



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A SOCIEDADE CIVIL TRANSFRONTEIRIÇA: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE TRANSNACIONAL DE COMBATE
À EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTIL NA TRÍPLICE
FRONTEIRA BRASIL, ARGENTINA E PARAGUAI**

DENIS SCARAMUSSA PEREIRA

Brasília
2010

DENIS SCARAMUSSA PEREIRA

**A SOCIEDADE CIVIL TRANSFRONTEIRIÇA: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE TRANSNACIONAL DE COMBATE
À EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTIL NA TRÍPLICE
FRONTEIRA BRASIL, ARGENTINA E PARAGUAI**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.^a Dra. Cristina Yumi Inoue

Brasília
2010

DENIS SCARAMUSSA PEREIRA

**A SOCIEDADE CIVIL TRANSFRONTEIRIÇA: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE TRANSNACIONAL DE COMBATE
À EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTIL NA TRÍPLICE
FRONTEIRA BRASIL, ARGENTINA E PARAGUAI**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Brasília, de outubro de 2010.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Cristina Yumi Inoue (orientadora)

Prof.^a Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho

Prof.^a Dra. Ana Maria Nogales

Prof. Dr. Eitii Sato (suplente)

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais, por me ensinarem a importância da família, dos estudos e do trabalho.

Aos meus irmãos, pela amizade e pela torcida.

Aos meus avós, pelo exemplo.

A toda minha família, pelo apoio.

À Meire, pela amizade e por ter me despertado o interesse pela pesquisa do tema de fronteiras.

Ao Vinícius, pela amizade e pela paciência em escutar sobre as dificuldades e os prazeres de se fazer uma dissertação.

Aos meus amigos Kelly e Hedney, pela amizade e pelos momentos de descontração enquanto estive envolvido na dissertação.

À professora Cristina, pelo incentivo dado a essa pesquisa, pela extrema compreensão e amabilidade e pela competência na minha orientação.

Às professoras Maria Izabel e Ana Maria e ao Professor Sato, pela disponibilidade em participar da banca.

Aos colegas de mestrado, pelo compartilhamento de momentos, idéias e angústias.

À Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais, em especial à Odalva pela simpatia e pelo profissionalismo.

Aos colegas do curso de formação de EPPGG da ENAP, pelos inúmeros momentos agradáveis.

Aos colegas do Banco Central, por compreenderem as dificuldades da fase inicial da dissertação e das aulas do Mestrado.

Aos colegas da CAMEX, pelo apoio e por compreenderem as dificuldades da fase final da dissertação.

A todos os meus verdadeiros amigos, por sempre torcerem pelo meu sucesso.

Aos meus avós Zeferino, Antônia, Chiquinho e Nair,
pelo exemplo de vida.

RESUMO

Partindo-se do reconhecimento das premissas pluralistas em Relações Internacionais e das condições de interdependência complexa na era da informação, bem como de uma discussão conceitual sobre sociedade civil, a presente dissertação procura explorar a viabilidade teórica e empírica do conceito de sociedade civil transfronteiriça, a ser aplicado à região da tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai, tendo por substrato empírico o estudo de caso exploratório relacionado a redes da sociedade civil no combate à exploração sexual comercial infantil. Nesse esforço, são analisadas algumas condições territoriais e identitárias específicas das regiões de fronteira, chamando-se atenção ao marco institucional cooperativo do MERCOSUL nas dinâmicas fronteiriças em questão. Da pesquisa, conclui-se pela utilidade de se trabalhar com o conceito de sociedade civil transfronteiriça, ressalvadas as restrições quanto a generalizações decorrentes de estudos exploratórios.

Palavras chave: sociedade civil, tríplice fronteira, exploração sexual comercial infantil.

ABSTRACT

Starting from the recognition of pluralist assumptions in international relations and from the conditions of complex interdependence in the information age, as well as considering a conceptual discussion of civil society, this paper explores the theoretical and empirical feasibility of the concept of “transborder” civil society to be applied to the region of the triple border between Brazil, Argentina and Paraguay, whose empirical substrate will be the exploratory case study related to networks of civil society in combating children commercial sexual exploitation. In this effort, we discuss some specific issues related to territoriality and identity in border areas, calling attention to the cooperative institutional framework of MERCOSUR in the border area in focus. From the research it appears to be useful to work with the concept of “transborder” civil society, observed the restrictions on generalizations derived from exploratory studies.

Keywords: civil society, triple border, children commercial sexual exploitation.

LISTA DE SIGLAS

- ALAC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- APAMAP – Fundación para la Atención a Personas con Discapacidad
- CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
- ESCI – Exploração sexual comercial infantil
- IPEC – Programa Internacional para Erradicação do Trabalho Infantil
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OIM – Organização Internacional para Migrações
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- ONG – Organização não-governamental
- PESTRAF – Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial
- SENAC – Serviço nacional de Aprendizagem Comercial
- SENAI – Serviço Nacional de aprendizagem Industrial
- UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
- UNIAMÉRICA - Faculdade União das Américas
- UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – TEORIAS, ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS E A SOCIEDADE CIVIL.....	19
1.1. Pluralismo e Interdependência Complexa.....	19
1.2. Interdependência Complexa na Era da Informação.....	22
1.3. Uma Discussão Relativa às Temáticas da sociedade Civil.....	25
1.3.1. Evolução Histórica do Conceito de Sociedade Civil.....	25
1.3.2. Um Debate Conceitual Atual: A sociedade Civil e a Sociedade Civil Global.....	29
1.4. Esclarecendo Outros Conceitos Importantes: Terceiro Setor, ONGs e Movimentos Sociais.....	31
1.5. Redes de Advocacia Transnacional.....	33
1.5.1. Política de Informação.....	37
1.5.2. Política Simbólica.....	38
1.5.3. Política de Alavancagem.....	38
1.5.4. Política de Responsabilização.....	40
1.6. Relações Transnacionais e Transgovernamentais.....	40
1.7. Síntese do Marco Teórico.....	43
CAPÍTULO 2 - FRONTEIRAS, ASPECTOS IDENTITÁRIOS E MARCO INSTITUCIONAL COOPERATIVO: DA TEORIA AO RECORTE EMPÍRICO DA TRÍPLICE FRONTEIRA.....	44
2.1. Zonas de Fronteiras e Regiões.....	44
2.2. Características de Zonas de Fronteira: Uma Tentativa Tipológica.....	48
2.3. Aspectos Identitários.....	50
2.4. Zonas de Fronteiras no Brasil.....	53
2.5. A Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina.....	56
2.6. Marco Institucional Cooperativo.....	60

CAPÍTULO 3 – REDES DA SOCIEDADE CIVIL TRANSFRONTEIRIÇA NO COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA.....67

3.1. A Sociedade Civil Transfronteiriça.....	67
3.1.1. A Luta contra a Estigmatização Terrorista e o Preconceito Contra Mulçumanos.....	69
3.1.2. Temas, Agendas e Eventos.....	72
3.1.3. Meios de Comunicação.....	73
3.1.4. Meios Acadêmicos.....	75
3.1.5. A Oportunidade do Parlamento Trinacional Municipal.....	76
3.1.6. Considerações Gerais.....	77
3.2. Redes da Sociedade Civil Transfronteiriça no Combate à Exploração Sexual Infantil.....	78
3.2.1. O Problema.....	78
3.2.2. O Problema na Tríplice Fronteira.....	81
3.2.3. O Combate de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Tríplice Fronteira.....	83
3.2.3.1. O Trabalho da OIT: Captaneando Esforços junto à Sociedade Civil.....	84
3.2.3.2. A Institucionalização de redes de combate.....	88
3.2.3.3. O Papel dos Comitês Locais de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.....	89
3.2.3.4. Rede de Jornalistas em Luta Contra a ESCI.....	92

CAPÍTULO 4 - APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS, INFERÊNCIAS, HIPÓTESES E AGENDA DE PESQUISA.....95

4.1. Viabilidade Teórica de um Conceito de Sociedade Civil Transfronteiriça.....	95
4.2. Redes da Sociedade Civil no Combate a ESCI na Tríplice Fronteira como Redes de Advocacia Transnacional e a Formação de Redes Transgovernamentais.....	97
4.3. O Teste Empírico do Conceito.....	100
4.4. Hipóteses e Agenda de Pesquisa.....	101

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....103

BIBLIOGRAFIA.....105

**ANEXO I - LISTAS DAS ENTIDADES PARTICIPANTES DOS COMITÊS LOCAIS
DE COMABTE À ESCI.....116**

“Para mim, eu nasci aqui no Brasil, eu nasci aqui no Paraguai, mas para você, eu nasci no país Argentina, para mim não, não tem só um Paraguai, tudo isso aqui é o mundo Paraguai, tudo isso é Paraguai, por que nós índios Guarani, não temos bandeira, não temos color, e para mim, Deus deixou tudo livre, não tem outro país, tem Paraná, tem quantas partes o rio Grande, do outro lado já é outro país, mas para mim não, não tem outro país, é só um país. Quando uma criança nasce aqui no Brasil, nasce lá no Paraguai, quando nasce no Paraguai, ela nasce aqui mesmo também. Só um país, para você eu nasci na Argentina, mas para mim eu nasci aqui, é igual, porque a água, por exemplo, esse rio é grande. [apontando para o Rio Três Vargens] Mas só em cima está correndo essa água, por baixo é o mesmo, a terra, Yvy Rupá é tudo isso aqui, comum”. - Senhor Roque Timóteo, descendente dos Avá Guarani e morador da região da tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai.

INTRODUÇÃO

O Brasil possui um total de nove tríplexes fronteiras, se por tal termo entendemos a interseção das fronteiras de três diferentes países. A região que trataremos aqui é a mais notória destas intersecções: a junção entre as fronteiras de Paraguai, Argentina e Brasil, no estado brasileiro do Paraná. Um dos fatores que diferencia a Tríplice Fronteira¹ em questão das outras fronteiras tríplexes do Brasil é a presença de duas cidades de médio porte nesta confluência de limites territoriais, a brasileira Foz do Iguaçu e a paraguaia Ciudad del Este, e a conseqüente intensidade dos fluxos humanos e econômicos que tem lugar na região. As cidades, juntamente com Puerto Iguazú, se localizam no ponto de encontro dos rios Paraná e Iguaçu.

Fonte de ampla polêmica na mídia internacional, principalmente a partir do ano de 2001, em decorrência dos atentados terroristas aos Estados Unidos, a chamada Tríplice Fronteira ainda é objeto pouco explorado por pesquisadores das diversas áreas das Ciências Sociais e das Relações Internacionais. Nos últimos anos, contudo, a região de intersecção das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai têm angariado uma maior atenção da academia, sobretudo devido à alegação, oriunda do governo norte-americano, de que a região se constituiria como refúgio para agentes do terrorismo internacional ou mesmo como fonte de financiamento para as atividades destes atores em outras partes do mundo.

No âmbito deste novo interesse da academia pela temática, têm se multiplicado a produção que trata da região em seus mais variados aspectos. Em termos mais específicos, segundo Amaral (2009), as análises operadas dentro do campo da Segurança Internacional observam a região a partir de um conjunto de focos recorrentes. Interessa-lhes o crime organizado em suas variadas formas; lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, armas, pessoas, etc. e a possibilidade de atuação de grupos terroristas na área.

O trabalho a ser desenvolvido aqui vai, por sua vez, na contramão dessa tendência de se enfatizar apenas os aspectos negativos da Tríplice Fronteira, dessa maneira, inclusive, procurando-se esquivar de estereótipos. O foco empírico de análise será o papel da sociedade civil e sua atuação em torno de valores como justiça social, democracia (nos seus vários

¹ Nessa dissertação toda vez que grafada com iniciais maiúsculas, Tríplice Fronteira, refere-se à fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

sentidos, político, econômico, social), direito humanos, paz, sustentabilidade ecológica, equidade, etc. Dessa forma, o presente texto mostra-se uma reflexão no campo de estudo das Relações Internacionais, dentro da linha de pesquisa denominada Sociedade Civil e Política Mundial, em diálogo, como será visto posteriormente, com elementos conceituais da Geografia e Antropologia.

A sociedade civil, neste trabalho, será entendida, de acordo com a proposta conceitual de Wapner (2000), como o domínio da vida associativa situada acima do indivíduo e abaixo do Estado. Ela é composta de redes complexas baseadas em interesse, ideologia, familiaridade e afinidade cultural pelas quais as pessoas perseguem vários objetivos. Igrejas, sindicatos, movimentos, partidos políticos e clubes de toda sorte são exemplos de tais redes, que, em conjunto, constituem a sociedade civil.

Apesar de o conceito ter emergido historicamente para a análise de sociedades domésticas, como nos estudos de Alexis de Tocqueville², o termo sociedade civil global já é recorrente na literatura de relações internacionais. Wapner, por exemplo, expande seu conceito ao propor a existência de uma sociedade civil global caracterizada por um conjunto de redes de interação humana que operam acima do indivíduo, abaixo do Estado e atravessando fronteiras, as quais possuem também uma dimensão política. Partindo dessa noção, a pesquisa buscará contribuir ao debate, investigando o que há de específico na atuação da sociedade civil a nível transfronteiriço.

As elaborações de Risse-Kapen³ a respeito da influência política de atores e coalizões transnacionais e sua mediação por instituições internacionais também instigam o desenvolvimento da pesquisa. O argumento do autor é o de que quanto mais reguladas as relações inter-estatais por instituições cooperativas, mais as atividades transnacionais são esperadas a se disseminar e menos os governos nacionais são capazes de constranger sua atuação. Dessa forma, a existência do quadro institucional cooperativo do Mercosul seria indicativo de possibilidade de grande interação e atuação de redes inter-societárias na região a ser estudada.

Assim sendo, o objetivo fundamental deste estudo é explorar a viabilidade teórica e empírica da construção de uma proposta conceitual para a categoria sociedade civil

² TOCQUIVILLE, Alexis de; **Da Democracia na América**. São Paulo: Edição Itália, 1987.

³ RISSE-KAPEN, Thomas (ed); **Bringing Transnational Relations Back in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**; Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

transfronteiriça. Trata-se, pois, de um estudo de caráter mais indutivo, que visa, pois, refletir teoricamente, consolidar conceitos, elaborar hipóteses e debater agendas de pesquisa.

