proyección internacional, de forma característicamente descentralizada, caso especialmente relevante para Río de Janeiro (SSRI, 2017, p. 26-31).

Ella ocurre cuando los Estados-nación ya no consiguen atender las necesidades de sus entes internos, llevando a estos actores a buscar asociaciones fuera de sus límites territoriales y a recurrir a la integración con otros Estados como alternativa para alcanzar nuevas perspectivas. Un ejemplo de esta práctica sería la integración regional promovida por el Mercosur, que posee en su estructura desde 2004, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), y la Red Mercociudades de 1995. El FCCR se consolidó como una estructura formal de participación consultiva de las entidades subnacionales en el bloque (Prado, 2011), mientras que Mercociudades se tornó responsable por el fortalecimiento de las ciudades y de su integración (Sadeck; Froio; Medeiros, p. 142, 2017), posicionándose, ambos, como parte esencial de un proceso de integración regional descentralizado de la unidad federativa.

Según Aldecoa y Keating (2013), existirían tres principales motivaciones para los gobiernos subnacionales buscar acciones en el nivel internacional: política, economía y cultura, añadiendo la cuarta motivación desarrollada por John Kincaid (2010), la de cross-border housekeeping (gobernanza transfronteriza). En síntesis, la creciente proyección internacional de entes subnacionales decurre de la capacidad que estos actores poseen de encontrar soluciones más adecuadas a las especificidades de problemas locales, justamente por estar más próximos de las demandas concretas de sus territorios y por llenar lagunas dejadas por los

gobiernos nacionales.

De acuerdo con la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Estado de Río de Janeiro (SSRI), la paradiplomacia surge como resultado de cambios estructurales en el sistema internacional. El fin de la Guerra Fría, la globalización económica, la revolución tecnológica y el fortalecimiento de las redes transnacionales abrieron espacio para que actores locales ejercieron mayor influencia, impulsados por movimientos sociales y por nuevas pautas de alcance global (SSRI, 2017, p. 37-45). En Brasil, esta práctica fue inicialmente importada de las experiencias de ciudades europeas y de las redes Urb-AI y Mercociudades. Su consolidación también fue favorecida por la Constitución de 1988, que amplió la autonomía política de los entes subnacionales, y por la reorientación institucional del gobierno federal (SSRI, 2017, p. 23-34).

Como apuntan Carneiro y Torres (2024, p. 110-113), aunque ya existiesen experiencias puntuales, la paradiplomacia fue efectivamente institucionalizada a partir de la Rio-92 y, posteriormente, incorporada por los propios esfuerzos de la Unión. En el ámbito del enfrentamiento de las cuestiones climáticas, las ciudades pasaron a ocupar posición central para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. A partir de la COP-16 (2010), ellas fueron reconocidas como stakeholders de ese proceso (Zeppel, 2013) e, inclusive, recibieron un objetivo específico, el ODS 11, relativo a Ciudades y Comunidades Sostenibles. De esta forma, los municipios ganaron destaque en la ejecución de la Agenda 2030, evidenciando la necesidad de mayor atención a esta unidad administrativa para el alcance de resultados concretos de desarrollo social.

Aunque la paradiplomacia sea frecuentemente interpretada a partir de la dimensión internacional, es importante reconocer que ella es, antes de todo, consecuencia y resultado de políticas públicas, constituyendo parte de las estrategias de formulación e implementación de acciones vinculadas a los intereses de los gestores. En este sentido, su carácter es necesariamente político y voluntario, estando directamente asociado a las directrices de gestión, y muchas veces, a las orientaciones partidarias. Además, no se puede ignorar los múltiples factores que condicionan su efectivización, como la existencia de mercado, el interés de la administración, la disponibilidad de cuerpo técnico, la participación de agentes internacionales y el apoyo de actores externos al poder público (Mercher; Pereira, 2018, p. 206-217).

