



**UNILA**

Universidade Federal  
da Integração  
Latino-Americana

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS FEDERAIS BRASILEIRAS NA  
AMÉRICA DO SUL: O CASO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA  
FEDERAL**

MANUEL HERMETO VASCONCELOS JÚNIOR

**Foz do Iguaçu/PR  
2024**

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação  
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

V331a

Vasconcelos Junior, Manuel Hermeto.

Atuação das agências federais brasileiras na América do Sul: o caso da Polícia Rodoviária Federal / Manuel Hermeto Vasconcelos Junior. - Foz do Iguaçu, 2024.

133 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, ILAESP, PPGRI.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karen dos Santos Honório.

1. Cooperação internacional - América Latina. 2. Paradiplomacia. 3. Brasil. Polícia Rodoviária Federal. I. Honório, Karen dos Santos. II. Título.

CDU 341.76(8)



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## **ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS FEDERAIS BRASILEIRAS NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

MANUEL HERMETO VASCONCELOS JÚNIOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Karen dos Santos Honório**

**Foz do Iguaçu/PR  
2024**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karen dos Santos Honório (Universidade federal da Integração Latino-Americana)**

---

**Prof. Dr. Ítalo Beltrão Sposito (Universidade Federal do Tocantins)**

---

**Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira (Universidade Federal de Sergipe)**

## RESUMO

Essa dissertação possui como tema evidenciar a funcionalidade que agências federais do Estado brasileiro podem ter ao participarem diretamente da execução da Política Externa Brasileira para a América do Sul; estudando mais detidamente o caso da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Assim, o objeto da pesquisa relaciona-se às capacidades da PRF em otimizar algumas agendas nacionais para o subcontinente. A escolha do tema justifica-se pelo fato do pesquisador ser agente de Polícia Rodoviária Federal (PRF) há 15 anos e ter trabalhado na gestão nacional de fronteiras do órgão, em boa parte desse período. Nesse sentido, a presente dissertação problematiza as dificuldades para a inserção regional do Brasil e como a interação de novos atores, como a PRF, pode gerar equalizações dos dilemas da cooperação brasileira para a América do Sul. Sobre metodologia, priorizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, abordando as principais obras nacionais e internacionais que enquadrem o tema das adidâncias e da presença de agências governamentais diversas em representações diplomáticas, bem como a legislação no que concerne às principais atribuições da PRF e o escopo das pretensões constitucionais e de inserção internacional desse órgão. A pesquisa tem, ainda, razoável relevância social e para o campo científico à medida em que o estudo desse tema pode gerar importantes dividendos para a política externa nacional e, por conseguinte, para a academia e para a sociedade: incentivo universitário à pesquisa em um assunto que a Política Externa Brasileira ainda equaciona de forma bem restrita, criando-se benefícios sociais que podem incluir não somente a sociedade brasileira, mas também a integração social sul-americana. Ademais, os impactos econômicos, sociais e em políticas públicas desta pesquisa referem-se aos aspectos de aprimoramento e aprofundamento da inserção internacional brasileira no entorno sul-americano, o que gera aumento dos fluxos de pessoas, bens e serviços e, naturalmente, maior interação entre os grupos sociais. Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos: o primeiro capítulo, dedicado ao aporte teórico; o segundo desdobra-se na contextualização histórica; e o terceiro trata da história da PRF e de como essa agência se tornou o principal vetor de segurança viária nacional, bem como do processo de institucionalização do construto legal e político que geraram as atribuições dessa agência. O resultado do trabalho é a análise da contribuição para a integração regional através de conexões diretas e próprias entre entidades congêneres do entorno sul-americano, gerando especificidade no tratamento dos pleitos das sociedades envolvidas.

**Palavras-chave:** Cooperação, Integração Sul-Americana. Paradiplomacia. Polícia Rodoviária Federal.

## ABSTRACT

This dissertation's theme is to highlight the functionality that federal agencies of the Brazilian State can have when directly participating in the execution of the Brazilian Foreign Policy for South America; studying the case of the Federal Highway Police (PRF) in more detail. Thus, the object of the research is related to the PRF's capabilities in optimizing some national agendas for the subcontinent. The choice of the topic is justified by the fact that the researcher, in addition to having a degree in International Relations, has been a Federal Highway Police (PRF) agent for 15 years and has worked in the agency's national border management for much of that period. In this sense, this dissertation problematizes the difficulties for Brazil's regional insertion and how the interaction of new actors, such as the PRF, can generate equalizations of the dilemmas of Brazilian cooperation for South America. Regarding methodology, a bibliographical research was prioritized and documentary, addressing the main national and international works that frame the theme of attachments and the presence of various government agencies in diplomatic representations, as well as legislation regarding the main attributions of the PRF and the scope of constitutional claims and international insertion of this organ. The research also has reasonable social relevance and for the scientific field as the study of this topic can generate important dividends for national foreign policy and, consequently, for academia and society, such as university incentives for research in a subject that Brazilian Foreign Policy still considers in a very restricted way, creating social benefits that can include not only Brazilian society, but also South American social integration. Furthermore, the economic, social and public policy impacts of this research refer to aspects of improving and deepening Brazilian international insertion in the South American environment, which generates an increase in the flow of people, goods and services and, naturally, greater interaction between social groups. To this end, the work was divided into three chapters: the first chapter, dedicated to the theoretical contribution; the second unfolds in historical contextualization; and the third deals with the history of the PRF and how this agency became the main vector of national road safety, as well as the process of institutionalization of the legal and political construct that generated the responsibilities of this agency. The result of the work is the analysis of the contribution to integration through direct and specific connections between similar entities in the South American region, generating specificity in the treatment of the demands of the societies involved.

**Keywords:** Cooperation, South American Integration. Paradiplomacy. Federal Highway Police.

## RESUMEN

El tema de esta disertación es resaltar la funcionalidad que pueden tener las agencias federales del Estado brasileño al participar directamente en la ejecución de la Política Exterior brasileña para América del Sur; estudiando con más detalle el caso de la Policía Federal de Caminos (PRF). Así, el objeto de la investigación se relaciona con las capacidades de la PRF para optimizar algunas agendas nacionales para el subcontinente. La elección del tema se justifica por el hecho de que el investigador, además de licenciado en Relaciones Internacionales, es agente de la Policía Federal de Caminos (PRF) desde hace 15 años y ha trabajado en la gestión nacional de fronteras de la agencia durante gran parte de ese período. En este sentido, esta disertación problematiza las dificultades para la inserción regional de Brasil y cómo la interacción de nuevos actores, como el PRF, puede generar igualaciones de los dilemas de la cooperación brasileña para América del Sur. En cuanto a la metodología, se priorizó una investigación bibliográfica y documental, abordando los principales trabajos nacionales e internacionales que enmarcan el tema de las vinculaciones y la presencia de diversos organismos gubernamentales en las representaciones diplomáticas, así como la legislación respecto de las principales atribuciones de la PRF y el escopo constitucional de inserción internacional de este organismo. La investigación también tiene razonable relevancia social y para el campo científico, ya que el estudio de este tema puede generar importantes dividendos para la política exterior nacional y, en consecuencia, para la academia y la sociedad, como incentivos universitarios para la investigación en un tema que la política exterior brasileña aún analiza de manera muy restringida; creando beneficios sociales que puedan incluir no sólo a la sociedad brasileña, sino también a la integración social sudamericana. Además, los impactos económicos, sociales y de políticas públicas de esta investigación se refieren a aspectos de mejora y profundización de la inserción internacional de Brasil en el entorno sudamericano, lo que genera un aumento en el flujo de personas, bienes y servicios y, naturalmente, una mayor interacción entre los actores sociales. Para ello, el trabajo se dividió en tres capítulos: el primer capítulo, dedicado al aporte teórico; el segundo se despliega en la contextualización histórica; y el tercero aborda la historia del PRF y cómo este organismo se convirtió en el principal vector de la seguridad vial nacional, así como el proceso de institucionalización del constructo jurídico y político que generó las responsabilidades de este organismo. El resultado del trabajo es el análisis del aporte a la integración a través de conexiones directas y específicas entre entidades similares de la región sudamericana, generando especificidad en el tratamiento de las demandas de las sociedades involucradas.

**Palabras clave:** Cooperación, Integración Suramericana. Paradiplomacia. Policía Federal de Carreteras.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico 1: Valores de óbitos em rodovias federais 2000-2019.....	75
Figura 2 - Gráfico 2: Apreensão de maconha e seus derivados (2001 a 2022)	79
Figura 3 - Gráfico 3: Apreensão de cocaína e seus derivados (2001 a 2021) .	80
Figura 4 - Mapa 1: Mapa ABTI rodovias na IIRSA .....	86
Figura 5 - Mapa 2: Mapa Eixos IIRSA.....	88
Figura 6 -ANEXO 1 - ANALYTICS-MAPEAR .....	118
Figura 7 - ANEXO 2- Mapa estratégico da PRF (2023-2028) .....	119
Figura 8 - ANEXO 3 - Tabela 2- Estratégias digitais da PDTIC.....	120
Figura 9 - Anexo 4 -Tab 3 - Referencial dos Planos Táticos da PRF (2023).	121



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Qtd de óbitos na década para rodovias federais, 2010- 2019.....	73
Tabela 2 - Estratégias digitais da PDTIC .....	93
Tabela 3 - Referencial dos Planos Táticos da PRF (2023) .....	94

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURA

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABACC	Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APE	Análise de Política Externa
ALCSA	Área de Livre Comércio da América do Sul
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CCHAC	Comitê Centro-Americano para a Cooperação em Hidrocarbonetos
CASA	Comunidade de Nações Sul-Americanas
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês)
CSS	Cooperação Sul-Sul
FFAA	Forças Armadas
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GTs	Grupos de Trabalho
IIRSA	Iniciativa de Infraestrutura Sul-Americana
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
MEC	Ministério da Educação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
SCO	Organização Cooperação de Shanghai (SCO, na sigla em inglês)
PRF	Polícia Rodoviária Federal

PE	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Política Externa Comparada
SESAI	Secretaria Nacional de Saúde Indígena
SICA	Sistema Centro-Americano de Integração
<i>SIDA</i>	<i>Swedish International Development Agency</i>
UA	União Africana
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UEE	União Econômica Eurasiática (UEE)
UE	União Europeia
<i>USAID</i>	<i>United States Agency for International Development</i>
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ARCABOUÇO TEÓRICO: CONCEITOS E ESTUDOS COMPARATIVOS DENTRO DA POLÍTICA EXTERNA (PE)</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 Contribuições para o campo de Relações Internacionais</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2 Conceituando a Política Externa (PE) e a Análise de Política Externa (APE)</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 A PARADIPLOMACIA COMO INTEGRAÇÃO ASSIMÉTRICA E ABRANGENTE</b> .....	<b>14</b>
<b>1.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL POLICIAL OU DIPLOMACIA POLICIAL</b> .....	<b>20</b>
<b>1.5 Conclusão</b> .....	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: DESCENTRALIZAÇÃO E HORIZONTALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA.</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 A INTEGRAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2 MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO CONVENCIONAIS E NÃO-TRADICIONAIS</b> .....	<b>42</b>
<b>2.3 COOPERAÇÃO REGIONAL DESCENTRALIZADA</b> .....	<b>51</b>
<b>2.4 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS BRASILEIRAS</b> .....	<b>54</b>
<b>2.5 Conclusão</b> .....	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 3 – AS POTENCIALIDADES DA INSERÇÃO INTERNACIONAL INTERAGÊNCIA MAIS ABRANGENTE: O CASO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (PRF)</b> .....	<b>66</b>
<b>3.1 A POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL</b> .....	<b>67</b>
<b>3.2 OS ATIVOS DE POLÍTICA EXTERNA DA PRF</b> .....	<b>76</b>
<b>3.3 EIXOS DE INTEGRAÇÃO VIÁRIA: EID, IIRSA, ABTI</b> .....	<b>82</b>
<b>3.4 ESTRATÉGIAS E AÇÕES PARA SEGURANÇA VIÁRIA</b> .....	<b>89</b>
<b>3.5 Conclusão</b> .....	<b>99</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>102</b>
<b>Referências Bibliográficas:</b> .....	<b>109</b>



## INTRODUÇÃO

---

Essa pesquisa objetiva mostrar como a agência da Polícia Rodoviária Federal (PRF) pode ser vetor de desenvolvimento econômico, tendo maior interação na política externa brasileira. A hipótese é que essa maior participação da PRF na política externa, aumenta o potencial da elaboração e execução, tanto para o Brasil, quanto para os outros países da América do Sul. Ou seja, estes entes públicos, com atribuições específicas ligadas ao interesse da sociedade, podem desempenhar, de maneira mais efetiva, seu papel, ao agregarem uma representação internacional condizente com suas funções. O argumento defendido é que a PRF não possui atividades diretamente da política externa, por isso, precisam desenvolver estratégias e ações para estar centralizada na política internacional, sendo um ente de ajuda para o Brasil.

É dizer, agências como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), o Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária (INCRA), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), e, mais especificamente, para o presente estudo, a Polícia Rodoviária Federal (PRF), podem contribuir na inserção regional brasileira de forma ascendente ao, através de conexões diretas e próprias com entidades congêneres nos países vizinhos, incentivarem a confecção de escopos legais comuns, facilitação de fluxos administrativos ou qualquer outro incentivo à cooperação internacional

Diante de uma representação brasileira muitas vezes restrita ao aspecto político, militar e comercial, almeja-se estudar a funcionalidade de um maior espraiamento das agências federais brasileiras nas representações diplomáticas pelo mundo. De modo que as adidâncias não se restringem às temáticas clássicas e englobam, cada vez mais, temas como agronegócio, regimes fiscais, política ambiental e, no caso específico, que se pretende abordar neste trabalho, o fluxo rodoviário entre os países sul-americanos. Desse modo, busca-se verificar como a presença de algumas agências federais, mormente a Polícia Rodoviária Federal, pode colaborar (ou não) para uma inserção internacional brasileira mais abrangente e aprofundada.

Ao apresentar uma potencial relevância da inserção de diferentes agências nas embaixadas do Brasil, o foco desdobra-se para a temática rodoviária como eixo de relevância para a política internacional do continente e a inserção internacional brasileira, diante da prioridade que esse eixo logístico tem na integração continental,

notadamente pelo rodoviarismo histórico do Brasil. Desde a Era Vargas, seguida por uma adesão maciça na gestão de Juscelino Kubitschek, as rodovias ascendem como o principal eixo de transportes nacional, inclusive sendo, muitas vezes, a única via de integração com os países vizinhos no subcontinente.

Esse cenário gera, por vezes, conflitos entre a legislação de trânsito e de transporte dos diferentes países, bem como exige modelos cooperativos de integração para enfrentamento aos crimes transnacionais, que utilizam as rodovias como o principal eixo de evacuação de mercadorias. Desse modo, uma cooperação internacional entre as agências fiscalizadoras da América do Sul mais aprofundada e institucionalizada<sup>1</sup> poderia otimizar essa realidade fática tão influente nas sociedades envolvidas.

Para isso, um escopo próprio de integração, que leve em consideração essas peculiaridades do trânsito rodoviário, poderia beneficiar sobremaneira as políticas públicas do subcontinente. Nesse quadro, a Polícia Rodoviária Federal, por ter suas atribuições constitucionais relacionadas ao patrulhamento rodoviário, poderia colaborar com a inserção internacional brasileira por intermédio da interação de suas unidades nas cidades fronteiriças e por adidâncias próprias em todos os países sul-americanos em que o Brasil tenha ligação rodoviária.

O Estudo desse tema pode gerar importantes dividendos para a política externa nacional e, por conseguinte, para a academia e para a sociedade. À medida que a universidade incentiva uma pesquisa em um assunto que a Política Externa Brasileira ainda equaciona de forma bem restrita, pode-se criar benefícios sociais que abrangem não somente a sociedade brasileira, mas também a integração social sul-americana, visto que gera um aprimoramento de processos institucionais, com benefícios mútuos tão caros às correntes de teoria de relações internacionais contemporâneas, como a interdependência complexa ou o construtivismo – quando se relaciona a integração regional com a ideia de sociedades e processos em permanente co-constituição.

A demonstração de que uma presença institucional mais capilarizada nas representações diplomáticas brasileiras pode trazer benefícios sociais para todos os

---

<sup>1</sup> No Mercosul, há reuniões especializadas sobre transportes, contudo não há uma busca de equalização aprofundada dos problemas citados devido à dificuldade de superar diferenças entre os países-membros. Prova disso, é que a última resolução do grupo de transportes mercosulino foi relativa à implantação de placas veiculares comuns nas nações do bloco, que até hoje não foram concluídas. O registro dessa última, relatada nessa seção, foi publicado na página oficial do Mercosul (2021), o que mostra o ostracismo institucional que a pauta vem apresentando nos debates internos.

envolvidos é uma maneira de mostrar a capacidade da academia de inovar processos e otimizar a vida em sociedade, mormente no campo da Política Externa. O direcionamento do estudo para uma agência específica permite, além do entendimento das funções dessa agência, a geração de uma espécie de modelo piloto que pode ser adequado para os estudos sobre atuação internacional de outras instituições públicas, sempre com o objetivo de externar que a mobilização de diferentes atores nacionais na política externa é um escopo da diplomacia moderna (mais precisamente relacionado ao conceito de Diplomacia Pública<sup>2</sup>), que vai muito além dos quadros clássicos das carreiras diplomática e militar.

Nesse sentido, a análise apresentada possui relação e contribuição com os estudos da inserção internacional de agências brasileiras como atores na política externa brasileira. Além disso, a percepção de inserção internacional utilizada na pesquisa entende tal atuação como um aprimoramento da cooperação externa que tende a criar políticas públicas mais efetivas que geram, na maioria das vezes, um maior desenvolvimento social quando comparadas com o quadro imediatamente antecedente.

O trabalho será fundamentado teoricamente com a literatura que trata, direta ou indiretamente, da participação das diferentes entidades públicas como fator eficiente de maior aprofundamento e descentralização da integração sul-americana, para o alcance dos objetivos da política externa para a região. Sob matizes mais liberais e construtivistas, regido pelas orientações de Análise de Política Externa expõem-se conceitos como Paradiplomacia, Diplomacia Policial e Cooperação interagências, justamente para ilustrar a necessidade de descentralização burocrática, para fomentar a eficiência de uma inserção internacional brasileira mais assertiva no continente sul-americano.

Partindo destes pressupostos, o objetivo geral desta pesquisa, é demonstrar as atribuições das agências federais na inserção internacional brasileira na América do Sul, utilizando-se o estudo das atribuições da Polícia Rodoviária Federal como fundamento argumentativo. Para tal, utiliza-se a metodologia de estudo de caso descritivo, essa metodologia se constitui a partir da investigação de uma unidade específica ou objeto de estudo (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

---

<sup>2</sup> Parafraseada e resumida como “a atividade diplomática praticada junto de atores não estatais que consiste em informar, comunicar e interagir com a sociedade civil: a comunicação social, os acadêmicos, os empresários e o público em geral” (VILLANOVA, 2012, p. 32).



Como também, é uma metodologia realizada geralmente por pessoas que vivenciam o fato e assim tende a pensar novas formas analíticas transformando as vivências em avaliação teórica. O que justifica a escolha do objeto da pesquisa a Polícia Rodoviária Federal (PRF) que será analisada por uma perspectiva de experiência profissional, sendo executada através da pesquisa de campo com análise documental e entrevistas com questionário aberto realizada entre os agentes do alto escalão da PRF.

Esta metodologia foi escolhida por proporcionar, para esta pesquisa, a utilização dos métodos com múltiplas fontes de dados, para oferecer uma visão holística do fenômeno estudado. Além disso, complementa estudos estatísticos e de desenvolvimento das explicações sobre a PRF. A pesquisa contribui no campo das Relações Internacionais nas subáreas de regionalismo e análise da política externa brasileira na América do Sul.

Dessa forma, além dessa introdução e das considerações finais a pesquisa está arregimentada em três capítulos. O primeiro capítulo, dedicado ao aporte teórico e à demonstração da ineficiência de ditames meramente realistas na estratégia de política externa de países em desenvolvimento. Inicialmente expomos um breve debate sobre a Análise da Política Externa e suas contribuições para a disciplina de Relações Internacionais, mostrando como ela é inserida no debate acadêmico e quando começou a ser usada como lupa de análise da política internacional. Ademais, serão revisadas as bibliografias referentes à política externa, quadros comparativos de Política Externa e Cooperação Internacional na América do Sul. Expõe-se as teorias dentro da subárea de Análise de Política Externa (APE), para apontar como a inserção internacional em moldes bilaterais, baseadas em relações assimétricas, tende a gerar tensões no longo prazo ao invés de um ambiente de cooperação. Denotando assim as controvérsias na geopolítica e na economia entre atores no cenário internacional.

O segundo capítulo, se desdobra na contextualização histórica, pormenorizando o funcionamento da presença (ou ausência) de entes não-tradicionais na estratégia de política externa brasileira. Após a exposição de alguns conceitos sobre integração brasileira na América do Sul, realiza-se um estudo transversal entre o diálogo sobre a funcionalidade da horizontalização da Política Externa Brasileira através de atuações políticas. Também é apresentado um panorama histórico da integração regional sul-americana do Brasil, com os diferentes mecanismos que viabilizaram tal cooperação, bem como as atribuições de entidades

federais, e como tais artefatos institucionais podem influenciar na esfera de inserção brasileira regional.

O terceiro capítulo, inicialmente trata da história da PRF, como essa agência se tornou o principal vetor de segurança das rodovias e dos territórios de interesse da União e o processo de institucionalização descrito na Constituição do Brasil de 1988. Depois, analisaremos alguns dos ativos (ações) promovidos pela PRF que podem ser equiparados a elementos de política externa. Demonstrando como tratativas e problemas específicos podem ser saneados por intermédio de uma atuação mais capilarizada de unidades burocráticas do governo brasileiro nas embaixadas. Por fim, apontaremos algumas ações e estratégias, presentes e futuras, que contribuem para uma maior segurança das rodovias, colaborando com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A partir da análise das normatizações atributivas das agências governamentais, mormente as da PRF, confrontadas com as legislações e objetivos do Serviço Exterior Brasileiro procuraram fornecer subsídios para o entendimento de que uma maior presença organizacional mormente na fronteira, é um demonstrativo de potencialidade.

Desse modo, a pesquisa insere-se nos estudos que visam destacar o potencial político-estratégico da descentralização da política externa brasileira, o que é demonstrado pelas capacidades de diversos órgãos federais e pelo estudo de caso da Polícia Rodoviária Federal. A maior abrangência temática da política externa, mormente na América do Sul, pode ser uma forma de alavancar a integração regional e de otimizar a vida da sociedade sul-americana.

---

## **CAPÍTULO 1 – ARCABOUÇO TEÓRICO: CONCEITOS E ESTUDOS COMPARATIVOS DENTRO DA POLÍTICA EXTERNA (PE)**

---

O presente capítulo aborda os principais conceitos e teorias dentro da subárea de Análise de Política Externa (APE), bem como alguns dos principais conceitos de mecanismos de integração, além de diversos marcos conceituais relacionados ao tema integração. Por último, levanta-se uma análise de países que são caracterizados enquanto periféricos e frágeis, por possuírem poucos recursos de poder militar, acabam recorrendo a modelos mais cooperativos de integração regional, focando no suporte eficiente de mecanismos descentralizadores, baseados em conceitos como paradiplomacia, cooperação policial e diplomacia policial.

### **1.1 Contribuições para o campo de Relações Internacionais**

A subárea de Análise de Política Externa (APE) destaca o papel dos condicionantes domésticos presentes nesse nível da análise como determinantes para a compreensão da ação externa dos Estados. Nesse sentido, faremos uma breve abordagem sobre a evolução dos estudos da subárea antes de entrarmos nos conceitos que serão articulados no campo da APE para os fins da pesquisa. Dessa forma, na obra intitulada *“Análise de política externa em perspectiva”* o autor Marcos Ferreira (2020), inicialmente explica que a APE foca no exame de decisões externas que geralmente são tomadas conforme as estruturas institucionais de um Estado com a movimentação dos seus indivíduos dentro da política no exterior (FERREIRA, 2020).

Em termos de contextualização histórica na disciplina de Relações Internacionais, a APE pode ser entendida como uma resposta às análises realistas sobre a política externa. O Realismo dominava o ambiente acadêmico no pós-II Guerra Mundial (FERREIRA, 2020), ou seja, as perspectivas teóricas da APE foram formas de debater e responder os questionamentos levantados pelos realistas. Segundo Ferreria (2020), “enquanto uma mostra os meandros da política doméstica que gera comportamentos externos, o realismo examina as decisões em um amplo contexto histórico e político” (FERREIRA, 2020, p. 20), também, tende a mostrar a evolução da sociedade internacional e das tradições diplomáticas.

Nesse sentido, quando a conjuntura internacional estava sobre as tensões de acontecimentos como ‘Crise dos Mísseis, Guerra da Coreia e o impasse de Berlim’,

havia a necessidade de uma interpretação mais do que sobre os Estados e seus interesses no âmbito internacional. Isso coincidiu com a importância de dois dos estudos lançados pela corrente da APE. O primeiro é descrito na obra *“Decision Making as an Approach to the Study of International politics”* de Snyder, Bruck e Sapin (1954), para eles o Estado-nação têm a tomada de decisões como elemento central, que através dela que irá se construir os determinantes das ações (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 1954, Apud, FERREIRA, 2020). Eles ainda enfatizam que “essas decisões são tomadas por oficiais que agem para a sociedade política, pois, a análise apurada do comportamento organizacional se faz necessária para o entendimento da política externa” (FERREIRA, 2020, p. 24).

Já o segundo estudo, é mencionado na obra *“Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics”*, dos autores Harold e Margareth Sprout (1956), em que é ressaltado a necessidade da realização de análise do contexto psicossocial do indivíduo que produzem essa tomada de decisões (FERREIRA, 2020). Para a justificativa deste ponto, o autor menciona que “trajetória e visões de mundo de um grupo social ou indivíduo podem fazê-lo ter uma percepção errônea da realidade, comprometendo assim sua tomada de decisões” (SPROUT e SPROUT, 1954, Apud, FERREIRA, 2020, p. 24). Esses estudos foram mencionados porque foram fundamentais para as propostas da APE fossem usadas nas RI, compreendendo pontos, tais como pressão doméstica dos grupos de interesse, ideologias reinantes e aspectos culturais (FERREIRA, 2020).

Dando um salto largo desse período histórico aos tempos atuais, podemos enfatizar que a APE se tornou em um grande campo de estudo e acabou se consolidando dentro da disciplina RI. Isso se dá, tanto na movimentação de diversos manuais específicos sobre APE, os grupos de trabalho ou seções nos congressos, colóquios, seminários geridos pelas principais associações acadêmicas (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013). Sendo nacionais ou internacionais, também na Ciência Política, por exemplo, ABRI e ABCP no Brasil, International Studies Association nos EUA e British International Studies Association no Reino Unido. Dessa forma, as autoras colocam que:

Em princípio, a substância da APE não se diferencia da substância da disciplina mãe, Relações Internacionais/Política Internacional. Ambas abrangem, com efeito, todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos no contínuo conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais. O que

outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013, p. 40).

Ou seja, o parágrafo destacado acima denota que a APE além de ser um elemento importante para se entender as relações e acordos entre os Estados e como elas se estruturam dentro da política, ela também é uma substância da própria RI, pois, ambas funcionam dentro da esfera internacional focando nas ações e unidades particulares. Também, ambas abrangem fenômenos, como conflitos, cooperações e fronteiras, que são utilizados pelos movimentos da própria política internacional (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013). Ainda segundo as autoras, a APE também pode ser aplicada para estudar as ações de atores não governamentais, como as empresas e organizações não governamentais (ONGs), porque, essas unidades desenvolvem atividades externas planejadas, ou seja, elas produzem a política (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013).

Em outras palavras Ariane Figueira (2015) afirma que o objetivo da APE seria incorporar um novo nível de análise a questões de natureza internacional, entendendo que, o “ato internacional passa por um processo de decisão política, permeado por regras, instituições, indivíduos, correlação de forças que definem a trajetória do resultado” (FIGUEIRA, 2015, p. 32). Dessa forma, essas novas abordagens buscam pela compreensão da política, tendo como base os processos de constituição, não tendo como menos relevante as diversidades de variáveis que influenciam na formação da agenda (FIGUEIRA, 2015).

Enquanto o processo de escolha entre as alternativas decisórias e o processo de implementação da política, supera as análises que consideram o Estado como ator monolítico, já que há uma confusão entre o interesse nacional com o próprio interesse do Estado (FIGUEIRA, 2015). Por isso, a APE conduz um debate de questionamentos e indagações sobre o funcionamento da política externa e como as decisões estatais são conduzidas nas relações internacionais.

Um outro ponto, que denota as contribuições da APE para a disciplina das RI, está na contextualização do autor Walter Carlsnaes (2002) em “*Foreign Policy*”, afirmando que em meados de 1970 a APE era considerada, nos Estados Unidos, uma subárea da política externa e extensão das RI, além disso, era vinculada com

disciplinas como: Psicologia Cognitiva e a Psicologia Social (indispensáveis para abordar os processos de tomada de decisões), Sociologia, Economia, Direito História, Teoria dos Sistemas e a Neurociência (CARLSNAES, 2002, p. 331). Isso mostra que a APE depende, assim como as RI, para o seu desenvolvimento, de contribuições transdisciplinares. Também seria um erro entender que a APE só tem como objeto de investigação os processos decisórios no conteúdo da política externa (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013).

Pelo contrário, a APE faz parte de campo de investigação que inclui influências, contextos e práticas sociais, entre outros, incidindo em fases, desde a formação da agenda até a implementação de uma política externa (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013). Na próxima seção abordaremos o conceito de paradiplomacia como uma chave conceitual importante no desafio de ordenar os poderes dos novos atores do sistema internacional, principalmente com a crescente globalização e interdependência das sociedades em diferentes escalas de atuação.

## **1.2 Conceituando a Política Externa (PE) e a Análise de Política Externa (APE)**

Antes de iniciar o debate sobre a Política Externa Brasileira (PEB) para a América do Sul - focada principalmente no século XXI, iniciaremos sobre os conceitos teóricos da APE, que balizam as produções acadêmicas da área, a fim de gerar robustez técnica aos enunciados vindouros. Principalmente no que tange à avaliação de políticas não-tradicionais e descentralizadas de Política Externa. Nesse sentido, é relevante trazer, também, conceitos como Política Externa (análise e processo decisório), Atores Internacionais, Política Pública, Relação entre Política Externa e Política Pública e Política Externa Comparada.

Pois, essas definições são como as balizas teóricas que delimitaram os contextos dialogados ao longo do capítulo. A grosso modo, podemos entender a Política Externa (PE) como um reflexo dos desdobramentos políticos dos anseios estatais no campo internacional e, tradicionalmente. Tendo o poder executivo como elemento central para encabeçar essas iniciativas. Ademais, a definição de política externa é permeada pelos pragmatismos tão presentes nas Relações Internacionais clássicas, sendo definida por Henrique Oliveira (2012) como as ações políticas de um Estado em busca da promoção de seus interesses frente a outros Estados. (OLIVEIRA, 2012)

Já para Gonçalves e Pinheiro (2020), a política externa deve ser entendida como mais uma dimensão da atividade política em geral, não como um domínio da natureza completamente distinto dos demais, movido por uma alegada razão de estado, ou do interesse nacional (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). Por fim, segundo os autores Millani, Pinheiro e Liima (2017), a política externa é um processo decisório que necessita de fase de implementação, de modo a incluir atores que tradicionalmente não participam da política exterior nacional, coadunando com as ideias de descentralização e paradiplomacia defendidas neste estudo. (MILLANI, PINHEIRO, LIMA, 2017)

Nesse sentido, a Análise de Política Externa conceitualmente sugere que a PE não é um ramo apartado das lógicas internas do Estado, reconhecendo a inserção internacional de cada nação por intermédio da disputa entre os agentes envolvidos (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). Assim, o objeto da APE não pode desconsiderar as problemáticas domésticas, pois elas influenciam sobremaneira as condições em que a política exterior será desenvolvida (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). No Brasil, após uma evolução da postura externa do país em meados do século XX, quando passa tanto a ser ator relevante quanto objeto de estudo, tendo uma diversificação e pluralização das agendas voltadas para o exterior.

A APE, principalmente após a redemocratização, ganha relevância crescente e se insere, também, na percepção de que fatores externos e internos se retroalimentam no desenvolvimento da PE, o que leva, inclusive, ao diálogo das disciplinas de Relações Internacionais com outras áreas das Ciências Humanas e Políticas (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). Sobre esse processo de tomada de decisão em política externa, Oliveira (2012) ressalta a diferença entre decisão e ação, afirmando que:

A decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha sido proposto. A decisão pode ser resultante, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, de estímulos provenientes do exterior, ou produto de decisão governamental. (OLIVEIRA, 2012, p. 14)

Ou seja, o processo decisório em política externa é vinculado a uma dinâmica que corresponde a uma junção entre desejo e intenção entre os atores governamentais

e não-governamentais, porém, não só depende destes sentimentos, mas também, da identificação do problema para uma possível resolução através da prática. Isso irá decorrer tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, dando prosseguimento no desenvolvimento de estímulos que impulsionam ações decisórias, sua prática até serem implementadas. O autor, pondera também que essa tomada de decisão, o Estado deve considerar a existência de “fontes internas”, na política externa (OLIVEIRA, 2012), o que torna a PE como o resultado da intervenção de diferentes agências do Estado, e de diversos grupos de interesse.

Assim, podemos questionar a concepção da visão tradicional que considera as relações exteriores como um domínio inteiramente desligado das relações internas. Que obedece a leis específicas sem qualquer equivalência com as políticas estabelecidas dentro das fronteiras, e que se constituem como atividades desenvolvidas exclusivamente por agentes da mais elevada hierarquia de poder (MERLE, 1984). É nesse sentido que se entende ser extremamente importante e eficaz que atores como as Agências Federais Brasileiras, o que envolve a Polícia Rodoviária Federal (PRF), como atores relevantes para o desenvolvimento da PE brasileira.

Quanto ao conceito de ator internacional, a despeito das diferentes análises que são propostas a respeito do tema, para os fins deste estudo, considera-se que não há política externa sem a atuação de inúmeros atores, sendo o Estado o principal agente, mas a influência de outros deve ser vista como fundamental (MILANI e PINHEIRO, 2013). A partir disso, abre-se um leque para uma pluralidade de atores, que envolvem ministérios diversos, entidades subnacionais, órgãos federais e atores não estatais, tais como associações, movimentos, organizações e empresas (JUNQUEIRA, 2014).

Assim, como afirma Farias e Carmo (2021), pode-se compreender que, mesmo que esses atores não participem de fato da tomada de decisão, pois, “a inserção internacional do país desenrola-se em repetidas interações entre indivíduos, estruturados em diversos ambientes institucionais” (FARIAS & CARMO, 2021, p. 7). Sobre Políticas Públicas, estas são definidas como o “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020, p.99). De forma mais detalhada, afirma-se que “a política pública, articulada ao sentido amplo de política, caracteriza-se



pelas iniciativas e diretrizes, pelos planos e programas governamentais adotados em resposta aos problemas socialmente relevantes” (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020, p.100).