Nesse sentido, pretende-se realizar uma discussão teórica sobre sociedade civil no campo de estudo das Relações Internacionais, dando-se ênfase a aspectos territoriais e identitários de sua atuação em áreas de fronteira. Ademais, procurar-se-á descrever e analisar o contexto de atuação da sociedade civil na região foco do estudo. Por fim, a fim de dar substância empírica ao objetivo da pesquisa será realizado um estudo exploratório no que tange a redes da sociedade civil no combate a exploração sexual comercial infantil – ESCI. O recorte temporal, pela importância simbólica, nos moldes do já discutido, é o período posterior ao ano de 2001.

Note-se que foi escolhido para análise empírica o caso do combate a exploração sexual de crianças e adolescentes, em primeiro lugar, pela própria dramaticidade do tema, e, em segundo, porque tanto o fenômeno quanto o combate ao fenômeno está intimamente ligado à questão da existência da fronteira. Sabe-se que uma grande quantidade de crianças e adolescentes circulam entre Brasil, Argentina e Paraguai. Parte desta circulação é marcada pela exploração comercial de sexo, motivada pela permissividade dessas regiões no que tange ao escape das autoridades policiais e jurisdicionais. Por outro lado, a mesma porosidade fronteiriça aliada a um marco institucional cooperativo também é o que permite que atores da sociedade civil se articulem para atuar de forma transnacional no combate a um problema comum.

Na presente pesquisa decidiu-se por utilizar, em sua parte empírica, a metodologia de estudo de caso a partir da fundamentação de Robert Yin (1994). O estudo de caso, segundo esse referencial, trata-se de uma investigação focada deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. Assim, este permite conhecer os múltiplos desdobramentos de uma situação ou de processos, de modo a se poder compreendê-los. Cabe destacar que o objetivo científico da pesquisa é inferência exploratória, ou seja, terminado os trabalhos poder realizar assertivas além do diretamente observável (KING, KEOHAN e VERBA, 1994). Para obtenção de dados a respeito de se concretizar os objetivos da pesquisa foi feito amplo levantamento bibliográfico e levantamento exploratório junto a jornais e outras mídias da região⁴.

⁴ Ambos listados na seção Bibliografia.

Quanto à justificativa da pesquisa, deseja-se realizar uma contribuição acadêmica sobre a temática a ser abordada, a qual é pouco explorada no campo de estudo das Relações Internacionais e mesmo nas Ciências Sociais em geral. Para se ter uma idéia, foi realizada pesquisa em busca das dissertações e/ou teses existentes sobre o assunto no sítio eletrônico da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Dentre os descritores “exploração sexual crianças adolescentes tríplice fronteira”, “exploração sexual tríplice fronteira” e “sociedade civil tríplice fronteira” só foi encontrado um trabalho correlato, do ramo da Psicologia⁵.

Ademais, a tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina, uma região fronteiriça complexa e densamente povoada, representa uma espécie de marco simbólico geográfico, cultural, social e econômico do processo de integração do Mercosul. Buscar entender as dinâmicas da região, de certa forma, amplia nossos conhecimentos sobre interações entre sociedades do bloco que é prioridade de política externa de nossa chancelaria, pelo menos do ponto de vista retórico.

Sabe-se que regiões transfronteiriças marcam a existência de um espaço econômico que, apesar de poder ser inibido por quadros institucionais desfavoráveis ao seu desenvolvimento, possui lógica intrínseca que não reconhece delimitações político-administrativas (ROLIM, 2004). Como os três países são membros do Mercosul, uma Zona de Livre Comércio e União Aduaneira Imperfeita, as dinâmicas de mercado são favorecidas naquele território, dando origem a relações econômicas vibrantes. Ademais, a região possui peso político-estratégico importante na agenda dos países, devido ao seu potencial hidrelétrico, exemplificado pela usina de Itaipu, hídrico (Aquífero Guarani), ambiental (reservas florestais às margens do Rio Iguazu). Assim sendo, além da dimensão econômica e política, a análise da interação societal na região se mostra importante, tendo em vista o grande fluxo humano transfronteiriço, bem como o fato de estudos sobre sociedade civil terem sido tradicionalmente preteridos nas abordagens clássicas de relações internacionais.

Tendo em vista esse esforço, o trabalho trata, no primeiro capítulo, das premissas pluralistas e condições sistêmicas de interdependência complexa no atual contexto de revolução da informação. Ainda no mesmo capítulo, realizamos uma discussão conceitual

⁵ Trata-se do estudo: MORAES, Keila de. **Uma Experiência Etnográfica de Fronteira: exploração sexual comercial de crianças e jovens na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Dissertação de Mestrado, 2009.

relativa às temáticas da sociedade civil, em que são passados em revista alguns conceitos relevantes à matéria, como os de terceiro setor, organização-não governamental, sociedade civil global, redes de advocacia transnacionais e relações transnacionais. No Capítulo 2, são destacadas algumas especificidades das zonas de fronteira, bem como questões identitárias de suas populações. Ainda nele, chamamos atenção para alguns arranjos internacionais de cooperação envolvendo Argentina, Brasil e Paraguai. No terceiro capítulo, são analisadas características da sociedade civil de maneira geral na região, passando-se, em seguida, ao foco do estudo de caso exploratório: as redes da sociedade civil transfronteiriça no combate a exploração sexual comercial infantil na Tríplice Fronteira. No Capítulo 4, por sua vez, procura-se realizar uma síntese entre teoria e empiria, com ênfase na viabilidade do conceito de sociedade civil transfronteiriça. Ademais, nele há um esforço de se realizar inferências a partir da pesquisa realizada, levantando-se hipóteses e debatendo-se uma possível agenda de pesquisa. Por fim, chega-se às considerações finais.

CAPÍTULO 1 - TEORIAS, ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS E A SOCIEDADE CIVIL

Como nos lembra Inoue (2000), o campo de estudo das relações internacionais vem se ampliando nas últimas décadas, passando a abranger desde o sistema internacional clássico (formado por Estados-nacionais) ao mundo como um todo, que é composto por atores estatais, organizações intergovernamentais e por variados atores não-estatais, transnacionais e locais, incluindo os próprios indivíduos. Amplia-se, também, seu escopo característico, que além dos problemas de guerra e paz, inclui, agora, questões derivadas das relações econômicas e culturais, do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, da desigualdade, da pobreza, da fome e da explosão demográfica, do desequilíbrio ecológico, da violação dos direitos humanos, das desigualdades entre homem e mulher etc.

Tendo em vista essa nova e complexa realidade, discutiremos neste capítulo algumas questões teórico-conceituais que se mostram úteis para o desenvolvimento da pesquisa.

Em primeiro lugar, partir-se-á do reconhecimento dos preceitos da chamada tradição pluralista em relações internacionais, enfatizando-se as condições de interdependência complexa presentes no relacionamento entre as diversas sociedades do globo. Posteriormente, o capítulo trata das condições sistêmicas de interdependência complexa no atual contexto de revolução da informação. Em seguida, realizamos uma discussão conceitual relativa às temáticas da sociedade civil, em que são passados em revista a evolução histórica do termo, bem como alguns conceitos relevantes à matéria, como os de terceiro setor, organização-não governamental, sociedade civil global, redes de advocacia transnacionais, relações transnacionais e transgovernamentais. Finalmente, no último tópico do capítulo há um esforço de síntese do marco teórico.

1.1. Pluralismo e Interdependência Complexa

Como já suscitado, o mundo de hoje difere grandemente de uma realidade objetiva em que Estados-nacionais, unitários e soberanos, são os únicos atores relevantes no cenário mundial. Analisar o cenário internacional com base apenas nas soberanias externas absolutas

de entes estatais, o que talvez fizesse sentido no período imediatamente posterior à Paz de Westfália (1648), parece não ser a lente mais adequada a um contexto marcado pela multiplicidade de atores que exercem influência efetiva em temas que transpassam sociedades e Estados.

Dessa forma, nosso quadro de referências teóricas afasta-se das abordagens tradicionais que se focam quase que exclusivamente na política de poder, a saber, o realismo de Morgenthau⁶ e o neorealismo de Waltz⁷, aceitando-se as premissas atinentes ao chamado pluralismo, também denominado por vários autores como liberalismo, em relações internacionais.

Ter-se-á em conta, nesse estudo, três preceitos apontados por Viotti e Kaupi (1998) como constituintes do pilar conceitual do pluralismo.

Em primeiro lugar, os atores não-estatais são considerados como entes fundamentais da Política Internacional. Dessa forma, organizações internacionais, a sociedade civil global⁸, corporações transnacionais, entre outros, são considerados agentes ativos das relações internacionais, retirando-se do Estado a exclusividade de atuação no sistema internacional.

A segunda característica pluralista considerada é a de que o Estado não é um ator unitário, ou seja, as decisões no interior do ente estatal são tomadas a partir de um jogo formado por uma série de atores, como burocracias do executivo, grupos de interesse, sociedade civil, legislativo, com posições e interesses divergentes. Esses atores, inclusive, estão em contato recorrente com suas contrapartes de outros países e mesmo com os mais diversos organismos internacionais e grupos transnacionais. Dessa forma, não há como desconsiderar a multiplicidade de atores como determinante para a ação dos tomadores de decisões estatais, seja a nível nacional ou subnacional.

O terceiro preceito é o de que a agenda de política internacional é ampla e extensiva, não se restringindo às questões de segurança. Nesse sentido, verifica-se a preocupação e o interesse dos pluralistas com questões diversas: econômicas, sociais, ambientais, comerciais, energéticas, etc.

⁶ Ver: HANS, Morgenthau. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003.

⁷ Ver: WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

⁸ Esse termo, de particular interesse ao nosso estudo, será posteriormente definido.

Tendo em vista os preceitos especificados, mostra-se útil também passar em revista alguns *insights* conceituais dos autores Keohane e Nye (1989), usualmente tidos por pluralistas, atinentes ao arcabouço teórico da interdependência complexa.

A interdependência complexa seria uma situação de dependência mútua entre os atores internacionais, que geraria efeitos recíprocos – ainda que assimétricos – entre os Estados ou outros atores. Nesse sentido, as assimetrias nos padrões de dependência podem ser entendidas como recursos de poder no relacionamento entre atores. O contexto de interdependência seria decorrente das crescentes transações internacionais, ocorridas nos diversos âmbitos.

Keohane e Nye (*idem*) apontam três características principais da interdependência complexa. Em primeiro lugar, salientam que múltiplos canais conectam as sociedades, que extrapolam os contatos formais entre chancelarias. Sociedades se conectam pelas mais diversas maneiras, seja por laços informais entre elites governamentais, por laços informais entre elites não-governamentais, por organizações transnacionais, entre outros. Nesse sentido, organizações ou grupos podem interagir diretamente com atores em outras sociedades ou com outros governos para aproveitar-se dos benefícios de uma rede de interação.

Nas palavras dos próprios autores:

...These channels can be summarized as interstate, transgovernmental, and transnational relations. Interstate relations are normal channels assumed by realists. Transgovernmental applies when we relax the realist assumption that states act coherently as units; transnational applies when we relax the assumption that states are the only units (KEOHANE e NYE, 1989, p. 25).

A segunda característica apontada é a de que a agenda de relações internacionais consiste de múltiplas matérias que não estão organizadas de forma clara ou possuem um hierarquia *a priori*. Essa ausência de hierarquia entre assuntos significa, entre outras coisas, que questões militares e de segurança não dominam a agenda necessariamente. Muitas questões internacionais surgem do que tem sido usualmente considerado política doméstica, e a distinção entre questões domésticas e externas torna-se turva. Em suma, as agendas de relações exteriores – conjunto de questões relevantes para a política externa na qual os

governos estão interessados – tem se tornado mais ampla e mais diversa, não sendo todas as questões subordinadas à segurança militar.

A terceira característica da interdependência complexa evidenciada é o papel menor da força militar. Keohane e Nye (idem) propõem que a força militar não é usada entre governos em questões nas quais as condições de interdependência complexa prevalecem. Quando relações intensas de influência mútua existem entre países e sociedades, a margem de segurança entre eles é expandida e o emprego da força torna-se irrelevante. Ademais, o uso da força mostra-se freqüentemente um meio não apropriado de alcançar objetivos os mais diversos, como sustentabilidade ambiental, por exemplo, que tem se tornado cada vez mais importante.

Diante do exposto, não faria sentido considerar a tradicional distinção realista entre “high politics” – questões de segurança – e “low politics” – outras temáticas. Não havendo uma hierarquização pré-definida entre *issue areas*, na verdade, os diversos atores, conectados por múltiplos canais, definem suas prioridades da agenda de acordo com suas capacidades e interesses.

1.2. Interdependência complexa na era da informação

Keohane e Nye (1998) ao tratarem da temática da revolução da informação, acelerada nos anos 1990, e sua relação com o poder e a interdependência, afirmam que a interdependência entre as sociedades não é nova. O que é novo é a brutal diminuição dos custos de comunicação entre distâncias, como um resultado da revolução informacional. Os atuais custos de transmissão tem se tornado negligenciáveis, enquanto o volume de informação que pode ser transmitido tenderia ao infinito.

Essa revolução transformou dramaticamente uma das características do que os autores (idem) haviam descrito como “interdependência complexa” (um mundo no qual segurança e força importam menos e países são conectados por múltiplas relações sociais e políticas). Facilitou-se os fluxos transnacionais (de informação principalmente) com a redução dos custos transacionais. Agora qualquer um com um computador e um modem pode se comunicar com distantes partes do globo a custos módicos. Fluxos transnacionais anteriores eram pesadamente controlados por grandes burocracias como corporações transnacionais e a Igreja Católica. Tais organizações continuam importantes, mas o dramático barateamento da

transmissão de informação tem aberto caminho para organizações menos estruturadas e, mesmo, indivíduos transacionem informações transnacionalmente. Estes organismos não-governamentais e redes são particularmente efetivos em penetrar Estados sem consideração a fronteiras, tentando levar os cidadãos locais a forçar líderes políticos a prestarem atenção a suas agendas preferenciais.