El reconocimiento y el prestigio internacional contribuyen a la formación de un sistema simbólico-comercial, en el cual eslóganes y epítetos, como “Ciudad Maravillosa”, “El Río Siempre Río” (1996), “Un nuevo mundo” (2016), “Río: Capital del Mundo” (2024) y “El Río de Janeiro continúa leyendo” (2025), pasan a representar la ciudad en el exterior. Estos enunciados movilizan la administración estatal, el empresariado y hasta el imaginario de la población local y externa, vinculando la imagen de la ciudad a estas nomenclaturas.

De esta forma, la paradiplomacia es un instrumento de gran relevancia para las ciudades, no sólo como instrumento de resolución de problemáticas locales, sino también como un aparato de promoción del desarrollo local. Una oportunidad fruto de una necesidad de obtención de destaque, natural para ciertas ciudades, debido a su estructura política cada vez más destacada o debido a necesidades internas que no serían sanadas tan fácilmente por la administración federal. Importante resaltar que no es suficiente apenas identificar la existencia de la paradiplomacia, es preciso analizar qué agentes o dimensiones definieron o contribuyeron para la naturaleza de la misma en cada caso analizado.

## **6 Principales propuestas y logros**

La paradiplomacia adoptada por la ciudad de Río de Janeiro debe ser comprendida como una extensión continua de su política pública. Según el cruce entre el Análisis de Política Exterior y el Análisis de Política Pública, conforme propuesto por

Leonardo Mercher y Alexsandro Pereira (2018), la realidad subnacional de las ciudades, más sensible a la lógica tradicional de ambos enfoques, introduce nuevas variables al análisis de las políticas adoptadas (Mercher; Pereira, 2018).

El primer punto relevante al análisis sobre la paradiplomacia carioca fue el plan estratégico “Rio Sempre Rio” de César Maia, idealizado en 1993. La idea de planificación urbanística y de desarrollo de infraestructura para la ciudad no es algo nuevo, véase por ejemplo el intento del alcalde Pereira Passos (1836-1913) o del urbanista griego Apóstolos Doxiadis (1913-1975) de desarrollar alguna carta magna del desarrollo de la ciudad, pero la iniciativa en cuestión se caracterizó por buscar más allá de las fronteras brasileñas soluciones para la gestión interna. Es igualmente importante destacar que este plan no marcó el surgimiento de la paradiplomacia en la ciudad, hasta entonces presente de forma simbólica y desarticulada, sino su institucionalización formal, impulsada en gran parte por la realización de la Eco-92 (Carneiro; Torres, 2024, p. 113–114). Aunque existan diversas iniciativas anteriores de planificación urbanística, el foco de este artículo recae sobre el plan de 1993, por haber sido el primero en incorporar explícitamente la dimensión de la proyección internacional.

En su elaboración, se dividió entre diversos Grupos de Diagnóstico (GD) con el objetivo de escrutar áreas específicas de la ciudad y cómo el poder público debería actuar en cada una, hasta que su trabajo se reflejara en el informe final (Guanais; Fischer, 1999). El mismo, considerado por la alcaldía como la primera planificación estratégica para la ciudad en su escritura, ya percibía una pérdida de competitividad (RÍO DE JANEIRO, 1996, p. 27) frente a la economía globalizada y la desindustrialización vivida por Brasil en el contexto en cuestión. Los mayores problemas derivados del plan en relación a su infraestructura fueron los brasileñísimos problemas de accesibilidad, falta de integración entre regiones de la ciudad, la falta de calidad de las construcciones presentes frente a otras ciudades y la alta irregularidad de ocupación del territorio del municipio en la figura de las favelas (RÍO DE JANEIRO, 1996).

Por eso los objetivos del plan pueden ser, a grosso modo, divididos en tres principales ejes de actuación, siendo ellos 1) el de reestructurar la infraestructura e integración de la ciudad frente a su degradación, 2) el de tornar Río un “polo regional, nacional e internacional” y 3) estructurar programas para minimizar la habitación precaria desarrollada por los años. Frente a un ambiente de alta competitividad, se destaca que Río de Janeiro procuraba además de repensar su infraestructura,

“Ser un polo cultural y centro de atracción nacional e internacional es un objetivo de la ciudad, apoyado en la riqueza de su vida cultural. Convertir el objetivo en realidad obliga al desarrollo de infraestructuras y actividades, y en abordar claramente el aspecto económico de la cultura y del arte. Aprovechar las intervenciones que se realizan en el Centro para convertirlo en un núcleo de alta densidad cultural, y elemento formador básico de la identidad del carioca” (RÍO DE JANEIRO, 1996, p. 28).