Nesse sentido, é impossível apartar o conceito de política externa e de política pública, sendo que o primeiro é um ramo da segunda. Uma peculiaridade talvez cabível ao ramo da PE é a de voltar-se para as relações internacionais, enquanto as demais políticas públicas focam nas demandas internas. Mas isso nem tira o caráter publicitário da política de negociações exteriores, nem reforça a concepção tradicional de que a PE, seria tão somente ditada por regras estrangeiras, tese já desconstruída por diversos autores (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020).

Vale destacar, nesse sentido, trabalhos que abordam diferentes matrizes dessa descentralização de PE, sob um viés de política pública, como as pesquisas de Karen Honório (2013)<sup>3</sup> sobre a atuação de agentes privados domésticos na implantação de projetos de infraestrutura sul-americana, notadamente através da Iniciativa de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)<sup>4</sup> e a de Thaís Tonhá (2022)<sup>5</sup>, sobre a atuação de agentes domésticos na internacionalização de políticas públicas de combate ao HIV.

Cabe ainda destacar as diferentes metodologias para avaliar políticas públicas e seus ciclos de vida, em que métricas e procedimentos sistêmicos são adotados para o melhor desencadeamento das propostas, visando principalmente o aprimoramento do atendimento efetivo da demanda social, permeado pelos princípios da transparência pública (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). Tais processos verificatórios também dialogam frontalmente com a implementação de política externa como política pública, em que a mesma pode ser avaliada pelas

---

<sup>3</sup> Ver: HONÓRIO, K. S. O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana no regionalismo sul-americano (2000-2012); um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2013.

<sup>4</sup> A IIRSA “foi a primeira iniciativa de integração regional no subcontinente que contou com a participação dos doze países sul-americanos. Ela foi lançada na I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, sob a organização do governo brasileiro (HONÓRIO, 2013, p. 13). Além disso, a IIRSA é considerada como resultado de um processo de transição nas perspectivas sobre o regionalismo, na década de 1990, marcada pela necessidade de abertura da economia na integração regional. (HONÓRIO, 2013)

<sup>5</sup> Ver: TONHÁ, T. F. A atuação dos agentes domésticos na internacionalização da política pública brasileira de combate à epidemia de hiv/aids: o caso Brasil-Moçambique (2003-2012). Dissertação Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade da Integração Latino-Americana, 2023.

dimensões política, institucional e publicista. Sempre com vistas ao método que possibilita entender a capacidade de mensuração de validade e de eficiência das ideias implantadas.

Vê-se que a análise de política pública oferece ferramentas interessantes para a APE que podem ser considerada fundamental, para “entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020, p.120). Nesse sentido, mesmo com a peculiaridade de que a PE leva em conta o ambiente externo e, portanto, depende deste também para o alcance dos resultados esperados diferente das demais políticas públicas. Na análise de política externa, não se pode deixar de considerar que as responsabilidades procedimentais e substantivas dos governantes são aspectos primordiais a serem avaliados pelos analistas, mormente quando se refere a APE (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020).

Partindo desses pressupostos sobre política pública, e dos conceitos já expostos sobre política externa e atores internacionais, pode-se afirmar que, a política doméstica e a política externa se relacionam e se projetam uma sobre a outra. Sobre esse assunto, os autores Braga e Andrade (2021), afirmam que:

[...] a realidade internacional é formada pela interação, pela (co)constituição entre os distintos agentes que integram a estrutura e também interagem com ela, embora haja desigualdade, participativa ou de influência, entre os agentes atuantes. As ações estatais, portanto, no cenário internacional, são decorrentes de fatores diversos, como a interação entre seus representantes, as condições estruturais com as quais os países se defrontam internacionalmente e as conjunturas nacionais. Logo, entender as especificidades (propositivas e empíricas) dos Estados, assim como os elementos dessas especificidades, como o processo de tomada de decisão e a formulação da política governamental ou estatal, sem ignorar os fatores sistêmicos, é considerado válido, pois as relações internacionais são compreendidas em termos de sua dinamicidade, entre o nacional e o internacional, assim como os agentes desses âmbitos distintos (BRAGA e ANDRADE, 2021, p. 44).

Destarte, a vinculação entre política externa e lógicas domésticas ganham nexos analítico por meio do conceito de política pública, pois permeiam as decisões estatais no ciclo de solução de problemas e de projeção de planejamentos. Nesse sentido, ao compreendermos política externa como política pública, esse aspecto

torna-se fundamental para analisarmos a PEB através sob a perspectiva de política de governo. Sobre isso, Pimenta de Faria (2021) coloca que:

Trabalhando por associação, implicação e analogia, ao encurtar o tempo e ao eliminar a distância entre o específico e o geral, as narrativas podem tornar portáteis partes das políticas (*policy measures*), retirando-as de seu contexto de origem para que cumpram objetivos outros. Elas podem bloquear ou facilitar o processo de transferência das políticas, cogendo algumas formas de ação social em narrativas sobre particularidades locais. [...] E ao simplificar e reenquadrar o processo de busca [por soluções ou alternativas], elas podem concentrar e delimitar fortemente o seu foco (PIMENTA DE FARIA, 2021, p. 44).

Para além do discurso, os governos contam com o suporte de alguns mecanismos que viabilizam os processos de difusão e transferência de políticas, Tonhá (2023), aponta a Indução Institucional – caracterizada pela pressão exercida por uma instituição, internacional ou nacional, para que um governo adote determinadas práticas/políticas -, a Cooperação, o Networking e a Circulação dos Indivíduos – que diz respeito à influência exercida por indivíduos (TONHÁ, 2023). A tradução - que consiste da adaptação de instrumentos e políticas ao contexto local. E a Renovação Política – quando uma mudança no governo torna um órgão ou Estado mais aberto às práticas de outros países (TONHÁ, 2023).

Assim, perceber política externa como política pública nos permite compreender de que forma, no caso analisado neste estudo, o governo brasileiro - através da descentralização e da atuação de agências governamentais de diversos temas - pode fomentar a solidariedade e a aproximação com países da América do Sul, servindo de instrumento para a internacionalização de interesses de setores e atores do aparato burocrático do Brasil. Podemos, a partir dessa perspectiva perceber, que o ambiente interno, pode servir como fonte de projeção para a política externa do país, ao mesmo tempo em que o ambiente externo influencia demandas e interesses de diferentes atores internamente (TONHÁ, 2023).

### **1.3 A PARADIPLOMACIA COMO INTEGRAÇÃO ASSIMÉTRICA E ABRANGENTE**

Pode-se afirmar que as contribuições teóricas da paradiplomacia estão em um limbo conceitual, uma vez que os estudos de relações internacionais veem as respostas dos entes subnacionais como ações contrárias à própria política externa do Estado (MEJÍA MARTINEZ, 2019). Apesar disso, o conceito de paradiplomacia vem sendo utilizado pelo fato de ser capaz de dar algum tipo de orientação na

compreensão dos fenômenos que vêm ocorrendo em diversas partes do mundo. Que requerem uma nova estrutura conceitual para uma análise mais adequada, principalmente no que tange a emergência de atores subnacionais e de estruturas descentralizadas.

Desse ponto de vista, diferentes abordagens para o estudo da paradiplomacia, sob a perspectiva dos novos atores do sistema internacional, vêm operando um papel transcendental na política externa, pois são esses novos paradigmas que confrontam os problemas econômicos, políticos e sociais cotidianos do mundo contemporâneo. Ademais, o estudo da paradiplomacia revela embates conceituais em relação à institucionalidade, tanto nos entes subnacionais e quanto na própria política de Estado. Causando problemas que podem evidenciar um enfraquecimento do sistema westfaliano (MEJÍA MARTÍNEZ, 2019). Nesse sentido, Ovando Santana define paradiplomacia:

“Com efeito, a paradiplomacia, ou diplomacia paralela empreendida por atores subnacionais, pode ser lida desde os anos 80 a partir do debate transnacionalista e federalista. Isso explica o aprofundamento das atividades internacionais desenvolvidas principalmente pelos Governos não Centrais no contexto da crescente globalização e interdependência das sociedades em diferentes escalas de atuação, possibilitadas pelos ajustes institucionais do sistema político norte-americano promovidos pelo novo federalismo, especialmente no campo da política externa e pela intromissão dos Estados federados nessa atividade reservada apenas ao Estado federal (OVANDO SANTANA, 2013, p. 2, tradução nossa<sup>6</sup>).

Sob a perspectiva, do mundo globalizado e sua descentralização, a paradiplomacia vem desempenhando um papel importante no desafio de ordenar os poderes dos novos atores do sistema internacional. Essa linha de estudo tem sido um ramo das relações internacionais enquadrado nos movimentos funcionalistas,

---

<sup>6</sup> “En efecto, la paradiplomacia, o diplomacia paralela que emprenden actores subnacionales, puede leerse desde la década del 80 desde el debate transnacionalista y federalista. Éste da cuenta de la profundización de las actividades internacionales emprendidas fundamentalmente por Gobiernos No Centrales en el contexto de la creciente globalización e interdependencia de las sociedades a distinta escala de acción, posibilitada por los ajustes institucionales del sistema político norteamericano promovidos por el nuevo federalismo, sobre todo en el ámbito de la política exterior y la intromisión de los Estados federados en esta actividad reservada sólo para el Estado federal” (OVANDO SANTANA, 2013, p. 2).

construtivistas e nos estudos críticos da política internacional (OVANDO SANTANA, 2013). Sob essa consideração, Junqueira e Pasquariello (2017) destacam também que a paradiplomacia tem inúmeros sinônimos como: “diplomacia constituinte”, “pós-diplomacia”, “diplomacia de múltiplas camadas” e “micro diplomacia” “diplomacia local”, “diplomacia regional”, “política externa subnacional”, dentre outros (JUNQUEIRA & PASQUARIELLO, 2017, p. 32).

Destacando que na América do Sul, o Brasil e a Argentina despontam como evidência de uma dupla perspectiva: de um lado, nesses países é frutífero o incremento acadêmico sobre o tema e, de outro, é cada vez mais cotidiano o estabelecimento de laços de união entre suas unidades federativas na busca por maior desenvolvimento, podendo ser enquadrado na ótica de ‘cooperação descentralizada pública’ (JUNQUEIRA & PASQUARIELLO, 2017). Por outro lado, os autores Oddone e Souza (2017) são os críticos da paradiplomacia transfronteiriça no Mercosul, analisando que o processo da organização constitui uma esfera estratégica de projeção para os governos locais e fronteiriços. No entanto, o atual Subgrupo que trata do tema da integração fronteiriça está limitando as expressões da paradiplomacia transfronteiriça (ODDONE e SOUZA, 2017).

A paradiplomacia vem desenvolvendo contribuições gerais que são elementos que podem ser analisados a partir das forças intraestatais no desenvolvimento do que propõe Keating (2000), a construção de redes e cadeias de cooperação para o envolvimento das regiões nos contextos da política mundial (KEATING, 2000). Com maior profundidade, os casos apresentados pelas estruturas paradiplomáticas procuram alcançar maior autonomia na gestão da política internacional das regiões e/ou localidades, de forma a permitir uma maior produtividade dos acordos estatais em benefício dos seus próprios interesses (KEATING, 2000).

Ela também vem se tornando um instrumento de análise dos fenômenos do nacionalismo atual, pois é com a integração das políticas regionais e locais que se chegam a acordos que permitem um melhor aproveitamento da política externa dos Estados (MEJA MARTINEZ, 2019). Já que pertencem e com autonomia e participação dos entes governamentais da região na formulação de projetos comuns e de características subnacionais e descentralizadas. Nesse sentido, é pertinente destacar a paradiplomacia como uma inovadora forma pela qual os sistemas funcionalistas entraram em uma nova era de solução de disputas políticas, promovendo as

vantagens do funcionalismo cooperativo em benefício das sociedades envolvidas (MEJA MARTINEZ, 2019).

Pode-se constatar que o mundo contemporâneo traz consigo a presença, na ordem mundial, de novos atores na política internacional, por meio da proliferação de temas amplos que exigem ações mais focadas por parte dos governos locais e regionais. Nesse sentido, a paradiplomacia permite uma congruência entre as políticas centrais e as políticas locais ou regionais, procurando apoiar iniciativas de internacionalização que a política externa centralizada não consegue dimensionar e/ou resolver no cambiante e interdependente sistema internacional contemporâneo. Nessa perspectiva, os movimentos paradiplomáticos que vêm ocorrendo nos governos subnacionais rompendo com o estado centrismo das relações internacionais, abrindo caminhos para que os entes sub-regionais e subnacionais desempenhem um papel mais transcendental na ordem internacional (MEJA MARTINEZ, 2019).

Segundo Tavares (2016), um dos avanços que a posição paradiplomática pode provocar e vem desenvolvendo é a integração das sociedades do mundo multipolar dentro do sistema internacional contemporâneo (TAVARES, 2016). Nesse sentido, um dos elementos mais importantes que se vincula à paradiplomacia é aquele apresentado por Para Khanna (2016) na chamada conectografia, que é relacionada a conectividade (representa a capacidade social de interação por meio de redes de transporte, energia e comunicações). Ou seja, “essa expansão dessas redes que permitem a transferência eficiente de bens, pessoas, conhecimento, tecnologia e capital dão origem a uma nova ordem mundial, que é a conectografia” (KHANNA, 2016, p. 37).

Considerando que os avanços dos novos atores subnacionais são cada vez mais relevantes na política internacional, levanta-se a necessidade de fortalecer as relações internacionais das cidades e regiões – bem como de outras estruturas descentralizadas, não pertencentes ao serviço exterior -, “a fim de adequar políticas e formas de governança à mudança de um mundo *de jure*, das fronteiras políticas, para o mundo de facto, das ligações funcionais (KHANNA, 2016, p. 37). Por conta disso, o esquema paradiplomático que se percebe no que foi proposto por Khanna (2016), foca na quebra da diplomacia tradicional e na mudança para a geração de novos paradigmas, onde as cidades, as entidades descentralizadas e as comunidades

regionais terão mais relevância na conectividade do mundo contemporâneo (KHANNA, 2016).

Por exemplo, as cidades se tornaram a infraestrutura mais importante dentro da humanidade (KHANNA, 2016) e, portanto, o envolvimento dos governos locais em questões de política externa torna a paradiplomacia um elemento transcendental na identificação de oportunidades em um mundo cada vez mais interconectado. Conseqüentemente, isso acaba tornando as estruturas urbanas peças-chave da ordem global contemporânea. Além disso, outros atores não estatais entraram no cenário político mundial, a partir da expansão dos espaços que serão ocupados por grupos como: associações de entidades sub estatais, corporações multinacionais e organizações não governamentais. Nesse sentido, como apresenta Tavares (2016), a contribuição para a internacionalização por parte das estruturas paradiplomáticas será decisiva no que se denominará como fluxo global de ações governamentais e não governamentais rumo à desnacionalização da política internacional e à nova orientação das relações subnacionais (TAVARES, 2016).

Como resultado desses movimentos apresentados na conectografia de Khanna (2016) e nas diretrizes de paradiplomacia de Tavares (2016), percebe-se que um dos principais avanços nos estudos da paradiplomacia, concentra-se no papel desempenhado pelos novos atores do sistema internacional (TAVARES, 2016; KHANNA, 2016). Nesse sentido, o papel desempenhado hoje pelas políticas de internacionalização de cidades, instituições e regiões é importante para o reordenamento da governança mundial. Que o desenvolvimento de soluções para os problemas mundiais e a conectividade das atividades econômicas, sociais e econômicas deixam de ser características estatísticas restritas ao serviço exterior ou ao poder executivo central (TAVARES, 2016; KHANNA, 2016).

O estudo da paradiplomacia pode partir do entendimento de que o principal ator da política internacional, o Estado, tem sua atuação permeada por outros entes subnacionais, pois seu escopo é limitado pelos mesmos sistemas liberais e realistas que o encaixotam em um ambiente interestatal e supranacional de pouca abrangência diante dos problemas que mais afetam a mesma sociedade hodiernamente. Desse ponto de vista, o desenvolvimento da ação paradiplomática se dá a partir do embate teórico entre o liberalismo wilsoniano, com a construção de organismos multilaterais, e o realismo clássico, defensor do esquema diplomático. Abordagens clássicas que

apresentam o Estado como maior representante da política internacional (MEJA MARTINEZ, 2019).

Desse modo, a paradiplomacia sugere que os entes subnacionais e as estruturas descentralizadas devem ter em mente que os conceitos de diplomacia sub-regional, descentralização e expansão dos atores dentro do sistema internacional, são parte da mesma estrutura do Estado. Com isso, o estudo das ações de relações internacionais, por parte dos atores subnacionais, ganha hoje maior importância, pois há a necessidade de integrar aos movimentos políticos mundiais, os avanços tecnológicos, o desenvolvimento da infraestrutura de âmbito supranacional e, enfim, tudo que é conhecido sob a denominação genérica de nova ordem mundial (Kissinger, 2016).

Apesar da relevância citada dos estudos paradiplomáticos na atualidade das Análises de Política Externa, não se pode desconsiderar algumas problematizações que o conceito traz nas discussões sobre o papel do Estado, central nas RIs. Existem inúmeras contestações sobre a validade das ações paradiplomáticas, principalmente ao relacioná-las, erroneamente, a uma atividade paralela à diplomacia tradicional. Pois seria uma espécie de desvirtuamento da política externa, realizado por entes que não demonstraram ter as capacitações necessárias para o trato com as RI, e haveria uma desconexão com as diretrizes da política externa do estado federal.

Tal disputa burocrática por manutenção de atribuições/orçamento- mal que acomete a diplomacia do mundo inteiro - sugere mais tal conflito interno e um óbice real que deva gerar preocupações. Ao contrário, a paradiplomacia e seus anseios descentralizadores buscam uma maior capilaridade e especialização das atividades de política externa estatais, por intermédio da participação de vários atores nesse campo de atuação fundamental para a própria existência estatal, o que por si só exige uma transversalidade institucional para um melhor aproveitamento das oportunidades (ZERAQUI, 2016).

Ainda tratando sobre os que contestam a atuação paradiplomática, tem-se que boa parte desse discurso contrário advém de posturas autônomas que alguns entes subnacionais obtiveram. O que, por vezes, camuflavam anseios independentistas e secessionistas de determinadas comunidades identitárias em diferentes regiões do mundo. O uso de uma diplomacia paralela como plataforma de movimentos políticos separatistas que não são limitados: Catalunha, Países Bascos, Baluchistão, Saara Ocidental, entre outros, advindos das mais diferentes partes do mundo. Ademais, outro complicador é a tentativa de substituição da diplomacia federal, que alguns entes



federados fazem ou fizeram em situações específicas, gerando também desconfianças dos poderes centrais (ZERAOU, 2016).

Foi o caso da diplomacia autônoma que o Rio Grande do Sul fez durante boa parte do século XIX em relação ao Uruguai, por vezes desconsiderando o comando do governo federal brasileiro (Reckziegel, 1997). Ou o caso da anexação do Texas pelos EUA em relação ao México, em meados do século XIX, em que uma relativa autonomia do ente federado parece ter auxiliado na aproximação com uma potência externa, resultando na secessão (VISENTINI, 2008). Mesmo com esse histórico e essas peculiaridades, a paradiplomacia hodierna, que é antes de tudo um conceito aberto e em construção, está desvinculada de movimentos secessionistas e trata muito mais de uma maior descentralização a fim de otimizar as políticas externas de cada Estado. Na próxima seção, levantaremos as problematizações em torno do conceito de paradiplomacia sobre o mecanismo de valoração na inserção internacional.

#### **1.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL POLICIAL OU DIPLOMACIA POLICIAL**

Após expor o conceito de paradiplomacia, como uma referência da descentralização em política externa, faz-se mister tratar com maior especificidade alguns mecanismos de capilarização das atividades diplomáticas. Atendendo aos objetivos da presente dissertação, mormente seu estudo de caso sobre a Polícia Rodoviária Federal, os conceitos de exemplificação prática da atuação de instituições policiais em estratégias de cooperação externa é simbólico para esse trabalho e perpassa transversalmente na argumentação de boa parte de suas seções. Nesse sentido, traz-se o que a melhor doutrina especializada aborda sobre as definições relacionadas à Cooperação Policial Internacional e Diplomacia Policial.

Nesse sentido, as obras *“Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation”*, de Mathieu Delfem (2002), a *“Europol à l’épreuve du secret: Dépassement du modele intergouvernemental, respect del’État de droit et accroissementdu contrôle démocratique”* de Pierre Berthelet (2019) e o artigo *“The diplomacy of international policing: A case study of the New Zealand experience”*, de B.K. Greener (2017), apresentam um panorama abrangente desse tipo de problematização bem como trazem a melhor prática acadêmica sobre os temas. Por isso optou-se em apresentar seus argumentos como delineadores ilustrativos desta

seção, especialmente pela dificuldade de encontrar bibliografia especializada sobre os temas.

Embora a polícia seja teoricamente destinada a atuar apenas como agentes internos de controle social, dentro dos limites do Estado, a instituição possui habilidades que também são adequadas para uso em operações no exterior, incluindo, mas não se limitando a capacidades investigativas, operacionais e de inteligência. Em termos objetivos, o uso da polícia em funções *offshore* aumentou acentuadamente em todo o mundo. A ascensão do policiamento internacional foi estimulada por uma série de situações diferentes, mas inter-relacionadas. O aumento do crime transnacional levou a um crescimento da cooperação interestatal para combater essas atividades, fazendo com que a evolução do imperativo humanitário promovesse a ação de governos e de instituições de todo o mundo, ao enviar ajuda a locais sujeitos a desastres naturais ou emergências complexas.

Além disso, o crescimento da construção da paz pós-conflito também levou a uma reavaliação de como ajudar a fornecer segurança e desenvolvimento, enquanto a estabilidade e as operações de contra insurgência em lugares como o Iraque e o Afeganistão também envolveram uma contribuição significativa do policiamento. Nesse sentido, verifica-se que o ambiente internacional contemporâneo permite que a polícia seja cada vez mais utilizada fora das jurisdições nacionais, como nunca fora registrado anteriormente (GREENER, 2017).

Ademais, um amplo espectro de atividades sem precedentes pode ser concedido ao pessoal policial que desempenha funções internacionais. Os esforços de policiamento contemporâneos representam uma ruptura com o passado. Até o final da década de 1990, o policiamento em operações internacionais de paz, por exemplo, tendia a girar em torno do modelo menos intrusivo de apoio, monitoramento, assessoria, relatórios e treinamento (SMART, sigla em inglês). Atualmente, as principais tarefas giram cada vez mais em torno dos 'Três Rs' basilares das operações de paz das Nações Unidas – reforma, reestruturação e reconstrução – bem como colocam as instituições policiais com poderes de prisão e detenção em situações específicas. Acrescente-se que a ascensão do policiamento internacional pode ser vista como um desenvolvimento positivo, pois pode fornecer outro instrumento para proteger e servir as sociedades, e pode ajudar a reforçar e disseminar o papel do estado de direito (GREENER, 2017).

É importante marcar, no entanto, diferenças conceituais e históricas sobre a atuação estatal para fomentar a cooperação policial, daquela exercida pelas Forças Armadas (FFFA). Essa pesquisa intenciona analisar as possibilidades de especialização da política externa brasileira por intermédio de suas agências policiais, especialmente aquelas que têm atribuições constitucionais relacionadas à segurança viária e que podem impactar no desenvolvimento dos objetivos da integração regional na dimensão da infraestrutura. Destarte, deve-se desvincular, deste estudo, os formatos cooperativos usados pelas FA's nas relações internacionais, que, em geral, são operacionalizados por troca de informações de inteligência e exercícios conjuntos em matéria de defesa. Principalmente quando se relaciona tais suportes mútuos em defesa com os momentos históricos nefastos vividos na história recente brasileira (ditadura 1964-1985) (PRF, 2021).

Neste período as FA' s usavam esses canais de comunicação internacional para desrespeitar direitos humanos e descumprir tratados e convenções multilaterais (FAUSTO, 2013). Assim, esse trabalho ressalta que há grande relevância na colaboração de integração entre países, desde que seja para benefícios dos povos envolvidos e para a construção de uma identidade constituída. Que respeitada as ressalvas de cada sociedade, fomenta a interculturalidade, o respeito à dignidade humana e a integração econômica e política. Nesse sentido, esta é a principal intenção de buscar pontos de convergência e relevância na atuação de agências federais descentralizadas na formulação de política externa como política pública, buscada por esta pesquisa.

Feita tal ressalva, prossegue-se destacando que Mathieu Delfem (2002) defende que atividades como: as ditaduras latino-americanas, as ações de desvio funcional das Forças Armadas regionais para atuar no combate ao Narcotráfico (a exemplo do Plano Colômbia). Complementados pelos atos terroristas de 11 de setembro de 2001, demonstram a atualidade da pesquisa e da teoria sobre polícia e controle social (DELFEM, 2002). Indubitavelmente, há a necessidade da construção de uma sociologia histórica da cooperação policial internacional (DELFEM, 2002).

Nesse sentido, baseando-se na sociologia da burocracia de Weber, afirma que há uma série de expectativas teóricas sobre a relativa autonomia organizacional das agências nacionais de polícia e seu impacto na capacidade das organizações de controle social de cooperar em um contexto global (DELFEM, 2002). Entre estas expectativas teóricas, o autor cita uma aproximação entre as entidades policiais, a

partir do intercâmbio de boas práticas, como um caminho possível de aprimoramento do estado democrático de direito, como, por exemplo, da Europol (Polícia da União Europeia) (DELFEM, 2002; BERTHELET, 2019).

Ainda sobre este assunto, Delfem (2002) apresenta três proposições teóricas: 1) “Quanto maior a extensão em que as instituições policiais internacionais obtiveram uma posição de independência internacional maior é a chance dessas instituições de se envolver em cooperação internacional” (DELFEM, 2002, p. 21, grifo nosso); 2) “Quanto mais as instituições policiais internacionais puderem contar com um interesse organizacional na luta contra o crime internacional, maior será a chance de participarem da cooperação policial internacional” (DELFEM, 2002, p. 22, grifo nosso) e 3) “Os interesses nacionais permanecem primordiais no planejamento e execução das atividades e organizações policiais internacionais” (DELFEM, 2002, p. 27). O que se vê é um modelo conceitual de cooperação policial internacional que enfatiza a importância da independência organizacional (DELFEM, 2002). Mas, que é sensível aos efeitos profundos dos interesses nacionais na operação das agências policiais e na sua capacidade de trabalhar com outras agências nas relações transnacionais.

Focando na análise histórica, de meados do século XIX até meados do século XX, logo após a Segunda Guerra Mundial, o autor se preocupa principalmente com a história da polícia dos EUA e da Europa. Analiticamente, o autor argumenta que os primeiros exemplos europeus de cooperação policial internacional (DELFEM, 2002). Pois, tinham maiores preocupações com a soberania nacional e estavam mais ligados a um foco político, empenhados em reprimir a oposição aos regimes autocráticos em suas áreas de influência (DELFEM, 2002). Ele mostra que, no final do século XIX, já se evidenciava a existência de formas organizacionais cada vez mais burocráticas e um novo foco no controle criminal prepararam o terreno para a criação de relações multilaterais entre a polícia em vários países europeus (DELFEM, 2002).

Nos EUA, a análise de Delfem mostra que muitos dos problemas enfrentados pelas instituições policiais, à época, já eram de natureza internacional, como escravidão, imigração e uma fronteira nacional em constante expansão (DELFEM, 2002). Com isso, o autor demonstra que as necessidades de uma atividade internacionalizada das polícias remetem a um período basilar da história humana, quando da formação das bases atuais do sistema capitalista e liberal, bem como das relações internacionais funcionando sob as novas orientações do Congresso de Viena e do pós-PGM - ou seja, a diplomacia policial é um mecanismo presente nas relações

políticas estatais há quase dois séculos e vem aprimorando seus mecanismos e instrumentos, buscando acompanhar os anseios do interesse nacional, sem deixar de tangenciar o atendimento das relações cooperativas do SI.

Além do alvorecer das organizações policiais modernas na Europa e nos Estados Unidos, a análise de Delfem, descreve o surgimento das primeiras tentativas de estabelecer organizações policiais internacionais na virada do século XX, concentrando-se no Congresso de Mônaco e na fundação da Associação Internacional de Chefes de Polícia. Ele destaca o impacto da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Bolchevique na Rússia como eventos inibidores que desafiaram a capacidade das organizações policiais de estender seus laços organizacionais além de suas próprias fronteiras nacionais (DELFEM, 2002). Momento em que se vê a necessidade da criação de uma organização internacional que continue atendendo as demandas de cooperação policial, que eram cada vez mais crescentes após a evolução ao longo de todo o século XIX (DELFEM, 2002).

Daí surgem as raízes históricas da Interpol, que se desenvolveu a partir da primeira reunião da Comissão Internacional de Polícia Criminal em Viena em 1923 (DELFEM, 2002). Na sequência histórica, o autor destaca a influência da política da era nazista nos desenvolvimentos europeus nas relações policiais transfronteiriças. Após a convulsão internacional da Segunda Guerra Mundial, passa a descrever a importância da burocratização da polícia no renascimento do Centro Internacional para a Prevenção do Crime (ICPC) /Interpol, apesar da ausência dos Estados Unidos na organização. A imposição da lei e os imperativos de controle do crime são argumentos que prevalecem no texto, em grande parte baseados teoria weberiana (DELFEM, 2002), sendo os auspícios principais desde então em que se fundamenta a cooperação policial internacional

Nesse sentido, o modelo de Delfem defende que a mera busca dos imperativos legais e do uso da força - focado na atualidade no combate ao terrorismo internacional e em outros crimes internacionais – pode limitar as capacidades de interação política que a diplomacia policial (na definição de Delfem: atividade de integração de agências internacionais policiais, tanto para suporte a processos penais quanto para auxílio em policiamento preventivo) possui, mormente no auxílio da melhora das relações sociais entre indivíduos e instituições de diferentes países.

Assim, os estudos deveriam estar muito mais sintonizados com os elementos organizacionais que fornecem à polícia capacidade cooperativa, notadamente

aqueles relacionados aos mecanismos de controle social em um contexto global extremamente complexo, bem como a preparação de análises para examinar os resultados operacionais substantivos, em oposição à natureza e extensão das relações interagências, de diferentes tipos de associações policiais transnacionais, o que poderia fornecer dados sobre a eficácia do policiamento preventivo e o de confrontação, já com o problema desencadeado (DELFEM, 2002).

São propostas de estudo que parecem dialogar diretamente com os objetivos dessa pesquisa, pois sugerem uma avaliação da cooperação policial muito além da operacionalização de atividades dentro do processo penal ou de confrontos armados de alta complexidade, como nos casos do terrorismo. Insta-se a compreender o fenômeno das habilidades das agências policiais, enquanto entes políticos da burocracia estatal, de se conectarem ao ambiente internacional a fim de prevenir os problemas relacionados a suas atribuições.

Além de aprimorarem e alargarem o campo cooperativo do Estado nacional como um todo, por meio de uma melhor interpretação do controle social em suas ações. O que envolve uma verificação dos procedimentos na abordagem de pessoas e serviços. Isso é o que se defende sobre a presença de uma maior gama de agências policiais integrando os países da América do Sul, no estudo de caso específico dessa pesquisa: a Polícia Rodoviária Federal como ator fomentador desse melhoramento de ação externa e de relações entre sociedades e governos no subcontinente.

Destarte, inúmeras polícias do mundo atuam *offshore* em funções diferentes. Cumprem papéis em operações de manutenção da paz, programas bilaterais de orientação e como parte de uma resposta nacional a emergências regionais. Esse envolvimento traz uma série de desafios operacionais e financeiros, mas também oferece aos envolvidos nessas funções e à própria organização policial benefícios tangíveis, como maior consciência cultural, uma oportunidade de ampliar as habilidades e a prevenção de atividades criminosas transnacionais.

No entanto, o uso da polícia *offshore* adiciona outra agência que pode ajudar a contribuir para objetivos mais amplos de política externa. A polícia pode ajudar a alcançar objetivos regionais ou internacionais em um nível muito fundamental, promovendo certos valores essenciais para os sistemas democráticos, para os direitos humanos e para o estado de direito. De fato, culturas locais ou situações políticas terão impacto sobre como tais instâncias de policiamento internacional são realizadas na prática, mas certos valores centrais de policiamento (como integridade profissional,

códigos de ética, supervisão civil e assim por diante) podem ser promovidos no exterior como a norma desejada (GREENER, 2017). Nesse sentido, no capítulo 3, será mostrado como uma atividade de integração regional especializada de uma agência como a PRF pode auxiliar no fomento dos valores citados, principalmente pela facilitação da circulação de pessoas e mercadorias no continente e pela sensação de segurança que o trabalho de integração internacional pode gerar para a estrutura viária da América do Sul.

Desse modo, de acordo com os apontamentos trazidos, verifica-se que a Cooperação Policial ou Diplomacia Policial vem sendo desempenhada em diferentes funções pelo mundo – desde a atuação em Operações de Paz da ONU até o combate ao terrorismo – e essa ação é vista, pelos especialistas, como uma capacidade cooperativa que as instituições policiais possuem e que deve ser explorada pelos estados e pela comunidade internacional.

No caso brasileiro, a cooperação policial se restringe aos desígnios de polícia judiciária, havendo baixíssima atuação de policiamento ostensivo ou de interrelações independentes entre as polícias regionais e locais brasileiras com suas congêneres pelo mundo, até na América do Sul não há um fluxo de cooperação oficializado. Na presente pesquisa, pretende-se demonstrar como a ausência dessas interconexões vastas entre as polícias prejudica as sociedades envolvidas e, por conseguinte, a estratégia de integração sul-americana do Brasil. Verificando os exemplos internacionais de percepção das multifuncionalidades que a interação externa das polícias pode gerar, exemplifica-se o caso da PRF como agência fomentadora de uma cooperação policial brasileira mais assertiva e abrangente. Diante dos pontos defendidos por Delfem (2002), Greener (2017) e Berthelet (2019), percebem-se interseções em seus argumentos, afirmando que as instituições policiais, por serem envolvidas em atribuições de controle social, podem ser incentivadoras de uma cooperação de aprimoramento da democracia e das relações culturais entre os indivíduos (DELFEEM 2002; GREENER, 2017; BERTHELET, 2019).

Porém, para isso, essa integração institucional deve vir conjugada com mecanismos e agendas globais robustas de respeito aos direitos humanos e de facilitação da circulação de pessoas. Assim, as trocas de boas práticas e a criação de procedimentos comuns entre as instituições têm potencial de aprimorar a integração entre os países envolvidos nesse campo específico. Assim, a defesa de que cada vez

mais agências policiais participem do processo de cooperação serve de escopo argumentativo para isso.

Após a apresentação de apontamentos sobre os conceitos de paradiplomacia e de cooperação policial internacional, é relevante recapitular como tais definições se enquadram nos mecanismos de APE sugeridos no início do capítulo. Desse modo, uma abordagem que trate sobre descentralização e cooperação dialoga diretamente com a análise de política externa, já que para ser compreendida e expostos nessa pesquisa, tanto os procedimentos paradiplomáticos quanto à cooperação policial devem ter seus processos decisórios muito bem avaliados, pois este é o momento da identificação dos atores envolvidos e do delineamento da ação como política pública.