A revolução da informação, dessa maneira, altera os padrões de interdependência complexa, uma vez que aumentou significativamente os canais de contato e comunicação entre as sociedades na política mundial – entre indivíduos em redes e não somente entre indivíduos e burocracias. Outra característica evidenciada é que a reputação, apesar de sempre ter contado na política mundial, tem se tornado cada vez mais importante, em decorrência de um fenômeno designado como “paradox of plenty”. O baixo custo de se transmitir dados significa que a possibilidade de transmissão é muito menos importante do que tem sido, ao passo que a importância da capacidade de filtrar informação é crescente. As lutas políticas focam-se menos no controle da transmissão e muito mais na destruição e/ou criação de credibilidade (idem).

Os autores (idem) consideram que a depender dos incentivos para se criar informação, três diferentes tipos tornam-se aparentes: informação livre, comercial e estratégica, as quais também são consideradas fontes de poder. A informação livre é aquela que os atores criam e distribuem sem compensação financeira. Os criadores beneficiam-se se os receptores acreditarem na informação. A informação comercial é a que as pessoas criam e vendem a um certo preço. O central na disseminação desse tipo de informação é a compensação financeira, sendo que aos emissores é indiferente se os outros acreditam ou não nela. Por fim, a informação estratégica, como a velha espionagem, confere grande vantagem aos atores somente se seus competidores não tiverem acesso a ela.

Keohane e Nye (idem) também realizam uma discussão acerca da natureza do poder. Declaram que uma distinção básica pode ser feita entre poder comportamental – a habilidade de obter resultados que você deseja – e recurso de poder – a posse de recursos que usualmente são associados com a habilidade de alcançar os resultados pretendidos. O poder comportamental, por sua vez, pode ser dividido em dois tipos: “hard power” e “soft power”. “Hard power” é a habilidade de levar os outros a fazerem, por intermédio de ameaças ou recompensas, o que de outra forma não fariam. Seja por vantagens econômicas ou imposição militar, a habilidade de constranger ou coagir tem sido, por muito tempo, o elemento central

do poder. Dessa maneira, a capacidade do ator menos vulnerável de manipular ou escapar dos constrangimentos de uma relação interdependente, a baixo custo, é uma fonte importante de poder.

O “soft power”, por outro lado, é a capacidade de lograr resultados desejados porque os outros querem o que você quer. É a habilidade de alcançar objetivos através da atração, ao invés da coerção. Ele funciona pelo convencimento do outro a seguir ou concordar com as normas e instituições que produzem o comportamento desejável. O “soft power” se assenta sob o apelo à cultura ou características ideacionais de um ator ou sob a habilidade de definir a agenda através de padrões e instituições que moldam as preferências dos outros. Depende grandemente do grau de persuasão da informação livre que um ator busca transmitir. Se um Estado pode fazer seu poder legítimo aos olhos dos outros e estabelecer instituições internacionais que os encorajam a definir seus interesses de formas compatíveis, ele pode não precisar onerar grande quantidade de recursos econômicos ou militares (idem).

Nesse sentido, os grupos não-estatais, apesar de não possuírem recursos de poder materiais no mesmo nível dos Estados-nacionais, funcionam como provedores de informação aos atores políticos. É essa detenção de informações privilegiadas, sejam elas técnicas ou não, que garante grande parte do poder das ONG’s, dos Sindicatos, da Academia etc. Portanto, seria através de mecanismos de “soft power”, que os atores da sociedade civil poderiam influenciar a dinâmica política, se aproveitando das novas oportunidades geradas pela revolução informacional.

A capacidade de disseminar informação livre aumenta o potencial para a persuasão na política mundial. Organizações Não-Governamentais⁹ (ONGs) e Estados podem influenciar mais prontamente as crenças das pessoas em outras jurisdições. Se um ator pode persuadir outros a adotar valores e políticas similares, o fato de ele possuir “hard power” e informação estratégica pode se tornar menos importante. O “soft power” e a informação livre podem, se suficientemente persuasivas, alterar percepções de interesse e, conseqüentemente, alterar a forma como o “hard power” e a informação estratégicas são usados. Se governos ou ONGs quiserem tirar vantagem da revolução da informação, eles devem estabelecer reputações a fim de garantir credibilidade dentre a imensa quantidade de informações transacionadas (idem).

Por fim, os mesmos autores (idem) ponderam que o futuro não se assenta nem exclusivamente no Estado nem nas relações transnacionais: os Estados, tendo base geográfica,

⁹ Esse conceito será trabalhado na próxima seção.

continuarão a estruturar a política na era da informação, mas eles se sustentarão cada vez menos em recursos materiais e mais em sua habilidade de permanecerem com credibilidade perante um público com fontes de informação crescentemente diversas.

1.3. Uma discussão relativa às temáticas da sociedade civil

Tendo por base o referencial de interdependência complexa na era da informação, alguns conceitos que serão trabalhados na pesquisa ou que são recorrentes nas análises de sociedade civil e política mundial merecem ser elucidados e discutidos.

1.3.1. Evolução histórica do conceito de sociedade civil

Como nos lembra Kaldor (2002), para os primeiros pensadores modernos sobre a temática, não existia distinção entre a sociedade civil, sociedade política e o Estado. O termo sociedade civil, do latim *societas civilis*, dizia respeito ao tipo de Estado caracterizado por um contrato social. Em outras palavras, a sociedade civil era regida por um contrato social pactuado por todos os indivíduos membros da sociedade.

Nesse sentido, o termo sociedade civil referia-se a uma comunidade de cidadãos que regulavam suas relações e resolviam seus litígios de acordo com um sistema de leis, baseado no princípio da igualdade formal perante a lei, na qual todos, inclusive o legislador - ao menos na concepção lockeana - estavam sujeito à lei, situação contrastante com o vigente nas relações humanas em geral. Uma sociedade regida pela lei gozava de uma existência “civilizada”: “civility, not barbarism, governed human affairs” (WAPNER, 2000, p. 68). A sociedade civil, como tal, separa-se do domínio das chamadas relações naturais, ligada à idéia do Estado de Natureza Hobbesiano¹⁰, que denotava a existência fora da *polis*, da República ou do Estado.

Wapner avança o argumento alegando que:

“Central to early notions of civil society is that the legal code, according to which citizens interacted with each other, was

¹⁰ Para uma visão fiel ao termo, ir ao clássico: HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Coleção Os Pensadores, Abril Cultural, 1999.

supported by a broader set of norms and values (ethos) that permeated society. Governance was not simply a matter of governmental status, but rather a more holistic system. Social mores complimented legal codes and thus civil society denoted an all-encompassing social system. Civil society was not simply differentiated from the “state of nature”; it was also distinguished from systems of government in which political rule operated through despotic decree, for example. In short, the idea of civil society originated in an attempt to articulate the experience of living as a citizen in a well-ordered community. Civil society denoted lawfulness, in both the legal and social senses, in contrast to the capriciousness of human communal life at large” (idem).

Basicamente, esse entendimento, advindo da tradição contratualista clássica, vigorou até praticamente o início do século XIX, quando o Estado, a forma de organização política predominante àquele tempo, passou a ser percebido como separado da sociedade, cada qual apresentando sua forma e dinâmica própria. O pensador mais associado com essa distinção foi Hegel, o qual enxergava a sociedade civil como o domínio acima da família, mas abaixo do Estado, onde acontecia a associação livre entre indivíduos ou grupos corporativos. A sociedade civil, como tal, segundo Wapner (2000), seria uma arena em que as pessoas perseguiriam os seus próprios objetivos no curso da vida cotidiana e estaria, portanto, associada a necessidades particulares e interesses privados. Ademais, como nos lembra Kaldor (2002), a sociedade civil hegeliana diria respeito ao espaço onde os indivíduos tornam-se pessoas públicas e, ao se tornarem membros de várias instituições, seriam capazes de reconciliar o particular com o universal.

Na palavras do próprio Hegel, a sociedade civil era:

... “the achievement of the modern world – the territory of mediation where there is free play for every idiosyncrasy, every talent, every accident of birth and fortune and where waves of

passion gust forth, regulated only by reason glinting through them (HEGEL *apud* KALDOR, 2002, p. 585).

Wapner (2000), nesse sentido, nos lembra que Hegel representa um marco na evolução histórica do conceito de sociedade civil uma vez que o articulou em uma relação dialética para com o Estado, de sorte que permitiu aos teóricos, a partir de então, considerar as duas esferas – sociedade e Estado – como analiticamente distintas.

A partir de então, pesquisadores da florescente ciência política, cujo nome de destaque posterior a Hegel é certamente Tocqueville¹¹, passaram a articular teoricamente de forma mais consistente a noção de sociedade civil. Wapner (2000) nos recorda, que os estudiosos do tema no século XIX, utilizavam-se da noção de sociedade civil com vistas a justificar a significância de um domínio livre da regulação estatal onde as pessoas pudessem experimentar a vida associativa e concomitantemente formar redes que obstruiriam, de certa forma, a tendência dominadora da autoridade estatal. Logo, o grande papel da sociedade civil era contrabalançar tendências despóticas por parte dos governos. Em outras palavras, esse tipo de pensamento faz referência à existência de uma esfera na qual grupos sociais poderiam interagir independente do Estado, de forma se guiariam pelos seus próprios códigos de conduta, podendo inclusive influenciar as dinâmicas da política. Assim sendo, fundamental para a existência de tal domínio era a prevalência do moderno Estado liberal.

Wapner (2000) avança em seu argumento e propõe que a noção de sociedade civil no século XIX pressupunha também a emergência de uma forma particular de vida econômica, notadamente a prevalência de uma economia orientada para o mercado, baseada na propriedade privada. Nesse sentido, o autor (*idem*) argumenta que o avanço da propriedade privada e a disseminação das relações de mercado permitiram também o florescimento de uma rica vida associativa comercial independente do Estado.

Por outro lado, a definição de sociedade civil voltou a se estreitar no século XX quando, segundo Kaldor (2002), a sociedade civil passou a ser compreendida como a arena não somente entre o Estado e a família, mas ocupando um espaço fora do mercado, Estado e família – em outras palavras, o reino da cultura, da ideologia e do debate político. Dessa

¹¹ Vide o clássico; TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da Democracia na América**. 1835.

maneira, apesar de a sociedade civil ser uma função da economia de mercado e de um Estado liberal, esta constitui-se uma arena em si própria.

Em síntese, apesar da mudança de conteúdo do termo ao longo da história, a autora (idem) sugere que todas essas diferentes definições apresentam um significado central em comum. Elas dizem respeito a uma sociedade governada por regras baseadas no consenso dos indivíduos, ou, em outros termos, a uma sociedade baseada no contrato social entre indivíduos. As distintas definições de sociedade civil expressam as diferentes formas na qual o consenso foi gerado em diferentes períodos, e as diferentes questões que eram importantes a diferentes tempos. De uma forma genérica, a sociedade civil é o espaço no qual os indivíduos negociam, discutem, lutam ou concordam entre si ou com os centros do poder político e/ou econômico. Através de associações voluntárias, movimentos, partidos, sindicatos, o indivíduo é capaz de agir publicamente. Dito isso, no início da era moderna, a preocupação principal era relacionada aos direitos civis. De fato, à época, a sociedade civil era ligada a idéia de uma sociedade onde as leis substituíam a coerção física, a prisão arbitrária, etc. No século XIX, a questão central eram os direitos políticos e os atores fundamentais da sociedade civil eram membros da burguesia emergente. No século XX, o destaque deu-se aos movimentos de trabalhadores e a questão central relaciona-se à emancipação econômica e social.

Kaldor (idem) propõe ainda que além de essas definições apresentarem esse conjunto comum de significado fundamental, todas se referiam à sociedade civil como territorialmente delimitada. A noção de sociedade civil era inextrincavelmente ligada ao Estado territorial, o que, como será visto na próxima seção, não é necessariamente a aproximação mais plausível à realidade atual. Era contrastada com outros estados caracterizados pela coerção, como os impérios orientais, bem como com sociedades ditas pré-modernas, às quais faltavam o Estado e o conceito de individualismo, a exemplo das sociedades tribais africanas e as comunidades ameríndias. E, acima de tudo, a sociedade civil era contraposta à arena das relações internacionais, a qual era comparada ao Estado de natureza pela falta de uma autoridade única. Muitos teóricos acreditavam que a existência da sociedade civil no âmbito doméstico estava ligada a guerras no plano externo, ou seja, que era a capacidade de se unir contra um inimigo externo comum que permitia a existência da sociedade civil no âmbito interno¹².

¹² Talvez a grande exceção a esse tipo de pensamento, tenha sido formulado por Kant, que acreditava que a constituição perfeita do Estado poderia ser alcançada somente no contexto de uma sociedade civil universal.

1.3.2. Um debate conceitual atual: a sociedade civil e a sociedade civil global

Nos anos 1970 e 1980 a noção de sociedade civil foi reavivada e deixou definitivamente de representar uma área de intersecção com o conceito de Estado. É tendo em vista esse contexto, que concentremo-nos, nesse momento, na noção de sociedade civil contemporânea, cuja operacionalização conceitual será de vital importância para o nosso estudo.

A sociedade civil, neste trabalho, será entendida, de acordo com a proposta conceitual de Wapner (2000), como o domínio da vida associativa situada acima do indivíduo e abaixo do Estado. Ela é composta de redes complexas baseadas em interesse, ideologia, familiaridade e afinidade cultural pelas quais as pessoas perseguem vários objetivos. Igrejas, sindicatos, movimentos, partidos políticos e clubes de toda sorte são exemplos de tais redes, que, em conjunto, constituem a sociedade civil.

Apesar de o conceito ter emergido historicamente para a análise de sociedades domésticas, o termo sociedade civil global já é recorrente na literatura de relações internacionais.

Wapner (2000) argumenta que a interpenetração dos mercados e a globalização de tecnologias de informação avançadas, entre outros fenômenos, estão aumentando a capacidade das pessoas se organizarem voluntariamente através de fronteiras nacionais, sendo que vastas redes de relacionamento estão se disseminando como resultado disso, mesmo antes do advento e popularização da internet. Igrejas, movimentos, partidos políticos, entre outros, transcendem as fronteiras nacionais e fomentam afiliações internacionais. Logo, uma esfera analiticamente distinta ainda amorfa está começando a existir, na qual as pessoas podem coletivamente expressar suas aspirações e perseguir iniciativas em conjunto, independente da associação com um Estado particular e fora da dinâmica estrita do sistema de Estados. A sociedade civil global é, em suma, o domínio existente acima do indivíduo e abaixo do Estado e que atravessa fronteiras estatais quando as pessoas se organizam voluntariamente em busca de vários objetivos.