Por lo tanto, la necesidad de reimaginar la urbanización que pasó la ciudad se vio atravesada por una meta de buscar una capitalidad global en un ambiente cada vez más competitivo. Esta, se imaginaba de posible alcance una vez que la ciudad volviera a ser el “centro articulador de la Región Metropolitana” sobre todo por la complejización de su integración y por la ganancia de competitividad e infraestructura (y por ventajas comparativas a otras ciudades). Se percibe, entonces, que la dimensión de mercado tuvo papel explicativo fundamental en la elaboración de tal plan, sobre todo cuando evidenciada la participación de la Asociación Comercial de Río de Janeiro (ACRJ) y la Federación de las Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN) en la elaboración del plan (Guanais; Fischer, 1999).

Adelante, otro intento de inserción internacional que cruzará los gobiernos de Maia con el de su sucesor, será el de la iniciativa de las Mercociudades. La idea para una formación regional que abarcara el escopo municipal del cono sur surgió en un seminario organizado por el bloque económico padre de la iniciativa, el Mercosur, en Asunción. La idea ganaría tracción, llevando a una declaración, donde:

“Se enfatizó la necesidad de crearse una Red de Ciudades de los países que componen el Mercado Común 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).

En noviembre de 1995, Río de Janeiro se tornó miembro fundador de la red de municipios en Porto Alegre, lo que contribuyó para consolidar la actuación externa como una política de Estado de la alcaldía. La creación de la red marcó un período de transición, durante el cual Maia ya no disponía de tiempo suficiente para utilizarla plenamente en pro del desarrollo de la ciudad. Aún así, la permanencia de un mismo grupo político en el poder tuvo un papel decisivo para la continuidad de esas iniciativas, conforme observado por Sólomon y Nunes (2007) y Mercher y Pereira (2018). En la dimensión de la gestión política, esa continuidad aseguró el mantenimiento de la paradiplomacia como práctica recurrente del municipio.

A ejemplo de eso, planes y programas como el “Rio Cidade” y el “Favela Bairro” tuvieron continuidad en el gobierno de Luiz Paulo Conde. El primero, influenciado por su formación como arquitecto, tenía como objetivo integrar el territorio y modernizar el escenario urbano, desempeñando papel central en la articulación entre diferentes regiones y en la proyección internacional de la ciudad (Sartor, 2000). Las intervenciones urbanísticas siguieron la misma lógica del plan estratégico de su antecesor, orientadas a la recalificación del espacio público frente a la pérdida de las ventajas comparativas del municipio en relación a otras ciudades brasileñas y globales (Sartor, 2000). Entre los principales resultados de esas iniciativas estuvieron las intervenciones en la Avenida Nossa Senhora de Copacabana (Copacabana), Estrada do Galeão (Ilha do Governador) y Avenida Rio Branco (Centro), entre otras. Vale destacar que esas acciones representaron cerca de 24% del presupuesto municipal entre 1995 y 1996 (Sartor, 2000, p. 81).

Se destaca que la permanencia del mismo grupo político en el poder permitió la continuidad del programa Favela Bairro, previsto en el Rio Sempre Rio (1996, p. 30–31), evidenciando que las gestiones del período incorporaron la urbanización de las periferias como parte de una estrategia estructurada. Al ser articulada a la paradiplomacia, esta política dejaba de actuar apenas en el plano social y pasaba a cumplir función estratégica: utilizar la recalificación de los territorios populares como vitrina internacional y mecanismo de atracción de recursos externos. En ese sentido, la integración de las periferias a la red urbana pasó a operar como instrumento de reposicionamiento competitivo de la ciudad.