Quanto a esse último aspecto, o desencadeamento de uma atividade por entes não-tradicionais de política externa exige uma implementação de um sistema de operacionalização para atingir os fins a que se propõe, que é desencadeada por intermédio da atuação de uma agência policial em processos de integração internacional. Essa sistematização busca enquadrar o processo de uma política externa como política pública, à medida que a agência envolvida terá de adaptar tanto suas atribuições (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020). Já consagradas em legislação interna, quanto aos parâmetros legais das estratégias do serviço exterior brasileiros, respeitando novas diretrizes para implementação. Nesse sentido, vale dizer que os desencadeamentos teóricos e conceituais do presente esforço cognitivo buscam não escapar aos princípios metodológicos na PE.

## **1.5 Conclusão**

Diante do exposto neste capítulo, a Análise de Política Externa (APE) se torna relevante para a disciplina das RI em virtude da análise da política produzida pelos fatores externos e internos no desenvolvimento da PE. Desse modo, a PE deve ser entendida como mais uma dimensão da atividade política em geral e não como um elemento completamente distinto dos demais que é movido pelas razões de Estado. Justamente por ser equiparada a um processo decisório em política externa é vinculado a uma dinâmica decisória onde estão envolvidos atores governamentais e não-governamentais.

Tanto no âmbito doméstico quanto no internacional e que segue um desenvolvimento que se inicia a partir de estímulos internos e externos, que vão



impulsionando os processos decisórios até o momento em que a prática é implementada. Ou seja, nesta tomada de decisão o Estado deve considerar a existência de fontes internas na política externa, pois isso vai torná-la em um resultado da intervenção de diferentes agências e dos diversos grupos de interesse.

Embora a APE no Brasil, principalmente após a redemocratização, ganha relevância crescente e se insere na percepção de que fatores externos e internos se retroalimentam no desenvolvimento da Política Externa (PE), o que leva ao diálogo das disciplinas de Relações Internacionais com outras áreas das Ciências Humanas e Políticas. Ainda assim podemos questionar a concepção da visão tradicional que considera as relações exteriores como um domínio inteiramente desligado das relações internas. Obedecendo leis específicas sem qualquer equivalência com as políticas estabelecidas dentro das fronteiras, e que se constituem como atividades desenvolvidas exclusivamente por agentes da mais elevada hierarquia de poder (MERLE, 1984).

Por isso, entendemos que atores como as Agências Federais Brasileiras, normalmente, agências de atuação policial como a Polícia Rodoviária Federal (PRF) são atores relevantes a serem analisados sobre estes pontos. Porque, a concepção sobre ator internacional é de suma importância para que haja um bom empenho da PE. Considerando-se que não há política externa sem a atuação de inúmeros atores, sendo o Estado o principal agente, mas a influência de outros deve ser vista como fundamental.

Assim, perceber política externa como política pública que nos permite compreender de que forma o estado brasileiro, através das suas agências de atuação, pode fomentar a solidariedade e a aproximação com os países da América do Sul, servindo de instrumento para a internacionalização de interesses de setores e atores do aparato burocrático do Brasil. Sendo que essa perspectiva mostra que o ambiente interno, pode servir como fonte de projeção para a política externa do país, ao mesmo tempo em que o ambiente externo influencia demandas e interesses de diferentes atores internamente.

Nesse sentido, consideramos a paradiplomacia como uma ação gerida pelos atores internacionais dentro de um tipo de orientação na compreensão dos fenômenos que vêm ocorrendo em diversas partes do mundo, porém, com diferentes abordagens para o estudo da paradiplomacia, sob a perspectiva dos novos atores do sistema internacional, vêm operando um papel transcendental na política externa. Já que são

esses novos paradigmas que confrontam os problemas econômicos, políticos e sociais cotidianos do mundo contemporâneo.

Por exemplo, nesta pesquisa destacamos que na América do Sul, mais especificamente o Brasil e a Argentina, o cotidiano é o estabelecimento de laços entre suas unidades federativas na busca por maior desenvolvimento, fomentando uma cooperação descentralizada pública. Enquanto do outro lado o processo da organização constitui uma esfera estratégica de projeção para os governos locais e fronteiriços.

Mesmo assim podemos afirmar que a paradiplomacia se tornou instrumento de análise dos fenômenos do nacionalismo atual, funcionando como ferramenta para a integração das políticas regionais e locais, que depois de acordadas, permitem um melhor aproveitamento da política externa dos Estados. Assim, passam a ter autonomia e participação dos entes governamentais da região na formulação de projetos comuns e de características subnacionais e descentralizadas. Então a paradiplomacia tornou-se uma inovadora forma pela qual os sistemas funcionalistas entraram em solução de disputas políticas, promovendo as vantagens do funcionalismo cooperativo em benefício das sociedades envolvidas (MEJA MARTINEZ, 2019).

Graças a essa forma inovadora que promove vantagens para os interesses dos atores, a paradiplomacia permite uma congruência entre as políticas centrais e as políticas locais ou regionais, apoiando iniciativas de internacionalização que a política externa centralizada não consegue dimensionar e/ou resolver no cambiante e interdependente sistema internacional contemporâneo. Nessa perspectiva, os movimentos paradiplomáticos vêm ocorrendo nos governos subnacionais e acaba rompendo com o estadocentrismo das relações internacionais, isso abre caminhos para que os entes sub-regionais e subnacionais desempenhem um papel mais transcendental na ordem internacional (MEJA MARTINEZ, 2019).

Apesar destes pontos positivos sobre a paradiplomacia, destacamos também as problematizações em torno do conceito da ferramenta paradiplomática que é usada como mecanismo de valoração na inserção internacional. Destarte, pode-se acrescentar uma linha comparativa entre políticas centralizadoras e realistas das grandes potências globais e uma eventual postura menos assimétrica, liberal, construtivista e pós-positivista (por meio da paradiplomacia) na integração dos países em desenvolvimento. Ou seja, a paradiplomacia é uma forma de integração

assimétrica e abrangente, sendo este aspecto comprovado nas abordagens da Governança Multinível (CMN) e do Intergovernamentalismo Neoliberal.

Que demonstram que conceitos como a paradiplomacia podem ter na sobreposição de posturas unilaterais que disseminam desconfianças regionais e dificultam os processos de integração (JUNQUEIRA, 2014). Isso acontece porque as configurações próprias dos governos subnacionais são capazes de absorver inúmeras agendas das relações regionais, mitigando ou resolvendo o problema a partir das peculiaridades que a profundidade do contato intensificado. Permitindo assim uma avaliação mais aproximada dos problemas e de seus desdobramentos, tudo isso ocorrendo em uma arena paralela, a das relações intergovernamentais tradicionais (cúpulas de chefes de Estado e de governo).

Nessa esteira, fortalecem-se conceitos como plurilateralismo, globalização, cooperação regional e descentralizada entre outros, todas definições que almejam trazer novos agentes à arena de negociações internacionais, de modo a se colocar mais igualdade nas quimeras e agendas globais, com atores diretamente interessados e afetados pelos temas discutidos, sempre sob o desígnio da horizontalidade e da coordenação.

Destarte, entes privados, organismos estatais subnacionais ou descentralizados, bem como uma participação massiva da sociedade civil que se apresenta como um relevante impulsionador de integração regional. Esse quadro fático, na América do Sul vem obtendo uma evolução considerável, demonstrando que, diante das dificuldades e desconfianças para o aperfeiçoamento da integração sul-americana, o caminho que pode alcançar maiores êxitos deve ser cada vez menos influenciado pelas trocas desiguais sugeridas pela teoria realista.

Podemos considerar que as relações de integração regionais são atuadas em uma complexidade social, por isso, as relações regionais não podem ser restringidas ao pensamento tradicional e generalista de um corpo diplomático, econômico ou militar, que é o mecanismo clássico em que se engendram as RIs. Dessa forma, trazemos diferentes instituições para as negociações, como um protótipo de quem promove uma participação abrangente da sociedade nas decisões públicas, levando assim os pressupostos básicos da democracia para a política externa e para a integração continental (MATSUMOTO, 2011).

Entre estas instituições que pode promover negociações para uma participação ativa da sociedade civil, como também, representar o Brasil para uma melhor

cooperação com os países vizinhos na América do Sul, está a PRF. Em um contexto abrangente, apesar da polícia ser teoricamente destinada a atuar apenas como agentes internos de controle social, dentro dos limites do Estado, essa instituição também possui habilidades que são adequadas para uso em operações no exterior. Incluindo, mas não se limitando a capacidades investigativas, operacionais e de inteligência.

Essa ascensão do policiamento internacional foi estimulada por uma série de situações diferentes, mas inter-relacionadas, um dos fatores que torna essa ascensão um ponto necessário, foi o aumento do crime transnacional que levou a um crescimento da cooperação interestatal para combater essas atividades. Fazendo com que a evolução do imperativo humanitário promovesse a ação de governos e de instituições de todo o mundo, ao enviar ajuda a locais sujeitos a desastres naturais ou emergências complexas.

Nesse sentido, em busca de contrapor as lógicas realistas, que prevalecem na geopolítica internacional, traz-se que a dinamização da inserção internacional, contudo, não obedece somente a enredos universalizantes ou imperialistas. Nas últimas décadas, a compreensão da inserção internacional passou a evoluir de lógicas centro-periferia para abordagens mais simétricas, como a Cooperação Sul-Sul. A interdependência complexa parece ser um conceito abrangente para as ideias de integração sul-americana. Pois permite o aprofundamento organizacional e as relações transversais e descentralizadas tão salutares nas novas conceituações sobre regionalismo e integração.

Dessa forma, a paradiplomacia é um elemento fundamental para a participação entre atores e entes subnacionais, pois fortalece os processos de integração regional, sendo a PRF um exemplo disso. No próximo capítulo analisaremos os mecanismos na cooperação internacional para a América do Sul e quais os elementos que as desenvolvem entre os países.

---

## **CAPÍTULO 2 – A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: DESCENTRALIZAÇÃO E HORIZONTALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA.**

---

Neste capítulo abordaremos a funcionalidade da horizontalização da Política Externa Brasileira através da atuação das instituições policiais. Iniciando-se pelo panorama histórico da integração regional sul-americana do Brasil, passando pelos diferentes mecanismos que viabilizaram tal cooperação, bem como apresentando-se as atribuições de entidades federais, e como tais artefatos institucionais podem influenciar na esfera de inserção brasileira regional. Por fim, evidenciam-se as eventuais conexões entre as referências teóricas das RI e as ideias de descentralização e de paradiplomacia defendidas nesse trabalho, compreendendo-se o panorama sociopolítico da América do Sul e como a integração em novas bases pode, eventualmente, mitigar certas dificuldades ou propagar boas práticas.

### **2.1 A INTEGRAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL**

A Integração sul-americana do Brasil, nos primeiros anos da independência, surge como uma extensão das pretensões portuguesas no subcontinente. Uma verdadeira continuidade dos desígnios metropolitanos, principalmente por ter sido mantido, na gerência do estado recém-criado, um herdeiro dos Habsburgo (dinastia europeia). Isso provoca uma relação natural de distanciamento entre as repúblicas recém-independentes da América Hispânica e o Império brasileiro, posicionando o Rio de Janeiro de costas para seu entorno regional, no alvorecer do século XIX (FAUSTO, 2013). A ideia, propagada pelos europeus, de que as repúblicas

independentes americanas eram um local de desordem e instabilidade, principalmente quando contrastadas com a centralidade e organização de uma corte gerida por um herdeiro da nobreza europeia, ecoava como motivo de orgulho no Brasil que engendrava um distanciamento, quase que natural, do sul-americano.

O esforço brasileiro inicial era a busca do reconhecimento do novo país perante os impérios europeus e a emergente e nova nação norte-americana, deixando a vizinhança em um papel secundário. Tendo uma atenção maior somente nas intenções imperialistas em torno do Rio da Prata, onde havia disputas com Buenos Aires e pelo domínio da Cisplatina, atual Uruguai (CERVO & BUENO, 2002). Esse quadro de continuidade das pretensões imperialistas portuguesas, juntamente com o contraste ideológico entre repúblicas instáveis e império altivo que desencadearam relativa indiferença nas relações regionais, prejudicando sobremaneira, no longo prazo, projetos de integração futura da América do Sul.

A secundariedade da política externa brasileira em relação aos vizinhos prossegue, praticamente, ao longo de todo o século XIX, podendo ser considerados momentos de inflexão: a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a proclamação da República. No primeiro caso, a necessidade de combater um inimigo comum formatou a Tríplice Aliança entre Argentina, Brasil e Uruguai, contudo a conjuntura de término do conflito e a reminiscência de algumas rivalidades regionais, que datavam do início do século. Estas não permitiram o estabelecimento de uma parceria duradoura entre os maiores países sul-americanos (Brasil-Argentina). Tendo momentos de tensões que perduraram até o fim do século XIX, como a demarcação da fronteira paraguaia e as controvérsias quanto aos arsenais militares de cada país (DORATIOTTO, 2014).

Com relação aos demais países do entorno, a frieza da relação prosseguia como regra, o que incluiu críticas de vizinhos, como Bolívia e Peru, quanto a uma possível ação militar brasileira desmedida contra o Paraguai, durante a guerra dos anos 1860. Incluindo acusações de subimperialismo (no sentido de que o Brasil emularia interesses das monarquias europeias na América Do Sul) da Corte brasileira, que seguiria orientações da política europeia para o continente (CERVO, 2008; DORATIOTTO, 2014). Havendo assim uma crítica sobre a quebra de neutralidade brasileira ao dar suporte a navios de guerra espanhóis que investiam contra as repúblicas da costa do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia), a fim de retomar seu passivo colonialista recentemente perdido (DORATIOTTO, 2014).

Desse modo, mesmo que se fale de uma aproximação brasileira no continente após a década de 1860, no contexto da Guerra, as rivalidades e o distanciamento prosseguiram como pano de fundo, principalmente, na ótica dos vizinhos, diante de um Rio de Janeiro que parecia ter pendências territoriais a serem resolvidas com a vizinhança e que não abriria mão do uso da força para fazê-lo, nem mesmo de pedir apoio aos parceiros do Velho Continente.

Outro momento de distensão, dá-se após a Proclamação da República no Brasil (1889), quando houve uma relativa euforia das repúblicas vizinhas quando do estabelecimento de um regime republicano no Brasil. Tendo o reconhecimento do novo regime de pronto por boa parte das nações do entorno, com destaque para a Argentina, o que parecia uma relativização da lógica de rivalidade histórica. Esse quadro de confiabilidade foi reforçado com a adoção de políticas de governança inspiradas nos Estados Unidos da América, como os moldes dados à Constituição republicana de 1891, bem como a adoção de um estado federalista e presidencialista, tendo a previsão de eleições periódicas (FAUSTO, 2013).

Esse quadro ajudava a afastar do Brasil a imagem de um império em meio a repúblicas na América do Sul, além da desconfiança do país como um emissário do colonialismo europeu nas Américas. Contudo, a permanência de muitos dos quadros corporativos imperiais na gestão republicana brasileira, bem como a crescente influência do ascendente imperialismo norte-americano (após a Guerra Hispano-Americana, 1898), fazia com que as diretrizes de política externa continuassem mais voltadas para as relações com os países desenvolvidos (Europa e EUA). A aproximação foi bem aproveitada no sentido de resolver a maioria das controvérsias de fronteira na região, de forma pacífica, com a participação preponderante do Barão do Rio Branco (CERVO & BUENO, 2002).

Apesar disso, as primeiras décadas do século XX, ainda mostram um Brasil, com justificativas de neutralidade, distantes de conflitos no continente e voltando esforços para compor a Liga das Nações, participar da Primeira Guerra Mundial e estar presente nas discussões plurilaterais do entre guerras, ou seja, de certa forma, ainda de costas para os Andes, mas voltado para o norte-atlanticismo. Com a Era Vargas (1930-45), alguns ensaios de aproximação regional são engendrados, mas não suficientes para a superação das rivalidades. Nessa quadra histórica, as relações de distanciamento no continente já pareciam ter seus dividendos políticos (FAUSTO, 2013).

O norte da América do Sul e o Chile já se encontravam sob grande influência de controle por Washington, que, naquele momento, já tomava a dianteira da política internacional global, superando a Europa (CERVO & BUENO, 2002). Restando ao Brasil, a busca de atuação perante a Bolívia, ao Paraguai, ao Uruguai e, principalmente, a tentativa de romper o histórico de rivalidade com Buenos Aires, o qual ainda guardava heranças das lógicas pré-independência.

Nesse contexto, Brasil e Argentina tentavam impor sua influência nos três vizinhos menores, que tendiam a um lado e ao outro a depender do governo da vez ou das capacidades financeiras e militares regional possuía. Foi essa lógica que fez, Francisco Doratiotto (2014) classificar o Paraguai, na primeira metade do século XX, como o “gambito do rei”, à medida em que se relacionava mais preponderantemente com o Rio de Janeiro ou com Buenos Aires (DORATIOTTO, 2014). Tal conjuntura mostra que o ambiente regional estava longe de permitir um ambiente de integração entre os países-membros. O que foi mais dificultado pela Guerra do Chaco (1928-1935), em que Brasil e Argentina disputaram o protagonismo da solução bélica, no qual os portenhos foram mais beneficiados e o MRE argentino de então, Saavedra Lamas, foi agraciado com o Nobel da Paz (FAUSTO, 2013).

Essas dificuldades não impediram certa aproximação, principalmente no contexto da Segunda Guerra (sob a batuta de Franklin Delano Roosevelt), em que tratados e conferências foram estabelecidas em nome de uma posição única do continente sul-americano contra as Forças do Eixo. É nesse contexto que são assinados compromissos de ajuda recíproca no continente, bem como assistência financeira e militar vindas do programa chamado *Lend-Lease* de Washington, o que representou as primeiras bases comuns de uma cooperação sul-americana, a defesa da paz e da democracia (CERVO, 2008). No entanto, não há ainda uma institucionalização<sup>7</sup> robusta da integração, nem mesmo uma superação das desconfianças locais, o que é exemplificado com a retomada das acusações ao

---

<sup>7</sup> A crítica aqui levantada se inscreve no sentido de uma ‘baixa institucionalização’, pois, é entendido que o modelo de integração sul-americano foi concebido durante o paradigma desenvolvimentista, por homens de controlavam o Estado que concebiam a integração como meio para o desenvolvimento (CERVO, 2008). Porém, segundo o autor, a integração sul-americana seria difícil de acontecer, pois, alguns elementos da política interna e regionais, dos países sul americanos, já que possuem muitos obstáculos a superar (CERVO, 2008). Entre esses, por exemplo, podemos mencionar as rivalidades regionais, moldadas pela a internalização dos conceitos cepalinos (estes pregavam o fortalecimento do mercado interno para gerar o desenvolvimento e que constriam eventual processo de integração). (PEREIRA, 2013)



Brasil de subimperialismo, desta feita defendendo os interesses norte-americanos, ou seja, prossegue-se distante de um quadro cooperativo, apesar dos primeiros tópicos mais robustos de uma agenda comum para o continente.

Durante a Terceira República (1946-1964), a aproximação das décadas precedentes e um relativo apaziguamento democrático na Argentina contribuíram para uma maior institucionalização da integração regional. Nesse sentido, pode-se inserir a tentativa malsucedida de estabelecer o Pacto ABC (Argentina-Brasil-Chile)<sup>8</sup>, realizada pelo então presidente argentino Juan Perón, como simbólica de um distensionamento da principal rivalidade regional. Bem como o intento de implantação da Operação Pan-Americana (OPA).

Essa iniciativa foi do presidente brasileiro Juscelino Kubstishek que objetivou construir uma estratégia desenvolvimentista nas Américas, custeada pelos EUA – tendo o aval imediato de Buenos Aires. Mesmo que essa iniciativa não tenha as características necessárias para se enquadrar no sentido acadêmico de integração, podemos considerá-la como um sinal de atenuação das relações regionais e busca de uma integração mais aprofundada (GARCIA, 2017).

Na continuidade, Jânio Quadros e Arturo Frondizi (Argentina) promoveram encontros bilaterais que trataram de uma maior aproximação regional em diferentes agendas, que envolviam desde comércio até segurança, naquilo que ficou conhecido pela historiografia especializada como “Espírito de Uruguaiana”, em referência à cidade brasileira onde o primeiro encontro de uma série foi engendrado (GARCIA, 2017). Contudo, a descontinuidade do enlace democrático na Argentina e no Brasil, no início da década de 1960, interrompe essa benéfica evolução de aproximação.

Voltando os dois países para lógicas mais securitárias, de combate ao comunismo e para prioridade ao bilateralismo<sup>9</sup>, prejudicando sobremaneira os projetos de integração regionais (FAUSTO, 2013). Quanto aos demais países do entorno, o norte continental e o Chile cada vez mais aprofundavam suas relações

---

<sup>8</sup> Este pacto pode ser considerado uma forma de paradiplomacia, pois corresponde a o exercício da atividade internacional, que está sendo construída por Governos não Centrais. Dentro do contexto, tanto da globalização, quanto da interdependência das sociedades em diferentes escalas de atuação. Para mais detalhes vê a subseção 1.2.1 desta dissertação.

<sup>9</sup> O bilateralismo era a principal lógica da “estratégia de potência” da ditadura militar, usando o multilateralismo somente de forma instrumental, em agendas nas quais os recursos de poder brasileiro teriam relação de assimetria, como nas pautas de segurança na ONU ou nas relações comerciais com as grandes potências.

entre si e com os EUA; Paraguai, Bolívia e Uruguai giravam o pêndulo de acordo com as diretrizes de política externa de seus vizinhos mais poderosos, Brasil e Argentina, sendo que, na segunda metade do século XX, tais países se submetiam, preponderantemente, às lógicas brasileiras, de modo a permanecer até os dias atuais (DORATIOTTO, 2014).

Ressalvados principalmente o período do “passo fora da cadência” (CERVO & BUENO, 2002, p. 88), da administração Castelo Branco e descontados os esforços de generalização didática, durante os anos de ferro (1964-1985). O governo brasileiro, estava em uma estratégia assertiva, nem sempre benéfica à imagem internacional brasileira, e de busca de um campo autônomo na política internacional (CERVO & BUENO, 2002). Decidindo não compor alianças, nem mecanismos robustos de integração, nem mesmo no continente, o que reavivou certas rivalidades já atenuadas. Exemplo dessa inserção regional mais isolacionista, foi a Ata das Cataratas, de 1966, com o Paraguai, em que se inauguraram as primeiras negociações sobre o aproveitamento hídrico da Bacia do rio Paraná.

Esse documento gerou muito descontentamento na Argentina, que não participou das negociações (GARCIA, 2017). Esse quadro atinge um momento mais crítico em meados da década de 1970, quando Brasília e Assunção assinam o tratado que daria formatação à usina hidrelétrica de Itaipu, em detrimento de um projeto semelhante que a Argentina intencionava com o Paraguai (Usina Corpus). Esse cenário provoca protestos contundentes da Casa Rosada, gerando, inclusive, um posicionamento de tropas nas fronteiras de ambos os países. Adicione-se a isso a desconfiança mútua brasileiro-argentina de possíveis programas nucleares bélicos em desenvolvimento secreto. Insegurança catapultada em Buenos Aires quando o Brasil assina o Acordo de Cooperação Nuclear com a então Alemanha Ocidental, em 1975, no contexto da primeira crise do petróleo (GARCIA, 2017; FAUSTO, 2013).

De fato, estas tensões dificultaram sobremaneira a cooperação continental, mas, mesmo assim, em algumas áreas e em certos momentos, a cooperação se sobressaía. As ditaduras brasileiras e argentinas, apesar das desconfianças mútuas não deixavam de colaborar no contexto da “*Doutrina Nixon*” de combate ao comunismo nas Américas, articulando inclusive ações conjuntas que promoveram golpes de estado na América do Sul. Ademais, ao final dos anos 70, em meio ao processo de “abertura lenta, gradual e segura”, desencadeada a partir do Governo

Geisel e da gestão do chanceler Azeredo da Silveira, houve algumas iniciativas de distensão e aproximação pelas vias multilaterais no continente (DORATIOTTO, 2014).

Nessa conjuntura, são assinados o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Tratado da Bacia do Prata (1979) e acordos de cooperação nuclear com a Argentina, de modo a absorver e criar um campo de discussões das principais tensões continentais (nuclear, hídrica e de fronteiras) (GARCIA, 2017). Verifica-se que os anos ditatoriais não foram benéficos para a integração regional, testemunhando talvez os momentos de maior distanciamento e tensão do século XX na bacia sul-americana, mas permitiram que algumas das bases institucionais de equalização das diferenças fossem desenvolvidas, o que promoveu uma cooperação mais efetiva a partir dos anos 1980.

Os anos 1980 e 1990 são simbólicos de uma efetiva cooperação e aproximação no continente sul-americano, após a equalização de inúmeras controvérsias e rivalidades que envolviam Brasil, Argentina e suas respectivas áreas regionais de influência geopolítica. Após os primeiros passos dados no caminho de uma aproximação continental no fim dos anos 1970, o suporte político dado pelo Brasil aos argentinos na Guerra das Malvinas (a neutralidade benigna referendada por Moniz Bandeira) e a redemocratização de ambas as nações permitiram uma construção de mecanismos institucionais que os aproximasse tanto política quanto economicamente (BANDEIRA, 2003).

É nesse contexto que são assinados acordos e tratados, a partir de 1985, capitaneados pelos presidentes civis, José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina), em que se criam as bases para a efetivação de uma união aduaneira, com pretensões de Mercado Comum, que viria a se chamar Mercosul (1991); além das referências para a consolidação de um mecanismo de verificação mútua de projetos pacíficos de energia nuclear, institucionalizado por intermédio da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Desse modo, são equalizadas boa parte das controvérsias políticas e econômicas que distanciavam as duas potências regionais, o que gerou a possibilidade, inclusive, de incluir na composição do Mercosul, Uruguai e Paraguai, consolidando o primeiro grande mecanismo de integração socioeconômica do subcontinente (CERVO, 2006).

Sob essa perspectiva de institucionalização das parcerias, os países avançam para o final do século XX em busca do aprimoramento da cooperação regional. Em um contexto de valorização do livre-comércio e de doutrinas econômicas neoliberais, o Mercosul parecia, naquele momento, ter um relativo sucesso, chegando a impulsionar consideravelmente o comércio entre os países membros do bloco, o que contribuiu sobremaneira para a consolidação da integração. Ainda nos anos 1990, outras iniciativas são discutidas paralelamente, e dinamizam as opções de integração continental, como a tentativa do Governo Itamar Franco de estabelecer a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), a participação do Brasil como mediador de crises políticas no continente (Guerra do Cenepa entre Equador e Peru).

As tentativas de golpe de Estado no Paraguai, equalizadas por Fernando Henrique Cardoso etc), a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, 1998) e a primeira reunião de cúpula dos chefes de Estado e de governo da América do Sul (2000) entre outras iniciativas (CERVO & BUENO, 2002). Verifica-se uma afirmação da importância da integração e o tema transforma-se em prioridade da política externa, engendrando desde o aprofundamento das parcerias comerciais a uma variação das agendas de cooperação para temas sociopolíticos, de infraestrutura e culturais, o que viria a ganhar forma no início dos anos 2000.

O século XXI marca a integração sul-americana por paradigmas aparentemente contraditórios, pois, ao mesmo tempo, houve diversificação e profundidade de aproximação entre os países, mas também ocorreram contramarchas e recuos. O Mercosul é um exemplo de uma trajetória que alterna momentos de estabilidade e relativas descontinuidades. Após um início de avanços comerciais, as crises das bolsas de fim dos anos 1990 levaram os países membros a uma posição de desconfiança quanto ao livre-comércio, as vulnerabilidades do capital especulativo e a uma contestação das assimetrias entre as economias do bloco. Esse quadro provocou uma revisão dos estatutos do Mercosul, levando-o para uma agenda de desenvolvimento mais equilibrado, em que as condições internas de cada país eram fator de preponderância, além de uma amplificação dos temas, na qual foram formatadas estruturas que tratam de diferentes tópicos sociais e culturais, para além das causas econômicas (CERVO, 2006).

Houve ainda, uma miríade de iniciativas regionais com o intuito de criar instrumentos específicos de aprofundamento da integração através da variabilidade de mecanismos institucionais. Nesse contexto, surgem a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA, 2000) e a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA, 2004), que deram subsídios identitários para a criação da União das Nações da América do Sul (UNASUL, 2008). Esta alcançou um nível de cooperação pioneiro no continente ao equalizar crises e agendas até então impensadas como áreas de cooperação no entorno: missões eleitorais autônomas com mandato próprio, reuniões de cúpula periódicas até meados dos anos 2010, contenção de crises políticas (Crise da Polícia Equador, 2010 e deposição de Fernando Lugo no Paraguai, 2012), participação na mediação de escaramuças de fronteira entre Colômbia e Venezuela e entre Peru e Equador.

Ademais, pela primeira vez, a integração regional avançou para uma aproximação com a América Central e Caribe, perfazendo, em 2009, a criação da Comunidade dos Países Latinos e Caribenhos (CELAC), momento em que foram promovidas as primeiras reuniões de cúpula continentais sem a presença de EUA e Canadá (ESTRE, 2018). Dentre essas iniciativas, deve-se destacar a primeira reunião de cúpula dos presidentes sul-americanos, ocorrida em 2000. Na oportunidade foram lançadas as bases para o profícuo aprofundamento das relações políticas regionais do século XXI, apesar das contra-marchas citadas. Nesse encontro, os chefes de estado e de governo, discutiram os problemas regionais muito além das agendas econômicas e comerciais, com destaque para os problemas sociais e infraestruturais, que deu subsídio temático e técnico para a formatação da IIRSA pouco tempo depois (CERVO & BUENO, 2002).

Ademais, essa cimeira permitiu que os países dialogassem sobre alguns pontos de convergência sobre o projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o que ajudou a encerrar definitivamente em 2005, diante das poucas vantagens observadas ao fluxo comercial sul-americano (DORATIOTTO, 2014). Verifica-se que, na virada do milênio, conseguiu-se obter um maior êxito institucional para viabilizar uma integração efetiva na América do Sul, que viria a ser concretizada, após os avanços da primeira reunião de cúpula, com o tratado que cria a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, com personalidade jurídica de direito internacional e estrutura organizacional robusta.

Desse modo, verifica-se que ocorreram tentativas relativamente bem-sucedidas de integração regional, com uma variação temática e um aprofundamento institucional que nunca tinha ocorrido na história da cooperação sul-americana, porém isso não quer dizer que esses mecanismos políticos não tenham sofrido revezes e soluções de descontinuidades, mormente nos últimos anos, quando a estagnação das conversações imperou e os anseios ultranacionalistas e populistas estagnaram a evolução da cooperação regional. Verifica-se no processo de integração da América do Sul uma extrema dificuldade histórica do aprofundamento das relações.

Principalmente porque os dois principais países do bloco (Brasil e Argentina) herdaram controvérsias das disputas coloniais e adquiriram novas rivalidades durante os respectivos processos de formação nacional. Nos anos 1980, houve o mais efetivo apaziguamento da relação, o que permitiu uma institucionalização da cooperação; aprofundando-se ainda mais nas décadas seguintes, chegando inclusive a evoluir para mecanismos de ações e agendas diversas, por vezes pulverizadas, mas atingiram discussões em temáticas que até então o continente não havia debatido em conjunto. Contudo, mormente nos anos 2000, percebeu-se que a profundidade ou a viabilidade da cooperação dependia da conveniência e dos alinhamentos ideológicos dos governos de ocasião, o que denota uma extrema fragilidade do mecanismo institucional de cooperação sul-americano.

Diante disso, é necessário uma capilarização e variedade da agenda, amparada por profundidade institucional, garantida por instrumentos jurídicos de direito internacional que vinculem as diretrizes de política externa dos governos à necessidade de integração no entorno regional. Já que nosso argumento ancora-se na ideia de que os mecanismos de descentralização organizacional, paradiplomacia e horizontalização das estratégias de inserção internacional são formas eficientes de introduzir agendas positivas, de diferentes entes federativos e órgãos governamentais, nas iniciativas de integração. De modo que tal amplificação promova o conhecimento mútuo entre as sociedades sul-americanas e seus governos, aproximando-as em um processo de evolução permanente.

No estudo de caso, abordado nesta pesquisa, avalia-se que a aproximação de entidades policiais que trabalham com segurança viária no subcontinente pode-se fomentar uma integração regional mais robusta. Nesse sentido, pode-se interpretar uma das gêneses socioeconômicas do continente é a circulação terrestre de

peças e mercadorias. Assim, quanto mais cooperativo for as relações interestatais, mais desenvolvimento pode ser promovido no entorno sul-americano. Corroborando isso, na seção seguinte trazemos o debate sobre os mecanismos de integração convencionais e não convencionais para a cooperação e integração brasileiras com os outros países da América do Sul.

## **2.2 MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO CONVENCIONAIS E NÃO-TRADICIONAIS**

Após verificado o histórico de dificuldades e recente aprimoramento na integração regional, é válido destacar, sob o prisma da busca de integrações descentralizadas e da cooperação entre agências de segurança, os mecanismos convencionais e não-convencionais de integração em voga, notadamente na América do Sul. Tradicionalmente, o Brasil aloca, em suas embaixadas pelo mundo, as atividades voltadas para os desígnios geopolíticos clássicos, a partir de uma análise dessa política pelas lentes realistas, sob inspiração da teoria realista das Relações Internacionais.

Nesse sentido, o país prioriza a presença de agentes diplomáticos, políticos, militares e econômicos – como ensina a doutrina clássica de inserção internacional (JACKSON e SORENSEN, 2018). Apesar de algumas embaixadas trabalharem com agendas sobre o tema do meio ambiente, tecnologias e outras, o país ainda carece de uma cooperação e integração com quadros para agendas voltadas aos povos indígena, questões energéticas - e, no caso do estudo, desta pesquisa, pautas sobre segurança viária, relevante historicamente nas estratégias de infraestrutura da América do Sul e pouco estudada como um ativo de política externa do continente (ver capítulo 3).

Segundo o Decreto nº 72.021/1973, os órgãos públicos brasileiros que podem participar de missões permanentes no exterior estão hoje restritos às Forças Armadas, aos Ministérios da Economia, da Agricultura e às atividades de inteligência da polícia judiciária (BRASIL, 1973). Sob esse prisma, verifica-se que as diretrizes temáticas brasileiras, no que se refere às agências não típicas do serviço exterior, divergem das grandes potências<sup>10</sup> em virtude de não ter uma

---

<sup>10</sup> China, Estados Unidos e Rússia demonstram, na composição de suas missões permanentes, preocupações com uma inserção que atenda os mais diferentes aspectos e agendas, a fim de consolidar o conhecimento do país em que está inserido e aproveitar ao máximo as possibilidades de cooperação e de inserção geopolítica. É o que se verifica na consulta aos sites das respectivas embaixadas alocadas nas capitais das três potências, de adidos culturais a negociadores na área

pauta especializada por região do globo ou ainda alocar servidores de uma maneira, aparentemente, pouco criteriosa. Mesmo que o Itamaraty possua suas divisões temáticas e regionais, no que se refere à participação de agências descentralizadas, a estrutura do órgão se limita a uma subsecretaria de entes subnacionais, o que parece não abranger a complexidade que o tema da horizontalização e da paradiplomacia exigem, hodiernamente, nas análises de política externa.