Dessa forma, torna-se aparente, para o autor (idem), que o mesmo tipo de espaço, relações e afeições que definem a sociedade civil a nível doméstico também prevalecem a nível global. A interação humana pelo globo não está contida nas fronteiras territoriais do Estado. As pessoas se comunicam, colaboram entre si e constroem relações, de maneira que

transpassam as fronteiras nacionais. Fazendo isso, elas estabelecem formas de interação e geram afiliações que constituem ricas redes transnacionais. A interpenetração de mercados, a interarticulação de sistemas de significado simbólico e a propagação de esforços coletivos transnacionais estabelecem estruturas de interação que operam acima do individual, abaixo do Estado, e através de fronteiras. Apesar de talvez menos coerente do que as redes econômicas, sociais e culturais domésticas, práticas sustentadas que cruzam fronteiras geram um domínio que existe por ele mesmo. Devido a tais similaridades conceituais, faz, portanto, sentido entender esse domínio como sociedade civil global. É justamente esse aspecto do conceito, a possibilidade de atuação transnacional da sociedade civil permeando fronteiras estatais, que nos interessa em nosso estudo. A sociedade civil transfronteiriça, categoria analítica que pretendemos explorar nesse estudo, apresentaria características semelhantes a da sociedade civil global; no entanto, a intensidade de interações no seu domínio de atuação se dariam de maneira mais forte e coesa, devido a questões territoriais (aspecto regional das áreas de fronteiras) e identitárias, as quais serão discutidos no capítulo posterior.

O autor (idem) avança no argumento, declarando que apesar de a sociedade civil global ser fundamentalmente um conjunto de redes interativas, ela também tem uma dimensão política. Muitas dessas organizações que surgem nesse domínio – geralmente chamadas de organizações não-governamentais – podem moldar e moldam comportamento disseminado em matérias de preocupações públicas. Elas tentam influenciar as crenças e ações das pessoas, por todas as partes, em relação a preocupações globais relativas às suas áreas de atuação. Reconhece-se que elas não têm tanto sucesso quanto os Estados em exercer influência, porém, seus esforços estão longe de serem considerados desprezíveis ou irrelevantes na construção ou qualidade de instituições internacionais.

Wapner (idem) também reconhece que a sociedade civil global não é povoada simplesmente por organizações politicamente progressistas que se concentram em questões como direitos humanos, proteção ambiental e alcance da paz, como muitos analistas implicitamente sugerem. Ao invés disso, elas incluem, todas as organizações que operam em redes interativas acima do indivíduo e abaixo do Estado através das fronteiras nacionais, englobando, assim, associações civis que promovem valores negativos (como racismo, intolerância, etc) bem como organizações do setor privado que visam o lucro empresarial, como corporações transnacionais.

Nosso referencial conceitual para a sociedade civil, no entanto, não levará em conta organizações econômicas de mercado, uma vez que consideramos sociedade civil uma esfera social diversa do Estado e do mercado, em linha com a noção de terceiro setor que será discutida na próxima subseção. Ademais, se englobássemos as empresas e corporações privadas que buscam o lucro, seria necessária análise econômica aprofundada da região da tríplice fronteira, que extrapola o escopo do estudo. Cabe enfatizar também que reconhecemos que a sociedade civil global é composta, inclusive, por redes e organizações transnacionais que promovem valores negativos.

1.4. Esclarecendo outros conceitos importantes: Terceiro setor, ONGs e Movimentos Sociais

Segundo Inoue (2000), o reconhecimento de que o âmbito da atividade política se amplia e de que existem outros atores, além dos Estados-nacionais, torna necessária a inclusão de outros níveis de análise no estudo das relações internacionais. Alguns autores têm defendido a importância de se fugir do dualismo Estado/Mercado ao abordar-se a realidade social, ressaltando a importância de se levar em conta a sociedade civil, como um terceiro sistema ou setor. O chamado terceiro setor consiste, assim, numa esfera social diversa do Estado e do mercado, referindo-se à sociedade civil. Como os âmbitos do mercado e do Estado, abrangem diversos tipos de instituições, sendo uma esfera heterogênea, com atores que possuem valores e interesses contraditórios. Refere-se à sociedade civil, mas não abrange sua totalidade, já que está relacionado ao associativismo, ação coletiva e participação política, num sentido amplo. Pode-se contrapor a esse uma parcela significativa da população, que é dispersa e desarticulada e que não se associa e não participa.

Fernandes (1994) afirma que na América Latina o terceiro setor é definido por uma fórmula negativa: “não-governamental” e “não-lucrativo”. O autor argumenta também que, no terceiro setor, presume-se que as organizações devam prestar serviços coletivos que não passam pelo poder do Estado. Isto significa, entre outras coisas, que tais organizações não dispõem do uso legítimo da violência para obter assentimento às suas iniciativas. Suas políticas não são compulsórias. Sua influência depende da persuasão. Na verdade, é frequente que elas sejam muito convincentes, e, portanto, muito influentes, justamente porque não falam de uma posição marcada pelo poder de coerção. No mesmo sentido, enquanto os serviços

oferecidos pelo Estado são financiados por impostos compulsórios, os serviços oferecidos pelo terceiro setor dependem, em grande medida, de doações voluntárias.

Dessa forma, esse conceito implica uma expansão da idéia corrente sobre a esfera “pública”. Partindo de um pressuposto democrático, presume que ela não se limita ao âmbito do estado, mas inclui a cidadania. Entende que a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também da atividade cidadã. E mais: ao lado da dimensão discursiva que compõe a esfera da liberdade de opinião e do debate público, aspectos valorizados na tradição democrática, põe em destaque uma outra dimensão fundamental: as inúmeras ações de indivíduos, grupos e instituições que têm como fim necessidades coletivas (idem).

Isso posto, cabe precisar o conceito de Organização Não-Governamental, termo já citado nas discussões sobre interdependência complexa, porém ainda não delimitado precisamente. Em nosso trabalho, ONGs serão entendidas como:

... associações civis, cujos fins são, em geral, públicos e se formam em torno de valores como justiça social, democracia (nos seus vários sentidos, político, econômico, social), direitos humanos, paz, ou valores pós-patriarcais, como sustentabilidade ecológica, equidade (relações mulher-homem, negro-branco) etc. Possuem estruturas organizativas definidas. Seus membros realizam, em geral, um trabalho profissionalizado. Utilizam, principalmente, meios comunicativos. São formações inerentemente políticas. Constituem o subsetor mais transnacionalizado do terceiro setor e têm buscado influenciar a condução dos eventos globais, bem como a formação de uma opinião pública e consciência globais (INOUE, 2000, p. 230).

Não se pode deixar de evidenciar, no entanto, que Inoue (2000) faz um contraponto à questão, reconhecendo que embora esteja supondo que tais organizações atuem segundo esses valores, isso não implica que elas os estejam concretizando ou que não haja contradições entre sua atuação e seus fins. Afinal, qualquer organização teria pelo menos dois objetivos: aquele que motivou sua criação e sua própria sobrevivência. Por outro lado, ao se ter por foco um tipo de ONG, não se pretende negar que existam outros tipos de organizações que nascem da

sociedade civil e são não-governamentais, que defendam, porém, valores negativos, como racismo e xenofobia.

Essa abordagem vai ao encontro da nossa proposta de trabalho, uma vez que reconhecemos a existência de grupos sociais atuando tendo em vista valores negativos, porém o nosso foco de análise, quando falarmos em ONGs atuando na tríplice fronteira, está em organizações que se encaixam no conceito definido no parágrafo anterior.

Por fim, destaca-se ainda a noção de movimentos sociais, que é recorrente na literatura sobre sociedade civil. Tendo por base a discussão realizada por Fernandes (1994), movimentos sociais seriam chamados de “movimentos” para acentuar a sua natureza instável e mutante, pouco institucionalizada em termos formais, distinta da obtida em estruturas que se organizam numa longa duração. E chamados “sociais” devido ao seu distanciamento em relação aos aparelhos de Estado. Ganham destaque como fenômeno na América Latina nos anos 1970 e apesar do envolvimento constante em matéria de interesse público, não foram chamados “movimentos políticos” justamente porque lhes faltavam as conexões que os integrassem a alguma sistemática de governo.

Nesse sentido, nos lembra Gohn (2006), Organizações Não-Governamentais (ONGs) tendem a ser mais estruturadas, com equipe permanente e financiamento de seus associados ou fontes externas. Movimentos sociais não são institucionalizados e freqüentemente dependem de uma rede preexistente de associações, mas tornam-se visíveis apenas esporadicamente. Suas estratégias de mobilização também variam, desde lobby com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas, sendo que ambas categorias estariam definidas no Terceiro Setor.

1.5. Redes de Advocacia Transnacional

Pode ser útil introduzir no debate a noção de redes de advocacia transnacional (*transnacional advocacy networks*), construída por Keck e Sikkink (1998). Redes são formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação voluntários recíprocos e horizontais. Já a noção de advocacia captura o que é único sobre essas redes transnacionais: elas são organizadas para promover causas, idéias, princípios e normas, freqüentemente

envolvendo indivíduos advogando mudanças políticas que não podem ser facilmente ligadas ao entendimento racionalista de interesse.

Segundo as autoras (*idem*), entre os principais atores em uma rede de advocacia podem ser incluídos: organizações não-governamentais e comunidades de pesquisa domésticas e internacionais, movimentos sociais locais, fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, intelectuais, funcionários de organismos intergovernamentais regionais ou de âmbito global, membros do executivo ou do legislativo dos governos subnacionais, entre outros. É salientado que nem todos esses elementos estarão presentes em todo tipo de rede de advocacia. No entanto, pesquisas já realizadas sugerem que ONGs domésticas e internacionais desempenham um papel central nessas redes e que normalmente iniciam as atividades e pressionam atores mais poderosos a tomar posições ao passo que introduzem novas idéias, provêm informação e fazem lobby por mudanças políticas. No caso particular de nosso trabalho, além dos atores já citados, o executivo e o legislativo subnacionais são de fundamental importância na configuração de redes de nosso interesse.

Keck e Sikkink (*idem*) propõem que redes compartilham valores e freqüentemente intercambiam informações e serviços. O fluxo de informação entre atores nessas redes revela a densidade de conexões entre esses grupos, sejam conexões formais ou informais. O movimento de fundos e serviços é especialmente notável entre fundações e ONG, sendo que algumas ONGs prestam serviços tais quais o treinamento a outras ONGs e, mesmo, a entidades de outra rede de advocacia. Inclusive, atores centrais circulam dentro e entre redes, o que torna redes de advocacia transnacional fenômeno ainda mais complexo.

As autoras (*idem*) salientam que esse tipo de redes não são novas. Podem ser encontrados exemplos no passado, como a campanha pela abolição da escravidão no mundo durante o século XIX. No entanto, seu número, tamanho, profissionalismo, bem como a rapidez, densidade e complexidade das conexões internacionais entre ela tem crescido de forma dramática nas últimas três décadas, muito em razão das facilidades nas tecnologias de transporte e de comunicação eletrônica, que aceleraram os fluxos de informação e o contato entre ativistas.

Como dito, redes são estruturas comunicativas, no sentido habermasiano¹³ do termo, uma vez que agem comunicativamente. Segundo as autoras (idem), para influenciar o discurso, procedimentos, e uma política, os ativistas podem se engajar e tornar parte de comunidades mais amplas que agrupam atores trabalhando em uma questão de diferentes perspectivas valorativas e institucionais. Ademais, redes de advocacia transnacionais devem ser entendidas também como espaços políticos nos quais atores diferentemente situados negociam – formal e informalmente – o significado social, cultural e político de suas iniciativas conjuntas.

Keck e Sikkink (idem) argumentam que as redes de advocacia transnacional procuram obter influência de forma muitas vezes parecida a de que outros grupos políticos ou movimentos sociais o fazem. Uma vez que elas não são poderosas no sentido tradicional, ou seja não apresentam *hard power* no sentido já discutido anteriormente, buscam utilizar o poder referente a informação e a idéias para alterar contextos valorativos e informacionais no interior dos Estados, que formalmente implementam políticas, ou seja, utilizam-se de dinâmicas relacionadas ao *soft power*. Logo, essas rede atuam por meio da persuasão e por processos de socialização, o que muitas vezes envolve as estratégias de pressionar adversários, encorajar sanções e processos de *shaming*.

As redes de advocacia transnacional estão se proliferando e têm por objetivo a mudança de comportamento dos Estados e organizações internacionais. Ao mesmo tempo, os atores, guiados por princípios e estratégias que compõe a rede, procuram “modelar” as questões abordadas para fazê-las compreensíveis ao público alvo, para encorajar a ação, e para ajustá-las a favoráveis lócus institucionais. Redes de atores trazem novas idéias, normas e discursos para o debate político e servem como fontes de informação e depoimentos e muitas vezes transformam a compreensão de outros atores sobre suas identidades e seus interesses.

Elas também promovem a implementação de normas, ao pressionarem os atores alvo a adotarem novas políticas, e ao monitorarem a conformidade com padrões internacionais. Tanto quanto possível, as redes procuram maximizar sua influência ou “*leverage*” sobre os alvos de suas ações. Ao fazerem isso, elas contribuem para a mudança de percepções que os Estados e atores sociais podem ter de seus interesses e preferências, a fim de que transformem

¹³ Para uma discussão mais aprofundada vide o clássico: HABERMAS, Jürgen. **Pensamento Pós-Metafísico**. São Paulo: Coleção Studium, Editora Almedina, 2004.

suas posições discursivas e, por final, mudem seus procedimentos, políticas e comportamento (idem).

A lógica de comportamento discursivo e do processo de argumentação e persuasão prevalece quando os atores desenvolvem entendimentos coletivos que formam parte de suas identidades e os levam a determinar seus interesses. Nesse sentido, Risse e Sikkink, ao tratar do processo de socialização de normas, argumentam que:

... principled beliefs carry the day when they persuade actor in potentially winning coalitions to interpret their material and political interests and preferences in light of the idea and to accept its social obligations as appropriate. Coalitions are formed not just through the convergence of pre-existing actors interests, but also through argumentative consensus. People become convinced and persuaded to change their instrumental interests, or to see their interests in new ways, following the principled ideas(RISSE e SIKKINK, 2000, p. 14).