Además, la candidatura de Río de Janeiro para albergar los Juegos Olímpicos de 2004 debe ser interpretada como parte de la estrategia de mantenimiento de la capitalidad y de su proyección internacional. La elección inicial de la Ilha do Fundão revela la influencia del modelo de Barcelona-1992, en la medida en que buscaba integrar un área marginalizada por el Rio Sempre Rio, llevando infraestructura a la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) e incorporando el territorio al tejido urbano (Silvestre, 2017). Aunque hubiera divergencias sobre la realización del evento, los recursos destinados a la universidad fueron efectivamente aplicados en su renovación y evidenciaron la actuación coordinada de las tres esferas de gobierno, municipal, estatal y federal, en el esfuerzo de reposicionar internacionalmente la ciudad.

Esta estrategia paradiplomática volcada a los deportes resultó en iniciativas como el programa de descontaminación de la Bahía de Guanabara, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y por la Agencia de Cooperación Internacional del

Japón, con el objetivo de preparar la región para el evento. Del mismo modo, la recuperación ambiental y la revitalización de áreas como Maracanã, São Cristóvão y Zona Portuaria, además de la destinación de recursos federales para la revitalización y el paisajismo de bienes de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), configuran inversiones directamente relacionadas al intento de albergar los Juegos Olímpicos (Silvestre, 2017).

Aún en los deportes, la eliminación de la candidatura carioca para albergar los juegos olímpicos en 2004 cambia el paradigma de la administración pública, colocándola en una mentalidad más pragmática y de adecuación a las exigencias internacionales (Silvestre, 2017), a pesar del estudio de caso de Barcelona aún estar muy vivo en las mentes de la gestión carioca. Fueron en los mandatos de Maia (cuando elegido nuevamente) y Eduardo Paes que la Coordinadoría de Relaciones Internacionales (CRI) se destaca en la búsqueda y promoción de eventos deportivos, proyectando su imagen al albergar los Juegos Panamericanos en 2007, los Juegos Mundiales Militares en 2011, entre otros (Carneiro; Torres, 2024, p. 115).

Se percibe, así, la adopción de una mentalidad claramente desarrollista por parte del municipio. En el Plan Estratégico 2009-2012, los Juegos Olímpicos y la Copa del Mundo de 2014 son presentados como verdaderas ventanas de oportunidad, permitiendo que Río se beneficie de un contexto internacional particularmente favorable (RÍO DE JANEIRO, 2009). En el plan subsecuente, esos mismos eventos vuelven a ser destacados, reiterando la misma lógica frente a la reconocida pérdida de competitividad de la ciudad en el escenario nacional e internacional:

“Aprendimos con el ejemplo de Barcelona que, al albergar los Juegos Olímpicos, el poder público debe decidir si la ciudad va a servir al evento o el evento va a servir a la ciudad. Optamos con toda certeza por el segundo camino. [...] Claro que parte de nuestros esfuerzos también contribuye a la realización de Juegos inolvidables. Para hacer nuestra ciudad ser aún más admirada en el mundo entero y atraer nuevos visitantes, inversores y grandes eventos internacionales. Pero los Juegos pasan. Y nuestra responsabilidad es garantizar que los mayores beneficios posibles queden para siempre aquí. Ciudad Olímpica es construir un Río más justo, integrado y desarrollado.” (RÍO DE JANEIRO, 2013)

Existe continuidad, ahora en los gobiernos de Eduardo Paes, de los planes de proyección y desarrollistas de la CRI. Su gestión, en cuestión de la paradiplomacia, se caracterizó por albergar tales megaeventos y por los acuerdos ambientales, además de continuar su caza por recursos alternativos a los de Brasilia. Un logro fue el acuerdo de 2010 con el Banco Mundial que, a pesar de exigir reformas en la gestión de la deuda de la ciudad, permitió continuar con el sesgo reurbanizador que asume desde el Rio Sempre Rio (Carneiro; Torres, 2024, p. 115). Además, alianzas como la Urban-LEDS, la aproximación de la ciudad de Colonia por las “Alianzas por el Clima”, la articulación de la implementación de los modales de BRT (Bus Rapid Transport) y la reunión de Río +20 en 2012 configuran un indicador del esfuerzo para con la pauta ambiental (Carneiro; Torres, 2024, p. 116).