Em uma espécie de agenda fechada, na qual, as principais embaixadas listadas possuem adidos das funções elencadas no decreto com a respectiva área de circunscrição. Por vezes, alcança um grande número de países – em uma quase inviável tarefa já que as adidâncias, em geral, contam com baixo número de agentes. Além disso, a generalização da abordagem pode deixar aspectos cruciais fora das negociações - como os culturais, os de infraestrutura, as capacidades tecnológicas e estratégicas etc - já que o agente diplomático, ou adido, se preocupará com fatores genéricos das pautas transversais. Ou acaba focando nos seus esforços nos temas que lhe são afeitos, não concluindo escopos de cooperação ou negociações justamente pela falta de profundidade em abordagens específicas, que determinados temas exigem (MILANI & PINHEIRO, 2013).

Dessa forma, é notório a necessidade de uma maior especialização dos órgãos componentes das missões permanentes brasileiras no exterior, principalmente, na América do Sul. Para um entendimento mais objetivo dessa estratégia, faz-se mister exemplificar que iniciativas mais abrangentes estão em voga, ao menos desde os anos 1990 no continente, notadamente no Mercosul e na UNASUL, ademais os acadêmicos perfazem novos conceitos que sistematizam as estratégias de atuação externas não-convencionais, como a paradiplomacia, horizontalização, descentralização de entes não-federais e agências não-diplomáticas e diplomacia policial.

No Mercosul e na Unasul, há muitos Grupos de Trabalho (GTs) de agendas variadas que simbolizam a atual necessidade de transversalização temática na política externa, como também mostram os esforços de superação do isolacionismo

---

de ciência e tecnologia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2024; U.S. EMBASSY & CONSULATES IN RUSSIA, 2024).



brasileiro no subcontinente desde meados dos anos 1980, como referenciado na seção inicial deste capítulo. Os temas trabalhados nos GTs do Mercosul e da Unasul envolvem áreas de segurança, fluxo de bens e pessoas, integração entre órgãos do poder judiciário e do ministério público, pautas específicas das cidades de fronteira, entre outros aspectos (ESTRE, 2018).

Tal variedade de abordagens demonstra que as organizações internacionais percebem a cooperação subcontinental muito além das interações militares, políticas e econômicas, trazendo órgãos especializados para pautas específicas que envolvem as sociedades sul-americanas, sendo um bom mecanismo de aprofundamento das relações e de superação das diferenças em nome de uma maior proximidade regional. Contudo, alguns críticos, apesar de não haver um consenso acadêmico, asseveram que a pluralidade do escopo que envolve os projetos regionais tem potencial para enfraquecer a integração, à medida em que as quimeras e os esforços políticos são distribuídos em metas dispersas, sem a concentração de forças para um fim decisório e formulador de políticas públicas efetivas (PUIG, 1986).

Essa realidade parece ter sido uma das principais dificuldades dos últimos anos da integração sul-americana, principalmente porque as agendas e as conversações entre os membros estiveram vinculadas aos desígnios de política interna de cada país, malbaratando a cooperação regional com descontinuidades e ostracismo. Isso não quer dizer que a descentralização temática e a difusão de atores e entidades governamentais sejam o motivo do ocaso recente da cooperação regional, uma vez que os óbices parecem não ter destruídos os vínculos estabelecidos pelas estratégias de paradiplomacia e de horizontalização da política externa (JUNQUEIRA, 2014). Como visto no capítulo 1, a descentralização das ações de política externa, promovida por meio de entes federados estaduais e municipais no Brasil demonstram que a capacidade e possibilidades de interação internacionais são consideráveis, principalmente diante da atuação de temas que exigem a participação de atores específicos e que compreendam melhor as nuances discutidas e, por conseguinte, façam melhor proveito das negociações em que estão inseridos.

A atuação de escritórios e assessorias internacionais como as do governo estadual e da prefeitura de São Paulo, dos governos de Santa Catarina (SC), Ceará (CE) e Pernambuco (PE) vêm desenvolvendo agendas positivas, principalmente no

âmbito comercial e cultural, em virtude de otimizar resultados para suas respectivas esferas de competência e para o país. Essas instâncias não-convencionais (no sentido de não derivarem dos órgãos clássicos do serviço exterior brasileiro) de paradiplomacia atuam promovendo eventos internacionais e mesas de negociação, que perfazem uma equalização de diferenças e um aprofundamento da integração, dificilmente alcançado pelas abordagens mais generalistas que os quadros tradicionais da diplomacia poderiam obter.

Nesse sentido, segundo a Seção Comércio Vis, do site do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC), destaca o crescente desenvolvimento do comércio exterior, que as unidades federativas citadas vêm obtendo desde que instalaram escritórios internacionais na Europa, na Ásia e no Oriente Médio (MDIC, 2023). Os estados de SC, CE, São Paulo (SP) e PE praticamente duplicaram seus fluxos de comércio desde que instalaram estruturas de paradiplomacia responsáveis pelo aprimoramento de suas relações internacionais (MDIC, 2023).

A atuação de entes não-federais e de agências especializadas de fora da diplomacia na política externa brasileira é uma estratégia autônoma e em ascensão que representa uma das vertentes de aperfeiçoamento da Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>11</sup>. A realização de atividades paradiplomáticas por entidades não pertencentes ao Serviço Exterior pode funcionar como exemplo da busca de autonomia tão detidamente discutida entre os defensores da CSS, pois a descentralização e participação extensiva, intensiva e democrática de atores da institucionalidade pública nacional de diferentes áreas de interesse mostram a quebra de paradigma tão argumentada nos estudos da CCS, que é a de criar alternativas às lógicas histórias de comércio, influência cultural Norte-Sul ou Leste-Oeste-Leste. Ao ampliar a quantidade de atores da Política Externa Brasileira (PEB), as nações do Sul Global diversificam os temas e criam enlaces cooperativos

---

<sup>11</sup> Cooperação Sul-Sul é definida pelas Nações Unidas como um processo em que dois ou mais países em desenvolvimento buscam atingir objetivos comuns ou individuais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos, habilidades e recursos (UNICEF BRASIL, 2023). Para tanto, esses países formam parcerias que podem envolver governos, sociedade civil, universidades, empresas, bem como outras instituições nacionais, regionais ou internacionais. Quando a parceria é facilitada por um organismo multilateral ou país desenvolvido, fala-se em Cooperação Sul-Sul Trilateral. (UNICEF BRASIL, 2023)

próprios que são capazes de responder às necessidades locais ou destravar pontos políticos que criam óbices para a cooperação.

O desdobramento dos entes federados ou a diversificação de agências na diplomacia são exemplos da *Low Politics* e de *Soft Power*, os quais Keohane e Nye citam ao direcionar a otimização da inserção internacional, principalmente dos países em desenvolvimento, para as lógicas da interdependência complexa (KEOHANE & NYE, 1997). A *Low Politics* e o *Soft Power* são usados em detrimento de esquemas baseados em segurança nacional e persuasão (*High Politics*), a fim de favorecer uma agenda capitaneada em uma cooperação intensa e simétrica entre atores que buscam benefícios mútuos (KEOHANE & NYE, 1997). Essa perspectiva dá subsídios conceituais para as análises paradiplomáticas, pois o fomento de *Low Politics* vem conseguindo mitigar na política internacional controvérsia entre estados e divergências políticas históricas, por intermédio do aprofundamento das relações em campos capazes de equacionar óbices pré-existentes (LESSA, 2006).

Vale destacar que a diplomacia descentralizada, também, consegue mitigar certos problemas que a integração regional, em um país continental como o Brasil, pode gerar nos equilíbrios do regionalismo. A proximidade das fronteiras do Sul brasileiro com os países que compõem o Mercosul provoca, inevitavelmente, um fluxo comercial mais intensificado entre as unidades federativas daquela área territorial com os vizinhos Argentina, Paraguai e Uruguai, o que praticamente exclui os estados nortistas e nordestinos dessa configuração econômica, por exemplo, quando compara-se os fluxos de comércio entre os estados do Norte Brasileiro e os vizinho ao Norte da América do Sul, percebe-se uma diferença considerável nesse aspecto econômico da integração.

Quando se permite a autonomia relativa de outros atores governamentais e de entes federados, estes podem por si só buscar arranjos comerciais ou em outros temas na esfera internacional, de modo a compensar essa diferenciação provocada pela implantação de uma organização internacional que fomenta livre comércio com uma parte restrita do território nacional (LESSA, 2006). Corroborando esse quadro, os estados do Nordeste, por exemplo, segundo consulta ao Comex Vis, tiveram fluxo comercial mais intenso com a EUA, América Central, Caribe e Europa do que com países da vizinhança sul-americana, principalmente quando o fluxo é comparado (MDIC, 2023).

No mesmo período, entre os estados do norte e nordeste brasileiro com as UFs do Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Essa realidade mostra que a descentralização de iniciativas em política externa pode, inclusive, mitigar desequilíbrios regionais brasileiro e, por conseguinte, reduzir desigualdades sociais à medida em que os fluxos comerciais autônomos se intensificam são gerados mais divisas aos PIBs estaduais, refletindo, e boa parte dos casos, em melhoria das condições de vida das sociedades afetadas (LESSA, 2006).

Quando se fala em autonomia de outros atores e a participação ampliada de instituições e entes federativos, não há uma demanda pela exclusão ou redução do papel do Ministério das Relações Exteriores como coordenador da política externa nacional. Há um apelo para que se leve em consideração que uma política externa menos restrita no sentido de participação de organismos públicos e privados, têm potencialidades para alavancar a inserção brasileira e aprimorar o processo de integração sul-americano, com a condução do Itamaraty, que é o guardião e o garantidor da aplicação dos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil.

Nesse sentido, seria relevante identificar as potencialidades dos diferentes ativos de políticas externas que os órgãos públicos, as entidades privadas e os entes federativos possuem, que são capazes de alavancar a cooperação regional. Por isso, o gerente da diplomacia nacional (Itamaraty) não pode deixar de analisar, por exemplo, o potencial que alguns chefes de governo estaduais venham a reter enquanto figura pública, sendo capazes de projetar uma liderança brasileira. O que alguns autores chamam de “diplomacia dos governadores”, ou ainda, não levar em conta capacidades de soluções de problemas inter-regionais ou modelos propositivos institucionais. Com potencial de cooperação, entidades como a Polícia Rodoviária Federal (PRF), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) entre outros que detenham em seus domínios atribuições (LESSA, 2006).

No caso brasileiro, as mudanças globais da década de 1990, apesar de provocarem revisões na política externa, como no caso de uma inserção menos conflitiva na América do Sul, não foram suficientes para uma revisão de alguns métodos tradicionais do serviço exterior, como a presença majoritária de entidades restritas à Diplomacia, às Forças Armadas e à Economia, tendo pouca ou nenhuma

democratização no sentido de uma participação mais ampla de outros organismos governamentais e entes da sociedade civil.

Nesse sentido, é possível dizer que a democratização de 1988, no alvorecer do fim da Guerra Fria, não significou, necessariamente, uma maior participação social na PEB (FARIAS & RAMANZINI, 2015). Os estudos de horizontalização da PEB ainda têm certo grau de incipiência, apesar dos avanços na última década, por conseguinte, as pesquisas apontam alguns problemas na conceituação relativa à vagueza teórica da definição. Dificultando o delineamento dos atores estatais realmente participantes da iniciativa, falta de clareza nas bases comparativas que são realizadas, em virtude da citada vagueza conceitual. E a limitação de entendimento dos impactos exercidos pelo sistema de forças internacionais à medida em que a horizontalização defende a dispersão das capacidades dos agentes.

No presente estudo, a participação de entes não tradicionais pode sugerir um potencial de amplificação das bases da inserção brasileira na América do Sul, ou seja, uma democratização da PEB pode trazer muitos benefícios ao Estado brasileiro. No entanto, é relevante afirmar que o Itamaraty, dificilmente, decide a PEB sem a participação de diferentes entidades sociais, havendo inclusive a gerência de posições divergentes em determinados assuntos. O que ocorre, em geral, é a posição proeminente do Itamaraty, dificultando uma ação coordenada e o protagonismo de outras entidades especializadas, notadamente em temas muito específicos, que são distantes dos conhecimentos políticos dos agentes econômicos, diplomáticos e militares, gerando por vezes decisões que não consideram as peculiaridades do tema abordado, visto que são proferidas por funcionários generalistas (FARIAS & RAMANZINI, 2015).

Superando a simplista dicotomia insulamento/horizontalização, pode-se buscar uma agenda de pesquisa para explicar o surgimento de um padrão de tomada de decisão mais refinado. Com esse arcabouço, amplia-se o conhecimento sobre como padrões específicos de demandas domésticas se traduzem em ações estatais na arena internacional, sendo auxiliadas pela participação de inúmeras entidades especializadas. Nesse sentido, a capacidade de organização de grupos nacionais, o nível de internacionalização de áreas temáticas específicas, a conexão com atores políticos importantes auxiliam na compreensão dessa dinâmica.

Assim, quando falamos em horizontalização da política externa brasileira, devemos pensar em como isso se traduz em termos analíticos. Deve-se identificar provisoriamente a esfera decisória doméstica responsável por determinada decisão e quem a executou perante as contrapartes internacionais. Essas duas unidades não são necessariamente equivalentes. É bem conhecido que um negociador pode alterar substancialmente até mesmo instruções objetivas. Em termos práticos, mesmo que o Itamaraty seja derrotado no processo interno decisório, ele poderá reestruturar a posição brasileira, desde que o próprio Itamaraty seja o negociador (FARIAS & RAMANZINI, 2015).

Também não se deve esquecer que, embora outros atores nacionais possam sair vitoriosos no processo decisório, se a negociação internacional gerar um documento a ser aprovado pelo Legislativo, o Itamaraty terá novamente a oportunidade de intervir no processo; sem contar, claro, na dinâmica de implementação. Portanto, é claro que em todas as ocasiões, por maior que seja a participação de outros órgãos, a proeminência do Itamaraty no processo decisório dificilmente vai ser superada; contudo, o que se sugere neste estudo não é uma redução da relevância do Itamaraty, mas uma participação ampliada de vários atores no processo da PEB (FARIAS & RAMANZINI, 2015).

Por exemplo, nos governos Lula I e II e Dilma foram criadas por lei as Assessorias Internacionais nos diferentes órgãos da administração direta, o que levou a uma maior participação de órgão não típicos do serviço exterior nas agendas internacionais. Contudo, a coordenação e a escolha dessa atuação institucional continuam sendo realizadas pelo Itamaraty, como dirigente constitucional máximo das diretrizes da PEB. Tal conjuntura ratifica o argumento de que a presença democrática de diferentes entidades governamentais anseia em contribuir na profundidade das agendas brasileiras, mas manter o MRE como orientador principal da política externa nacional.

Após uma breve explanação sobre os conceitos de paradiplomacia e a horizontalização da PEB, pode-se realizar uma avaliação comparativa entre a realidade das missões permanentes brasileiras no exterior e suas adidâncias com as definições apresentadas. Como citado, o Brasil tem representações internacionais com agentes alocados restritos a temas políticos, militares e econômicos, contrariando frontalmente as linhas de pesquisa mais modernas que trazem posturas de descentralização e a participação ampliada de atores não-

tradicionais de serviço exterior como uma das estratégias mais utilizadas, entre as grandes potências e os países em desenvolvimento, em suas inserções internacionais. Desse modo, não horizontalizar mais acentuadamente a PEB ou dificultar o desenvolvimento de arranjos paradiplomáticos podem ser prejudiciais a uma maior profundidade e equalização de imbrólios políticos na cooperação brasileira na América do Sul.

Verifica-se que os mecanismos convencionais e não-convencionais de inserção internacional brasileira, exemplificados nesta seção, ratificam, conforme destacado no histórico da integração regional brasileira e na falta de democratização ampla da PEB, uma cooperação sul-americana ainda deficiente, diante das possibilidades que as sociedades locais parecem possuir. Com esses empecilhos busca-se avaliar uma maior participação de agências especializadas do governo federal na política externa nacional, voltada para a América do Sul. Focando na avaliação da Diplomacia Policial como uma possível ferramenta de otimização da interação entre sociedades no subcontinente, por intermédio da perspectiva de que a cooperação policial não pode estar restrita aos casos que envolvem condenação penal, transferência de pessoas condenadas, medidas de extradição ou investigação criminal.

Uma vez que a maioria das aproximações entre cidadãos sul-americanos e os Estados estrangeiros vizinhos se dá pelo contato com as instituições de policiamento ostensivo, em abordagens cotidianas, que visam desde o trâmite migratório comum à circulação convencional com respeito às regras de trânsito. Partindo da estatística de que milhões de sul-americanos circulam bens e serviços nas vias terrestres do continente, é relevante avaliar como essa regionalização pode ser facilitada por meio de cooperação entre as polícias congêneres, o que inclui a construção de mecanismos jurídicos mais simplificados e a avaliação das estruturas de circulação no subcontinente.

Essa análise será pormenorizada no terceiro capítulo desta dissertação, por ora externamos que os meios menos tradicionais de diplomacia são ferramentas de integração eficientes e cada vez mais estudadas nas pesquisas de Análise de Política Externa (APE). Na seção seguinte será delineada a perspectiva da agenda abrangente e as causas e consequências do uso de descentralização institucional e de participação democrática.

### 2.3 COOPERAÇÃO REGIONAL DESCENTRALIZADA

Após a abordagem sobre o histórico de integração brasileira na América do Sul e sobre os mecanismos convencionais e não-convencionais que são utilizados (ou podem vir a ser) nessa cooperação regional, faz-se mister trazer exemplos de cooperação regional descentralizada em diferentes mecanismos internacionais, a fim de demonstrar as peculiaridades desse empreendimento e o seu desenvolvimento já consolidado em alguns continentes, de modo a buscar campos de comparação e de viabilidade para a sugestão de uma maior descentralização brasileira nos projetos de integração sul-americana.

Sob uma perspectiva abrangente, a União Africana (UA) <sup>12</sup> usa de táticas de descentralização institucional e de participação de inúmeros segmentos da sociedade africana. Nesse sentido, projetos como a Prioridade de Desenvolvimento Nacional e Comunitário da Agenda 2063 da UA, perpassam por temáticas variadíssimas. Na cultura, artes e esportes e boa governança à proteção social e geração de emprego, tendo a participação de agências especializadas de cada estado-membro, de modo a colocar os temas sob a análise, estudos e viabilização dos projetos por meio dos quadros técnicos de cada temática, otimizando resultados.

Já a União Europeia (UE)<sup>13</sup>, pode ser considerada a iniciativa de integração regional com mais êxito na profundidade institucional da atualidade, e isso se deve, principalmente, a iniciativas de aperfeiçoamento e participação de instituições e agendas não pertencentes às pautas diplomáticas clássicas (UNIÃO EUROPEIA, 2023). Nesse sentido, verifica-se que a entidade, desde seus primórdios, busca equalizar os problemas que obstaculizam as relações do bloco, por meio de arranjos corporativos. Foi assim com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1956). Ou com a Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1951) em ambas, problemas históricos da integração foram mitigados com legislação comum e com o compartilhamento de direitos e obrigações.

Na atualidade, a UE conta com mais de 50 agências especializadas, destacando-se, em consonância com o recorte dessa pesquisa, instituições para a fiscalização

---

<sup>12</sup> Informações retiradas do site oficial da União Africana. HOME, African Union website, 2023.

<sup>13</sup> Informações retiradas do site oficial da União Europeia. HOME, European Union website, 2023.



de ferrovias e rotas marítimas, bem como entidades de fiscalização de fronteiras, cursos comuns de formação policial e uma corporação europeia de polícia. Em todas essas institucionalidades operam os agentes nacionais especializados em suas áreas específicas, recebendo formação comum para operar em todos os países do bloco. Bem como, compreender, gerenciar e desenvolver políticas de facilitação de tráfego de mercadorias, pessoas e serviços, além de fiscalizações contra diferentes ilícitos, em toda a extensão do bloco. Verifica-se uma configuração de organismos supranacionais, formados a partir da integração de agências nacionais, que perfazem como missão, sem reduzir a suas ações internas aos países-membros, equacionar demandas de todo o bloco.

Na América Central e Caribenha, há uma miscelânea de instituições que também buscam fomentar a integração regional por meio da democratização da participação de diferentes entidades nos mecanismos de cooperação. Um dos destaques é o Sistema Centro-Americano de Integração (SICA), em que seus diferentes mecanismos e conselhos procuram reunir as entidades nacionais de cada país a fim de promover um fluxo decisório mais assertivo e coerente. Isso se tornou destaque para instituições de fomento, a micro e pequena empresa – o Comitê Centro-Americano para a Cooperação em Hidrocarbonetos (CCHAC). Chama atenção também as reuniões variadas dos grupos de trabalho da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Em que, apesar da criação relativamente recente (2009) da organização, discutem-se temas como infraestrutura continental e fluxo de pessoas, mercadorias e serviços na América Latina, com a participação das instituições que representam os respectivos setores. Desse modo, ambas as instituições citadas demonstram as preocupações do fomento a mecanismos paradiplomáticos e descentralizados para direcionar o aprofundamento da integração regional, havendo a preocupação com a facilitação de circulação de bens e indivíduos como mola-mestra de uma maior efetividade na cooperação.

Na Oceania, a Comunidade do Pacífico orchestra sua agenda transversalizando importantes temas regionais também através de agentes e instituições especializadas, que se dispõem a propor soluções jurídicas comuns e mecanismos de médio e longo prazo para o fluxo do desenvolvimento sociopolítico e econômico da região. Nesse sentido, as discussões incluem temas como pesca e ecossistemas marinhos, recursos continentais e programas integrados. Já na

Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), a variedade de temas abordados impressiona, em sua maioria voltados para tópicos de promoção comercial, mas que, necessariamente, passam pela integração de agentes especializados, pois uma cooperação econômica robusta demanda grande aprofundamento institucional.

Destarte, temas que podem envolver a estabilidade financeira ou o grau de previsibilidade econômica do bloco são abordados pelos arranjos de grupos especializados compostos por atores dos diferentes países membros, em que se discute estratégias com ações de antiterrorismo, combate a gargalos de infraestrutura, segurança viária nos diferentes modais de transporte utilizados na região, entre outros aspectos. Verifica-se que, também, nessa região do globo, os mecanismos de integração vão além das disposições diplomáticas clássicas, tendo a participação de inúmeros órgãos, de acordo com o tipo de problema ou estratégia de crescimento a que as organizações regionais se propõem.

Apesar dessas atividades ocorrerem em organizações como o Mercosul ou a Unasul (vias grupos de trabalho ou reuniões especializadas), os órgãos convocados participam pontualmente para atender uma demanda específica, relacionada às suas atribuições, não participando diretamente da política pública ou sendo convocados em escopos jurídicos temporários e precários, já que não fazem parte das estruturas de missões internacionais permanentes brasileiras (referindo-se aos órgãos que não estão no decreto de 1973), o que dificulta uma continuidade de integração e um aprofundamento especializado da temática em análise.

No Leste Europeu e na Eurásia, as organizações internacionais mais relevantes possuem um crescente grau de especialização dos seus mecanismos institucionais e agendas. Na Organização para Cooperação de Shanghai (SCO, na sigla em inglês). Os objetivos e princípios basilares de segurança e desenvolvimento socioeconômico se inter-relacionam através da configuração de mecanismos especializados que fomentam a cooperação regional e a equalização das diferenças entre os países membros, em que os órgãos especializados e setoriais são muito relevantes na aplicação de políticas públicas do bloco.

Nesse sentido, a Carta da SCO de 2001 defende que o desenvolvimento da interação entre os países membros pode ser desenvolvido em esferas como ciência e tecnologia, educação, saúde pública, esportes e turismo. Na União Econômica

Eurasiática (UEE), assim como citado no caso da APEC, a necessidade de promover cooperação econômico-comercial impõe a configuração de dispositivos de previsibilidade e de agendas que tangenciam. Ao mesmo tempo, blindam ou mitiguem problemas que possam vir a afetar o bom desenvolvimento das relações financeiras do bloco. É nesse sentido que a UEE vem, crescentemente, desenvolvendo grupos de trabalho que tratam de temas de segurança, infraestrutura, aperfeiçoamento e desburocratização da circulação de pessoas bens e serviços na região.

Praticamente em todos os continentes, a integração regional vem sendo aprimorada pela participação especializada e a extensão democrática do processo decisório das agendas, cada vez mais transversais, das organizações internacionais mais importantes em atuação no mundo. Verifica-se que a paradiplomacia e a horizontalização - com a participação de entes federativos autônomos e agências especializadas nacionais, intergovernamentais e supranacionais - são uma característica de boa parte das organizações elencadas. Além disso, as preocupações com o aprofundamento dos processos de discussão de infraestrutura, de circulação de bens e serviços, de fiscalização de ilícitos, bem como de segurança viária em diferentes modais de transporte são pautas presentes em muitas das entidades. O que dialoga diretamente com o tema da próxima seção, sobre como a atuação de agências brasileiras na política cooperativa ajuda no desenvolvimento do Brasil. Dando assim luz à necessidade da inserção brasileira na América do Sul ser intensificada por mecanismos de descentralização, democratização e especialização, a exemplo do que ocorre nas instituições congêneres ao redor do mundo.

#### **2.4 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS BRASILEIRAS**

Visto as dificuldades integração sul-americana até os anos 1990, que foram atenuadas por uma aproximação mais assertiva na década de 2000, incluindo a adoção de meios não-convencionais de cooperação internacional; ademais, verificado o quadro comparativo de integração nos diferentes continentes, mostrou-se que há muitos potenciais no subcontinente a serem explorados no sentido de aprofundamento das relações regionais.

Diante disso, esta seção busca exemplificar alguns modos de cooperação brasileira para o desenvolvimento<sup>14</sup>, bem como a inserção internacional interagência que o Brasil vem utilizando, além do potencial que uma diversificação tem para a cooperação no subcontinente. Por meio de exemplificações, procura-se externar como a abrangência e a diversificação da integração regional trazem dividendos positivos às nações envolvidas. Nesse sentido, a Cooperação Sul-Sul (CSS), capitaneada no Brasil pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) - em diferentes formatos e temáticas – pode ser um exemplo interessante da potencialidade desse tipo de inserção internacional. Bem como, a demonstração dos ativos de política externa, que certas agências brasileiras possuem, são outra forma de se verificar as capacidades do Estado brasileiro em promover uma cooperação regional em termos mais descentralizados e horizontais.

Sobre a CSS, que seria aquela operada entre os Estados fora do *mainstream* capitalista- liberal e incorporados às cadeias de valor como atores periféricos, é possível trazer a graduação de sua implantação, perante uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento, como uma ferramenta eficaz de política internacional (MILANI, 2018). Nessa estratégia de cooperação, o Brasil tenta superar as ações tradicionais das grandes potências, ao realizar uma relação de benefícios mútuos, independentemente do peso geopolítico da contraparte. Apesar disso, algumas contradições e a tendência à assimetria ainda precisam ser avaliadas, como a influência de agentes do mercado, a baixa participação da sociedade civil, bem como a falta de transparência decisória – são alguns dos entraves que ainda dificultam a implantação de um conceito mais equilibrado de relações na CSS (MILANI, 2018).

Sem desconsiderar os avanços notáveis da cooperação para o desenvolvimento brasileira, alguns obstáculos, principalmente para enquadrá-la como uma estratégia

---

<sup>14</sup> Segundo os dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a cooperação brasileira esteve presente em todos os continentes, tendo atuado em 1591 países e totalizado gastos da ordem de R\$ 2,8 bilhões (equivalentes a US\$ 1,5 bilhão) no período 2011-2013, destacando-se a prevalência de dispêndios com organismos internacionais (53%) (ABC, 2013). Além dos gastos com organismos internacionais, a Cobradi realizou-se mediante a mobilização de servidores públicos na difusão de práticas brasileiras bem-sucedidas (ABC, 2013). A formação de pessoal estrangeiro por meio da concessão de bolsas de estudo e oferta de vagas em instituições de ensino no Brasil, a participação em cadeias internacionais de ciência e tecnologia, a contribuição para mitigar problemas de natureza humanitária e o acolhimento de refugiados no país, bem como a participação do país em operações de manutenção da paz (ABC, 2013). A apresentação das práticas da Cobradi entre 2011 e 2013 possibilita um entendimento mais completo e preciso da cooperação internacional promovida pelo Brasil, deixando claro, também, sua diversidade e seu alcance (ABC, 2013). Enseja, ademais, uma reflexão sobre as formas de se mensurar a cooperação internacional para o desenvolvimento, sugerindo que se avance muito além da mera quantificação de gastos.

de solidariedade ou de defesa clássica do interesse nacional, podem ser mitigados por meio de uma participação cada vez mais diversificada de agências federais, governos subnacionais ou entes privados, eleitos em virtude do tipo de agenda em discussão, para que os mesmos possam especializar e pormenorizar pautas, o que pode otimizar a solução de imbrólios e entraves sociopolíticos e jurídicos que interferem na integração no continente.

Desse modo, a Agência Brasileira de Cooperação pode tornar suas demandas e agendas cada vez mais abrangentes ao equaliza-las por meio de uma participação ampla da sociedade civil e das institucionalidades postas no Estado brasileiro. De modo a perceber as solicitações e as realidades dos países do Sul Global, parafraseando Joaquim Torres Garcia “*o sul é nosso norte*”, notadamente da América do Sul, sob uma perspectiva de sistematização e aprofundamento da inserção brasileira em seu entorno regional.

A cooperação para o desenvolvimento é um instrumento de *soft power* crescentemente utilizado pelos estados nacionais em suas estratégias de inserção internacional, sendo cada vez mais presente em países em desenvolvimento. A *United States Agency for International Development (USAID, EUA)*, a *Canadian International Development Agency (CIDA, Canadá)*, a *Swedish International Development Agency (SIDA, Suécia)*, a Agência Turca de Cooperação Internacional (TIKA, Turquia) e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), são alguns dos exemplos dessas iniciativas tanto entre países desenvolvidos como em desenvolvimento.

A doutrina especializada diverge quantos aos motivos que levam os países a constituir essas agências de cooperação, convergindo no sentido de que há diferentes intenções para cada quadro cooperativo os chamados *aid frames*, na expressão de Van der Veen (1953), mas em geral, busca projetar nas relações internacionais uma imagem específica da identidade nacional. Algumas vezes utilizando várias agendas ou tipos de abordagem de modo a converter “a dominação material e a subordinação política em generosidade e gratidão, transformando relações de poder em ajuda externa” (VAN DER VEEN, 2011 et al, 2001 apud MILANI, 2018, p. 269).

Para os países do Sul global, a CSS serviria como uma “afirmação de uma identidade compartilhada, a oferta mais ampliada por desenvolvimento social e tecnológico, a rejeição de relações hierárquicas e a relevância da cooperação mútua” (MAWDSLEY, 2012 apud MILANI, 2018, p.269). Desse modo, verifica-se a

importância da cooperação para o desenvolvimento atualmente, bem como a participação de países de distintos pesos geopolíticos nessa conjuntura. Isso perfaz um tangenciamento direto com o objeto dessa pesquisa à medida em que se compreende tal cooperação como uma multiplicação de variáveis fomentadoras de integração<sup>15</sup>.

E, ao pensar na variedade de atores de política externa sugerido nesse estudo, está-se alinhando com estratégias de ganhos mútuos em diferentes estratos sociopolíticas das comunidades envolvidas e cumprindo os pontos elencados como prioritários na CSS e, ao mesmo tempo, distanciando-se das estratégias hegemônicas que marcam a cooperação de doadores do Norte e receptores assimétricos do Sul. Destarte, a inclusão de agências policiais na CSS brasileira, por exemplo, é uma maneira de compartilhar boas práticas e ampliar o escopo de interação de política externa, em contraposição à tradicional e realista busca de integração, em que a falta de uma participação mais plural de entes públicos e privados prejudica integrações regionais duradouras.

O Brasil vem tendo um destacado papel na CSS em diversas áreas nos últimos anos, chama atenção a cooperação em educação. No caso da educação, a estratégia brasileira tem os seguintes objetivos, conforme o Itamaraty: promover maiores padrões de educação a estrangeiros oriundos de regiões em desenvolvimento, promover diálogo sobre educação entre os estudantes envolvidos, divulgar a cultura e a língua brasileiras. Tais premissas educacionais parecem corroborar as ideias de *soft power* defendidas na política externa nacional, em que cultura e educação são fios condutores das iniciativas (MILANI, 2018).

Há números muito significativos dessa cooperação educacional brasileira pelo mundo, capitaneada em geral pela parceria da ABC com o Ministério da Educação (MEC), e simbolizada pelos Programas de Estudante-Convênios de Graduação e Pós-Graduação: PEC-G e PEC-PG, geralmente compartilhados com países lusófonos e do entorno latino-americano, sob os quais a Universidade da Integração Internacional

---

<sup>15</sup> Como exemplos: uma eventual colaboração para combate a incêndios florestais transfronteiriços na Amazônia, entre entidades de proteção a povos originários, nos casos de comunidades indígenas que pertençam a mais de um país sul-americano; colaboração em segurança viária, como facilitador da circulação de bens, pessoas e serviços; tudo através da integração entre agências congêneres, que pouco participam, atualmente, das atividades de política externa; entre outros exemplos.

da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) é um importante marco institucional dessa CSS (MILANI, 2018).

Nesse sentido, o *soft power* educacional e os países onde a cooperação é direcionada demonstram algumas matrizes dos direcionamentos brasileiros na cooperação para o desenvolvimento, pois, ao mesmo tempo que há uma evidente preocupação em dar melhores condições aos países contemplados, vê-se um posicionamento geopolítico estratégico, visto que os locais elencados estão no entorno estratégico brasileiro do Atlântico Sul. Ademais, uma cooperação que prioriza aspectos culturais e educacionais tem potencialidades de influenciar socio politicamente os atores nacionais envolvidos, a depender da profundidade das relações.

Após vistas algumas ações já desencadeadas pelo estado brasileiro em escopos de cooperação para o desenvolvimento com a participação de agências não tradicionais da diplomacia, faz-se mister analisar algumas características de agências e temáticas nacionais com passivos de alta projeção para a política externa brasileira. Exemplificativamente, pode-se verificar razoáveis possibilidades de especialização e aprofundamento da Política Externa Brasileira (PEB) com a participação descentralizada de organismos como o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e do recém-criado, em 2023, Ministério dos Povos Indígenas (MPI).

O Brasil possui uma participação na temática ambiental contemporânea de grande relevância e aparece como um dos principais editores e desenvolvedores dos mecanismos e arranjos institucionais e jurídicos da ordem ambiental internacional, notadamente após a Eco-92. Contudo, os indivíduos e instituições atuantes nessa pauta encontram-se nos níveis políticos (presidência da república, ministros de estado e Itamaraty), com baixa participação de agências fiscalizadoras ou de estruturas estaduais congêneres. Como se verificou na integração regional de outras áreas globais e nos conceitos de horizontalização e paradiplomacia no fomento à cooperação para o desenvolvimento, a participação de especialistas e burocratas técnicos nas discussões de temas como a mudança do clima, o desmatamento ou o tráfico de animais silvestres pode ser um diferencial na convergência de ideias multilaterais e na integração regional.