A tipologia de táticas que as redes de advocacia transnacional se utilizam nos seus esforços de persuasão, socialização e pressão incluem, nas palavras das autoras:

...(1) information politics, or the ability to quickly and credibly generate politically usable information and move it to where it will have the most impact; (2) symbolic politics, or the ability to call upon symbols, actions, or stories that make sense of a situation for an audience that is frequently far away; (3) leverage politics, or the ability to call upon powerful actors to affect a situation where weaker members of a network are unlikely to have influence; and (4) accountability politics, or the effort to hold powerful actors to their previously stated policies or principles. (KECK e SIKKINK,1998).

Vejamos, nas próximas subseções, um pouco mais de cada tática de atuação ou tipo de política das redes de advocacia transnacionais, tendo por base as proposições de Keck e Sikkink.

1.5.1. Política de Informação

Redes de advocacia transnacionais provêm informações que de outra forma não estariam disponíveis, de fontes que muitas vezes que não conseguiriam ser ouvidas, além de tornarem esse tipo de informação compreensível e útil para ativistas e o público em geral, que podem situar-se geograficamente e/ou socialmente distante.

Nas palavras das autoras:

... “Nonstate actors gain influence by serving as alternative source of information. Information flows in advocacy networks provide not only facts but testimony – stories told by people whose lives have been affected. Moreover, activists interpret facts and testimony, usually framing issues simply, in terms of right and wrong, because their purpose is to persuade people and stimulate to act. How does this process of persuasion occur? An effective frame must show that a given state of affairs is neither natural nor accidental, identify the responsible party or parties, and propose credible solutions. These aim require clear, powerful messages that advice technical experts. An important part of the political struggle over information is precisely whether an issue is defined primarily as technical – and thus subject to “qualified” experts – or as something that concerns a broader global constituency” (KECK e SIKKINK, 1998).

Nesse sentido, destaca-se que as redes esforçam-se por descobrir e investigar problemas, alertando a imprensa e os implementadores de políticas sobre eles. É o que as autoras reportam como “human rights methodology” – “promoting change by reporting facts” (idem). Para ser crível, a informação produzida pelas redes deve ser fidedigna e bem

documentada. Para ganhar atenção, a informação deve ser oportuna e dramática. Assim sendo, drama e credibilidade parecem ser componentes essenciais na estratégia de persuadir públicos e formuladores de política a mudar suas mentes. Em suma, as redes de ativistas repaginam e interpretam informações em tons dramáticos a fim de promover a ação.

É digno de nota também que a noção de “reporting facts” não expressa de forma completa a forma com que as redes usam estrategicamente a informação e moldam questões. As redes enfatizam certos assuntos, ou mesmo criam questões ao usar uma linguagem dramática que chama atenção para as suas preocupações. As redes de advocacia transnacionais “turn cold facts into human stories, intended to move people to action” (KECK e SIKKINK, 1998).

Por fim, as autoras (idem) notam, em consonância com o argumento da revolução da informação de Keohane e Nye (1998) já apresentado, que os governos ou outras organizações não podem mais monopolizar fluxos de informação como podiam no passado recente. As tecnologias tem tido uma papel muito relevante em levar informação para lugares de difícil acesso, permitindo que organizações locais se conectem em redes com outros atores da sociedade civil nas mais diversas partes do globo.

1.5.2. Política simbólica

Ativistas moldam questões ao identificar e prover explicações convincentes para eventos simbólicos poderosos, os quais, por sua vez, se tornam catalizadores do crescimento das redes. A interpretação simbólica é parte do processo de persuasão pelas quais as redes criam sua consciência de pertencimento e ampliam suas bases de apoio. Nesse sentido, eventos simbólicos são utilizados para remoldar entendimentos.

1.5.3. Política de alavancagem

Os ativistas em uma rede de advocacia estão preocupados com a efetividade política. Efetividade, para eles, freqüentemente inclui alguma mudança na política de atores-chave, como governos, organizações intergovernamentais, notadamente as de caráter financeiro, ou mesmo de atores privados como corporações transnacionais. A fim de provocar mudanças de políticas, as redes procuram pressionar e persuadir os atores mais poderosos. “To gain

influence the networks seek leverage (the word appears often in the discourse of advocacy organizations) over more powerful actors” (KECK e SIKKINK, 1998). Ao alavancarem-se em instituições mais ponderosas, grupos relativamente fracos, em termos tradicionais de recursos de poder, apresentam influência muito maior do que a que teriam ao influenciar práticas estatais diretamente. A identificação de alavancagem material ou moral é uma estratégia crucial nas campanhas das redes. A alavancagem material geralmente está ligada a busca de dinheiro ou bens, mas também pode relacionar-se a busca de votos em organizações internacionais, apoio de escritórios especializados de prestígio, entre outros benefícios.

A alavancagem material relaciona-se às táticas de atuação das redes já apresentadas, como demonstram as autoras:

... to make the issue negotiable, NGOs first had to raise its profile or salience, using information and symbolic politics. Then more powerful member of the network had to link cooperation to something else of value, money, trade, or prestige ” (KECK e SIKKINK, 1998).

Não se pode deixar de evidenciar, no entanto, que as autoras (idem) reconhecem que apesar de a influência das ONGs depender frequentemente de elas assegurarem o apoio de aliados poderosos, a credibilidade de suas ações ainda depende em parte de sua habilidade de mobilizar seus próprios membros e afetar a opinião pública via mídia.

Por fim, na palavra das autoras, a alavancagem moral diz respeito ao que:

... some commentators have called the “mobilization of shame”, where the behavior of target actors is held up to the light of international scrutiny. Network activists exert moral leverage on the assumption that governments value the good opinion of others; insofar as networks can demonstrate that a state is violating international obligations or is not living up to its own claims, they hope to jeopardize its credit enough to motivate a change in policy or behavior. (KECK e SIKKINK, 1998).

1.5.4. Política de responsabilização

As redes devotam uma parte considerável de sua energia em convencer os governos e outros atores a publicamente mudarem suas posições discursivas sobre determinadas questões. “This is often dismissed as inconsequential change, since talk is cheap and governments sometimes change discursive positions hoping to divert network and public attention” (KECK e SIKKINK, 1998).

No entanto, as redes de ativistas procuram realizar políticas de responsabilização, ou *accountability politics*, tendo por base essas mudanças discursivas. Uma vez que um governo publicamente se comprometeu a um princípio, as redes usam suas posições e seus comandos de informação para expor a eventual distância entre o discurso e a prática. Isso é embaraçoso para muitos governos, os quais procurarão diminuir essa distância.

1.6. Relações transnacionais e transgovernamentais

Uma vez discutida a idéia de redes de advocacia transnacional e suas táticas de atuação, sente-se a necessidade de precisar, de forma mais sistemática, o que vem a ser relações transnacionais e um de seus subconjuntos, as chamadas relações transgovernamentais. Segundo Thomas Risse-Kappen (1999), relações transnacionais são interações regulares que permeiam fronteiras nacionais em que pelo menos um ator é um agente não estatal ou que não opera em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental.

Uma discussão interessante apresentada por esse autor (*idem*) se dá sobre a relação entre coalizões de atores transnacionais tendo em vista influenciar políticas de um Estado alvo e o grau de institucionalização internacional relativo a uma área em questão. O argumento é de que quanto mais a respectiva área de política é regulada por normas internacionais de cooperação, mais permeáveis deveriam se tornar as fronteiras nacionais do Estado para atividades transnacionais. Estruturas internacionais altamente reguladas e cooperativas tendem a legitimar as atividades transnacionais e aumentar seu acesso às políticas nacionais de Estados alvos, bem como sua capacidade de formar coalizões vencedoras para mudança em uma política. Relações transnacionais se dando em um ambiente internacional altamente

institucionalizado têm maior probabilidade de superar dificuldades de outra forma impostas por estruturas domésticas dominadas pelo Estado.

Instituições internacionais, portanto, tendem a facilitar o acesso dos atores transnacionais aos processos nacionais de formulação de políticas. Segundo Risse-Kapen (idem), regimes e organizações internacionais tendem a aumentar a disponibilidade de canais que atores transnacionais podem utilizar nos governos nacionais tido como alvos para influenciar políticas. Esse tipo de consideração se mostra relevante para o nosso trabalho, tendo em vista o marco institucional do MERCOSUL e sua relação com a atuação de atores transnacionais da sociedade civil na tríplice fronteira.

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores (idem) assumem que instituições internacionais podem ter dois efeitos no impacto político de atores transnacionais. Em primeiro lugar, as demandas de coalizões transnacionais por mudanças em políticas nacionais podem ser legitimadas e fortalecidas pelas próprias normas do regime, ao passo que tais alianças trabalhariam como “transnational moral entrepreneurs”. Quando o discurso doméstico é moldado por normas de um regime internacional, seria mais fácil para atores transnacionais que buscam o cumprimento do regime encontrar parceiros domésticos para suas coalizões.

Em segundo lugar, relações inter-estatais altamente institucionalizadas e cooperativas tendem a diminuir a relevância das fronteiras nacionais, permitindo o florescimento de relações transnacionais. Ao mesmo tempo, essas instituições também legitimam as atividades transnacionais no Estado alvo, uma vez que atores são cada vez menos tratados como “estrangeiros”, passando a ter tratamento mais similar a outros “domestic players” (idem).

Risse-Kapen sintetiza a questão da seguinte maneira:

“In sum, the degree to which the inter-state relationship in the respective issue-area is regulated by cooperative international institutions should have two effects on the ability of transnational actors to influence policies. First, international institutions are likely to facilitate access to the national political process and, in particular, to enable the emergence of transgovernmental networks. Second, international institutions in the respective issue-area are expected to reduce the coalition-

bulding requirements for transnational coalitions, particularly those advocating norm compliance”(RISSE-KAPEN, 1999, p.32).

Nesse momento, sente-se a necessidade de precisar o termo redes transgovernamentais, acima utilizado por Risse-Kapen. Para o autor, redes transgovernamentais são formadas entre representantes e funcionários de governos subnacionais, podendo envolver as diversas esferas de poder constituído bem como entes de organizações internacionais, e visam perseguir uma agenda própria, independente e algumas vezes contrariamente declarada a certas políticas de seus governos nacionais. Nesse sentido, somente aquelas redes entre atores governamentais as quais não podem ser capturadas pelo conceito relações interestatais são assim consideradas. Os entes subnacionais têm de agir por si próprio na ausência de decisões nacionais e não somente como implementadores de políticas formuladas pelo governo central. Assim sendo, coalizões transgovernamentais podem ser definidas como redes de funcionários governamentais os quais incluem pelo menos um ator perseguindo sua própria agenda independentemente de decisões nacionais.

Risse-Kapen (idem) propõe que a emergência de coalizões transgovernamentais parece quase que totalmente uma função de relações interestatais altamente cooperativas e institucionalizadas. A construção de redes transgovernamentais envolve, muitas vezes, comportamento de atores burocráticos que poderiam ser considerados desleais por seus governos nacionais. Com a estruturação de regimes e instituições internacionais, todavia, tais práticas tornam-se mais legitimadas, uma vez que a maioria dos regimes e organizações internacionais inclui freqüentemente reuniões e fóruns que permitem atividades transgovernamentais. Tais redes informais podem então gerar e transacionar informações de alta qualidade paralelamente as interações interestatais propriamente ditas.

Toda essa discussão conceitual adquire importância para o nosso estudo, na medida em que a zona da tríplice fronteira possa ser considerada uma paisagem específica, com espaço social transitivo, integração econômica e fluxos e interações transfronteiriças¹⁴. Tal fato, aliado ao marco de cooperação do MERCOSUL, incitaria esse fenômeno de “domesticalização” de atores transnacionais, possibilitando que as dinâmicas da sociedade

¹⁴ PROGRAMA de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; Ministério da Integração Nacional, 2003.

civil tenham uma identidade e lógica de atuação transfronteiriça, bem como o florescimento de relações transgovernamentais notáveis na região.

1.7. Síntese do marco teórico

Em última palavra, depois dessa breve revisão da literatura e da discussão a respeito de algumas questões conceituais sobre sociedade civil e política mundial, cabe enfatizar que o ponto de partida teórico do estudo é o reconhecimento das premissas teóricas pluralistas, bem como das condições de interdependência complexa, descritas por Keohane e Nye (1998), destacando-se a existência de múltiplos canais que conectam as sociedades e as influências da revolução da informação nesse processo.

O conceito de sociedade civil global de Wapner (2000) - o domínio existente acima do indivíduo e abaixo do Estado e que atravessa fronteiras estatais quando as pessoas se organizam voluntariamente em busca de vários objetivos - será utilizado como referencial no trabalho, uma vez que permite compreender interações que perpassam fronteiras nacionais, com a ressalva de não se incluir organizações de mercado na análise, por razões já expostas.

Cabe ressaltar, ainda, que os *insights* teóricos já relacionados ao longo da revisão da literatura, por exemplo, a atuação de redes de advocacia transnacionais e suas táticas de atuação, a relação entre a influência de atores transnacionais e grau de institucionalização internacional, ou o florescimento de relações transgovernamentais, também consubstanciam suporte teórico e são conceitos importantes, os quais serão operacionais em nossa pesquisa.

Cabe salientar, por fim, que foram apresentados nesse capítulo referenciais teórico-conceituais que denotam a relevância de atores não-estatais no cenário internacional. Dessa forma, optou-se por demonstrar a viabilidade teórica de um estudo a ser realizado a partir da perspectiva da sociedade civil, não focada exclusivamente na lógica do sistema de Estados. É claro que referenciais conceituais sempre podem ser incrementados e estão sujeitos a críticas, embasadas no próprio critério de falseabilidade das ciências sociais. No entanto, ao se partir de um quadro que, tendo por base condições de interdependência complexa, nos é permitido identificar a atuação da sociedade civil através de fronteiras e, no caso específico de interesse, na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai.