Por fin, la gestión quedó marcada sobre todo por la realización de dos megaeventos: la Copa del Mundo de 2014 (parcialmente albergada en la ciudad) y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016. Viabilizados por medio de cooperación con el gobierno federal, esos eventos redireccionaron la paradiplomacia carioca, conducida por la Coordinadoría de Relaciones Internacionales (CRI), para la organización de la infraestructura necesaria y la captación de inversiones externas (Carneiro; Torres, 2024, p. 118). Como fruto de esos esfuerzos, la ciudad pasó a contar, entre otros equipamientos, con el Parque Olímpico.

Se percibe, por lo tanto, que las dimensiones de gestión política (expresadas en los planes estratégicos), de agentes externos (con el reposicionamiento global de Río) y, en cierta medida, la institucional (con los esfuerzos destinados a la construcción del Parque Olímpico) fueron determinantes para el posicionamiento internacional de la ciudad en el período analizado. Además, la alineación de intereses entre los gobiernos federal, estatal y municipal, asociado, en la perspectiva de Mercher y Pereira (2018), a la dimensión de la gestión política, fue decisivo para viabilizar una actuación más audaz en el escenario internacional.

## **7 Consideraciones finales**

Partiendo de la histórica capitalidad de la “ciudad maravillosa”, es posible entender el papel del Estado para asegurar el dinamismo de la economía local. Antes incluso de que Don Juan VI decretara que Río de Janeiro sería la capital, este territorio ya concentraba un polo mercantil y administrativo, visto que el quinto era cobrado en casas de fundición alocadas en territorio carioca durante la economía minera. Una vez capital, Río fue estimulado política y económicamente para continuar ejerciendo ese papel, pues como visto en Lessa (2001), la “capitalidad da a la ciudad ventajas acumulativas para continuar siéndolo.” (Lessa, 2001, p. 65)

Sin embargo, hubo un marcante punto de inflexión: la transferencia de la capital a Brasilia. Con la continua pérdida de competitividad en términos relativos comparados con otros entes subnacionales, el vaciamiento productivo del estado fluminense, acentuado en los años 80, dejó su marca - el fin de los años dorados. La literatura apunta que la región fluminense posee, desde entonces, una estructura productiva hueca - teniendo innumerables industrias huyendo de su territorio y de su PIB, sobre todo en el sector industrial, habiendo crecido menos en comparación con otros estados brasileños. Así, Río de Janeiro percibe la paradiplomacia - la política exterior como regida por el municipio - como una alternativa al desarrollo dirigido por Brasilia.

En ese sentido, el problema de la desindustrialización fue reconocido por la administración pública en el primer plan estratégico de la ciudad, “Rio sempre Rio” (1996). Sin embargo, en vez de pleitear la retomada de un plan de desarrollo nacional, las administraciones cariocas del período, teniendo en mente la pérdida de competitividad relativa de la ciudad, constataron que auxilios para enfrentar su carencia por infraestructura y partidas presupuestarias, podrían ser obtenidos a través de una proyección externa a ese tablero político.

Frente a las transformaciones provocadas por la globalización, y por las nuevas demandas de nuestra sociedad, observamos un creciente protagonismo de los gobiernos subnacionales en la escena internacional, sobre todo en las ciudades, que pasan a actuar como verdaderos agentes diplomáticos, debido a las posibilidades y ventajas que poseen. Por lo tanto, la práctica de la paradiplomacia surge como respuesta a las limitaciones del Estado-nación en lidiar con demandas locales complejas y como estrategia de proyección política, económica y cultural. La ciudad de Río de Janeiro demostró sistematizar esa búsqueda con una política pública que procuraba más allá del financiamiento la resolución de problemas estructurales de la ciudad, retomar su capitalidad que se demostró apagada frente a la coyuntura.