Desse modo, uma política ambiental internacional que seja elaborada com a participação direta dos operadores do Ibama, do ICMBio ou dos órgãos estaduais de fiscalização ambiental têm capacidade de trazer para o debate os pormenores das

condutas ilícitas, das ações preventivas ou das boas práticas, que só agentes com formação específica conseguem elaborar. No mesmo sentido, principalmente após o recente fortalecimento da institucionalidade dos mecanismos de proteção aos povos originários por meio do MPI.

Houve a incorporação de agentes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ou da Secretaria Nacional de Saúde Indígena (SESAI) em discussões com os entes congêneres dos vizinhos sul-americanos com a possibilidade considerável de colaborar na formulação de políticas públicas mais efetivas e detalhadas sobre os problemas enfrentados pelas comunidades originárias no subcontinente. O que são muitas vezes obstáculos ao aprofundamento da integração regional. Verifica-se que quanto maior o escopo representativo das agências nacionais, maiores as opções de aprofundamentos dos mecanismos de cooperação.

No campo da matriz energética brasileira, é inegável a relevância do discurso brasileiro como exemplo de uma base de energia elétrica formada por fontes renováveis, principalmente quando comparado com a média mundial. O Brasil possui quase 50% de energia limpa em sua matriz elétrica e os principais gestores organizacionais desse mérito energético – a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – pouco aparecem no cenário da PEB, apesar de figurarem como conhecedores profundos das táticas e estratégias brasileiras em atingir números tão significativos na substituição de energia de fontes não-renováveis por uma matriz mais limpa. Apesar da preponderância das características naturais do território brasileiro, os índices de energia advindas de fontes renováveis não poderiam ser atingidos sem a atuação efetiva das agências citadas.

O gerenciamento do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), a fiscalização da Política Nacional dos Recursos Hídricos, além da coordenação dos Conselhos das Bacias Hidrográficas. São algumas das atribuições da ANEEL e da ANA, que são fundamentais no soerguimento renovável da matriz brasileira. Bem como no alcance das metas de compromissos internacionais com as mudanças climáticas. No entanto, essas agências têm participação secundária na projeção dessas capacidades brasileiras no cenário internacional. Em geral, os discursos sobre a matriz energética são realizados pela gestão ministerial e presidencial.

Acredita-se, na mesma linha citada sobre o MMA e o MPI, que a participação dessas agências em discussões internacionais, ou na formatação de conferências



entre entes congêneres sobre o tema, em que tais instituições figurassem como representantes brasileiros, ou mesmo uma representatividade permanente dessas estruturas reguladoras nas embaixadas sul-americanas, poderiam permitir uma cooperação continental mais aprofundada e a equalização de óbices sobre as temáticas energéticas e de mudança do clima. Tais temas seriam tratados de forma cada vez mais detalhada, e dentro de um escopo institucional mais efetivo para esses temas: multilateral e sob desígnios de fomento à integração.

Um outro campo em que a cooperação para o desenvolvimento - e as maiores possibilidades para a inserção internacional sul-americana do Brasil - pode operar com êxito é a segurança viária. Esse ramo conceitual refere-se principalmente à estabilidade securitária nos diferentes modais logísticos que permitem a integração de infraestrutura dentro do Estado nacional ou entre fronteiras terrestres. A América do Sul possui um déficit histórico de infraestrutura, que é ainda mais fomentador de obstáculos à integração quando se verifica que as vias existentes para a circulação de pessoas, bens e serviços sofrem sobremaneira com problemas de segurança pública e de burocracias administrativas e tributárias.

Desse modo, estruturas que perfazem um grau de previsibilidade jurídica e de segurança de circulação tem potencial para permitir uma redução nos problemas de infraestruturas e fomentar uma crescente circulação entre os países do continente, aprofundando aspectos como livre-comércio, interações turísticas e culturais, bem como desafogando entraves políticos por intermédio de um maior conhecimento mútuo das sociedades envolvidas. Não se pode esperar, nem exigir, que atores clássicos da PEB, como diplomatas, militares, ministros e chefes de estado tenham conhecimento pormenorizado de um tema tão específico, mas que, por outro lado, é pauta e necessidade premente das discussões sobre os gargalos da integração sul-americana, como se verificou nas discussões sobre a CASA, a IIRSA e a UNASUL, trazidas no primeiro item deste capítulo.

O que torna a presença de agências brasileiras que tenham a compreensão abrangente e atuem de forma específica no campo da segurança viária podendo permitir a configuração de conferências e reuniões entre as entidades assemelhadas da América do Sul. Para assim direcionar as pautas de infraestrutura para áreas e trajetos que causem danos operacionais e de segurança, bem como sugerir escopos normativos que reduzam a burocracia de circulação. Além de fomentar a criação de regras de trânsito internacional comuns no subcontinente.

Todas essas medidas parecem reduzir sobremaneira as dificuldades de circulação e de infraestrutura relatadas. Para o caso particular de estudo da presente dissertação, será trazido, no capítulo 3, as atribuições da Polícia Rodoviária Federal (PRF), como um dos atores nacionais mais habilitados a desenvolver essas políticas de facilitação da segurança viária continental, o que pode ser visto também, pelos fatores já descritos, como um equalizador de vários óbices para a integração regional.

O que se vê nos exemplos e conceitos trazidos sobre a cooperação para o desenvolvimento brasileira e na atuação de agências não-tradicionais na PEB é que, apesar do aparente potencial de projeção já comprovado das iniciativas até agora desencadeadas, não se pode desconsiderar um vasto campo de obstáculos a essa diversificação, principalmente no que tange a existência de tensões público-privadas na construção de uma política pública de cooperação (MILANI, 2018). A visão de uma projeção estratégica brasileira e, ao mesmo tempo, os efeitos que a cooperação promove no ambiente interno (sociopolítico e econômico) faz com que a política externa seja classificada de forma *sui generis*, pois é tanto pode ser chamada de política de Estado como de política pública (MILANI, 2018).

Nesse sentido, e pela amplitude conceitual, não se pode restringir a cooperação brasileira a poucos atores ou setores sociais, sob pena de abrir mão das capacidades culturais, operacionais, econômicas e políticas que a participação ativa e assertiva de determinados setores sociais e institucionais podem provocar no espraiamento das capacidades brasileiras de inserção, principalmente na América do Sul. Desse modo, as dificuldades, as resistências e as tensões na diferenciação e discriminação do público e do privado, do especializado e do generalista, do estadual e do federal devem ser superadas, em nome de um melhor funcionamento da PEB, tendo como norte maiores benefícios para uma parcela cada vez mais ampla das sociedades brasileira e sul-americana.

## **2.5 Conclusão**

Diante do exposto neste capítulo, sobre a história da integração do Estado brasileiro na América do Sul, ela surgiu através da expansão portuguesa no subcontinente. Isso provocou uma relação natural de distanciamento entre as repúblicas recém-independentes da América Hispânica e o Império brasileiro.

Graças a esta conjuntura criou-se uma secundariedade da política externa brasileira em relação aos vizinhos, e assim pendurou-se durante o século XIX, podendo ser considerados momentos de inflexão: a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a proclamação da República. No primeiro caso, a necessidade de combater um inimigo comum formatou a Tríplice Aliança entre Argentina, Brasil e Uruguai. Contudo, a conjuntura de término do conflito e a reminiscência de algumas rivalidades regionais, que datavam do início do século.

Apesar disso, as primeiras décadas do século XX, Brasil continua com justificativas de neutralidade, distantes de conflitos no continente e voltando esforços para compor a Liga das Nações, participar da Primeira Guerra Mundial e estar presente nas discussões plurilaterais do entre guerras, ou seja, de certa forma, ainda de costas para os Andes, mas voltado para o norte-atlanticismo. Com a Era Vargas (1930-45), alguns ensaios de aproximação regional são engendrados, mas não suficientes para a superação das rivalidades. Nessa quadra histórica, as relações de distanciamento no continente já pareciam ter seus dividendos políticos (FAUSTO, 2013).

Já nos anos de 1980 e 1990 se tornaram simbólicos de uma efetiva cooperação e aproximação no continente sul-americano, após a equalização de inúmeras controvérsias e rivalidades que envolviam Brasil, Argentina e suas respectivas áreas regionais de influência geopolítica. Tornando os primeiros passos no caminho de uma aproximação continental no fim dos anos 1970, o suporte político dado pelo Brasil aos argentinos na Guerra das Malvinas (a neutralidade benigna referendada por Moniz Bandeira). Ou seja, essa redemocratização de ambas as nações permitiram uma construção de mecanismos institucionais que os aproximasse tanto política quanto economicamente.

Contudo, em 2000, percebeu-se a necessidade de haver uma viabilidade da cooperação através da conveniência e dos alinhamentos ideológicos dos governos de ocasião, o que denota uma extrema fragilidade do mecanismo institucional de cooperação sul-americano. Essas fragilidades para o aprimoramento na integração regional, o Brasil aloca, em suas embaixadas pelo mundo, as atividades voltadas para os desígnios geopolíticos clássicos. Que a partir de uma análise dessa política pelas lentes realistas, sob inspiração da teoria realista das Relações Internacionais.

Dessa forma, o país prioriza a presença de agentes diplomáticos, políticos, militares e econômicos, como abordado nos ensinamentos da doutrina clássica de

inserção internacional. Porém, mesmo com as embaixadas trabalhando com agendas sobre meio ambiente, tecnologias e outros, o país ainda carecia de uma cooperação e integração. Com agendas voltadas aos povos indígena, questões energéticas (caso do estudo, desta pesquisa, pautas sobre segurança viária, relevante historicamente nas estratégias de infraestrutura da América do Sul), entre outros.

Essa necessidade de uma maior especialização dos órgãos componentes das missões permanentes brasileiras no exterior, principalmente, na América do Sul, faz-se mister exemplificar que iniciativas mais abrangentes estão em voga. Ao menos desde os anos 1990 no continente, notadamente no Mercosul e na UNASUL, ademais os acadêmicos perfazem novos conceitos que sistematizam as estratégias de atuação externas não-convencionais. Como a paradiplomacia, horizontalização, descentralização de entes não-federais e agências não-diplomáticas e diplomacia policial.

Assim, quando falamos em horizontalização da política externa brasileira, devemos pensar em como isso se traduz em termos analíticos. Deve-se identificar provisoriamente a esfera decisória doméstica responsável por determinada decisão e quem a executou perante as contrapartes internacionais. Essas duas unidades não são necessariamente equivalentes. É bem conhecido que um negociador pode alterar substancialmente até mesmo instruções objetivas. Em termos práticos, mesmo que o Itamaraty seja derrotado no processo interno decisório, ele poderá reestruturar a posição brasileira, desde que o próprio Itamaraty seja o negociador (FARIAS & RAMANZINI, 2015).

Essas abordagens sobre o histórico de integração brasileira na América do Sul e os mecanismos convencionais e não-convencionais que são utilizados (ou podem vir a ser) nessa cooperação regional, faz-se mister trazer exemplos de cooperação regional descentralizada em diferentes mecanismos internacionais. Para demonstrar as peculiaridades e o seu desenvolvimento já consolidado em alguns continentes, de modo a buscar campos de comparação e de viabilidade para a sugestão de uma maior descentralização brasileira.

Entre estes, temos como exemplos, na África, a União Africana (UA), que se apresenta como uma das mais robustas iniciativas de integração hodiernas, em virtude de sua estrutura institucional. Além disso, agrega projetos em desenvolvimento que envolvem desde a consolidação de uma área de livre

comércio continental até um Conselho de Segurança Regional (UNIÃO AFRICANA, 2023). Essa organização usa de táticas de descentralização institucional e de participação democrática de inúmeros segmentos da sociedade africana, o que tem permitido alcançar os objetivos referidos de aprofundamento das relações econômico-comerciais e da viabilização de solução pacífica de controvérsias internas sob a liderança dos governantes locais.

Temos também, no Leste Europeu, as organizações internacionais com um crescente grau de especialização dos seus mecanismos institucionais e agendas. Na Organização para Cooperação de Shangai (SCO, na sigla em inglês). Os objetivos e princípios basilares de segurança e desenvolvimento socioeconômico se inter-relacionam através da configuração de mecanismos especializados que fomentam a cooperação regional e a equalização das diferenças entre os países membros, em que os órgãos especializados e setoriais são muito relevantes na aplicação de políticas públicas do bloco.

Estas organizações com táticas descentralizadoras comprovam o aprimoramento da integração regional através da participação especializada e a extensão democrática do processo decisório das agendas. Estes, cada vez mais transversais, das organizações internacionais em atuação no mundo. Verifica-se que a paradiplomacia e a horizontalização, com a participação de entes federativos autônomos e agências especializadas nacionais, intergovernamentais e supranacionais. Além disso, as preocupações com infraestrutura, de circulação de bens e serviços, de fiscalização de ilícitos, bem como de segurança viária em diferentes modais de transporte são pautas presentes em muitas das entidades.

Diante disso, uma cooperação para o desenvolvimento envolve a participação das agências brasileiras. Por exemplo, a inserção da Cooperação Sul-Sul (CSS), capitaneada no Brasil pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), é um exemplo interessante da potencialidade desse tipo de inserção internacional. Isso mostra que a demonstração dos ativos de política externa, que certas agências brasileiras possuem, são outra forma de se verificar as capacidades do Estado brasileiro em promover uma cooperação regional em termos mais descentralizados e horizontais.

Nessa estratégia de cooperação, o Brasil tenta superar as ações tradicionais das grandes potências, ao realizar uma relação de benefícios mútuos, independentemente do peso geopolítico da contraparte. Apesar disso, algumas contradições e a tendência à assimetria ainda precisam ser avaliadas, como a

influência de agentes do mercado, a baixa participação da sociedade civil, bem como a falta de transparência decisória – são alguns dos entraves que ainda dificultam a implantação de um conceito mais equilibrado de relações na CSS (MILANI, 2018).

O que se vê, sobre a cooperação para o desenvolvimento brasileira e na atuação de agências não-tradicionais na PEB, é que, as iniciativas até agora desencadeadas, não se pode desconsiderar um vasto campo de obstáculos a essa diversificação, principalmente no que tange a existência de tensões público-privadas na construção de uma política pública de cooperação. Pois, os efeitos que a cooperação promove no ambiente interno (sociopolítico e econômico) faz com que a política externa seja classificada de forma *sui generis*, pois é tanto pode ser chamada de política de Estado como de política pública (MILANI, 2018).

Partindo desses pressupostos, entendemos que é evidente a eficiência da integração na América do Sul por vias cooperativas e colaboracionistas. A Integração regional sendo o processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações, que ocorre entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional (ESTRE, 2018). Tendo, como um dos elementos histórico e evolutivo, as iniciativas bolivarianas de integração, até meados do século XX, o modelo mais referenciado como institucionalizante das primeiras iniciativas. É a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, 1960 (ALALC), responsável pela integração comercial do continente, substituída atualmente pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Contudo, apesar dessa eficiência, alguns autores afirmam que esse “overlapping regionalism” (regionalismo sobreposto), reflete muito mais a descontinuidade política da integração sul-americana do que um aprofundamento de temas institucionais. Ou seja, não se busca conter ou combater os constrangimentos necessariamente surgidos com o avanço da integração, diante do óbice, cria-se outro mecanismo superficial para sanear problemas pontuais, o que gera inúmeras descontinuidades entre os institutos criados. Comprovando, nessas posições diferentes dos autores mencionados, não é uma contraposição de ideias, mas sim uma complementaridade.

No capítulo seguinte abordaremos as potencialidades que a atuação de agências federais possui na inserção internacional do Brasil e o que podem

contribuir para o desenvolvimento da política externa, nesse contexto, destacamos o caso da Polícia Rodoviária Federal.

### **CAPÍTULO 3 – AS POTENCIALIDADES DA INSERÇÃO INTERNACIONAL INTERAGÊNCIA MAIS ABRANGENTE: O CASO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (PRF)**

---

Neste capítulo será realizado uma breve contextualização sobre a história da Polícia Rodoviária Federal (PRF), focando no seu surgimento, em eventuais ativos e em como essa instituição pode contribuir com o aprimoramento da política externa brasileira. Além disso, abordaremos as possibilidades e desafios na aplicação das estratégias e ações para a infraestrutura das ferrovias, denotando as dificuldades da instituição na cooperação regional. Para assim fornecer subsídios ao entendimento de que uma maior presença organizacional, da PRF, nas embaixadas

brasileiras na América do Sul, pode ter benefícios para o território brasileiro e os países vizinhos.

### **3.1 A POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

Para tratarmos sobre como se originou a Polícia Rodoviária Federal (PRF), precisamos compreender que seu surgimento está relacionado com a contextualização do modal rodoviário do Brasil. Neste contexto, insere-se o Plano Rodoviário Nacional (1934) do Governo Vargas e uma das diretrizes do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1955-1960). Em tais planos, as rodovias foram priorizadas em virtude do estímulo que fariam à indústria automobilística (IPEA, 2010). Isso desencadeou um grande desenvolvimento na economia brasileira já que a venda do petróleo aumentou, pois era o produto fundamental na instalação da indústria mecânica e eletroeletrônica (LESSA, 2009; IPEA, 2010).

Nesse sentido, inicialmente, a PRF foi denominada como 'Polícia das Estradas' durante o mandato do presidente Washington Luís em 1928. Nos anos subsequentes, a entidade sofreu algumas modificações estruturais e de nomenclatura, o que envolve a alteração do nome em 1945, quando é vinculada à atual denominação (IPEA, 2010).

O Brasil faz a opção rodoviária por motivos geopolíticos, o que inclui a ascensão dos Estados Unidos no século XX em detrimento da hegemonia das ferrovias inglesas que avultavam a América Latina desde fins do século XIX. Neste cenário, em fins dos anos 1920, o Brasil passava por processo de grandes modificações estruturais e socioeconômicas, mormente pela ascensão do parque industrial, cujo símbolo, como já dito, era a indústria automobilística. É neste contexto que o país precisa de uma opção que colocasse o Brasil mais envolvido, porém, essa posição tende a ser o que os EUA determinam (IPEA, 2010).

Outro fator relevante na história da criação da PRF é que, até a ascensão de Vargas ao poder ("revolução varguista"), as províncias possuíam grande autonomia administrativa, tendo suas próprias forças públicas que rivalizavam com o exército do governo central. Nesse contexto, não havia, em algumas unidades federadas, um diálogo cooperativo aberto com a capital federal. Essa dificuldade, em 1928, faz com que Washington Luiz - diante da necessidade de prover a segurança de engenheiros para a construção de rodovias interestaduais quando das



determinações judiciais de desocupação das faixas lindeiras às rodovias - crie uma polícia para dar suporte às execuções judiciais para o Departamento Nacional do Estado de Rodagem (DNER), possam deixar o caminho livre para as obras ferroviárias.

Esse contexto é primordial para explicar o nascimento da PRF, notadamente diante da necessidade do poder central de relativizar a autonomia das províncias. Isto é consolidado por Getúlio Vargas, que faz uma centralização de poder transversal, tornando o Brasil cada vez mais um estado central, necessitando de forças policiais que o fortalecesse. Nessa conjuntura, a PRF foi criada no dia 24 de julho de 1928 através do Decreto nº 18.323, o mesmo que definia as regras de trânsito da época (DPRF, 2018). A priori, essa instituição estava encarregada de organizar serviços de vigilância das vias com grande fluxo de veículos de carga, como nas rodovias Rio-Petrópolis, Rio-São Paulo e União Industrial, sendo a missão dos agentes da nova instituição a de preservar e fiscalizar a fluidez de trânsito nas vias sob sua responsabilidade (DPRF, 2018).

Ao longo do século XX, inúmeros dispositivos legais dão as bases para a atuação da PRF, ficando evidenciadas ações voltadas para a segurança e fluidez viárias em quase todos os dispositivos que balizavam a atuação da PRF. Nessa esteira, a constituição de 1988 traz consolidados tais entendimentos, trazendo como atribuições da PRF as seguintes competências constitucionais:

Com efeito, ao mencionar esse organismo, em seu art. 144, ao dispor sobre a segurança pública, a Constituição Federal promulgada em 1988 o fez dentro do seguinte contexto adjacente: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente estruturado em carreira, destina-se a:

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988, p. 90)

Vale ressaltar que este trecho destacado acima corresponde ao Art. 144, parágrafo primeiro da CF/88. Nele é descrito de forma direta as atribuições que a

Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 direciona a PRF, além do reconhecimento institucional e sua ligação com o Sistema Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 1988; DPRF, 2018). Sob essa nova ótica, a Polícia Rodoviária Federal passou a ter, também como missão, as responsabilidades do Poder Executivo Federal para com a segurança pública, atribuições voltadas a prestação de segurança para usuários das rodovias federais e socorro às vítimas, em caso de acidentes de trânsito, bem como zelar pela proteção do patrimônio da União (BRASIL, 1988; DPRF, 2018).

Nota-se também, no art. 144, que é de responsabilidade da PRF o patrulhamento ostensivo das rodovias federais brasileiras e o trânsito e fluidez dessas vias. Tais atribuições ascendem para a PRF porque - com a criação do Departamento de Polícia Federal (DPRF), através do Decreto nº 761, de 19/02/93 - a instituição passou a integrar a estrutura regimental da Secretaria de Trânsito do Ministério da Justiça (DPRF, 2018). Por isso, o Código de Trânsito Brasileiro (1997) traz atribuição específica para a PRF.

Ademais, as atribuições de enfrentamento à criminalidade de fluidez e mobilidade nas rodovias federais são elencadas no decreto 1655/1995. Havendo, também, a referência à PRF em várias resoluções do Conselho Nacional e estaduais de trânsito, bem como a já citada menção dentro do arcabouço jurídico do sistema nacional de segurança pública. Considere-se, também, como escopo normativo das atribuições e institucionalidade da PRF, o Decreto nº 1.796, de 24/01/96, quando o órgão passou a integrar a estrutura regimental da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça, como desdobramento das atribuições estabelecidas pela CRFB de 1988 (DPRF, 2018).

Neste caso, a antiga “polícia de estradas” de Washington Luiz, incumbida essencialmente de assegurar a segurança das obras nas primeiras rodovias federais brasileiras, adentra ao século XXI com grandes responsabilidades dentro da segurança pública e do sistema viário nacional. Depois da constituição, o órgão policial torna-se um ente de segurança pública propriamente dito, sendo fundamental para um país que possui mais 60% do modal de transporte terrestre trafegando por rodovias, sendo mais de 70.000 km de estradas e rodovias federais em todo o país (Brasil, ANTT, 2023).

Desse modo, a PRF torna-se fundamental porque as rodovias se tornaram um elemento primordial de acesso e trânsito no território brasileiro, precisando assim de fiscalização de controle para o acesso e de fiscalização do tráfego de pessoas, bens e serviços. Nesse sentido, elenca-se atribuições da PRF concernentes à segurança viária e a mobilidade nas rodovias e estradas federais, delineadas nos incisos primeiro ao quarto do art. 20 do CTB:

“Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais: I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas (BRASIL, 1997, p. 253)

Como destacado pelo art. 20 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), percebemos que as responsabilidades descritas acima são bem mais densas e específicas do que as estabelecidas anteriormente, que estavam relacionadas ao patrulhamento das rodovias. Ou seja, de acordo com que se foi desenvolvendo, a movimentação econômica, crimes, acidentes, entre outras conjunturas sociais, foi se verificando a necessidade de um policiamento capaz de confrontar tais problemas no âmbito das vias terrestres federais. Atribuições como realizar perícias, levantamentos de locais de acidentes, boletins de ocorrência e termos circunstanciados, teste de dosagem alcoólica entre outras, foram procedimentos estabelecidos em lei e regulamentos, que são hodiernamente imprescindíveis à elucidação das causas dos acidentes de trânsito e para a considerável redução do número de sinistros nas rodovias federais brasileiras (BRASIL, 1997).

Juntamente com o credenciamento dos serviços de escolta, fiscalização e a adoção de medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis, toda essa gama de atribuições, visa assegurar a livre circulação nas rodovias federais, o que demonstra a complexidade premente das relações socioeconômicas transplantadas para as rodovias brasileiras, impedindo à PRF uma atuação crescentemente multifacetada (BRASIL, 1997; DALLARI, 1997).

É importante frisar que, apesar da autorização, atribuída por Lei, para o uso da força, a PRF também possui atribuições voltadas a função de coletar dados estatísticos para a elaboração de estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, e assim adotar medidas operacionais preventivas, encaminhando-os ao órgão rodoviário federal (BRASIL, 1997). Além disso, no inciso IX afirma que a PRF pode implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito, no inciso X. Pode-se promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran). No inciso XI autoriza sua integração a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência (BRASIL, 1997).

Como também, para a unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação. Ainda dentro destas atribuições, há uma preocupação sobre as questões ambientais que habilitam a PRF na fiscalização do nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, como aponta o inciso XII (BRASIL, 1997). Isso progride em apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais e por último, o inciso XIII, mostra que a entidade pode realizar fiscalizações, autuações e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis a excesso de dimensões e, por meio de balanças móveis, as relativas a excessos de peso, bem como notificar e arrecadar as multas aplicadas (BRASIL, 1997).

Partindo desses pressupostos, entendemos que o Brasil possui uma Polícia Rodoviária Federal, que foi institucionalizada, para atender as demandas de um país continental, pelas suas necessidades que são geopolíticas e geoestratégicas, o que torna as rodovias pontos cruciais no tráfego e na distribuição de riquezas no país. Alinhado com essa perspectiva, há o *“Atlas da década de ações para a segurança viária: Polícia Rodoviária Federal”*, que reúne as principais informações sobre o cenário nas rodovias federais brasileiras e descreve a atuação da PRF, relacionando as atividades do órgão com os cumprimentos dos objetivos da Organização das Nações Unidas (ONU) para a redução de mortes no trânsito e para a projeção, no horizonte da segurança viária, para a próxima década.

Desse modo, entende-se que essa instituição possui magnitude em suas responsabilidades legais e sociais, bem como carrega ativos que o Brasil pode

incluir em sua estratégia de política externa. Nessa linha, pode-se exemplificar as participações em agendas de segurança viária no âmbito internacional que vêm contribuindo sobremaneira para a inserção internacional brasileira. Nessa perspectiva, a relevante participação da brasileira na Terceira Conferência Ministerial Global sobre Segurança Viária (fevereiro de 2020 em Estocolmo), contou com importante contribuição técnica da PRF na equalização do posicionamento brasileiro sobre o tema. A conferência tem como seu principal objetivo a manutenção da integridade da agenda para 2030, com abordagens integradas e focadas na colaboração e comprometimento dos governos, empresas e sociedade civil concernentes à segurança viária para o Desenvolvimento Sustentável (PRF, 2021). Durante a exposição brasileira no evento, os principais números positivos apresentados advinham na atuação da PRF nas ações de segurança viária, mobilidade e enfrentamento à criminalidade nas rodovias federais brasileiras. Acrescente-se que as balizas da agenda 2030 para a segurança viária incluem os meios de transporte sustentável e ampliação de acessibilidade a pessoas com necessidades especiais, tendo como slogan o conceito de que nenhuma vida perdida no trânsito é aceitável, conhecido como visão zero 113 (PRF, 2021), que é fomentado no Brasil pelo Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS), no qual a PRF tem contribuição destacada no que tange à redução do número de sinistros em rodovias, como será demonstrado.

Desse modo, verifica-se que, antes mesmo dessa conferência em parceria com a ONU ser realizada, a PRF já exercia uma assídua participação em ações pela manutenção da segurança viária, como mostram os dados fornecidos pelo DATASUS (Ministério da Saúde) agregados aos dados de sinistros nas rodovias federais da Polícia Rodoviária Federal (PRF) entre 2010-2019, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelos autores Carvalho e Guedes, intitulado *“Balanço da 1ª década de ação pela segurança no trânsito no Brasil e perspectivas para a 2ª década”* (2023).

Esse relatório mostra que a quantidade de óbitos nas rodovias federais na década de 2010 a 2019 do século XXI teve significativa redução quando comparado com o período imediatamente anterior (CARVALHO & GUEDES, 2023). Nessa linha o recorte mostra uma redução de óbitos em sinistros de trânsito ao longo da referida década, tendo acentuado esse processo de redução a partir de 2015, com o início da crise econômica ocorrida no país (CARVALHO & GUEDES, 2023). Como

demonstra a tabela abaixo (tabela 1), entre 2010 e 2019 houve cerca de 40% de redução dos óbitos. De forma geral, o mesmo cenário ocorreu em todas as unidades federativas. A coluna 2019/2010, que expõe a razão entre o número de óbitos em 2019 sobre o número em 2010, ordenado pelo total de óbitos na década, também prescreve redução de óbitos registrados (CARVALHO & GUEDES, 2023).

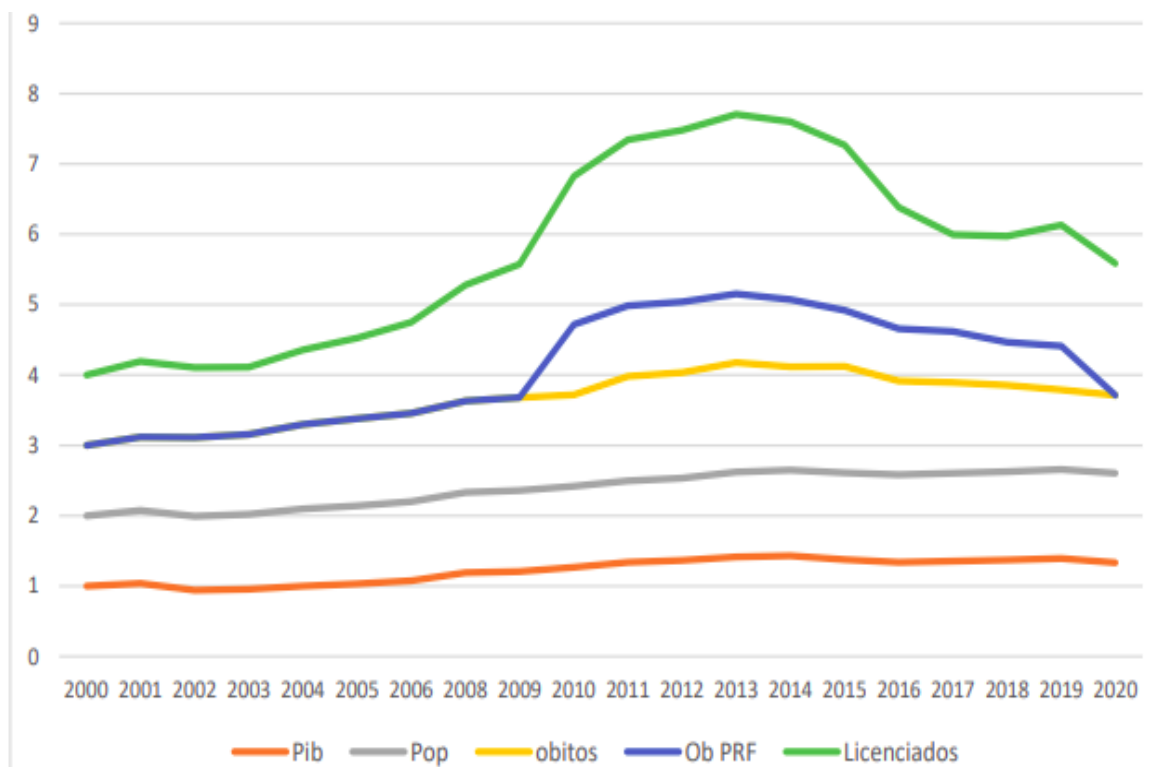
**Tabela 1 - quantidade de óbitos na década para rodovias federais, 2010-2019**

UF / Ano	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	Total	2019/2010
MG	1.344	1.304	1.196	1.264	1.163	961	830	869	693	679	10.303	0,51
BA	813	779	849	799	794	642	610	594	456	477	6.813	0,59
PR	723	740	855	750	778	584	652	612	494	500	6.688	0,69
SC	567	627	551	506	536	462	450	381	387	403	4.870	0,71
RJ	532	559	576	564	537	401	370	341	276	354	4.510	0,67
GO	515	510	519	504	468	442	351	344	282	276	4.211	0,54
RS	500	456	457	489	507	396	348	391	314	304	4.162	0,61
PE	475	474	452	404	425	410	386	343	296	308	3.973	0,65
SP	407	398	363	381	307	267	255	255	207	204	3.044	0,50
MA	298	311	323	294	317	300	221	246	232	197	2.739	0,66
MT	234	260	270	297	282	240	220	191	229	226	2.449	0,97
ES	315	317	261	303	279	172	187	201	133	147	2.315	0,47
CE	276	227	238	233	291	202	224	190	180	157	2.218	0,57
PI	208	236	235	200	228	169	149	209	159	149	1.942	0,72
PA	202	184	185	185	185	184	184	162	142	127	1.737	0,68

Fonte: CARVALHO & GUEDES, 2023, p. 18

Ademais, no Gráfico 1, abaixo, expõe-se os dados referentes à normalização total de óbitos nas rodovias federais, total de óbitos em sinistros, população, PIB e veículos licenciados (neste gráfico os dados de óbitos em rodovias federais iniciam-se em 2010) (CARVALHO & GUEDES, 2023). Mais uma vez, o gráfico mostra que houve uma significativa redução de acidentes nas rodovias, muito em virtude da atuação preventiva da PRF em suas estratégias de policiamento ostensivo (CARVALHO & GUEDES, 2023).

**Figura 1 - Gráfico 1: valores normalizados de óbitos em rodovias federais 2000-2019**



Fonte: CARVALHO & GUEDES, 2023, p. 19

De fato, ambos os dados trazidos acima (Tabela 1, Gráfico 1), mostram como é importante o desenvolvimento de políticas de policiamento preventivo e de educação para o trânsito através da aplicação de campanhas permanentes sobre a conscientização da população para diminuir e evitar acidentes (CARVALHO & GUEDES, 2023), ações que estão entre as obrigações legais da PRF e que a instituição vem desenvolvendo de forma crescente desde 2009 (Brasil, PRF, 2022).

Por último, temos um outro elemento que justifica a importante atuação da PRF na segurança viária, com potencial para contribuir no aprofundamento temático da política externa brasileira no âmbito da Integração Sul-Americana, que é o combate à corrupção, que a instituição, desde do início dos anos 2000, vem enfrentando de forma exemplar, por intermédio de sua corregedoria ou em colaboração com órgãos de controle externo e interno, bem como com o poder judiciário.

O Programa de Integridade mostra de forma detalhada como esse ativo é importante para a instituição, formado a partir de decisões e ações institucionais organizando estratégias de prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção (PRF, 2020). Como exemplo desta estratégia anticorrupção estão as



ações de monitoramento, com as práticas de avaliação, execução, revalidação e revisão de medidas e gestão de risco para integridade interna e externa (PRF, 2020). Dessa forma, pode-se identificar esse programa como um elemento que se enquadra como ativo que ajudaria no âmbito da PEB sul-americana, como veremos na próxima seção: como a PRF pode promover ações e estratégias, que podem contribuir para o aprimoramento integração sul-americana por meio de entregas e boas práticas (benchmarking) em temas que os vizinhos regionais necessitam de cooperação técnica bilateral ou multilateral.