CAPÍTULO 2 – FRONTEIRAS, ASPECTOS IDENTITÁRIOS E MARCO INSTITUCIONAL COOPERATIVO: DA TEORIA AO RECORTE EMPÍRICO DA TRÍPLICE FRONTEIRA

Uma vez tendo se debatido um pouco a respeito da sociedade civil e sua relação com tópicos de teoria das relações internacionais, sente-se a necessidade de se abordar do ponto de vista teórico e empírico algumas nuances do tema de fronteiras, relevantes para o nosso estudo.

Dessa forma, em primeiro lugar, será realizada no capítulo uma análise conceitual do tema, tendo em conta elementos advindos de estudos geográficos, os quais permitem caracterizar zonas fronteiriças tendo-se por base o seu aspecto regional. Logo depois, apresentar-se-á uma tentativa tipológica para relações em áreas de fronteira. Em seguida, será dada ênfase a algumas características identitárias das populações que habitam tais regiões. Posteriormente, o capítulo passa a abordar a realidade de construção empírica das fronteiras no Brasil, a fim de se chegar ao nosso foco de estudo: a tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai, que será brevemente caracterizada em seus aspectos econômico-demográficos. Por fim, serão passados em revistas os marcos institucionais os quais permitiram que as relações entre os três países, e as transfronteiriças em particular, se tornassem cada vez mais cooperativas.

2.1. Zonas de fronteira e regiões transfronteiriças

Ao se estudar as fronteiras, pode-se dividi-las em duas vertentes: *de jure* (estática) ou *de fato* (dinâmica) (Mendonça, 2005). A idéia de fronteira estática está profundamente ligada à territorialidade de um Estado. “É a marca de oposição delimitada com grande minúcia, que define juridicamente os limites da competência coercitiva entre dois Estados Nacionais” (PEREIRA, 1986 *apud* MENDONÇA, 2005, p.118). Nesse sentido, o termo fronteira adquire significado meramente legalista, coincidindo com o limite jurisdicional do Estado-nação.

Entendido dessa maneira, o limite internacional é uma convenção, ratificada por acordos diplomáticos, que circunscreve uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam as atividades de uma sociedade política; logo, seria uma convenção que afirma a coesão interna do território sob o controle de um poder central. Segundo Raffestin (1991), a configuração linear dos limites do Estado denota sobretudo o enquadramento de uma apropriação política do espaço, sendo portanto um dos objetos geopolíticos por excelência.

As *fronteiras de fato* ou *dinâmicas* (BECKER, 1994; LITTLE, 1997; MARCANO, 1996 *apud* MENDONÇA, 2005) são fronteiras nacionais caracterizadas pela permeabilidade, não impedem a passagem de indivíduos humanos, da fauna ou da flora local. O que faz a rigidez de uma fronteira nacional diluir-se é o seu aspecto regional, ou seja, a percepção de que uma faixa de fronteira é parte de um espaço geoeconômico que transcende territórios nacionais. Em outras palavras, reconhece-se a região de fronteira como uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças¹⁵. Assim sendo, haveria uma flexibilização do limite político jurisdicional com a instauração de uma franja de inter-relações de caráter econômico, social e político (FERNANDES, 2002).

Deste ponto de vista, a linha de fronteira apresenta-se como uma interface, ou seja, “plano ou linha de contato entre dois sistemas ou conjuntos distintos onde, em geral, ocorrem fenômenos originais, trocas entre as duas partes, modificação de uma pela outra, exploração das diferenças pelos atores sociais” (BRUNET, 1992, p. 282).

Fernandes (2002) argumenta que podem ser observadas manifestações sociais peculiares na área de interface das zonas próximas à fronteira, com a ocorrência de diversas formas de vinculação espontânea entre indivíduos e grupos, envolvendo diferentes áreas da vida social, econômica, cultural e familiar. A fronteira pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas. “Integración espontánea que pragmáticamente procesa la cotidiana resolución de problemas generados por la conjunción de los dos subsistemas nacionales” (MAZZEI, 1999 *apud* FERNANDES, 2002, p.176).

¹⁵ PROGRAMA de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; Ministério da Integração Nacional, 2003.

(...) Nessas áreas existem fluxos econômicos de ordem estrutural e permanente, que constituem as trocas de bens, serviços e informações entre espaços, cujas vocações e produções apresentam algumas diferenças. Em certa medida, os fluxos transfronteiriços são motivados por mecanismos regionais de compensação, ou seja, há uma espécie de complementaridade na economia dos dois lados da fronteira. (OLIVEIRA, 1999 apud FERNANDES, 2002, pp154-155)

É interessante ressaltar que essa lógica estrutural, na qual o grau de complementaridade entre unidades geográficas com aptidões e produções diferentes anima os diversos fluxos de pessoas, bens, serviços e informações, pode fomentar tanto o que Ribeiro classifica como atividades visíveis (legais) como invisíveis (contrabando)¹⁶.

Reconhecendo-se o aspecto regional das zonas de fronteira, cumpre diferenciar, por razões de acuidade vocabular, os termos fronteira, regiões de fronteira e regiões transfronteiriças:

...falaremos de fronteira quando nos referirmos à linha limite de um estado, de regiões de fronteira quando nos referirmos às áreas junto a essa linha limite e de regiões transfronteiriças quando nos referirmos às áreas contíguas junto à linha de fronteira de dois ou mais Estados por ela separados. (REIGADO, 2002 apud ROLIM, 2002, p. 2).

Assim sendo, verifica-se que o termo regiões de fronteira tem nítida circunscrição à área próxima ao limite territorial (fronteira) no interior de um Estado-nacional. Por sua vez, a noção de regiões transfronteiriças englobaria a soma de regiões fronteiriças contíguas de dois ou mais países. Como destacamos o aspecto regional das faixas de fronteira, ou seja, o fato de elas constituírem um espaço geoeconômico peculiar que transcende limites nacionais, todas as vezes, nesse estudo, desde que não explicitamente destacado o contrário, fizemos menção a

¹⁶ RIBEIRO, Letícia Parente. **Zonas de Fronteiras Internacionais na Atualidade: Uma Discussão**. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>. Acesso em: 17 abril 2010.

faixas de fronteira, zonas de fronteira, área transfronteiriça, ou expressões similares, estaremos nos remetendo à noção de região transfronteiriça: em suma, a região junto a linha de limite que transcende os territórios nacionais em questão.

Feito esse esclarecimento, sente-se a necessidade de dar maior atenção ao conceito de região. Utilizar-se-á como ponto de partida a definição de Markusen, que conceitua operacionalmente região como:

... uma sociedade determinada historicamente, territorialmente contígua, que possui um ambiente físico, um ambiente sócio-econômico, político e cultural e uma estrutura espacial diferenciada de outras regiões e de outras unidades territoriais maiores, cidades e nações (MARKUSEN, 1987 apud ROLIM, 2004).

Essa definição mostra-se interessante uma vez que seu conteúdo não se restringe apenas a fatores físico-naturais. “A região não é apenas uma unidade territorial distinta por características físicas, ela é um ambiente construído pelo homem. A sua noção de região implica em unidades territoriais com traços físicos e culturais únicos. As áreas naturalmente diferenciadas” (ROLIM, 2004, p. 7).

Tendo por base o acima discutido, pode-se entender a região como resultante de um processo de construção social onde uma determinada sociedade interagindo com o meio natural constrói um particular subsistema social. Ela não é apenas um território habitado mas sim um espaço social. “O corolário dessa perspectiva é que nem todos os territórios habitados podem ser considerados regiões” (Idem, p. 8). É essa questão que torna mais relevante e perceptível o fenômeno regional em áreas com uma certa densidade populacional, ou seja, aglomerações urbanas em fronteiras.

Rolim (2004) avança no argumento e propõe que a região representa uma matriz de grupos sociais, o que significa a existência, a fonte, o local de reprodução, etc. de vários grupos sociais. O elemento comum entre esses grupos é a consciência coletiva de pertencer a um território comum específico dentro de um território nacional. Os diferentes conflitos de interesses desses grupos são capazes de conviver e sustentar um interesse coletivo regional.

Esse interesse coletivo regional é concretizado em projetos políticos que tanto poderão ter um caráter permanente como transitório.

Como visto, ainda que a conceituação de região apresentada esteja se referindo a uma parcela do território nacional, podemos transpô-la com o objetivo de abarcar regiões transfronteiriças. Nesse sentido, podemos considerar o caráter regional da área transfronteiriça, partindo-se do pressuposto de que diferentes grupos sociais, com nacionalidades diferentes, convivem em um território relativamente comum, que apresenta interesse coletivo mínimo acima das disputas cotidianas, inclusive vislumbrando a possibilidade de construir um projeto político regional. Ou seja, existiria uma comunidade formada pelas municipalidades vizinhas pertencentes a dois ou mais países.

Dessa maneira, a área de fronteira pensada como região seria constituída “por múltiples relaciones (económicas, sociales, políticas, laborales, culturales, personales, etc.) entre actores de diversa naturaleza, que configuran un espacio transnacional”. (FOGEL, 2008, p. 270).

Por definição, ao se perceber o caráter regional das zonas de fronteiras nacionais, surge a fronteira da integração. Uma forma de fronteira da integração é a que Marcano (1996 *apud* MENDONÇA, 2005) denomina fronteira institucional. Esse tipo de fronteira é caracterizado pela criação de instituições que visam alimentar as dinâmicas dos fluxos e dos processos integrativos existentes e futuros (MENDONÇA, 2005).

Isso posto, nos deteremos um pouco mais, na próxima seção, sobre as características de áreas transfronteiriças e, ao final do capítulo, aos marcos institucionais cooperativos com reflexo na realidade da Tríplice Fronteira.

2.2. Características de zonas de fronteira: uma tentativa tipológica

A existência de fronteiras marca o encontro de dois espaços político administrativos. Como nos lembra Rolim (2004), no caso das regiões transfronteiriças, marca também a existência de um espaço econômico em diferentes estágios de construção. Como visto, os espaços econômicos não reconhecem delimitações político-administrativas. Estas, no entanto, colocam dificuldades para a concretização desses espaços na medida em que são uma restrição para a livre circulação de bens e serviços e de pessoas. As regiões transfronteiriças de uma maneira geral estão longe das regiões que constituem o núcleo das economias

nacionais. Dessa forma, a existência da fronteira ao impor a necessidade de uma série de serviços para a transferência de uma realidade político administrativa para outra, bem como ao propiciar uma série de outras atividades que se valem das vantagens que ora privilegiam um lado, ora privilegiam outro, possibilita a formação de uma realidade econômica diferenciada naquele local. Por outro lado, essas regiões são geralmente áreas com desenvolvimento insuficientes, cuja existência deve-se ou pelo menos se deveu na origem, essencialmente à existência da fronteira. Em síntese, nas palavras do próprio autor: “na região transfronteiriça o encontro e o desencontro entre dois países é muito mais intenso e complexo, constituindo um espaço econômico peculiar” (ROLIM, 2004, p. 16). Ressalte-se, por fim, que além da existência de importantes gradientes econômicos geradores de fluxos através da fronteira, devem-se destacar a importância das redes infra-estruturais para as interações espaciais, sua intensidade e direção¹⁷.

Essa complexidade de interações dá margem aos mais diversos graus e formas de relações transfronteiriças. Neste sentido, podemos conceber os limites como filtros aos fluxos internacionais, que apresentam-se mais ou menos permeáveis a depender do caso, podendo inclusive ser dissolvidos no que diz respeito a certos intercâmbios em função dos sistemas jurídicos internos que regulam as políticas aduaneiras, migratórias, sanitárias, etc.

Reigado (2002) apresenta uma proposta de classificação, resumida abaixo, que considera que as relações nas fronteiras de países podem ser caracterizadas em três tipos:

1. Situação de existência legal de fronteiras e de relações de conflitualidade entre os países por elas separados. As estratégias de cada país beligerante são estratégias de guerra, de conquista de espaço, que lhes permitam conquistar uma posição de força para impor as condições de negociação de paz;
2. Situação de existência legal de fronteiras e de relações de cooperação ou de coexistência pacífica entre os países por elas separados. Caracteriza-se por uma certa mobilidade de bens, pessoas, serviços e capitais, condicionada pelas barreiras alfandegárias e por outras restrições legais à mobilidade dos recursos, bens e serviços. Se por um lado o bom relacionamento e o reforço das transações econômicas reclamam estratégias de aproximação política e diplomática, de intercâmbio científico, cultural e outros; por outro, na perspectiva de conquistar espaço no mercado do país vizinho, são defendidas estratégias de abertura. Enquanto isso, a defesa do mercado

¹⁷ Idem.

nacional conduz, normalmente, pelo menos a curto prazo, a estratégias de defesa, de proteção do mercado nacional e, conseqüentemente, de menor abertura;

3. Situação em que os controles formais de fronteiras foram abolidos, como é o caso da União Européia. Importa salientar que a abolição legal das fronteiras teve como conseqüência imediata, por um lado, a desativação dos postos de fronteira, provocando, a nível local, uma considerável redução do emprego direto e indireto e, como resultado, uma diminuição nas atividades comerciais, por outro lado, reforçaram-se as condições para a cooperação entre populações, empresários, instituições de ensino e investigação de ambos os países vizinhos. Além disso, o aproveitamento conjunto de um espaço transnacional através de programas de desenvolvimento transfronteiriço criou razoáveis possibilidades de aproveitamento de economias de escala e economias externas.

Enquanto o caso europeu pode ser enquadrado na situação de número 3, o caso que nos serve como exemplo, o caso da tríplice fronteira do Cone Sul, está mais bem enquadrado no caso número 2, com tendência de se encaminhar ao tipo 3, se pensarmos em um continuum. Isso porque, há alguns anos têm-se desenvolvido entre os três países mecanismos institucionais, os quais serão apresentados em seção posterior desse mesmo capítulo, que contribuem para que o peso de separação político-administrativa das fronteiras seja menos sentido, favorecendo a interação sócio-econômica transfronteiriça.