A través de iniciativas de cooperación internacional, integración regional, redes transnacionales y políticas públicas volcadas al fortalecimiento de sectores como la industria creativa, Río de Janeiro no sólo busca soluciones locales más eficaces, sino también se posiciona como un polo de innovación y referencia cultural. La consolidación de la paradiplomacia carioca no ocurre de forma aislada: ella depende de un conjunto de factores que involucran mercado, voluntad política, infraestructura técnica y participación social, además del estímulo a arreglos económicos innovadores, como la economía creativa, que además de dinamizar la economía, fortalece la marca de la ciudad.

La paradiplomacia empleada por la ciudad, a través de sus esfuerzos, evidenció una doble función: además de actuar como un mecanismo de afirmación identitaria y competitiva de la ciudad en el sistema internacional, ella es al mismo tiempo estrategia de supervivencia frente a los límites del modelo centralizador históricamente ofrecido por Brasilia. La política pública en cuestión contradice el comportamiento histórico de Brasil, donde el poder político tradicionalmente se concentra en el Ejecutivo desde el período imperial a través de una centralización pensada como fuerza para mantener el territorio nacional unificado.

La Constitución de 1988, aunque marcada por un carácter descentralizador, acabó generando una tensión jurídica. Eso porque, conforme apunta la SSRI (2017), la fragmentación del poder político y la ampliación de las posibilidades de actuación de los entes subnacionales ocurrieron al mismo tiempo en que el ejercicio de la política exterior permaneció rígidamente concentrado en el Itamaraty. En otras palabras, la descentralización política no fue acompañada por una redefinición de las competencias en el campo internacional. En ese sentido, Carneiro y Torres (2024) observan que la ausencia de delimitación clara de los poderes subnacionales creó un vacío legal, resultando en una agenda paradiplomática de bajo impacto, incapaz de asumir, de hecho, el papel reestructurador que esa política podría desempeñar.

Por la investigación aquí evidenciada, se concluyó que la ciudad de Río de Janeiro buscó por la diplomacia regional una alternativa a Brasilia, volcándose a la renovación de infraestructura, resolución de complicaciones históricas, y retomada de la competitividad de su economía, que habría sido afectada y desacelerada en las décadas anteriores.

Este enfoque funcionó como una estrategia de reinversión de la imagen de la ciudad, atracción de inversiones, construcción de redes de cooperación, y desarrollo de respuestas más eficientes a sus necesidades. Más que una herramienta de política exterior, el enfoque de la paradiplomacia se revela esencial para el desarrollo integrado y multidisciplinar, una vez que estimuló diversas áreas como la de planificación urbana, medio ambiente y cultura.

Sin embargo, no se percibió indicación suficientemente fuerte de su pleno éxito, demostrando que la proyección internacional no fue, sola, alternativa viable suficiente para el desarrollo comandado por la capital.

Frente a todo lo expuesto, la política paradiplomática carioca aparenta ser una condición necesaria para asegurar la inversión y la recuperación de las estructuras productivas locales, una vez que utiliza de las históricas ventajas de la capitalidad. Sin embargo, no se demuestra suficiente para vencer la estructura productiva hueca del estado fluminense, visto que no ataca, de forma estructural, el desadensamiento de las cadenas productivas del territorio. A fin de asegurar el desarrollo económico local, es recomendado - junto de la paradiplomacia - iniciativas como el Plan de Desarrollo Económico y Social del Estado de Río de Janeiro (PEDES), establecido por la Enmienda Constitucional nº 92/2022, pues políticas públicas de tal naturaleza son complementarias y no excluyentes - desde el establecimiento de la capitalidad de la ciudad maravillosa. Así, utilizando de los grandes eventos para servir a la ciudad - y no lo contrario - y considerando cómo fortalecer los complejos económicos del territorio, pensando en sus ventajas competitivas locales de forma dinámica, la paradiplomacia se demuestra como una interesante manera de realizar políticas "de Estado", incluso mientras estado o municipio, y asegurar el desarrollo regional.