### **3.2 Os ATIVOS DE POLÍTICA EXTERNA DA PRF**

Grosso modo, podemos definir os ativos como ações, que seriam promovidas pela PRF, que ajudariam na política externa brasileira, dentro do conceito de horizontalização que abrange os atores nessa política. Trazendo de forma mais específica, no livro intitulado *“Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação”* (2018), do autor Celso Lafer, ele descreve o que são ativos dentro da relação entre as dimensões de Primeiro Mundo com o do Terceiro Mundo. O autor começa tratando sobre a diplomacia brasileira ser capaz de gerenciar a aplicabilidade de ambas as dimensões e assim promover o seu aproveitamento em favor do interesse nacional, como exemplo, ele menciona a ‘Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento’, que demonstrou essa capacidade (LAFER, 2018).

Ou seja, esse formato diplomático seria um caminho positivo para uma boa relação entre atores internacionais, o que aponta um caminho que deve ser seguido pelo Brasil. Alguns fatores provam que o Brasil não só deve como também precisa da diplomacia horizontalizada e multifacetada para ter uma boa estrutura de política externa (LAFER, 2018). O primeiro fator envolve os interesses, entre atores, sobre aspectos centrais, tratados na Conferência do Rio (1992), por exemplo, dos problemas causados pela dupla vertente da questão ambiental, o segundo fator seria os países desenvolvidos na produção industrial (LAFER, 2018). Essa síntese sobre a Conferência do Rio, e os debates sobre estas questões para chegar a uma solução é para denotar que o Brasil está capacitado para exercitar internacionalmente a prática do diálogo ao invés de uma rígida e estanque relação com outros países.

O autor chama essa prática de ativo diplomático, ou seja, o ativo é uma prática, que envolve o diálogo e a legitimidade para promover a cooperação que irá trabalhar em prol da construção de uma ordem mundial, mais justa, do ponto de vista político, econômico e ético (LAFER, 2018). O autor ainda destaca que um ativo funciona como ideia- força pertencente a uma nova ordem, neste caso, sem guerras nucleares e conflitos armados, pois é ingrediente de um novo “contrato social- internacional, em que os atores participam e concordam com essa nova ordem, apesar de não ter um contrato em forma de documento assinado, que aponta para uma visão de futuro” (LAFER, 2018).

Partindo destes pressupostos, e apesar da multiplicidade de atribuições, sobre fiscalização e ordenamento do trânsito rodoviário federal, iremos apontar as funções precípuas e mais substanciais da PRF (PRF, 2021). Sendo que as atividades fiscalizatórias, executadas pelo órgão, além de colaborar para a promoção da segurança geral no Brasil (PRF, 2021), podem fomentar a cooperação regional na América do Sul. As operações de fiscalização são cruciais para a promoção de um sistema rodoviário seguro, e como destacamos anteriormente, é através das rodovias que adentram a maior quantidade de riqueza no país (PRF, 2021). Por isso, é necessário descrever alguns ativos, que são as principais ações, realizadas pela PRF, e que podem ser muito relevantes para algumas operacionalizações estratégicas da política externa brasileira.

Esses ativos representam desde a participação da PRF em grandes eventos até as operações mais complexas de combate ao narcotráfico, bem como o *know-how*<sup>16</sup> das ações contra o terrorismo na América Latina. Um bom exemplo de ativo operacionalizado pela PRF é a ‘Operação Círio’, que acontece anualmente na procissão de celebração do Círio de Nazaré, que ocorre em 12 de outubro em Aparecida (BRASIL, 2022). Essa procissão reúne milhões de pessoas em deslocamentos a pé, usando veículos automotores, todas chegando em Belém em um pequeno intervalo de tempo, o que necessita a mobilização de grande efetivo da PRF para viabilizar a fluidez de tráfego e a segurança viária, em uma procissão de fé com números de participantes que superam a mobilização islâmica do Ramadã, no deslocamento entre Meca e Medina (Arábia Saudita). Durante o percurso religioso, a imagem de Nossa Senhora de Nazaré desloca-se pelos

---

<sup>16</sup> Termo em inglês que significa ‘saber como’, ‘conhecimento’ e vivências.

municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, todos entrecortados por rodovias federais. Ressalte-se que, nas últimas décadas, houve poucas intercorrências ou acidentes graves nessa ação religiosa, mormente pela ação preventiva e educacional que a PRF realiza antes, durante e após o evento (BRASIL, 2022).

Nessa mesma magnitude de circulação de pessoas, bens e veículos, a PRF realizou escoltas, ações de segurança viária e de enfrentamento à criminalidade, bem como de provimento de mobilidade nos grandes eventos esportivos e religiosos que ocorreram no Brasil ao longo do século XXI: Jogos Pan-Americanos (2007), Jogos Mundiais Militares (Rio, 2011), Conferência Rio+20 (2012), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa das Confederações (2013), Copa do mundo FIFA (2014), Jogos Olímpicos (Rio, 2016); bem como, rotineiramente, realiza escoltas de autoridades e chefes de estado estrangeiros nas diferentes locais do país, o que inclui as atuais reuniões preparatórias do G20 (Rio, 2024) e da COP26 (Belé, 2025).

A ação preventiva, ostensiva e de escolta da PRF, nestes grandes eventos, demonstra grande organização, eficiência e eficácia das estratégias de segurança do órgão. Realiza-se um planejamento multifacetado no qual são incluídas análises educacionais, de policiamento preventivo e de segurança, direcionadas por dados estatísticos da instituição, o que leva a mensuração do efetivo necessário a ser empregado, ao posicionamento georreferenciado do policiamento ostensivo e, em geral, a resultados preventivos consideráveis, como redução de acidentes e apreensão de foragidos da justiça, bem como de ilícitos sendo transportados irregularmente. No que tange a escolta realizada pela PRF, não há quase nenhum registro de intercorrência de exposição à vulnerabilidades de segurança, envolvendo autoridades nacionais ou estrangeiras nos eventos supracitados (BRASIL, 2022).

Um outro ativo em eventos, é a operação 'Motopoliciamento', em que a PRF realiza operações de motociclismo policial entre as principais rodovias, mormente nas regiões metropolitanas, o inclui as capitais nordestinas, a fim de evitar acidentes nas viagens para os festejos juninos, por exemplo (evento que possui magnitude de reunir milhões de pessoas em concentrações urbanas densas, com vias de difícil mobilidade) (BRASIL, 2023). Esse tipo de atividade envolve um cenário de aumento da movimentação nas estradas, como dito, sendo fundamental a fiscalização da PRF nas rodovias.

Além destes, a PRF tem como um de seus principais ativos o combate ao narcotráfico, notadamente pelas grandes apreensões de entorpecente. Segundo o relatório do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), o Brasil é um dos maiores consumidores e importador de maconha, tendo a PRF, conforme o mesmo *report*, realizado cerca de 50% das apreensões elencadas para o Brasil, o que representa em torno de 5% dos *seizures* globais. (UNODC, 2022; PRF, 2022). É importante ressaltar que essas apreensões correspondem a operações diversas no combate ao narcotráfico. Neste caso, trazemos os ativos da apreensão de maconha e cocaína nas rodovias do país. Também, entendemos que a partir destas operações outras medidas são realizadas como as grandes apreensões de armas e recuperação de veículos roubados. No gráfico abaixo mostra o quantitativo, anualmente, das apreensões de maconha.

) **Figura 2 - Gráfico 2: Apreensão de maconha e seus derivados (2001 a 2022)**



Fonte: PRF, 2022, p. 31

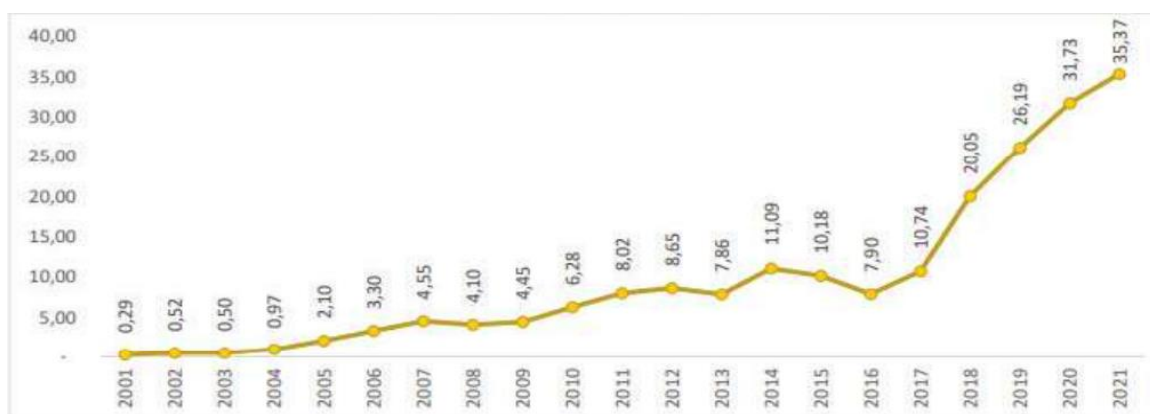
Estes dados são apontados no “Atlas de Combate ao Crime (2022)”, realizado pela PRF, mostrando detalhadamente o mapeamento sobre as operações da organização no combate ao narcotráfico. Neste caso, como mostra o gráfico acima, a maconha e seus derivados apontam que “entre 2001 e 2021, nota-se uma linha crescente de apreensão. Nos quatro primeiros anos, saiu de algo em torno de 18 toneladas para 36 toneladas, correspondendo a um crescimento de 100%” (PRF, 2022, p. 31).

Assim, esse percentual de apreensões apresenta uma permanente tendência de aumento. Uma quantidade significativa de drogas é retirada de circulação graças ao crescimento dos métodos especializados de fiscalização, representando 3,274% no ano de 2020 com apreensão de 736,52 toneladas de maconha (PRF, 2022). O atlas ressalta ainda que, no ano de 2008, as apreensões de maconha estavam

tendo uma maior concentração nos estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, representando 89% do total. Isto porque, historicamente, os estados fronteiriços tendem a perpetrar maior apreensão de substâncias psicotrópicas, por isso no Centro-oeste, quanto no Sul do Brasil, estabelece-se a principal área de atuação da PRF no combate ao narcotráfico (PRF, 2022).

A maconha não é a única droga que tem a atenção das operações da PRF nas rodovias. A cocaína ainda é um dos maiores problemas para a segurança nacional. Como demonstrado pelo UNODC, a cocaína além de ser comercializada no Brasil, tal atividade financeira é desenvolvida pelos países vizinhos ao Brasil (UNODC, 2022; PRF, 2022). No gráfico abaixo mostra-se o quantitativo referente às apreensões de cocaína e seus derivados.

**Figura 3 - Gráfico 3: Apreensão de cocaína e seus derivados (2001 a 2021)**



Fonte: PRF, 2022, p. 35

No gráfico 3, nota-se que, em 2005, com o aumento no número de operações, houve o avanço nas apreensões, com destaque nos estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e Goiás. Em 2001, a PRF apreendeu 290 kg de cocaína, a partir de então, houve um acréscimo de mais 12.000% até o ano de 2021, quando atingiu a marca de 35,37 toneladas. Esta linha crescente de apreensão tendeu a dobrar de quantidade a cada dois anos entre os anos de 2001 e 2007. Entre os anos de 2016 e 2021, apesar de ser mantida a quantidade do período anterior, o crescimento prosseguiu (PRF, 2022).

Este é um grande diferencial em relação a comercialização da maconha, pois a cocaína não tem apenas uma porta de entrada, ela tem várias outras para ingressar

no país de modo difuso. Esses acessos estão presentes desde a fronteira oeste até a região amazônica, onde a rota também é comprovada no mapa das apreensões da PRF. As apreensões estão concentradas em cinco estados fronteiriços: Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina, em que MS e PR representavam quase 70% das apreensões (PRF, 2022).

Apesar de que em alguns anos os dados possam oscilar, o atlas mostra que a adoção do modal rodoviário permitiu, tanto a grande movimentação de pessoas, mercadorias e riquezas, quanto a criação de outras portas de entrada do contrabando, tráfico de drogas e outros crimes transnacionais. Porém, o importante é que apesar dessa realidade, a PRF, com o passar do tempo, se especializa em inúmeras atividades de enfrentamento à criminalidade, que vão de acordo com a peculiaridade de cada região (PRF, 2022).

Por último, apresentamos o ativo referente ao *know-how*, de forma indireta, do combate do terrorismo, através das técnicas de entrevista e de fiscalização avançada, disciplinas curriculares oficialmente registradas nas rotinas acadêmicas da Universidade Corporativa da PRF (UNIPRF). Como destaca Wantuir Jacini em “Terrorismo: atuação da Polícia Federal (2022)”, afirmando que “a PRF atua, preventivamente, por intermédio de atividades permanentes executadas pela Inteligência Policial, por meio de informações recebidas da Interpol e das “adidâncias” nacionais e estrangeiras” (JACINI, 2022, p. 75). Desse modo, a atuação preventiva envolve a parceria com a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e outros órgãos policiais e militares, todos elaborando estratégias de produção de conhecimento que vão alimentar as áreas do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN (JACINI, 2022).

Nesse sentido, destaca-se a fiscalização avançada, estimulada através do sistema de inteligência, que envolve a perpetuação de técnicas de entrevistas com os usuários de rodovias, verificação pormenorizada de veículos suspeitos, a fim de fazer uma fiscalização aprofundada nos mesmos. Tais ações parecem um excelente ativo de política externa a ser compartilhado com os países vizinhos do Brasil, como a Bolívia, Paraguai, Colômbia, até outros países que estão do outro lado do atlântico, como a Nigéria, os quais enfrentaram problemáticas relacionados a terrorismo de Estado, grupos fundamentalistas ou ações de caráter terrorista. Essa cooperação poderia ser verificada por intermédio do compartilhamento de informações e de medidas preventivas de policiamento, que visem fomentar a

apreensão de armas, drogas e ativos financiadores de grupos terroristas. Tais ações são diferente das atividades clássicas da diplomacia policial no combate ao terrorismo, que no âmbito das polícias judiciárias tratam, em geral, tratam dos desdobramentos de uma ação penal em curso, não abrangendo ações preventivas e de inteligência policial voltada para a prevenção.

Vê-se que atividades especializadas de policiamento ostensivo, como as executadas pela PRF no âmbito de suas atribuições, por tratarem de prevenção e capacitação de agentes públicos, podem ter um efeito mais transversal e aprofundado na segurança pública pois perpetrarão atividades antecipatórias que poderão coibir incidências criminais, inclusive, em caso de cooperação internacional, no âmbito dos países envolvidos.

Para efetivação da cooperação envolvendo a PRF, notadamente na América do Sul, passa, necessariamente, pelo aprimoramento da infraestrutura rodoviária no entorno regional. Nesse sentido, a próxima seção mostra que os ativos da PRF são importantes para que o projeto de integração de infraestrutura ocorra de forma efetiva pelas rodovias e ferrovias. Por isso, iremos discorrer sobre os eixos de desenvolvimento econômico nos projetos de infraestrutura viária, através das ações da EID, IIRSA e do ABTI, para demonstrar como a cooperação de segurança viária pode ser benéfica para o continente sul-americano.

### **3.3 EIXOS DE INTEGRAÇÃO VIÁRIA: EID, IIRSA, ABTI**

Nessa seção, serão as estratégias pautadas pela 'Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana' (IIRSA), a fim de externar de que forma a PRF pode contribuir para essa integração. Nesse sentido, buscar-se-á a problematização que se pode alavancar, sobre tal fenômeno integrador, está na reflexão do 'mito fundador' de Demétrio Magnoli (1997), na obra "*O corpo da Pátria: Imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*".

O autor, inicialmente, nos lembra que as ferrovias no Brasil surgem em meio ao predomínio político inglês no século XIX (Era Vitoriana), no contexto em que Londres detinha os principais fluxos comerciais com o Brasil e era fonte de empréstimos externos, que saneavam as contas públicas do rio de Janeiro. Contudo, no alvorecer do século XX, mormente no período entre guerras, os Estados Unidos (EUA) tomam a dianteira do sistema internacional e, no campo

industrial e de exportações, para o mundo periférico, passam a estimular a construção de rodovias, a fim de gerar lucratividade ao seu parque automobilístico crescente sob condições fordistas. Nesse sentido, sob aspectos geopolíticos, os norte-americanos utilizam a noção de “fronteira”, para executar, estrategicamente, o desenvolvimento do expansionismo usando a lenda geográfica da Ilha-Brasil, que seria mais eficaz por meio de infraestrutura rodoviária, como o autor menciona:

[...] na análise da cartografia colonial sobre o Brasil, identifica a lenda de uma entidade territorial separada, delimitada por dois grandes rios que nasceriam de um gigantesco lago comum. Esse mito serve à Coroa Portuguesa ao fornecer a idéia de uma identidade territorial da América portuguesa, utilizada por exemplo nas negociações para regularizar este território após a clara falência do Tratado de Tordesilhas: A força da noção Ilha-Brasil derivaria, precisamente, da subversão do horizonte histórico e diplomático e da sua substituição por um ordenamento ancestral. Isso edifica uma plataforma de legitimação nacional para o Brasil ao contribuir para o imaginário de uma emanção da natureza (MAGNOLI, 1997, p. 47).

Esse mito fundador, por um lado, mostra como o Brasil fora posicionado na periferia capitalista desde sua independência, o que incluía precariedade infraestrutural, colocando o país como um espaço geográfico pouco integrado: “Arquipélago desconectado”, ou na expressão de Milton Santos, “a ausência de sistemas de engenharia”.. Por outro, instrui-nos a entender o fomento de uma integração forçada por interesses econômicos, que, neste caso, foi o primeiro tipo de integração no sentido clássico da palavra. Entretanto, é importante enfatizar, sobre este contexto, que, antes da chegada dos europeus na América do Sul, já existia um complexo sistema viário, que passaram a ser chamados de trilhas pré-incaicas.

Estas eram utilizadas para interação cultural, social, política e econômica entres estes povos, além da circulação de pessoas e o transporte de cargas (SEVERO, 2023). Esse sistema ferroviário era chamado de *Qhapaq Ñan*<sup>17</sup>, contendo rotas e ramificações que passavam por territórios, onde atualmente encontram-se o Peru, Chile, Equador, Colômbia, Bolívia e a Argentina. A rede chegava ao Brasil pelos

---

<sup>17</sup> Era chamado o sistema ferroviário dos povos Andinos. Composto por extensas redes de estradas de comunicação, comércio e defesa inca, que cobria mais de 30.000 km que ligava picos nevados dos Andes, passando por florestas tropicais, incluindo 273 locais (UNESCO, 1992-2024).



territórios, que hoje são os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e São Paulo, com ramais para Santa Catarina (SEVERO, 2023).

Saindo dessas perspectivas, a socióloga Anete Ivo em “*O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento*” (2012), faz uma crítica a estrutura política social do Brasil através do seu entendimento de que o desenvolvimento, “abrange um repertório de problemas de interpretação da nação brasileira e se projeta no futuro, como solução possível, deliberada pelo Estado, na tentativa de superar a tradição e implementar, em forma de projeto, a modernização nacional urbano-industrial para o país” (IVO, 2012, p. 187, grifo nosso).

Por isso, a ideia do “mito”, na verdade, conecta-se com as ideologias iluminista sobre o sentido de “progresso”- como está na bandeira brasileira (sob aspectos positivistas de Augusto Comte, que tem inspiração no Iluminismo de fins do século XVIII) - sendo cristalizado tanto na formação da sociedade brasileira, quanto na política da nação (IVO, 2012). Isso se torna uma articulação complexa e contraditória, porque, estruturalmente, ainda se conserva um regime de acumulação às condições de reprodução das classes. Nesse sistema, os processos de dominação mobilizam grupos e o poder político, forças externas do regime de acumulação (IVO, 2012). Trazemos estas conjecturas para expor o entendimento de que a integração territorial nacional, por meio dos modais de transporte terrestres, é criada pelos países dominantes que estavam preocupados em expandir o imperialismo e o capitalismo no Brasil.

Isso explica a conjuntura de um dos primeiros projetos de integração brasileiro, voltado especificamente para os tipos de infraestrutura de rodovias e ferrovias, financiados ora pela City londrina ora pelo Eximbank americano, tendo como referência o modelo neoliberal de desenvolvimento. Nessa esteira, pode-se traçar o paralelo de que, guardada as devidas especificidades conjunturais e históricas, a mesma doutrina econômica e política foi implementada pelos europeus na época dos descobrimentos, baseada na propriedade privada, meios de produção, exploração e sua operação com fins lucrativos (IPEA, 2010; CORECON, 2024).

O modelo ortodoxo neoliberal de uma economia com base no capital internacional agroexportador foi inserido no Brasil desde a chegada europeia. Em meados do século XIX, no que tange a projetos de infraestrutura, com capital, a priori, inglês, houve as primeiras implantações de ferrovias no território brasileiro. Na sequência, ao longo do século XX, expandiram-se rodovias e ferrovias tanto nos países

européus quanto em toda América do Sul, tendo forte influência dos EUA na fase posterior à inglesa.

O interesse norte-americano justificou-se pela necessidade de expansão de sua economia, assim os projetos de infraestrutura terrestre sustentavam-se na ideia de desenvolvimento/evolução através das construções das indústrias automobilísticas no mercado e também o aumento da criação de rodovias. Temos como grandes exemplos de indústrias automobilísticas, implementadas no Brasil, a *Ford Motor Company* Brasil, que foi implementada no país em 1919, inicialmente na cidade de São Paulo, depois na Bahia e no Ceará (FORD, 2021).

Essa empresa estadunidense dedicava-se a importação de veículos que eram produzidos nos EUA e trazidos para o Brasil, a Ford não só se instalou no Brasil, mas também na Argentina e em outros países da América do Sul. A outra empresa de origem alemã que se instalou no Brasil foi a Volkswagen, ano de 1953, em São Paulo, está importava peças da Alemanha para construir automóveis no Brasil (VOLKSWAGEN, 2015). Foi fundada no mandato do ex-presidente Juscelino Kubitschek em parceria dos presidentes da Volkswagen, da Alemanha, Heinrich Nordhoff, e do Brasil, Friedrich Schultz-Wenk (VOLKSWAGEN, 2015).

Estes são grandes exemplos da inserção das indústrias automobilísticas no Brasil no século XX, e com elas houve grande disseminação do conceito de desenvolvimento e integração continental sob bases rodoviárias, relacionados às políticas autônomas da América do Sul. Talvez, um dos maiores exemplos, dentro deste contexto seja a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um programa que une doze países da América do Sul, incluindo o Brasil, com o objetivo de promover uma integração sul-americana através da construção moderna de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicação, mediante a ações conjuntas (IIRSA, 2011).

Estruturalmente, a IIRSA é uma iniciativa bastante gananciosa, no sentido de objetivar o fomento uma integração através de uma infraestrutura para ligar países da América do Sul, conforme Honório (2013) na pesquisa "*O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-americano (2000-2012)*" , a IIRSA foi criada durante a 1º Reunião dos Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília no ano 2000. Na ocasião, os países discutiram a importância da infraestrutura para uma inserção da economia da América do Sul no mercado internacional (HONÓRIO, 2013). A

justificativa que se aventou na IIRSA foi a de que o déficit da infraestrutura de integração dos territórios causa afastamento e separação e que através da Iniciativa seria possível um caminho de união e circulação de bens e pessoas, fomentando um espaço de cooperação (HONÓRIO, 2013).

Dessa forma, conforme nosso argumento, para o sucesso da integração de infraestrutura é tão importante contar com a expertise de agência especializada em trânsito rodoviário dentro das missões permanentes da América do Sul. Principalmente porque no campo dos transportes a prioridade da IIRSA é a construção de redes multimodais, que são: rodoviárias, ferroviárias, fluviais e marítimas, para haver a facilitação no trânsito fronteiriço, não só de veículos e cargas, mas também de pessoas (HONÓRIO, 2013). No mapa abaixo, construído pela Associação Brasileira de Transportes Internacionais (ABTI), mostra-se como vem sendo organizado esse projeto de rodovias.

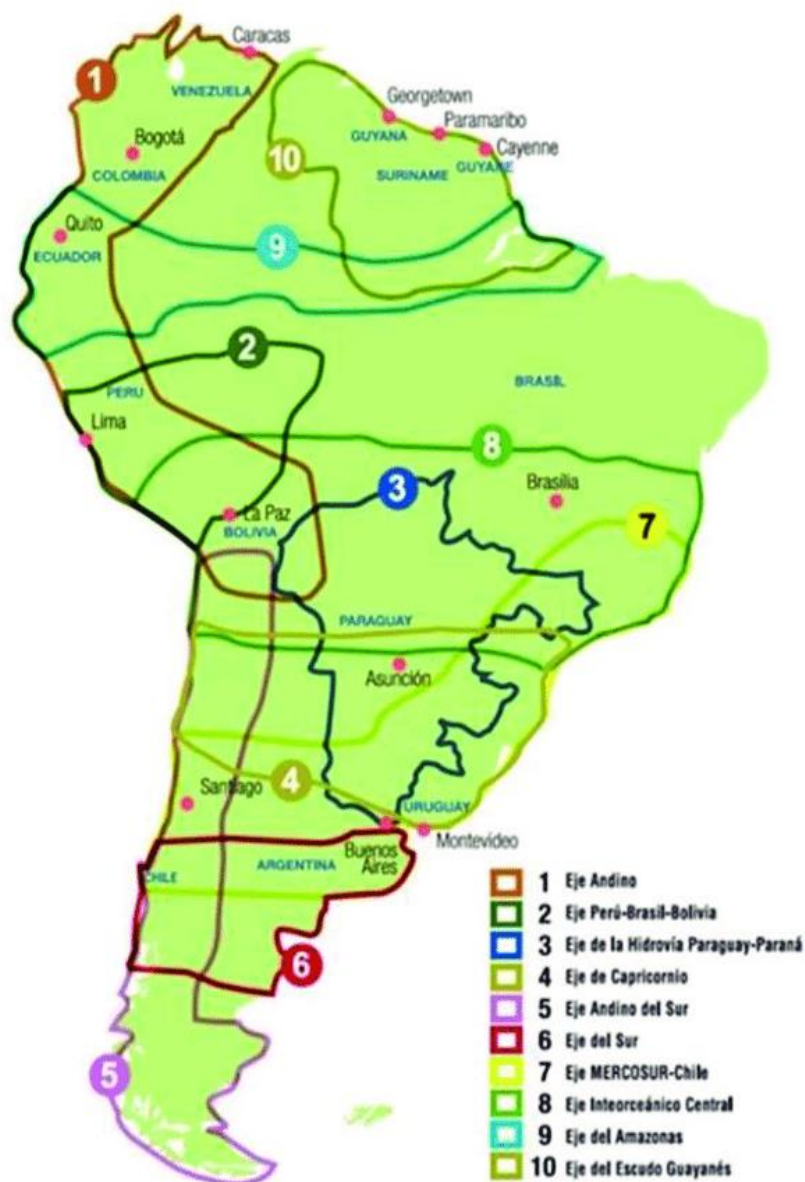
**Figura 4 - Mapa 1: Mapa ABTI rodovias na IIRSA**



Fonte: ABTI, 2017, p. 6

Segundo a ABTI, “oficialmente a iniciativa da IIRSA se apresenta como um projeto de alcance multinacional, multissetorial e multidisciplinar, já que contempla instituições financeiras multilaterais e também o setor privado” (ABTI, 2017, p. 5), justamente pelo fato de englobar uma política internacional de integração sul-americana pensando no desenvolvimento entre os países que compõem esta parte do globo. Ainda sobre este ponto, a ABTI destaca que a IIRSA está organizada, em termos espaciais, em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), na imagem do mapa 1, têm uma tabela de símbolos que traz as informações do mapa, como os números circulados em cor verde que são os eixos numerados de um a dez, entre estes estão: “Eixo Andino, Capricórnio, Escudo das Guianas, Hidrovia Paraguai-Paraná, Mercosul-Chile, Venezuela e Bolívia “ (ABTI, 2017, p. 7).

Figura 5 - Mapa 2: Mapa Eixos IIRSA



Fonte:

[https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Ffigure%2Ffigure-03-Eixos-de-Integracao-Sul-americana-IIRSA\\_fig2\\_352393455&psig=AOvVaw1tup-GQLXET2sfrqalqQA8&ust=1719243865555000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CBEQjRxqFwoTCKjyYWJ8oYDFQAAAAAdAAAAABAE](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Ffigure%2Ffigure-03-Eixos-de-Integracao-Sul-americana-IIRSA_fig2_352393455&psig=AOvVaw1tup-GQLXET2sfrqalqQA8&ust=1719243865555000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CBEQjRxqFwoTCKjyYWJ8oYDFQAAAAAdAAAAABAE)<sup>18</sup>, consulta em 23.06.24

Além disso, as linhas e suas respectivas cores, que estão no mapa, representam um significado relacionado ao andamento do projeto. Por exemplo, a linha azul são os rios, a vermelha são os eixos priorizados, a marrom são as ferrovias existentes, a roxa são as ferrovias que estão no projeto e as âncoras vermelhas representam

<sup>18</sup>Em meados da década de 2010, a IIRSA migrou para a Cosiplan, momento em que os eixos foram reduzido de 10 para 9. Disponível em: <https://www.iirsa.org/infographic>.

os portos (ABTI, 2017). Vale lembrar que a ponte do Rio Itacutu, que estava inserida neste projeto, foi inaugurada em 2009 no estado de Roraima, com a finalidade de facilitar o transporte dos produtos da agropecuária e da Zona Franca de Manaus (ABTI, 2017). Essa ponte faz parte do Arco Norte que é o conjunto de rodovias para ligar o Brasil, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, ou seja, integrando o norte brasileiro ao Caribe (ABTI, 2017).

Porém, para que esse projeto continue ganhando amplitude no Brasil, junto aos países vizinhos latino-americanos, a participação da PRF é de extrema importância. Isto porque, na própria estrutura de governança dessa instituição, há a missão de promover e garantir a segurança viária e a segurança pública, bem como a mobilidade. Estando, estas tais políticas, bem detalhadas no Mapa Estratégico 2020-2028, acompanhados de vários objetivos. Nesse sentido, destacam-se três objetivos estratégicos que se alinham ao ideário desta pesquisa em otimizar a inserção brasileira por meio da cooperação internacional em segurança viária: “enfrentar à criminalidade com uso de inteligência e tecnologia, assegurar a mobilidade, aprimorar a governança, a aprendizagem, o conhecimento e a integridade institucionais e fortalecer a comunicação” (PRF, 2020, p. 7).

Dessa forma, esses objetivos compõem um grande plano com o intuito de promover a integração da PRF às necessidades de melhoria dos métodos e instrumentos destinados a elevar o nível de eficiência e eficácia da atuação nas ferrovias (PRF, 2020). Na próxima seção, será feito um delineamento mais detalhado sobre as ações da PRF no desenvolvimento da cooperação para a segurança das rodovias, ressaltando os desafios e as perspectivas que a instituição tem sobre este assunto e como estão sendo articuladas estratégias para a segurança viária nos futuros projetos de infraestrutura.

### **3.4 ESTRATÉGIAS E AÇÕES PARA SEGURANÇA VIÁRIA**

Nas outras seções foi trazida a história da PRF, o início da instituição e sua crescente relevância no Brasil a partir da construção das rodovias diante da necessidade do fortalecimento da fiscalização e da segurança viária. Assim, também, nas seções seguintes, analisou-se como a PRF começa a se articular dentro da cooperação internacional através de alguns ativos que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e dos países vizinhos sul americanos.

Dentro dessa temática, ponderou-se os eixos do desenvolvimento para a infraestrutura viária de rodovias e transportes presentes na proposta da IIRSA, apresentando projetos em execução e outros projetos futuros.

Nesse sentido, para finalizar este capítulo, trazemos nesta seção os pontos principais do chamado “*Plano Estratégico 2023-2028*”, criado pela PRF em alinhamento com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Casa Civil, que mostra o cumprimento das políticas públicas em planos, programas, projetos e ações, nos diversos níveis de Governo (PRF, 2023). Também, expõe as ações e as estratégias da PRF, em parceria com outras instituições, no que concerne à segurança das rodovias e das áreas de interesse da União, ressaltando a PRF como uma instituição com grandes potencialidades que podem auxiliar sobremaneira a cooperação técnica em política internacional.

Esse plano estratégico é composto por três eixos centrais das ações e estratégias para segurança viária. O primeiro refere-se ao mapeamento de acidentes nas rodovias de todo o Brasil; o segundo é o plano diretor de tecnologia e informação e comunicação; e o terceiro refere-se aos projetos estratégicos como planos de ações. Referente ao primeiro eixo, a PRF tem um conjunto de painéis analíticos que fazem o uso de dados previstos no Plano de Dados Abertos (PDA), que também são utilizados para fazer os mapas para o setor de estratégias, a fim de prevenir e diminuir acidentes e o cometimento de crimes e outras ilegalidades nas rodovias.

Em um desses bancos de dados encontram-se a plataforma digital chamada ‘ANALYTICS-MAPEAR’, que possui um painel analítico detalhado sobre os pontos de críticos de sinistros de trânsito em todo o território nacional, contabilizando os inúmeros sinistros nas rodovias, contrabalançando com outros fatores macroestruturais: natureza econômica, municípios, unidade federativa, consumo de bebidas alcoólicas, de crianças ou adolescentes atingidos, gênero, entre outros fatores. Essas informações encontram-se no anexo 1 (página 130), onde há uma figura da tela inicial do programa ANALYTICS-MAPEAR.

Nesse programa é possível monitorar os níveis (crítico, alto risco, risco médio ou baixo risco) dos sinistros nas rodovias a partir do ano, região, UF, município, BR e natureza econômica, podendo estas informações serem filtradas nas dentro do sistema, de acordo com o tipo de busca almejada e detalhando eventuais causas e desdobramento das porcentagens de riscos. Abaixo temos os pontos que são

mapeados em todo território brasileiro e ao lado desse mapa temos os gráficos que mostram as porcentagens de cada elemento discriminado. Por exemplo, em 2021, o Rio de Janeiro teve 6,4% de acidentes críticos, com 21,6% de alto risco nas rodovias com a natureza econômica 78% em bares, constatando 62 acidentes no município de Campos dos Goytacazes, a maior parte na BR 101 com uma média de 185. Nos gráficos pizzas abaixo, mostra-se o detalhamento por grupo de pessoas e o detalhamento do tipo de automóveis, tendo os itens, como crianças, adolescentes, gênero, consumo de drogas, se houve a presença de carretas ou caminhões, bem como verificação de pontos vulneráveis de prostituições de adultos, consumo de bebidas alcoólicas etc. Essas porcentagem vão alternando de acordo com as opções escolhidas no filtro da barra de ferramenta, facilitando e otimizando o banco de dados na direção de uma análise transversal da multifatorialidade dos sinistros de trânsito.