2.3. Aspectos Identitários

A fronteira define a separação política, mas não impede as relações sociais entre as pessoas de ambos os lados. Quanto à questão da identidade das populações em área de fronteira, Fernandes (2002) expõe que, entre as evidências recolhidas nas recentes investigações etnográficas nas regiões de fronteira, está a constatação de que o reconhecimento das diferenças étnicas, culturais ou nacionais não necessariamente constitui óbice à convivência pacífica e à cooperação entre as populações. Tem-se, assim, a existência de “una gran variedad de fronteras contemporáneas donde por ejemplo dos localidades conforman en su interrelación una cierta 'estructura social', un sistema de relaciones sociales, que no implican su uniformización cultural, sino todo lo contrario.” (GRIMSON, 2000 apud FERNANDES, 2002, p.24). Usos, costumes, valores, expressões idiomáticas tornam-se

comuns às populações fronteiriças, sendo que, muitas vezes, parece torná-las mais integradas entre si do que com o restante da população dos países a que pertencem. Esses intercâmbios se dão em vários níveis e entre vários interlocutores; autoridades, empresas, organizações públicas e privadas, famílias e indivíduos.

Ademais, zonas transfronteiriças podem, antes de mais nada, ser entendidas como regiões e estas, segundo Heredia (2005), podem ser concebidas como espaços culturais, o que talvez é uma das interpretações mais profundas do espaço regional. Nas palavras do próprio autor:

(...) Las regiones en general, y las de frontera con sus propias particularidades, tienen un marcado acento cultural, en tanto con recurrencia son espacios donde se desarrolla una vida singular de encuentros y vinculaciones de diversas formas de vida política y social, y donde se evidencian más las semejanzas culturales entre los ciudadanos de una y otra nación fronteriza. Todos estos factores, en unos y otros casos, dan un fuerte acento culturalista a la vida regional. (HEREDIA, 2005, p. 1).

Tendo em vista a mesma linha de argumentação, Souza (2009) propõe que as fronteiras são espaços nos quais o local e o internacional se entrelaçam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços. Neles estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, que constrói, reelabora e constitui uma outra cultura e identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, o qual se remete a existência social no espaço, com aspectos regionais.

Nesse sentido, Fernandes (2002) constata que existe uma identificação própria do elemento fronteiriço, de semelhança com o não-nacional que compartilha o mesmo espaço da fronteira, e que coexiste com a identidade nacional, e a ela ocasional e estrategicamente superpõe-se.

(...) los ‘rasgos’ culturalmente compartidos con los otros ciudadanos del mismo Estado que los diferencian de la localidad y el Estado nacional vecino o, por el contrario, los compartidos con la localidad

vecina que los diferencian del resto de los ciudadanos de su propio Estado nacional, podrán ser acentuados en diferentes circunstancias históricas en relación a contextos e intereses específicos (GRIMSON, 2000 apud FERNANDES, 2002, p.24).

Assim sendo, a população fronteiriça tem uma consciência extensiva, que inclui, por um lado, a consciência da própria nacionalidade e das relações intranacionais. Por outro lado, existe a consciência duplamente articulada, como diferença e semelhança, em relação à população vizinha; diferença com relação ao outro, que possui diversa nacionalidade, língua e história; semelhança com relação a esta mesma população, com a qual compartilham o meio ambiente imediato e a experiência de ser fronteiriços (FERNANDES, 2002). Oliveira (1999, apud FERNANDES, 2002) chamou de “identidade secundária” a consciência que teria o fronteiriço de si mesmo como tal. Essa identidade cultural fronteiriça distinguiria o habitante do local, sem importar sua nacionalidade, dos "forasteiros", isto é, distinguiria aqueles que desconhecem as singularidades - dificuldades, necessidades, carências, dos grupos que povoaram as bordas dos países envolvidos no contexto (MULLER apud PARO e MENDONÇA, 2010, p. 4).

Dessa maneira, Karla Muller evidencia que ao trilhar as ruas, praças, rios e pontes nas fronteiras, passa-se a:

“a experimentar distintos processos de interação e perceber práticas culturais e intercâmbios estabelecidos pelos moradores locais. As trocas entre lá e cá, as articulações entre o eu e o eles, as influências de ambos os lados e a consciência de um nós ultrapassam barreiras, cruzam limites, por vezes de modo silencioso e outras de forma gritante, dando concretude ao fenômeno fronteira, tornando-a viva, porosa, diluída, borrada e extremamente dinâmica a partir da ação do homem” (MULLER apud SOUZA, 2009, p. 108).

Depois de passados em revista alguns aspectos conceituais da literatura de fronteiras, sentimo-nos mais seguros para abordar alguns aspectos empíricos do tema atinentes à realidade brasileira e, mais especificamente, da tríplice fronteira mais conhecida do Cone Sul.

2.4. Zonas de Fronteira no Brasil

A literatura especializada nos recorda que o estabelecimento das fronteiras políticas internacionais constitui-se usualmente de três etapas: a) a delimitação, que consiste na fixação dos limites através de tratados internacionais; b) a demarcação, que é a implantação física dos limites, por meio da construção de marcos em pontos determinados; c) a densificação ou caracterização, etapa na qual se realiza o aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha divisória, mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los cada vez mais intervisíveis¹⁸.

Ademais, é objeto de consenso entre os estudiosos do tema que a presença de um limite internacional provoca uma série de efeitos sobre a sua área imediata, cuja extensão é difícil determinar. Cientes desses efeitos, alguns Estados criaram territórios fronteiriços sobre os quais incidem regras diversas de uso do solo, circulação de pessoas e mercadorias e composição do capital de indústrias e empresas ligadas ao setor primário. Esses territórios, chamados de faixas de fronteira, usufruem muitas vezes de privilégios fiscais e, no caso brasileiro, foram alvos de diversos projetos de colonização e povoamento que visavam assegurar o seu controle. Passemos em revista, nesse momento, algumas nuances do histórico brasileiro no que tange ao tratamento da questão.

O primeiro documento que tratou dos limites do Brasil colônia foi o Tratado de Utrecht, assinado com a França em 1713, cujas disposições serviram, quase dois séculos após, em 1900, para o Barão do Rio Branco defender a posição brasileira na questão do Amapá. Por outro lado, o esforço objetivo para dividir as terras das duas coroas ibéricas ocorreu um pouco mais tarde com a assinatura, em 1750, do Tratado de Madri, cuja negociação foi conduzida por Alexandre de Gusmão, na época Secretário do Rei D. João V e membro do Conselho Ultramarino português. Nele, os limites foram estabelecidos com base na ocupação real de territórios por uma e outra Coroa - introduzindo-se assim um novo princípio, o de "uti

¹⁸ STEIMAN, Rebeca. **Brasil e América do Sul: Questões Institucionais de Fronteira**. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsoso2.htm>. Acesso em: 28 abril 2010. Note-se que grande parte dos escritos desta seção serão baseados neste trabalho da autora.

possidetis", isto é, o direito derivado da "posse pelo uso" -, que colaborou para a aceitação, pela Espanha, da ampliação dos territórios luso-brasileiros no Continente, extrapolando os limites do tratado de Tordesilhas, de 1494.

Em 1751, foram assinadas as Instruções para a demarcação do Tratado de Madri¹⁹. Os trabalhos desenvolveram-se de 1752 a 1760, sendo que uma das três "partidas" em que se subdividiu a Comissão de Limites criada teve suas operações interrompidas, entre 1753 e 1758, pela violenta oposição feita pelos índios das Missões religiosas do Oeste gaúcho, reação que ficou conhecida como guerras guaraníticas. Ademais, note-se que a "partida" encarregada de demarcar os limites amazônicos não teve qualquer sucesso.

Posteriormente, já se tratando do último acordo de limites relevante assinado nos tempos coloniais, o Tratado de Santo Ildefonso (1777), seguiu em linhas gerais os limites pactuados em 1750 - embora com prejuízo para Portugal, no extremo sul - e não chegou também a ser estabelecido no terreno sua demarcação.

Fracassadas no século XVIII, as tentativas de demarcação, deixaram abertas ainda por quase um século as fronteiras nacionais, tendo ocorrido nesse intervalo (já no primeiro quartel do século XIX) a independência, tanto do Brasil como dos países limítrofes.

Os primeiros Tratados de Limites como país independente foram firmados com o Uruguai e com o Peru, ambos em 1851, já durante o Segundo Reinado. A partir dessa época tiveram início os trabalhos de Comissões de Limites nomeadas para tratar de cada fronteira em particular.

Em que pese a demarcação de nossas fronteiras, malogradas em suas etapas iniciais, terem tido início já em meados do século XVIII, o processo de delimitação findou apenas nos primeiros anos do século XX, quando o Barão do Rio Branco negociou acordos para as questões de limites ainda pendentes, após sucessivos tratados entre o Brasil e seus vizinhos.

Por sua vez, no que tange à demarcação, o processo ficou praticamente concluído ao final da primeira metade do presente XX, restando pendentes a demarcação de trechos dos limites com a Venezuela e a Bolívia, findos durante os anos 1980. Cabe ressaltar que quanto a esses dois países, falta-se ainda proceder à caracterização de extensos trechos.

¹⁹ ENGEL. ENGEL, Juvenal Milton. **As Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites – Breve Notícia Histórica**. Disponível em: <<http://www.info.lncc.br/cbdl.html>>. Acesso em: 12 julho de 2010. Cabe ressaltar que todo detalhamento histórico a respeito do processo de demarcação e caracterização das fronteiras brasileiras apresentadas a partir de agora nessa sessão está baseado no texto recém citado.

Atualmente, ainda existem Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, órgãos integrantes do Ministério das Relações Exteriores. São duas as Comissões: a Primeira, com sede em Belém, tem a seu cargo as fronteiras com o Peru, Colômbia, Venezuela e Guianas; à Segunda, sediada no Rio de Janeiro, estão afetas as fronteiras com a Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

Completada, como vimos anteriormente, a fase de demarcação de todas as fronteiras, continua a cargo das duas Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites tarefas igualmente importantes, a saber, a finalização da caracterização das linhas demarcadas e as sistemáticas inspeções nas raias limítrofes, com a conseqüente reparação ou reconstrução dos marcos que tenham sofrido qualquer tipo de dano, seja pela ação das intempéries, seja pela do homem.

Como visto, o processo de consolidação das fronteiras nacionais se desenvolveu de maneira lenta, arrastando-se por séculos. Dessa maneira, as fronteiras brasileiras, durante muito tempo, podiam ser caracterizadas, tendo em vista a tentativa tipológica da seção anterior, no modelo número 1. Isso porque as considerações de segurança, decorrentes da indefinição da soberania política-administrativa, dos vácuos populacionais e da ausência do Estado, eram as preocupações fundamentais.

A mudança na percepção da fronteira, de uma visão estática em direção a uma perspectiva dinâmica de interação, apesar de ter avançando durante todo esse processo, só pode ser percebida mais claramente no governo brasileiro após a redemocratização e com a expansão dos processos de integração regional. A fronteira, antes entendida como uma peça de defesa nacional, impunha barreiras às relações com os países vizinhos. Atualmente, o governo percebe que, as verdadeiras ameaças ao Estado Nacional na área fronteira estão no desgaste do tecido social e na ausência de uma cidadania plena – que favorecem a ilegalidade²⁰.

Nesse sentido, Fernandes exemplifica, tendo por base nossas fronteiras ao sul:

(...) À história das relações de fronteira no Sul do Brasil, fronteiras com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, em boa medida, se aplica modelo de progressão das relações fronteiriças que estipula quatro fases de crescente positividade nas relações de fronteira, a saber: fronteira bélica, fronteira de indiferença, fronteira de intercâmbios

²⁰ Supra nota 18.

desconfiados e, finalmente, fronteira de integração. No entanto, não se deve descartar que no período de transição entre uma fase e outra, coexistam superpostos elementos ou manifestações tanto de uma quanto de outra. (FERNANDES, 2002, p. 132).

Assim sendo, mostrar-se-á, nesse momento, um quadro genérico da situação sócio-econômica da tríplice fronteira Brasil, Paraguai, Argentina, tendo-se em conta que as relações transfronteiriças já se encontram numa fase de integração, e que, na tipologia apresentada anteriormente, encontra-se no caminho entre o tipo 2 e 3 de relações fronteiriças.

2.5. A tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina

De acordo com a prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, os mais antigos registros arqueológicos de presença humana na região deram-se há mais de 6000 anos. No entanto, o marco da presença européia na região é a “descoberta”, por Álvaro Nuñez Cabeza de Vaca, das Cataratas do Iguaçu, no ano de 1548.

Por volta de 1609, a colonização ganhou impulso. Padres jesuítas, tanto do lado espanhol quanto português, iniciaram um experimento social denominado de Missões e Reduções Jesuíticas, os quais eram espaços comuns, verdadeiras cidades em meio à selva administradas por meio do sistema cooperativista, com objetivo de catequizar os índios. No entanto, até o final do século XIX, pode-se dizer que a região constituía-se numa fronteira aberta, sem saber na prática quais áreas pertenciam a qual país (LIMA, 2007).

A ocupação efetiva da parte brasileira foi consolidada apenas no ano de 1889, quando foi fundada uma colônia militar, com objetivo de garantir a posse da região no pós Guerra do Paraguai por meio da doação de lotes às pessoas que quisessem se instalar no local. Note-se que a presença de argentinos e paraguaios na área foi identificada já à época da formação da colônia, uma vez que estudo feito pelo Exército no ano de sua fundação identificou uma população formada por 324 pessoas, em sua maioria dos países vizinhos, que imigraram para o território brasileiro.

Anos depois a colônia foi emancipada, elevada a categoria de distrito de Guarapuava com o nome de Vila Iguassu e, em 1914, elevada a categoria de município como Vila Iguassu. Em 1918 foi renomeada para Foz do Iguaçu. Da Segunda metade do século XX em diante, a

cidade de Foz do Iguaçu conheceu um contínuo aumento da população, sustentado principalmente pela expansão da fronteira agrícola do estado do Paraná.

Ainda, pelo lado brasileiro, como tentativa dinamizadora da região, foi criado na época do Estado Novo o Território do Iguaçu, cuja capital seria Laranjeiras do Sul, com o objetivo de impulsionar a colonização da região. Essa iniciativa não foi bem sucedida, de modo que em 1946 o território foi extinguido e a área reintegrada ao Estado do Paraná.

Dos outros lados da fronteira, quanto à ocupação, a situação não era muito diversa. Como destaca Lima (2007) somente também após a guerra do Paraguai a região começou a ser explorada por madeireiros e ervateiros, cujas atividades foram conduzidas sobretudo por empresas privadas. Mesmo assim, em meados do século XX, a região argentina e paraguaia ainda era escassamente povoada, dominada apenas por alguns grandes latifúndios exploradores de erva-mate.