## Referencias

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: Alexsandro Eugênio Pereira. 2016. 303 f. Dissertação (Doctorado) – 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, Alexsandro 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. Mercociudades. Informes de gestión Secretaría Ejecutiva 2000/2001. 2000. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 31 mayo 2025.

OSÓRIO DA SILVA, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. História da 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=MSC0000000122011000200023&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200023&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 mayo 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](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 mayo 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 mayo 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 los Autores**

Enzo Franco Pinotti es estudiante de grado de Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Miembro de la coordinación académica del Centro de Estudios Nacionales Autónomo (CENA) e investigador voluntario del grupo de Seguridad Espacial del LSC (Escuela de Guerra Naval), con interés en defensa nacional y diplomacia.

Nathan Hofmann dos Santos es discente de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal Fluminense (UFF) e investigador del Centro de Estudios Nacionales Autónomo (CENA).

Thiago José Martins Ferreira da Silva es discente y becario de extensión en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (FCE-UERJ). Investigador en políticas públicas asociado a Equidade.info, Coordinador del área académica en el Centro de Estudios Nacionales Autónomo (CENA) y Secretario General del Centro Académico de Economía de la UERJ (CAECO).

Emanuelle Zamith Richulino es discente de Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales y Defensa de la UFRJ (IRID/UFRJ). Directora Académica del Centro de Estudios Nacionales Autónomo (CENA) y becaria de la COPPE/UFRJ.

João Gonzalez Palhares es discente de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Presidente del Centro de Estudios Nacionales Autónomo (CENA), actúa profesionalmente con planificación estratégica por Macroplan y es becario de Iniciación Científica en la Fundación Casa de Rui Barbosa.

## **Contribuciones de los Autores**

Conceptualización, J.G.P., E.Z.R., T.J.M.F.S., N.H.S., E.F.P.; Metodología, E.F.P., T.J.M.F.S.; Validación, J.G.P., E.Z.R.; Redacción—preparación del borrador original, N.H.S., T.J.M.F.S., E.F.P.; Redacción—revisión y edición, J.G.P.; Supervisión, E.Z.R., J.G.P.; Administración del proyecto, J.G.P. Todos los autores leyeron y concordaron con la versión publicada del manuscrito.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen al CENA – Centro de Estudios Nacionales Autónomo, que subsidió y permitió el encuentro y la escritura de este artículo, además de haber abierto espacio para el debate y profundización del tema.

## **Conflictos de Interés**

Los autores declaran que no existen conflictos de interés.

### **Sobre la *Coleção Estudos Cariocas***

La *Coleção Estudos Cariocas* (ISSN 1984-7203) es una publicación dedicada a estudios e investigaciones sobre el Municipio de Río de Janeiro, vinculada al Instituto Pereira Passos (IPP) de la Secretaría Municipal de la Casa Civil de la Alcaldía de Río de Janeiro.

Su objetivo es divulgar la producción técnico-científica sobre temas relacionados con la ciudad de Río de Janeiro, incluyendo sus conexiones metropolitanas y su inserción en contextos regionales, nacionales e internacionales. La publicación está abierta a todos los investigadores (sean empleados municipales o no), abarcando áreas diversas — siempre que aborden, parcial o totalmente, el enfoque espacial de la ciudad de Río de Janeiro.

Los artículos también deben alinearse con los objetivos del Instituto, a saber:

1. promover y coordinar la intervención pública en el espacio urbano del Municipio;
2. proveer e integrar las actividades del sistema de información geográfica, cartográfica, monográfica y de datos estadísticos de la Ciudad;
3. apoyar el establecimiento de las directrices básicas para el desarrollo socioeconómico del Municipio.

Se dará especial énfasis a la articulación de los artículos con la propuesta de desarrollo económico de la ciudad. De este modo, se espera que los artículos multidisciplinarios enviados a la revista respondan a las necesidades de desarrollo urbano de Río de Janeiro.