O ANALYTICS-MAPEAR foi fundamental para a criação do mapa estratégico, confeccionado em 2023 com duração até 2028. Este é uma representação gráfica da estratégia da PRF que evidencia os desafios que terá de superar para concretizar sua missão e visão de futuro. Esse mapa é estruturado por meio de “Entrega Institucionais e Objetivos Estratégicos, distribuídos nas perspectivas do negócio, interligados por relações de causa e efeito e focado nos resultados, baseado nos eixos Sociedade e Governo, Processos Internos e Pessoas/Recursos” (PRF, 2023, sem página). Essas informações encontram-se no anexo 2 (página 131), onde há uma figura da tela inicial do programa ANALYTICS-MAPEAR.

Como se observa no referido anexo, os pontos mencionados estão conectados a determinadas contribuições que a PRF deve realizar para que não ocorra o interrompimento da circulação nas rodovias nem o aumento de sinistros de trânsito. Essas incumbências estão presentes desde às normativas de ética de conduta da instituição, como sua missão (proteger a vida, promover segurança pública e aplicar a cidadania nas rodovias federais e áreas de interesse da união), visão (reconhecimento da instituição nas ações de preservação dos direitos humanos e ambientais) e valores (excelência, integridade, responsabilidade, etc.) (PRF, 2023); até os objetivos de estratégias para a segurança com cidadania, que incluem: realização de ações educativas para o trânsito, intensificação de fiscalização e policiamento ostensivo, ações de mobilidade livre circulação, fortalecer as



operações de enfrentamento à criminalidade, intensificar a fiscalização contra os crimes ambientais (PRF, 2023).

Somada a essas estratégias voltadas a práticas nas rodovias, que no mapa são denominados como ‘processos finalísticos’, há também uma cooperação de suporte logístico, denominado como ‘processos de suporte’, que inclui: fomentação do bem-estar dos servidores, logística e infraestrutura promovendo recursos e aparatos tecnológicos, gestão de inovação para aprimorar os resultados de governança e a comunicação para fortalecer a transparência institucional (PRF, 2023). Todas essas ações desencadeiam os chamados ‘resultados institucionais’, que são: redução da violência nas rodovias federais, promoção da mobilidade nas rodovias e o enfraquecimento da criminalidade tanto nas rodovias federais quanto nas áreas de interesse da união (PRF, 2023).

Dessa forma, partimos para o segundo eixo da Estratégia da PRF que se refere-se ao Plano Diretor de Tecnologia e Informação e Comunicação (PDTIC), feito para o triênio 2024-2026. O PDTIC é criado como uma ferramenta tecnológica para auxiliar os agentes da PRF no combate à criminalidade nas rodovias e para a redução dos sinistros de trânsito. Ou seja, “o PDTIC é o instrumento que abarca os aspectos estratégicos e táticos da Tecnologia e Informação e Comunicação (TIC), alinhados com as estratégias institucionais” (INFRA, 2023, p. 25)<sup>19</sup>. Tal plano vai permitir tanto o acompanhamento da atuação da área de TIC, quanto a definição das estratégias e ações para implementá-las (INFRA, 2023; PRF, 2024). O PDTIC tem a participação dos profissionais de Tecnologia da Informação (TI) e de outros setores de segurança pública, como o objetivo dar suporte às ações operacionais com as tecnologias necessárias. Abaixo, na tabela 2, apresenta-se um conjunto de ações e estratégias digitais realizadas pela PDTIC.

---

<sup>19</sup> A Infra S.A. é o nome fantasia da empresa pública, vinculada ao Ministério dos Transportes, incorporado a EPL - Empresa de Planejamento e Logística S.A. pela Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Contendo sua autorização no Decreto nº 11.081, de 24 de maio de 2022, aprovada na 79ª Assembleia Geral Extraordinária da Valec S.A. (INFRA, 2023, p. 5).

Tabela 2 - Estratégias digitais da PDTIC

Objetivo Estratégico Relacionado	Objetivos Setoriais		Abrangência
OE-01, OE-02, OE-04, OE-08, OE-11	OS-01	Garantir a disponibilidade do principal recurso tecnológico operacional do policial - Sistemas Móveis	Referência para atividades internas
OE-06, OE-08, OE-09, OE-11, OE-14, OE-13	OS-02	Desenvolver e disponibilizar aplicação de mapeamento de áreas de vulnerabilidades sociais - MAPEAR	Referência para atividades internas
OE-01, OE-02, OE-11, OE-14	OS-03	Atualizar o programa de gestão e processamento de multas a fim de melhorar a eficiência institucional - AutoPRF (Ecomultas)	Referência para atividades internas
OE-10, OE-12, OE-14	OS-04	Reestruturar o efetivo da DTIC a fim de melhorar eficiência de suas entregas	Referência para atividades internas
OE-01, OE-02, OE-03, OE-04, OE-05, OE-06, OE-07, OE-09, OE-11, OE-13, OE-14	OS-05	Propor o aprimoramento da comunicação operacional por meio de serviços e tecnologias viáveis	Referência para atividades internas
OE-10, OE-11, OE-12	OS-06	Aprimorar a Governança na DTIC a fim de fortalecer as estruturas, processos e políticas de gestão e uso de TIC na PRF	Referência para atividades internas
OE-11, OE-13, OE-14	OS-07	Sustentar os sistemas e serviços constantes no catálogo de serviços	Referência para atividades internas

Fonte: PRF, 2024, p. 18 (Tabela Replicada no Anexo 3, para melhor visualização)

Na tabela 2, acima, estão numerados os Objetivos estratégicos (OE), na coluna seguinte apresentam-se as Ordens de Serviço (OS), em seguida estão as demandas setoriais com as justificativas e atividades descritas, e na última coluna apresentam-se as abrangências que direcionam a demanda para as atividades interna ou externas. Nesta tabela, pode-se analisar que cada ferramenta do PDTIC desenvolve atividades específicas para facilitação das atividades da PRF, voltadas para fortalecer as estruturas da política de gestão para o uso da TIC. Como os dados listados, na coluna do meio, tem-se que há o desenvolvimento da aplicação de mapeamento de áreas com altos índices de vulnerabilidades sociais pelo ANALYTICS-MAPEAR. Tais informações são capazes de gerar o processamento de multas para melhoria institucional pelo Ecomultas (Sistema de Multas administrativas ambientais) ou AutoPRF (Sistema de autuação de trânsito) e o que garante recurso tecnológico operacional da polícia pelo Sistema Móveis (Sistema que reúne as principais funcionalidades de fiscalização e policiamento preventivo) (PRF, 2024).

O terceiro eixo refere-se ao Plano Diretor, contendo Ações, Programas e Responsáveis, incluídos no Portfólio de Projetos Estratégicos 2024 da PRF, no qual apresentam-se as ações do primeiro e do segundo eixo, com objetivos de manutenção e de desenvolvimento de ambos, para que não haja nenhum impacto

negativo para PRF no desenvolvimento de suas atribuições legais. Ademais, o terceiro eixo as informações que direcionarão os Planos Táticos para as rodovias federais. Abaixo trazemos a tabela 3 com estes planos e suas descrições.

**Tabela 3 - Referencial dos Planos Táticos da PRF (2023)**

PLANO DIRETOR	OBJETIVOS SETORIAIS	INDICADORES SETORIAIS	METAS SETORIAIS	POLARIDADE	ABRANGÊNCIA
PD-GESTÃO ESTRATÉGICA	Estruturar os Escritórios Regionais de Gestão Estratégica	Escritórios Regionais de Gestão Estratégica implementados	33 escritórios 01 por Diretoria (exceto DIREX) 01 por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar os Escritórios Regionais de Direitos Humanos	Número de Escritórios Regionais de Direitos Humanos instaurados e em funcionamento	27 escritórios 01 escritório por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar as Comissões Regionais das Mulheres na PRF	Número de Comissões Instauradas	28 comissões 01 comissão nacional 01 comissão por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar as Comissões Regionais de Controle do Uso da Força	Número de Comissões Instauradas	28 comissões 01 comissão nacional 01 comissão por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	Recuperar a imagem e reputação institucional através do relacionamento com a imprensa	Número de encontros realizados com representantes chave dos veículos de imprensa ao longo do ano	02 encontros por núcleo de comunicação social	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	Captar recursos através de Emendas Parlamentares à Lei Orçamentária Anual	Valores obtidos, em reais.	R\$ 3.000.000,00 por Unidade Federativa	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	Fomentar a integração e cooperação interinstitucional nacional	Quantidade de instrumentos de cooperação firmados	01 instrumento por Unidade Federativa	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-GESTÃO DE PESSOAS	Implementar a Política de Saúde Integral dos Servidores	Implementar as iniciativas da Política	100% das iniciativas implementadas	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos

Fonte: PRF, 2023, p. 2 (18 (Tabela Replicada no Anexo 4, para melhor visualização)

Na tabela 3, acima, na primeira coluna estão descritos os Planos Diretor (PD) para cada setor, como os PD: gestão estratégica, direitos humanos, comunicação institucional, gestão de pessoas, administração, infraestrutura e inteligência (PRF, 2023). Na segunda coluna são descritos os objetivos setoriais de cada PD, que no geral envolvem a necessidade de estruturar comissões regionais de controle, direitos humanos e mulheres. Além disso, estes objetivos falam da captação de recursos através de emendas parlamentares para a instituição, também sobre a integração e cooperação internacional e nacional, implementação de políticas de saúde dos servidores e promover as operações de inteligência (PDF, 2023). Dessa forma, podemos entender que os três eixos estratégicos mostram as ações que estão sendo realizadas, para que haja não só ações de segurança viária

consolidadas e bem planejadas para a redução de sinistros de trânsito, mas também políticas que permitam a livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços, provendo a livre mobilidade nas rodovias por onde passam grandes produtos internacionais, contribuindo assim para o desenvolvimento da cooperação internacional brasileira.

Após a verificação da estratégia de médio prazo da Polícia Rodoviária Federal, o que inclui uma robusta estrutura tecnológica bem como uma demonstração da existência de planejamento táticos e operacionais que otimizam sua execução, pode-se reafirmar o bojo principal dessa pesquisa: a PRF tem ativos institucionais que pode projetar a política externa brasileira, principalmente na cooperação em segurança viária internacional. Pensando em casos concretos de como a estratégia e as ferramentas institucionais, podemos trazer alguns exemplos.

No que concerne à promoção de segurança viária, política pública balizadora das ações da PRF no atual triênio, cujos parâmetros estão delineados no PPA e na LOA vigentes (supracitados), pode-se afirmar que há inúmeras boas práticas consolidadas da PRF que podem auxiliar a cooperação técnica brasileira na América do Sul. A grande circulação de pessoas, bens e serviços, via terrestre, no entorno regional, bem como as condições precárias de trafegabilidade no continente levam a um número considerável de acidentes graves e mortes (ONU, ECOSOC Report CEPAL, 2021). Diante desse quadro, os dados de redução de acidentes no Brasil, em virtude de estratégias táticas e operacionais da PRF, como citado, podem ser utilizados como uma ferramenta de cooperação entre os vizinhos, ajudando sobremaneira as sociedades envolvidas.

Outro ponto relevante, que poderia ser capitaneado pelo Brasil via PRF, que também visa estratégias de prevenção de sinistros de trânsito em rodovias e estradas, é o aprimoramento da legislação comum relativa ao trânsito, por meio de conferências internacionais específicas, criação de mecanismos de conversação, seja no âmbito de organizações internacionais existentes ou pela criação de uma institucionalidade específica. Diante do *know how* de segurança viária já explicitado nessa pesquisa, a PRF estaria habilitada a coordenar uma eventual agenda de discussão no âmbito sul-americano, seja em mecanismos de reuniões seja em missões permanentes nas embaixadas sul-americanas, a fim de que tenhamos os tópicos de segurança viária e mobilidade como um tema permanentemente discutido no entorno regional. Nessa esfera, uma cooperação no âmbito da

educação para o trânsito, com pontos de convergência entre as agências sul-americanas congêneres, também poderia ser capitaneada pela experiência brasileira, uma vez que a PRF apresenta projetos consolidados de capilaridade nacional, que podem ser replicados e adaptados junto aos vizinhos com vistas à redução de sinistros de trânsito.

No que concerne à mobilidade nas rodovias, as experiências da PRF em controle de distúrbios civis, sem registros de intercorrências graves nas últimas décadas (PRF, Analytics, 2023), podem fomentar uma cooperação técnica no continente que vise, além da relevante questão da fluidez das vias terrestres, a proteção dos direitos humanos. O compartilhamento de técnicas de gerenciamento de crise, de uso das forças de choque e do uso de equipamentos para uso diferenciado da força, balizados pelo menor dano possível aos indivíduos envolvidos têm potencial de criar um ambiente de humanidade em uma atividade policial de grande impacto social, mas que pode ser mitigada por intermédio de técnicas adequadas de negociação e de uso progressivo da força, fomentando colaboração policial e humanização das ações tático-operacionais no continente.

Ainda sobre a fluidez rodoviária, como já citado, as atividades de motociclismo policial e de escoltas de cargas superdimensionadas e de dignitários da PRF, exercidas por efetivo altamente qualificado (tendo curso específico para cada ação), pose-se instrumentalizar a instituição mais uma vez de modo funcional como exportador ou ente cooperativo de aprimoramento da de boas práticas de circulação terrestre nos países do continente, o que pode funcionar para o fomento de o menor tempo dos deslocamentos de cargas, pessoas e serviços no entorno continental, otimizando os custos econômicos e gerando bem-estar social para as sociedades envolvidas.

O Enfrentamento à Criminalidade em vias terrestres também pode funcionar como uma fonte de compartilhamento e um excelente ativo de política externa do Brasil, via Polícia Rodoviária Federal. As expressivas apreensões de contrabando, descaminho, drogas e armas - estando entre as mais expressivas da América Latina (UNODC, 2021) - advêm de capacitações específicas dos bancos escolares da PRF e de atividades de inteligência, como técnicas de fiscalização avançada e de entrevista, que podem ser compartilhadas com os vizinhos continentais, com vistas ao enfrentamento a organizações criminosas (ORCRIMs) que atuam na

América do Sul por meio da troca e o aprimoramento de bancos escolares entre outras medidas cooperativas.

A despeito da discussão que a guerra às drogas seria contestável no ponto de vista da eficácia, a manutenção de polícias ostensivas focadas no entendimento de como as ORCRIMs estão atuando, para realizar a distribuição de ilícitos entre países gera o entendimento mínimo de que o poder público precisa obter para fomentar políticas preventivas e educacionais, bem como desenvolve aprimoramento legislativos que visem à participação de outros atores estatais e não-governamentais no esforço socioeconômico de mitigação dos danos que as drogas causam às sociedades sul-americanas. Desse modo, a atuação das polícias nas apreensões, longe de ser a solução da problemática dos entorpecentes, funciona como o passo desencadeador da busca de encaminhamentos jurídico-sociais e de compreensão da complexidade do impacto das drogas nas gêneses sociais afetadas.

Nessa linha de combate ao crime em rodovias: a recuperação de veículos roubados, o enfrentamento aos crimes ambientais e aos ilícitos relacionados aos direitos humanos - a PRF possui números consideráveis que podem promover um estímulo ao compartilhamento cooperativo de atividades laborais entre as instituições congêneres no continente. O número de veículos recuperados pela PRF é um dos mais expressivos do país, chegando a mais de 7000 veículos roubados ou furtados em 2023 que foram devolvidos aos seus devidos proprietários (PRF, ANALYTICS, 2023). Nos crimes ambientais, a PRF se destaca em atividades conjuntas com os órgãos ambientais brasileiros, em que os números de apreensão de madeiras ilegais, de animais silvestres transportados ilegalmente (tráfico de animais) e a fiscalização do nível de poluentes emitidos na atmosfera apresentam quantitativo de apreensões e de autos de infração que demonstram que há um conhecimento estabelecido sobre os temas dentro do órgão, os quais são capazes de diagnosticar ou direcionar algumas das problemáticas ambientais no Brasil, que podem fomentar a cooperação no entorno regional. Sobre Direitos Humanos, o enfrentamento à prostituição infantil, com o mapeamento de locais de vulnerabilidade e a prisão de infratores; ou o combate ao trabalho escravo (de pessoas em trânsito nas rodovias ou resgate direto em conjunto com o Ministério Público do Trabalho) são outras práticas salutares da PRF que são capazes de

fomentar cooperação no continente em temática tão relevante diante do sistema internacional.

É relevante destacar também, o aparato tecnológico da PRF utilizado para executar suas atribuições constitucionais e legislativas são grandes ativos de cooperação internacional. Sistemas como Analytics, Mapear, Sistemas Móveis, os Sistemas de Monitoramento de Inteligência bem como o PDTIC são instrumentos de policiamento preventivos para sinistros de trânsito e para enfrentamento à criminalidade que podem ser compartilhados com os países vizinhos de modo a fomentar as estratégias de *soft power* da PRF em diferentes campos de atuação do órgão com as estruturas congêneres do entorno regional, sempre com vistas ao fomento do policiamento ostensivo que visa evitar o cometimento de ilícitos, diferente da atuação das polícias judiciárias (em geral, representações presentes nas missões diplomáticas permanentes), que concentram suas ações em temas migratórios e outros relativos à persecução penal. O Policiamento ostensivo serve ao cidadão comum, não só aos migrantes ou aos condenados penalmente. É o policiamento rotineiro que busca antever e prevenir, bem como dar as melhores condições de trafegabilidade a pessoas bens e serviços.

Assim, após demonstrar, por exemplos táticos e operacionais, como o plano estratégico da PRF pode ser útil à inserção brasileira na América do Sul e ao fomento da cooperação técnica no continente, verifica-se que, nesse momento, o Brasil perde grande oportunidade de agenda e de fomento colaborativos da sua esfera de influência regional ao não compartilhar ativos como os apresentados pela PRF juntamente aos países vizinhos no continente. Tal parceria, em segurança viária por exemplo, tem potencial de transversalidade, pois, além de ser imbuída de estratégias preventivas, pode gerar dividendos econômicos à medida em que desburocratiza e pormenoriza legalmente procedimentos administrativos que facilitam a maior fluidez de bens, pessoas e serviços em um continente, como dito, em que boa parte da circulação de riquezas ocorre por via terrestre. Destarte, o plano estratégico da PRF e seus desdobramentos apresenta eficácia, eficiência e efetividade para ser um ativo de política externa para o Brasil no médio e longo prazos.

### 3.5 Conclusão

A PRF foi criada no dia 24 de julho de 1928 para a organização dos serviços de vigilância das rodovias que tinham o maior fluxo de cargas, como nas rodovias do Rio-Petrópolis, Rio-São Paulo e União Industrial, sendo a missão dos agentes: preservar e fiscalizar a movimentação do trânsito (DPRF, 2018).

Com o passar do tempo, com advento das mudanças sociais e políticas do Brasil e a criação da estrutura constitucional, no Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, houve o reconhecimento institucional da PRF de forma mais robusta, pondo-a no Sistema Nacional de Segurança Pública. Sob essa nova ótica jurídica, a Polícia Rodoviária Federal passou a ter como principal missão: a prestação de segurança para usuários das rodovias federais e socorro às vítimas, em caso de sinistros de trânsito, bem como zelar pela proteção do patrimônio da União.

Com a intensificação dos serviços da PRF nas rodovias, houve uma considerável redução de óbitos em sinistros de trânsito ao longo da década, tendo-se acentuado esse processo a partir de 2015, com o início da crise econômica ocorrida no país (CARVALHO & GUEDES, 2023). Sendo que, entre 2010 e 2019 houve cerca de 40% de redução dos óbitos. Outro ponto positivo foi a criação do Programa de Integridade, mostrando como se formulam as decisões e ações institucionais organizando estratégias de prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção. Como exemplo destas estratégias, estão as ações de monitoramento, como as práticas de avaliação, execução, revalidações das medidas e gestão de risco para integridade interna e externa (PRF,2020).

Essa participação mais ativa da PRF junto à segurança pública nacional, para garantir a segurança viária, começou a promover outras ações e estratégias, em forma de ativos institucionais. Assim, o órgão pode auxiliar no desenvolvimento e engajamento desta instituição na PEB. Esses ativos são ações promovidas pela PRF para ajudar a política externa brasileira, dentro do conceito de horizontalização que abrange os atores nessa política (LAFER, 2018).

Partindo destes pressupostos, são exemplos de ativos da PRF que podem incentivar relativa contribuição na política externa brasileira: as operações de fiscalização nas rodovias que são cruciais para a promoção de um sistema



rodoviário seguro, porque é através das ferrovias que entra a maior quantidade de riqueza no país (PRF, 2021) e o *know-how* das ações contra o narcotráfico, o tráfico de armas, o transporte ilegal de mercadorias, o combate aos crimes ambientais e de direitos humanos, bem como as operações de escolta de dignitários, de cargas superdimensionadas entre outras atividades tático-operacionais (BRASIL, 2022).

Na linha das condições viárias da América do Sul, apresentou-se os projetos da IIRSA, que fomenta a integração através da infraestrutura para promover a conexão física dos países da América do Sul e o potencial da PRF em colaborar com o desenvolvimento dos projetos da Iniciativa a partir dos ativos da corporação. Atentando-se que IIRSA foi criada sob a justificativa de que as fronteiras eram responsáveis por afastamento e separação e que ela seria um caminho de união e circulação de bens e pessoas, fomentando um espaço de cooperação (HONÓRIO, 2013).

Dessa forma, a Associação Brasileira de Transportes Internacionais (ABTI), mostra como vem sendo organizado o modal rodoviário dentro da IIRSA. Segundo ABTI, a iniciativa se apresenta como um projeto de grande alcance multinacional, que vem contemplando instituições financeiras multilaterais e também o setor privado (ABTI, 2017). Englobando uma política internacional de integração sul-americana pensando no desenvolvimento entre os países que compõem esta parte do globo. Porém, para que esse projeto continue ganhando amplitude no Brasil para com seus países vizinhos, a participação da PRF é de extrema importância, pois na própria estrutura de governança dessa instituição está presente a missão de promover e garantir a segurança pública e a mobilidade. Acompanhados de três principais objetivos dessa política: enfrentar a criminalidade com uso de inteligência e tecnologia, assegurar a mobilidade, aprimorar a governança, a aprendizagem, o conhecimento e a integridade institucionais e fortalecer a comunicação (PRF, 2020).

Dessa forma, esses objetivos, compõem um grande plano com o intuito de promover a integração da PRF às necessidades de melhoria dos métodos e instrumentos destinados a elevar o nível de eficiência e eficácia da atuação nas ferrovias (PRF, 2020). Nesse sentido, fora feito um delineamento mais detalhado sobre as ações da PRF no desenvolvimento da cooperação para a segurança das rodovias, ressaltando os desafios e as perspectivas que a instituição tem

sobre este assunto e como estão sendo articuladas estratégias para a segurança viária nos futuros projetos de infraestrutura.

Outro ponto essencial são as estratégias e ações realizadas pela PRF para a segurança viária, listados no chamado Plano Estratégico 2023-2028, com parceria do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse plano mostra o cumprimento das políticas em planos, programas, projetos e ações. Ademais, ressalta a PRF como uma instituição positiva a ser utilizada na cooperação internacional.

Esse plano estratégico é composto por três eixos centrais das ações e estratégias para segurança viária. O primeiro refere-se ao mapeamento de acidentes nas rodovias de todo o Brasil e o mapa estratégico da PRF tem um conjunto de painéis analíticos que fazem o uso de dados previstos no Plano de Dados Abertos (PDA), que também são utilizados para fazer os mapas para o setor de estratégias para evitar e diminuir acidentes e ilegalidades nas rodovias. O segundo eixo refere-se ao Plano Diretor de Tecnologia e Informação e Comunicação (PDTIC), feito para o triênio 2024-2026. O terceiro eixo, que se refere ao Plano Diretor contendo Ações e Programas e Responsáveis, com o Portfólio de Projetos Estratégicos 2023, as ações do primeiro e do segundo eixo com objetivos de manutenção e desenvolvimento de ambos, para que não haja nenhum prejuízo às missões da PRF.

Verifica-se que o recorte histórico, a evolução legislativa, a relevância geopolítica e o plano estratégico da PRF podem ser úteis à inserção brasileira na América do Sul e ao fomento da cooperação técnica no continente, mormente por serem ferramentas de descentralização e horizontalização de política externa. Diante disso, o Brasil não pode mais perder oportunidade de agenda e de fomento colaborativos da sua esfera de influência regional ao não compartilhar ativos como os apresentados pela PRF juntamente aos países vizinhos no continente. Tal parceria, em segurança viária por exemplo, tem potencial de transversalidade, pois, além de ser imbuída de estratégias preventivas, pode gerar dividendos econômicos à medida em que desburocratiza e pormenoriza legalmente procedimentos administrativos que facilitam a maior fluidez de bens, pessoas e serviços em um continente, como dito, em que boa parte da circulação de riquezas ocorre por via terrestre.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Essa pesquisa propôs mostrar que a agência da Polícia Rodoviária Federal (PRF) pode ser um fomentador do desenvolvimento de infraestrutura e de circulação de mercadorias, bens e serviços para a política externa brasileira, e por isso deve-se desenvolver ainda mais sua participação nesse âmbito. Nesse sentido, o Capítulo 1 é composto pelo debate teórico que começa mostrando o contexto histórico sobre a Análise de Política Externa (APE), que antes servia para analisar o exame de decisões externas que geralmente eram tomadas conforme as estruturas institucionais do Estado com a movimentação dos seus indivíduos dentro da política no exterior. Sendo esse debate criado para dar uma resposta aos realistas.

Por isso, nos tempos atuais a APE tornou-se um grande campo de estudo e acabou se consolidando na disciplina de Relações Internacionais, isso se dá pela necessidade do campo em entender a PE. Por isso, seu maior objetivo é incorporar um novo nível de análise a questões de natureza internacional, entendendo que os atos, no âmbito internacional, são compostos por processo de decisão política, permeado por regras e instituições. Dessa forma, essas novas abordagens buscam pela compreensão da política, tendo como base os processos de constituição, não tendo como menos relevante as diversidades de variáveis que influenciam na formação da agenda (FIGUEIRA, 2015).

Dessa forma, parte-se da ideia de que a PE é uma dimensão da atividade política em geral, não como um domínio da natureza completamente distinto dos demais, movido por uma alegada razão de Estado ou do interesse nacional. Além disso, ela é um processo decisório que necessita de fase de implementação, de modo a incluir atores que tradicionalmente não participam da política exterior nacional, coadunando com as ideias de descentralização e paradiplomacia defendidas neste estudo (MILLANI, PINHEIRO, LIMA, 2017).

Nesse sentido, a APE sugere que a PE não é um ramo apartado das lógicas internas do Estado, reconhecendo a inserção internacional de cada nação por intermédio da disputa entre os agentes envolvidos. Assim, o objeto da APE não pode desconsiderar as problemáticas domésticas, pois elas influenciam sobremaneira as condições em que a política exterior será desenvolvida. Por exemplo, no Brasil, após uma evolução da postura externa começa a ser ator relevante quanto objeto de estudo, tendo uma diversificação e pluralização das

agendas voltadas para o exterior. Nesse sentido, é impossível apartar o conceito de política externa e de política pública, sendo que o primeiro é um ramo da segunda. Mas isso nem tira o caráter publicitário da política de negociações exteriores, nem reforça a concepção tradicional de que a PE, seria tão somente ditada por regras estrangeiras, tese já desconstruída por diversos autores (GONÇALVES & PINHEIRO, 2020).

Pode-se afirmar que a contribuição teórica da APE nos direciona a ter um melhor entendimento sobre a paradiplomacia em seu limbo conceitual. Sendo o conceito de paradiplomacia utilizado pelo fato de ser capaz de dar algum tipo de orientação na compreensão dos fenômenos que vêm ocorrendo em diversas partes do mundo. Estes requerem uma nova estrutura conceitual para uma análise mais adequada, principalmente no que tange a emergência de atores subnacionais e de estruturas descentralizadas.

Desse ponto de vista, diferentes abordagens para o estudo da paradiplomacia, sob a perspectiva dos novos atores do sistema internacional, vêm operando um papel transcendental na política externa, pois são esses novos paradigmas que confrontam os problemas econômicos, políticos e sociais cotidianos do mundo contemporâneo. Assim, destacando que na América do Sul, o Brasil e a Argentina despontam como evidência de uma dupla perspectiva que de um lado.

Nesses países é frutífero o incremento acadêmico sobre o tema e, de outro, é cada vez mais cotidiano o estabelecimento de laços de união entre suas unidades federativas na busca por maior desenvolvimento, podendo ser enquadrado na ótica de 'cooperação descentralizada pública' (JUNQUEIRA & PASQUARIELLO, 2017). Partindo destes pressupostos, apontamos a diplomacia policial, baseando-se na sociologia da burocracia de Weber, a autonomia organizacional das agências nacionais de polícia e seu impacto na capacidade das organizações de controle social de cooperar em um contexto global.

Entre estas expectativas teóricas, destaca-se a aproximação entre as entidades policiais, a partir do intercâmbio de boas práticas, como um caminho possível de aprimoramento do estado democrático de direito, como, por exemplo, da Europol (Polícia da União Europeia) (DELFEM, 2002; BERTHELET, 2019). Por isso, esse modelo defende que a mera busca dos imperativos legais

e do uso da força - focado na atualidade no combate ao terrorismo internacional e em outros crimes internacionais – pode limitar as capacidades de interação política que a diplomacia policial (na definição de Delfem: atividade de integração de agências internacionais policiais, tanto para suporte a processos penais quanto para auxílio em policiamento preventivo) possui, mormente no auxílio da melhora das relações sociais entre indivíduos e instituições de diferentes países. Mostrando que a paradiplomacia é um elemento fundamental para a participação entre atores e entes subnacionais, pois fortalece os processos de integração regional, sendo a PRF um exemplo disso.

Em seguida, no Capítulo 2, a Integração sul-americana brasileira é analisada, a partir do seu surgimento como uma extensão das pretensões portuguesas no subcontinente. Sendo uma continuidade dos desígnios metropolitanos, principalmente por ter sido mantido um herdeiro dos Habsburgo (dinastia europeia). Isso provoca uma relação natural de distanciamento entre as repúblicas recém-independentes da América Hispânica e o Império brasileiro, posicionando o Rio de Janeiro de costas para seu entorno regional, no alvorecer do século XIX (FAUSTO, 2013).

A ideia, propagada pelos europeus, de que as repúblicas independentes americanas eram um local de desordem e instabilidade, principalmente quando contrastadas com a centralidade e organização de uma corte gerida por um herdeiro da nobreza europeia, ecoava como motivo de orgulho no Brasil que engendra um distanciamento, quase que natural, do sul-americano. Esse quadro ajudou o afastamento do Brasil do império em meio a repúblicas na América do Sul, além da desconfiança do país como um emissário do colonialismo europeu nas Américas.

Contudo, a permanência de muitos dos quadros corporativos imperiais na gestão republicana brasileira, bem como a crescente influência do ascendente imperialismo norte-americano (após a Guerra Hispano-Americana, 1898), fazia com que as diretrizes de política externa continuassem mais voltadas para as relações com os países desenvolvidos (Europa e EUA). A aproximação foi bem aproveitada no sentido de resolver a maioria das controvérsias de fronteira na região, de forma pacífica, com a participação preponderante do Barão do Rio Branco (CERVO & BUENO, 2002).

Assim, ocorreram tentativas relativamente bem-sucedidas de integração regional, com uma variação temática e um aprofundamento institucional que nunca tinha ocorrido na história da cooperação sul-americana. Porém, isso não quer dizer que esses mecanismos políticos não tenham sofrido revezes e soluções de descontinuidades, mormente nos últimos anos, quando a estagnação das conversações imperou e os anseios ultranacionalistas e populistas estagnaram a evolução da cooperação regional. Verifica-se no processo de integração da América do Sul uma extrema dificuldade histórica do aprofundamento das relações. Entretanto, após verificado o histórico de dificuldades e recente aprimoramento na integração regional, é válido destacar, sob o prisma da busca de integrações descentralizadas e da cooperação entre agências de segurança, os mecanismos convencionais e não-convencionais de integração em voga, notadamente na América do Sul.

Contudo, tradicionalmente, o Brasil aloca, em suas embaixadas pelo mundo, as atividades voltadas para os desígnios geopolíticos clássicos, a partir de uma análise dessa política pelas lentes realistas, sob inspiração da teoria realista das Relações Internacionais. Em uma espécie de agenda fechada, na qual, as principais embaixadas listadas possuem adidos das funções elencadas no decreto com a respectiva área de circunscrição.

Por vezes, esse modelo de agenda alcança um grande número de países – em uma quase inviável tarefa já que as adidâncias, em geral, contam com baixo número de agentes. Além disso, a generalização da abordagem pode deixar aspectos cruciais fora das negociações - como os culturais, os de infraestrutura, as capacidades tecnológicas e estratégicas - já que o agente diplomático, ou adido, se preocupa com fatores genéricos das pautas transversais. Ou acaba focando nos seus esforços nos temas que lhe são afeitos, não concluindo escopos de cooperação ou negociações justamente pela falta de profundidade em abordagens específicas, que determinados temas exigem (MILANI & PINHEIRO, 2013).

Dessa forma, é notório a necessidade de uma maior especialização dos órgãos componentes das missões permanentes brasileiras no exterior, principalmente, na América do Sul. Para um entendimento mais objetivo dessa estratégia, faz-se mister exemplificar que iniciativas mais abrangentes estão em voga, ao menos desde os anos 1990 no continente, notadamente no Mercosul e

na UNASUL, ademais os acadêmicos perfazem novos conceitos que sistematizam as estratégias de atuação externas não-convencionais, como a paradiplomacia, horizontalização, descentralização de entes não-federais e agências não-diplomáticas e diplomacia policial.

Visto as dificuldades integração sul-americana até os anos 1990, que foram atenuadas por uma aproximação mais assertiva na década de 2000, incluindo a adoção de meios não-convencionais de cooperação internacional; ademais, verificado o quadro comparativo de integração nos diferentes continentes, mostrou-se que há muitos potenciais no subcontinente a serem explorados no sentido de aprofundamento das relações regionais.

Assim a Agência Brasileira de Cooperação pode tornar suas demandas e agendas cada vez mais abrangentes ao equalizá-las por meio de uma participação ampla da sociedade civil e das institucionalidades postas no Estado brasileiro. Por isso, a cooperação para o desenvolvimento é um instrumento de *soft power* crescentemente utilizado pelos estados nacionais em suas estratégias de inserção internacional, sendo cada vez mais presente em países em desenvolvimento. Contudo, apesar dessa eficiência, alguns autores afirmam que esse “*overlapping regionalism* (regionalismo sobreposto), reflete muito mais a descontinuidade política da integração sul-americana do que um aprofundamento de temas institucionais.

Ou seja, não se busca conter ou combater os constrangimentos necessariamente surgidos com o avanço da integração, diante do óbice, cria-se outro mecanismo superficial para sanear problemas pontuais, o que gera inúmeras descontinuidades entre os institutos criados. Comprovando, nessas posições diferentes dos autores mencionados, não é uma contraposição de ideias, mas sim uma complementaridade.

Por último, no capítulo 3, foi tratado, de forma breve, sobre o surgimento da PRF com a preocupação dos líderes do Brasil com as rodovias em substituição às ferrovias, em que o pano de fundo era a substituição geopolítica da Inglaterra pelos EUA, no início do século XX, como grande potência global. Em programas como o Plano Nacional Rodoviária (Governo Vargas, 1934) e o Plano de Metas (1955, Governo JK), as rodovias foram priorizadas como eixo de desenvolvimento do país, iniciando a afirmação da PRF como órgão fiscalizador dessa artéria de articulação do território nacional.

Inicialmente a PRF foi denominada como polícia das estradas, porém, quando se iniciou o mandato do presidente Washington Luís em 1928, a entidade sofreu algumas modificações e isso envolve o nome alterado em 1945 (IPEA, 2010). O Brasil faz essa opção rodoviária justamente por motivos geopolíticos, também pela ascensão dos Estados Unidos, nesta ocasião havia grande mudança e evolução, cujo um dos símbolos foi o protagonismo da indústria automobilística, dando maior relevância aos veículos automotores em detrimento do transporte ferroviário.

A pesquisa também traz a evolução jurídico-institucional da PRF. Vale mencionar o Art. 144 da CF-88, que menciona as atribuições direcionadas à PRF, além do reconhecimento institucional e de sua ligação ao Sistema Nacional de Segurança Pública (DPRF, 2018). Sob essa nova ótica, a Polícia Rodoviária Federal passou a ter, responsabilidades cada vez mais complexas e com suporte jurídica robusta, tais quais: atribuições voltadas a prestação de segurança para usuários das rodovias federais e socorro às vítimas em caso de acidentes de trânsito, bem como zelar pela proteção do patrimônio da União (BRASIL, 1988; DPRF, 2018).

A pesquisa também expôs os ativos, institucionais da PRF que podem projetar a política externa brasileira, dentro do conceito de horizontalização que abrange os atores nessa política. Esses ativos podem ser enquadrados no sentido de diplomacia, que formula um caminho positivo para uma boa relação entre atores internacionais, o que aponta um caminho que deve ser seguido pelo Brasil. Alguns fatores provam que o Brasil não só deve como também precisa da diplomacia para ter uma boa estrutura de política externa (LAFER, 2018).

Partindo destes pressupostos, e apesar da multiplicidade de atribuições, relativa a fiscalização e ordenamento do trânsito rodoviário federal, as funções precípuas e mais substanciais da PRF podem aprimorar a inserção internacional brasileira; sendo que as atividades fiscalizatórias, executadas pelo órgão, além de colaborar para a promoção da segurança geral no Brasil (PRF, 2021). As operações de fiscalização são cruciais para a promoção de um sistema rodoviário seguro, e como destacamos anteriormente, é através das ferrovias que entra a maior quantidade de riqueza no país (PRF, 2021).

A fiscalização avançada da PRF e as técnicas de entrevista voltadas, principalmente, para o combate aos crimes transnacionais e os tráficos de



drogas e armas podem ser uma ótima fonte de cooperação técnica em segurança viária e enfrentamento à criminalidade na América do Sul. Essas ações poderiam ser compartilhadas com países vizinhos do Brasil, como a Bolívia, Paraguai, Colômbia, até outros países que estão do outro lado do atlântico, como a Nigéria, que possuem problema diretamente com o terrorismo.

No que tange aos planos de desenvolvimento de infraestrutura sul-americanos, destacou-se a implantação da IIRSA e outros desdobramentos assemelhados. Nesse sentido, a IIRSA é uma iniciativa bastante gananciosa, no sentido de objetivar o fomento de uma integração através de uma infraestrutura para ligar países da América do Sul. Ou seja, essa nova infraestrutura terrestre é basilar, por isso é tão importante ter uma agência especializada em trânsito rodoviário dentro das missões permanentes da América do Sul e o quanto esse histórico de mito fundador tá nessa agência. Principalmente porque no campo dos transportes, a prioridade da IIRSA é a construção de redes multimodais, que são: rodoviárias, ferroviárias, fluviais e marítimas, para que haja uma facilitação no trânsito fronteiriço, não só de veículos e cargas, mas também de pessoas (HONÓRIO, 2013).

Outro ponto essencial, destacado na pesquisa, são as estratégias e ações realizadas pela PRF para a segurança viária, listados no chamado Plano Estratégico 2023-2028, com parceria do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse plano mostra o cumprimento das políticas em planos, programas, projetos e ações. Ademais, ressalta a PRF como uma instituição positiva a ser utilizada na cooperação internacional.

Esse plano estratégico é composto por três eixos centrais das ações e estratégias para segurança viária. O primeiro refere-se ao mapeamento de acidentes nas rodovias de todo o Brasil e o mapa estratégico da PRF tem um conjunto de painéis analíticos que fazem o uso de dados previstos no Plano de Dados Abertos (PDA), que também são utilizados para fazer os mapas para o setor de estratégias para evitar e diminuir acidentes e ilegalidades nas rodovias. O segundo eixo refere-se ao Plano Diretor de Tecnologia e Informação e Comunicação (PDTIC), feito para o triênio 2024-2026. O terceiro eixo, que se refere ao Plano Diretor contendo Ações e Programas e Responsáveis, com o Portfólio de Projetos Estratégicos 2023, as ações do primeiro e do segundo eixo

com objetivos de manutenção e desenvolvimento de ambos, para que não haja nenhum prejuízo às ações da PRF na PRF nas suas missões.

Ao final, a pesquisa demonstra que a PRF tem grande potencial como ator “ativo” na Política Externa Brasileira. O presente esforço cognitivo sugere que a PRF pode desempenhar um papel importante de ator descentralizado na política em virtude de suas ações desempenhadas em políticas públicas relacionadas à segurança viária, à mobilidade, à segurança pública e ao enfrentamento à criminalidade. Conforme se verificou nas capacidades da PRF em ações de controle de distúrbios civis, motoplicamento, escolta de dignitários e de cargas superdimensionadas, ações de capacitação e de educação para o trânsito, bem como a demonstração da considerável redução de sinistros rodoviários, mormente ao longo do século XXI; adicione-se o grande número de apreensões de drogas, armas, mercadorias ilegais nacionais ou transnacionais, bem como o maciço enfrentamento ao transporte ilegal de madeiras e ao tráfico de animais silvestres, além dos trabalhos desenvolvidos contra o trabalho escravo e contra a exploração sexual de crianças e adolescentes. Em uma América do Sul, marcada por insucessos nos aspectos de segurança pública e segurança viária, cases de sucesso devem ser compartilhados e fomentadores de uma maior qualidade de vida às sociedades do continente. Ao mesmo tempo, é uma oportunidade para a PEB aprimorar seus meios de inserção, bem como sua multifacetada gama de atribuições, que é uma das principais características do corpo social sul-americano: heterogeneidade e busca do equilíbrio (maior possível) entre os vertentes populacionais tão desiguais.

### **Referências Bibliográficas:**

ALTEMANI, Henrique de Oliveira. **Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012

ALLISON, Graham T. **The essence of decision: Explaining of the Cuban Missile Crisis**. Boston: Brown and Company, 1971

ALVES-MAZZOTTI, A.J. **Usos e Abusos dos Estudos de Caso**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do séc XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008. 428 p.

ARRIGHI, Giovanni. **Costume e Inovação**: Ondas longas e estágios do desenvolvimento capitalista. Livro: A Ilusão do Desenvolvimento, 1997.

BTI- Associação Brasileira de Transportes Internacionais. **A Infraestrutura e a Integração na América do Sul**. ABTI, 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Conflito e Integração na América do Sul**: Brasil, Argentina e Estados Unidos – Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003). Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A Inserção Internacional dos Governos não Centrais Brasileiros e Argentinos em Perspectiva Comparada**. Orientador: Profs. Drs. Luiz Daniel Jatobá França e Roberto Goulart Menezes. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada. UnB, Brasília, 2015.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**. Editora Casa da Palavra/Leya, 2019.

BERTHELET, Pierre. **Europol à l'épreuve du secret**. Dépassement du modèle intergouvernemental, respect de l'État de droit et accroissement du contrôle démocratique, Magazin: Champ pénal, 2019.

BIELSHOWSKY, Ricardo. **Sesenta años de CEPAL**: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista CEPAL, nº 97, abril de 2009.

BORGES, Fábio, FERRO, Edith Venero. **O Protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul e na Aliança do Pacífico**, 2021.

BORGES, Fábio e FERRO, Edith Venero. **Unasur, Mercosur, Alianza del Pacífico y el Combate al Covid-19**: Oportunidades Perdidas y Posibilidades, 2020.

BRAGA, P. B. A.; ANDRADE, T. H. N. D. *'Política externa como política pública: alguns apontamentos sobre a política externa argentina das mudanças climáticas'*. In: PRADO, J. D.; FRANÇA, C. E. **Cenários e Perspectivas das Políticas Públicas Contemporâneas**: movimentos sociais, culturas e diferenças. p. 43-64, 2021

BRASIL. **Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973**. Discrimina os Órgãos cujos cargos, funções ou atividades, desempenhados nas condições da Lei de Retribuição no Exterior, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D72021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72021.htm) . Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro (CTB)**. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. E suas alterações.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **OPERAÇÃO CÍRIO**: PRF participa do Círio de Nazaré pela 31ª vez consecutiva no Pará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/estaduais/para/2022/outubro/prf-participa-do-cirio-de-nazare-pela-31o-vez-consecutiva-no-para> Acesso em: 13 abr 2024.

BRASIL. **A PRF realiza Operação Temática de Motociclismo em João Pessoa/PB para atuação nos festejos juninos**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/estaduais/paraiba/2023/junho/a-prf-realiza-operacao-tematica-de-motociclismo-em-joao-pessoa-pb-para-atuacao-nos-festejos-juninos> Acesso em: 13 abr 2024.

BURNS, Edward McNall. **História da Civilização Ocidental**, vol. 2, Editora Globo, 1973.

CASAS, Alejandro. **Pensamiento sobre Integración y Latinoamericanismo: Orígenes y Tendencias hasta 1930**. Bogotá: Ediciones Antropos, 2007.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de, GUEDES, Erivelton Pires. **Balanço da 1ª década de ação pela segurança no trânsito no Brasil e perspectivas para a 2ª década**. Brasília/DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

CARLSNAES, Walter. “*Foreign Policy*” in: Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas e Beth Simmons (eds.). **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002, pp. 331–349.

CECEÑA, Ana Esther. **La concepción de integralidad y las integraciones descolonizadoras**. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, Revista El nuevo repertorio americano, año 1, nº 0, Caracas, mayo de 2013.

CEPAL, **El Regionalismo abierto em América Latina y el Caribe**. Publicações da CEPAL, disponível em: <https://www.cepal.org/es/publications>, 19/08/2016.

CEPAL. **The Latin American Common Markets**. Prepared by the Secretariat of the Economic Commission for Latin America, 1959.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p.

CORTÉS, José Ignacio Martínez (org). **América Latina y el Caribe y China: Relaciones Políticas e Internacionales 2019**.

CORECON- Conselho Regional de Economia. **Modelo de Desenvolvimento para Brasil, 2024**. Disponível em: <http://www.coreconrs.org.br/artigos-publicados/1786-modelo-de-desenvolvimento-para-o-brasil.html> Acesso em: 22 mai 2024

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. 266 p.

DALLARI, Adilson Abreu. **Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal**. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997

DEIFEM, Mathieu. **Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation**. New York: Oxford University Press, 2002. 318 pp.

DORATIOTTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG, 2014.

DEPARTAMENTO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (DPRF). **Polícia Rodoviária Federal 90 anos de estrada: 1928-2018**. Brasília: DPRF, 2018. 176p.

ESTRE, Felipe. **Integração sem sentido: Desafios da política brasileira para integração econômica e comercial**. Conjuntura Global, v. 7, p. 211-222, 2018.

FARIAS, R. D. S.; CARMO, G. F. D. **Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)**. DADOS, Rio de Janeiro, 64, 2021. p. 1-40.

FARIAS, Rogério de Souza; RAMAZINI, Haroldo Jr. **Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy**. Revista Brasileira de Política Internacional, São Paulo, volume 58, nº 2, p. 5-22, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.

FRANÇA, C. E. **Cenários e Perspectivas das Políticas Públicas Contemporâneas:**

- FRIGGERI, Félix Pablo. **Hacia un ñandereko latinoamericano: identidad de resistencia e integración contrahegemónica**. Revista Relaciones Internacionales, nº 39, octubre 2018.
- FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**: Formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Companhia das letras, 2007. 494 p.
- FERREIRA, Marcos Alan. **Análise de Política Externa em Perspectiva**: atores, instituições e novos temas. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas, 2015 (Brasília, FUNAG, ed. rev. e atual.)
- GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa**: O que estudar e por quê? Curitiba: Editora Intersaberes, 2020.
- GREENER, B.K. **The diplomacy of international policing**: A case study of the New Zealand experience. Political Science, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/stoken/default+domain/rY6Q7bMX4UfwcHbjsEWm/full> . Acessado em: 22 jan 2024
- HAMILTON, Alexander, **Report on Manufactures (1791) – Made to Congress**. The Home Market Club, Boston, 1892.
- HILL, Christopher. **The National Interest in Question: Foreign Policy in multiculturalism societies**. Editora Oxford, Londres, 2015.
- HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HONÓRIO, K. S. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana no regionalismo sul-americano (2000-2012); um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2013.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Rodovias Brasileiras**: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro: Brasília, 2010.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Brasília: Ipea, 2010.
- IVO, Anete B.L. **O paradigma do desenvolvimento**: do mito fundador ao novo desenvolvimento. Salvador: CADERNO CRH, v. 25, n. 65, p. 187-210, 2012
- IIRSA- Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. **IIRSA 10 anos depois**: Suas conquistas e desafios. Buenos Aires: Bid-intal, 2011.
- INFRA S.A. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação**: PDTIC 2023-2025. Brasília: INFRA S.A., 2023.
- JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. Coleção Temas Essenciais em R.I. São Paulo: Saraiva, 2013.
- JACINI, Wantuir F. B. **Terrorismo**: atuação da Polícia Federal. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2022.

JACKSON, Robert, SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Tradução por Bárbara Duarte e Carlos Alberto Medeiros; Nogueira, João Pontes e Messari.

JUNQUEIRA, C.G.J.; PAQUARIELLO, K.L.M. **A internacionalização dos entes subnacionais federativos**: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. Buenos Aires, Argentina: Revista Densidades, nº 22, dezembro de 2017, pp 35-54.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os Processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul**. Orientador: Prof. Alcides Costa Vaz. Dissertação (Mestrado). Curso de Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada. UnB, Brasília, 2014.

KEATING, M. **Paradiplomacy and Regional Networking**. *Forum of Federations: an International Federalism*, 2000. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>. Acessado em: 19 jan 2024

KEOHANE, R. y Nye, J. **Power and interdependence**. Boston: Little and Brown, 1977.

KEYNES, John Maynard. **As Consequências Econômicas da Paz**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Coleção Clássicos IPRI, 2002.

KHANNA, P. **Conectografía**: mapear el futuro de la civilización mundial. Barcelona: Paidós, 2016.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília : FUNAG, 2018.

LESSA, Antônio Carlos. “*Federalismo e Relações Internacionais do Brasil*.” In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARIANO, Karina Lília Pasquariello e RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **A Pluralidade Institucional como ferramenta política na América do Sul: Sobreposições Organizacionais e Fragmentação Regional**. Revista Tempo do Mundo, nº 23, agosto de 2020.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Consenso de Washington**. USP, portal latinoamericano, 2019. Disponível em: <https://sites.usp.br/portallatinoamericano/espanol-consenso-de-washington> . Acesso em: 23 jan 2024.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria** - imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo : Moderna, 1997

MARINI, Ruy Mariano. **Dialética da Dependência**. Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, volume 9, nº 3, p. 325-356, dezembro de 2017.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: O Caso dos Municípios Brasileiros** . Orientador: Prof. Dra. Maria Helena de Castro Santos. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada. UnB, Brasília, 2011.

MAROCHI, João. **Ramadã inicia com celebrações em Foz do Iguaçu**. 2023. Disponível em: <https://ric.com.br/prja/cotidiano/ramada-inicia-com-celebracoes-em-foz-do-iguacu/> Acesso em: 23 jan 2024.

MEJÍA MARTÍNEZ, Leonardo. **La paradiplomacia. Aproximación teórica y avances de la conceptualización: Una aproximación a las nuevas teorías**. Oasis, 30/jun, 2019, pp. 145-162. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6088> . Acessado em 21 jan 2024

MERLE, Marcel. **La politique étrangère**. Paris: PUF, p. 7-33, 1984.

MIKLOS, Manoela Salem. **A Inserção Internacional de Unidades Subnacionais percebida pelo Estado Nacional: A Experiência Brasileira**. Orientador: Prof. Dr. Túlio Vigevani. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP. São Paulo, 2010.

MILANI, C. R. S. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégia na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Appris Editora, Curitiba-PR, 2018. Capítulo 4 (p. 263-305).

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v 35, jan/jun 2013. 11-41.

MILANI, CARLOS, PINHEIRO, Leticia, LIMA, Maria. **Brazil's Foreign Policy and the graduation dilemma'**. International Affairs. p. 585-6, 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Casa ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . Acessado em: 21 jan 2024

ODDONE, N., & SOUZA, G. M. de. (2017). **Paradiplomacia transfronteiriça no Mercosul: uma visão crítica**. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, v. 6(12), p.199–216, 2017.

OLIVEIRA, H. A. D. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2012.

OVANDO SANTANA, C. **Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno**. Trabajos y Ensayos, p. 1-19, 2013.

PARLAMENTO EUROPEU. **Defesa: Está a UE a criar um exército europeu?**. Parlamento Europeu, 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/security/20190612STO54310/defesa-esta-a-ue-a-criar-um-exercito-europeu> . Acesso em: 22 jan 2024

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Atlas da Década de Ações para Segurança Viária: Polícia Rodoviária Federal (PRF)**. Ministério da Justiça e Segurança Pública: Brasília, 2021.

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Atlas de Combate ao Crime**. Diretoria de operações. Coordenação-geral de combate ao crime. Ministério da Justiça e Segurança Pública: Brasília, 2022.

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (2024-2026)**. PRF, 2024.

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Conheça nosso Plano Tático 2023**. PRF, 2023.

PERROTTA, Daniela e PORCELLI, Emanuel. **El Regionalismo es lo que la Academia hace de él**. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 28, 2019.

PEREIRA, Diego Marques. **Inserção internacional**. Revista Conjuntura Austral. Vol. 4, nº. 17. Abril/Maio, 2013

- PIMENTA DE FARIA, C. A. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. In: PIMENTA DE FARIA, C. A. **Política Externa Brasileira: formulação, implementação e avaliação**. 1º. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021. p. 287-322.
- PUIG, Juan Carlos. **Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX**. Revista Cátedra Intal, Integración Latino-Americana, enero-febrero de 1986.
- PUTNAM, Robert. “**Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.**” *International Organization*, v. 42, n. 3, Verão de 1988: 427-460.
- RAPOPORT, David. ‘*The four waves of modern terror: international dimensions and consequences*’. In: BLUMENAU, HANHIMÄKI (Ed.). **An International History of Terrorism**. London: Routledge, 2013.
- RECKZIEGEL, A. L. S. **A Diplomacia Marginal: Vinculações Políticas entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai (1893-1904)**. Brasília-DF: FUNAG, 1997.
- RIGGIROZZI, Pía e TUSSIE, Diana (Editors). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism – The Case of Latin America**. Springer, 2012.
- ROACH, Stephen. **Xi’s Costly Obsession with Security**. Estados Unidos: Foreign Affairs, 2022.
- RUIZ, José Briceño. **Las Teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Acontecer Mundial, 2018.
- SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor das Batatas – Forma Literária e Processo Social nos inícios do Romance Brasileiro**. São Paulo: Editora 34, 2017.
- SALOMÓN, Mónica, PINHEIROS, Letícia. **Foreign Policy Analysis and Brazilian Foreign Policy: evolution, challenges and possibilities of an academic field**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1): 40-59 [2013].
- SEVERO, Luciano Wexell. **Novas dinâmicas da integração da infraestrutura sul-americana: Política externa adotada pelo Brasil a partir de janeiro de 2023 resgata o tema da integração da América do Sul**. *Le Monde Diplomatique*, 2023. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/integracao-infraestrutura-sul-americana/> Acesso em: 15 abr 2024
- SOMBRA SARAIVA, José Flavio. (org.), **História das Relações Internacionais Contemporâneas**, Ed. Saraiva, 2013.
- TAVARES, R. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York: Oxford University Press, 2016.
- TONHÁ, T. F. **A atuação dos agentes domésticos na internacionalização da política pública brasileira de combate à epidemia de hiv/aids: o caso Brasil-Moçambique (2003-2012)**. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade da Integração Latino-Americana, 2023.
- VISENTINI, Paulo e PEREIRA, Analucia. **História do Mundo Contemporâneo**. Editora Vozes, 2008.
- VILLANOVA, Carlos Luís Duarte. **Diplomacia Pública e Imagem do Brasil no Século XXI**. Brasília: FUNAG, 2012, 357p.



VASCONCELOS JÚNIOR, M. H. **A integração sob bases colaboracionistas e paradiplomáticas na América do Sul, contrapondo, sem desprezar, as ideias realistas.** v.1, ed.1: Revista (Re)Definições das Fronteiras, 2023.

ZERAOU, Zidane. **Para Entender la paradiplomacia.** Bogotá, Colombia: Desafios , Vol.28 (1), p.15-34, 2016.

## SITES:

AFRICAN UNION. **HOME, African Union website,** 2023. Disponível em: <https://au.int/en>. Acesso em: 18 jun 23.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013.** Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/746> . Acesso em: 23 jan 2024

EMBASSY CHINA. **China Attachés in Russia.** Disponível em: <http://ru.china-embassy.gov.cn/>. Acessado em 22 jan 2024

FORD. **Ford advances South America restructuring; will cease manufacturing in Brazil, serve customers with new lineup.** 2021. Disponível: <https://media.ford.com/content/fordmedia/fna/us/en/news/2021/01/11/ford-advances-south-america-restructuring.html> Acessado em: 15 abri 2024

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **MAPEAR: Pontos Vulneráveis.** Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/observatorio-de-dados-da-prf> Acesso 20 mai 2024

MERCOSUR. **O ostracismo institucional,** 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/transporte/>. Acesso em 23 jan 2024

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Diplomatic Corps List: Russia attaches in Brazil.** Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/subjects/protocol/diplomatic-corps-list#russia>. Acessado em 22 jan 2024

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MDIC). **Seção Comércio Vis,** 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 23 jan 2024.

PRF- POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Mapa Estratégico da PRF 2023-2028,** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico> Acesso em 19 mai 2024

UNODC. **Relatório do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime.** Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>. Acesso em: 13 abr 2024

UNESCO. **Qhapaq Ñan, Andean Road System**. 1992-2024. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/1459/> Acesso em: 12 abr 2024

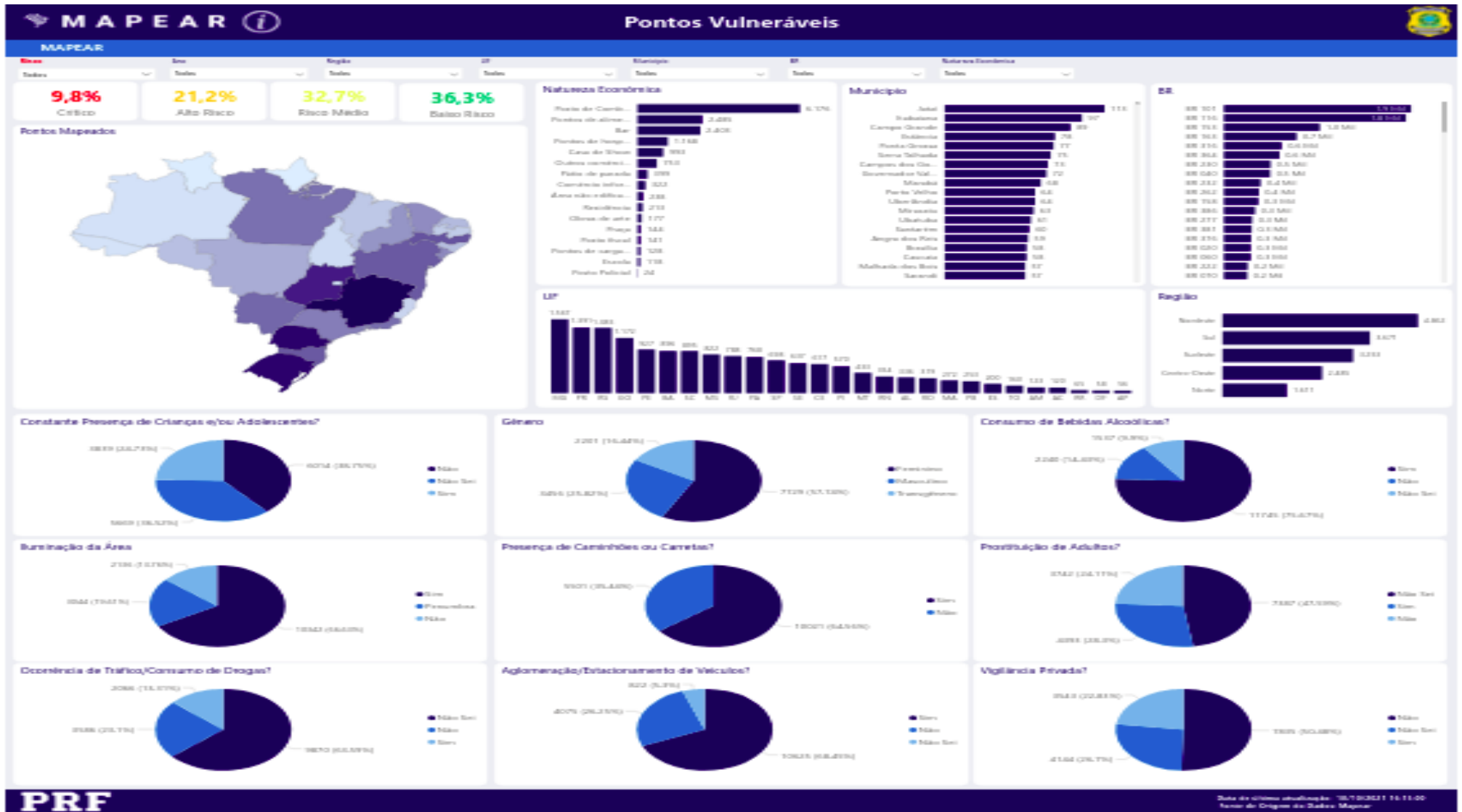
UNIÃO EUROPEIA. **HOME, European Union website**, 2023. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/index\\_pt](https://european-union.europa.eu/index_pt). Acesso em: 18 jun 23.

U.S. EMBASSY & CONSULATES IN RUSSIA. **Key officers, sections & offices**. Usembassy.gov, 2024. Disponível em: <https://ru.usembassy.gov/embassy-consulates/moscow/sections-offices/>. Acessado em 22 jan 2024

UNICEF BRASIL. **Cooperação Sul-Sul**: Parcerias globais para assegurar os direitos de cada criança e cada adolescente em todo o mundo. Unicef. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/cooperacao-sul-sul>. Acesso em: 23 jan 2024

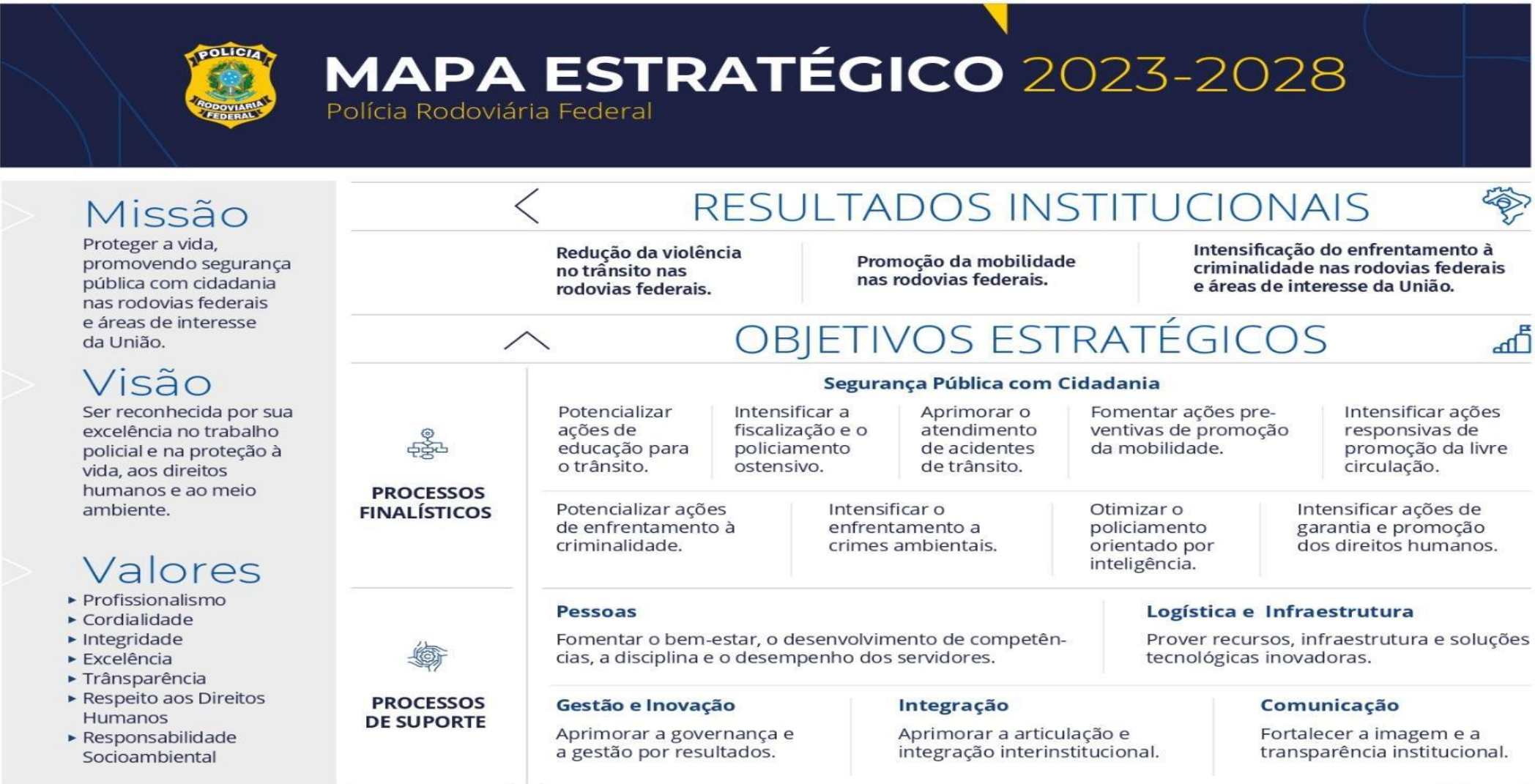
VOLKSWAGEN. **História**. Disponível: <https://www.vwnews.com.br/company/7> Acesso: 15 abr 2024

Figura 6 -ANEXO 1 - ANALYTICS-MAPEAR



Fonte: PRF, 2023, sem página

Figura 7 - ANEXO 2- Mapa estratégico da PRF (2023-2028)



Fonte: PRF, 2023, sem página

Figura 8 - ANEXO 3 - Tabela 2- Estratégias digitais da PDTIC

<b>Objetivo Estratégico Relacionado</b>	<b>Objetivos Setoriais</b>		<b>Abrangência</b>
OE-01, OE-02, OE-04, OE-08, OE-11	OS-01	Garantir a disponibilidade do principal recurso tecnológico operacional do policial - Sistemas Móveis	Referência para atividades internas
OE-06, OE-08, OE-09, OE-11, OE-14, OE-13	OS-02	Desenvolver e disponibilizar aplicação de mapeamento de áreas de vulnerabilidades sociais - MAPEAR	Referência para atividades internas
OE-01, OE-02, OE-11, OE-14	OS-03	Atualizar o programa de gestão e processamento de multas a fim de melhorar a eficiência institucional - AutoPRF (Ecomultas)	Referência para atividades internas
OE-10, OE-12, OE-14	OS-04	Reestruturar o efetivo da DTIC a fim de melhorar eficiência de suas entregas	Referência para atividades internas
OE-01, OE-02, OE-03, OE-04, OE-05, OE-06, OE-07, OE-09, OE-11, OE-13, OE-14	OS-05	Propor o aprimoramento da comunicação operacional por meio de serviços e tecnologias viáveis	Referência para atividades internas
OE-10, OE-11, OE-12	OS-06	Aprimorar a Governança na DTIC a fim de fortalecer as estruturas, processos e políticas de gestão e uso de TIC na PRF	Referência para atividades internas
OE-11, OE-13, OE-14	OS-07	Sustentar os sistemas e serviços constantes no catálogo de serviços	Referência para atividades internas

Fonte: PRF, 2024, p. 18 (Tabela Replicada no Anexo 3, para melhor visualização)

Figura 9 - Anexo 4 -Tabela 3- Referencial dos Planos Táticos da PRF (2023)

 <b>PLANOS DIRETORES</b> REFERENCIAL PARA PLANOS TÁTICOS - 2023 <b>Polícia Rodoviária Federal</b> 					
PLANO DIRETOR	OBJETIVOS SETORIAIS	INDICADORES SETORIAIS	METAS SETORIAIS	POLARIDADE	ABRANGÊNCIA
PD-GESTÃO ESTRATÉGICA	Estruturar os Escritórios Regionais de Gestão Estratégica	Escritórios Regionais de Gestão Estratégica implementados	33 escritórios 01 por Diretoria (exceto DIREX) 01 por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar os Escritórios Regionais de Direitos Humanos	Número de Escritórios Regionais de Direitos Humanos instaurados e em funcionamento	27 escritórios 01 escritório por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar as Comissões Regionais das Mulheres na PRF	Número de Comissões Instauradas	28 comissões 01 comissão nacional 01 comissão por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-DIREITOS HUMANOS	Estruturar as Comissões Regionais de Controle do Uso da Força	Número de Comissões Instauradas	28 comissões 01 comissão nacional 01 comissão por Unidade Federativa	polaridade neutra (execução)	Referência para Planos Táticos
PD-COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	Recuperar a imagem e reputação institucional através do relacionamento com a imprensa	Número de encontros realizados com representantes chave dos veículos de imprensa ao longo do ano	02 encontros por núcleo de comunicação social	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	Captar recursos através de Emendas Parlamentares à Lei Orçamentária Anual	Valores obtidos, em reais.	R\$ 3.000.000,00 por Unidade Federativa	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	Fomentar a integração e cooperação interinstitucional nacional	Quantidade de instrumentos de cooperação firmados	01 instrumento por Unidade Federativa	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-GESTÃO DE PESSOAS	Implementar a Política de Saúde Integral dos Servidores	Implementar as iniciativas da Política	100% das iniciativas implementadas	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos
PD-GESTÃO DE PESSOAS	Fomentar o desenvolvimento de competências dos servidores nas unidades desconcentradas da PRF	Percentual de unidades desconcentradas que realizaram o CAP	100% das unidades	polaridade positiva	Referência para Planos Táticos

Fonte: PRF, 2023, p. 2 (18 (Tabela Replicada no Anexo 4, para melhor visualização))