Quanto à questão da demarcação fronteiriça, embora o tratado de Santo Idelfonso, assinado entre Portugal e Espanha reconhecia como fronteira portuguesa ocidental o território hoje paranaense, entre os rios Paraná e Iguaçu, somente em 20 de julho de 1903 a fronteira foi definitivamente demarcada, com a inauguração do Marco das Três Fronteiras. No entanto, como visto, a região permaneceu durante muito tempo fracamente povoada.

Foi somente com o início das obras da represa de Itaipu, como ressalta Lima (2007), nos anos 1970, que o povoamento da região ganhou força, fazendo com que em uma década a população da cidade de Foz do Iguaçu passasse de pouco mais de 30 mil habitantes para mais de 130 mil, e que a de Ciudad del Este mais que dobrasse sua população, passando de cerca de 26 mil habitantes, para mais de 60 mil. Destacam-se também, no caso paraguaio, outros fatores que impulsionaram o povoamento da região, como a expansão das lavouras na região o leste do país, a construção da rodovia que permitiu a ligação da capital Assunção com o Brasil, a construção da ponte da Amizade, em 1965, ligando os dois países, bem como posteriormente, a implantação da Zona de Livre Comércio na cidade – impulsionadora do turismo de compras, fatores que contribuíram para que Ciudad del Este se tornasse a segunda maior aglomeração urbana do país. No caso específico de Puerto Iguazú, a cidade apresentou crescimento populacional bem mais modesto, talvez, pela ausência da atratividade dos fluxos bilonários de investimentos recebidos pelas outras duas cidades em função de Itaipu. Note-se que no ano de 1985 foi inaugurada a Ponte Tancredo Neves ou Ponte da Fraternidade, o que permitiu a conexão viária entre a cidade Argentina e Foz do Iguaçu.

Atualmente, a região transfronteiriça conta com aproximadamente 650 mil habitantes que apesar da separação formal imposta pelas fronteiras e divisões administrativas compartilham do território regional. A cidade de Foz do Iguaçu tem hoje aproximadamente 325.137 habitantes²¹ e é o segundo principal destino para turistas estrangeiros no Brasil²², após o de Rio de Janeiro. A cidade é visitada anualmente por cerca de 4,5 milhões de turistas, incluído nestes números 1 milhão de turistas que chegam para visitar a cidade, mais 3,5 milhões que chegam para o turismo de compras a caminho do Paraguai²³. As principais fontes de renda do município são o turismo e os *royalties* derivados da geração de energia elétrica de Itaipu.

Por sua vez, Ciudad del Este é a segunda maior cidade paraguaia, depois da capital Assunção, com cerca de 279.655 habitantes²⁴. Além das rendas derivadas da geração de energia elétrica, a grande fonte de ingresso para a cidade é o comércio, com o Brasil principalmente, decorrente do turismo de compras. Por fim, a cidade argentina de Puerto Iguazú é a menor das três, apresentando uma população de cerca de 40 mil habitantes²⁵, e a grande fonte de renda de sua economia é o turismo relacionado às Cataratas.

É importante destacar que a zona de fronteira em comento é uma região turística mundialmente conhecida e que acolhe dezenas de povos, além de brasileiros, argentinos e paraguaios das mais diversas regiões de seus países, a saber: árabes, libaneses, sírios, palestinos – migração impulsionada principalmente pelos conflitos que tiveram lugar no Oriente Médio após o fim da Segunda Guerra Mundial, sobretudo durante a Guerra Civil do Líbano (1975-1990); bem como chineses, chineses de Taiwan, coreanos, entre outros. Soma-se a sua singularidade geográfica, a localização da maior usina binacional produtora de energia elétrica do mundo, a existência de dois parques nacionais com enorme biodiversidade, tombados pela UNESCO em 1986 como Patrimônio Natural da Humanidade, os quais abrigam as Cataratas, e, ainda a existência de um lençol freático subterrâneo que tem extensão total aproximada de 1,2 milhões de km² – o Aquífero Guarani, subjacente a quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o que o torna talvez o maior manancial de água

²¹ Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano de 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 07 Julho 2010.

²² Segundo informação do Ministério do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20080915.html>. Acesso em: 07 Julho 2010.

²³ AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Regional**, 2000.

²⁴ Ano de 2009, segundo a Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos paraguaia. Disponível em: <www.dgeec.gov.py>. Acesso em: 13 julho de 2010.

²⁵ Estimativa para o ano de 2009 do Instituto Nacional de Estadística y Censos argentino. Disponível em: <www.indec.mecon.ar>. Acesso em: 13 julho 2010.

doce subterrânea transfronteiriço do mundo. No campo político das relações internacionais, a região é considerada símbolo do Mercosul, pelos fluxos e interações cotidianas no âmbito econômico e social, ademais de sua localização estratégica, a menos de duas horas de vôo das principais capitais dos países do bloco. Nas palavras de Oliveira, “tudo isso somado faz a confluência de fronteiras: geográfica, econômica, turística, cultural e política” (Oliveira, 2005, p. 30).

Para se ter uma idéia do fluxo de pessoas na região, tomemos a título exemplificativo, o movimento na Ponte da Amizade, que liga as duas principais cidades da região e que também é pré-requisito para a travessia terrestre de Puerto Iguazú, na Argentina, para Ciudad del Este, no Paraguai. Estimativas da Receita Federal do Brasil²⁶ apontam que mais de 40 mil pessoas e 5 mil veículos²⁷ cruzam a Ponte diariamente, entre turistas, trabalhadores de ambas cidades e pequenos traficantes, os “sacoleiros”. No caso dos trabalhadores brasileiros em Ciudad del Este, eles estão empregados sobretudo no comércio formal, e apenas um pequeno número trabalha como vendedor ambulante, enquanto que os trabalhadores paraguaios empregados em Foz estão inseridos principalmente na construção civil, em sua maioria informalmente. (OIM, 2003).

Finalizamos a seção com as palavras, retiradas do estudo de Oliveira, do então gerente da concessionária Cataratas do Iguazu S.A., a empresa de iniciativa privada que administra o Parque Nacional do Iguazu pelo lado brasileiro, o advogado Wádis Benvenuti, que descreve o que pensa a respeito da Tríplice Fronteira:

“Vivemos numa região onde temos três países diferentes, mas uma só comunidade. Um exemplo paradoxal é quando você lê no ônibus ‘linha urbana internacional’ e é uma realidade. Você embarca no centro de Ciudad del Leste (Paraguai), atravessa pelo Brasil e desce no centro de Puerto Iguazú (Argentina) com as mesmas características de um transporte urbano. É uma peculiaridade que nós temos. (...) São poucos lugares no mundo

²⁶ CONTROLE 100% na nova aduana da Receita fica só na promessa. UNAFISCO Sindical. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/publicar/principal/texto_noticias.php?ID=7290>. Acesso em: 11 outubro 2010.

²⁷ Note-se que esses números variam bastante, principalmente, em função do grau de rigidez da fiscalização aduaneira e policial das autoridades brasileiras.

que têm uma tríplice fronteira onde você pode circular em três países em 10 minutos” (OLIVEIRA, 2005, p. 23).

É óbvio que uma região de fronteira está sujeita a uma sorte de problemas intrínsecos a si, como será visto no capítulo posterior, e que talvez as assertivas destacadas no parágrafo sejam uma visão romantizada de um cidadão que visa enaltecer o local em que habita e com o qual se identifica, bem como representem o pensamento de um empresário que visa maximizar o retorno de seus negócios. No entanto, há fundo factual para que tais interações ocorram de maneira tão intensa, os quais passarão a ser analisados no próximo tópico.

2.6. Marco institucional cooperativo

Praticamente desde o fim da Guerra do Paraguai, as relações entre os países da tríplice fronteira do cone sul estão pacificadas e estabilizadas. É óbvio que existiram competições, rivalidades e desconfianças no decorrer do tempo. No entanto, Argentina, Paraguai e Brasil não mais recorreram ao uso da força entre si para resolver possíveis diferenças. Pelo contrário, na segunda metade do século XX verificou-se maior aproximação entre os países, processo acelerado a partir da década de oitenta com a redemocratização na região e as iniciativas de cooperação e integração entre Brasil e Argentina.

Já em 1960, no Tratado de Montevideu que criava a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), havia previsão para concessão de vantagens ao tráfego fronteiriço (definido como aquele realizado entre populações fronteiriças, destinado ao consumo local de caráter doméstico, em operação e volume reduzidos). No Tratado de Montevideu que criou a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento (ALADI), em 1980, também havia menção a esse tópico.

Um exemplo relevante, anterior ao Tratado de Assunção de 1991, desse processo de integração que envolve áreas de fronteira é o estabelecimento do Comitê de Fronteira de Foz do Iguaçu e Ciudad Presidente Stroessner (hoje Ciudad del Este), criado em 1978, durante a XII Reunião paraguaio-brasileira dos Organismos de Aplicação do Convênio de Transporte Terrestre, de 1966 (FERNANDES, 2002)²⁸.

²⁸ Comitês de Fronteira, segundo a autora, são mecanismos integradores definidos como organismos oficiais, compostos por representantes do setor público, que tendem a promover a cooperação e o desenvolvimento

Outro marco interessante é o Protocolo 23 - denominado Regional Fronteiriço - do Acordo de Integração e Cooperação Econômica Argentina- Brasil, assinado em reunião presidencial bilateral em novembro de 1988; após sua adoção, os temas específicos das regiões de fronteira e seu potencial econômico passaram a fazer parte do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre os dois países, iniciado em 1986. O objetivo do Protocolo era promover o desenvolvimento conjunto e equilibrado das áreas de fronteira, reconhecendo que elas são um espaço privilegiado, pois integram forças econômicas e sociais que adequadamente orientadas podem potencializar recursos e promover o desenvolvimento (idem).

Menos de um ano depois, em agosto de 1989, na cidade brasileira de Uruguaiana, os Chanceleres dos dois países firmaram o Anexo I ao referido Protocolo 23, criando os Comitês de Fronteira nas cidades de Foz do Iguaçu, no Paraná, e Puerto Iguazú, na Província de Misiones, e Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, e Paso de Los Libres, na Província de Corrientes, com a finalidade de desenvolver e integrar essas zonas, facilitando a circulação de pessoas mercadorias e veículos, e promover acordos nas áreas econômica, comercial, cultural, educativa, científica e desportiva (idem).

O Protocolo 23 e seus anexos eram a rigor uma carta de intenções e, apesar das reuniões do Grupo de Trabalho Permanente, com a vigência dos acordos do MERCOSUL, perde a sua eficácia específica. É, entretanto, o primeiro documento a fazer referência à integração, entre Brasil e Argentina, da região fronteiriça e a sua zona de influência, tema não abordado nos tratados globais (idem).

Passemos, pois, ao grande marco de integração e cooperação no Cone Sul, o MERCOSUL, que foi resultado de um processo de aproximação política entre os dois grandes países da região iniciado em meados dos anos 1980.

O ano de 1985 é o marco inicial do processo político que resultou na criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL. Foi o momento em que Brasil e Argentina iniciaram as negociações comerciais, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com vistas à formação de um mercado regional. Em contexto histórico

regional nas sub-regiões ou áreas de fronteira e proporcionar soluções pragmáticas aos problemas do tráfego fronteiriço. Trata-se de um foro, de nível governamental bilateral presidido rotativamente pelas autoridades consulares na região de ambos países, organizado com a participação das autoridades locais, mas sem excluir a representação dos órgãos federais interessados e organizações da sociedade civil, a depender da temática a ser tratada.

integração em alguns de seus aspectos fundamentais: como integração da infraestrutura, circulação de produtos e cidadãos.

Além disso, o arcabouço conceitual e legal, em conjunto com as novas práticas e atitudes culturais que são gerados pelos desígnios de integração comercial e econômica, podem ter um efeito dinamizador e multiplicador sobre as práticas tradicionais de integração nas zonas fronteiriças (FERNANDES, 2002).

Não se pode deixar de evidenciar, no entanto, que:

... a grande iniciativa precipuamente dedicada aos temas fronteiriços, no âmbito do MERCOSUL, foi a criação em julho de 2002, pelo Conselho do Mercado Comum, do Grupo de Trabalho “Ad Hoc” sobre Integração Fronteiriça. O GT está subordinado ao Grupo Mercado Comum, e atua em coordenação com os órgãos dependentes do Conselho do Mercado Comum. Do Grupo do Mercado Comum, da Comissão de Comércio do Mercosul, do Foro Consultivo Econômico e Social e do Foro de Consulta e Concertação Política. (...) Seu mandato inclui elaborar propostas de instrumentos normativos, ou outros cursos de ação destinados a facilitar a vida das comunidades fronteiriças. As propostas poderão versar sobre aspectos de comércio, de saúde, educacionais, trabalhistas, migratórios, de transporte, de desenvolvimento econômico e outros, visando assegurar mecanismos adequados para atender às peculiaridades bilaterais ou trilaterais das comunidades de fronteira. (FERNANDES, 2002, p. 53).

Outra iniciativa no âmbito do bloco, atinente a facilitação da circulação de pessoas, foi a criação do Foro Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados, criado na XIV Reunião de Ministros do Interior, realizada na cidade de Montevideu, na data de 21 de novembro de 2003. O objetivo fundamental do foro é contribuir para a difusão de informação

relativa à circulação de pessoas entre os países da região, seu acesso à residência legal, entre outras questões de interesse relativas à problemática da migração³¹.

Outrossim, um avanço importante, no que tange à circulação de pessoas, foi a assinatura do “Acordo sobre Residência para Estados do Mercosul”, de 06 de dezembro de 2002, internalizado no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 6.964, de 29 de setembro de 2009, que concede o direito à residência e ao trabalho para os cidadãos de todos os Estados Partes, sem outro requisito que não a nacionalidade. Desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais, cidadãos dos Estados Partes podem requerer a concessão de residência temporária de até dois anos em outro país do bloco. Antes de expirar o prazo da residência temporária, poderão requerer sua transformação em residência permanente. É garantido aos migrantes, inclusive, explicitamente no texto do acordo, igualdade de direitos civis; igualdade de tratamento com os nacionais no que concerne à legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social; bem como a garantia de seus filhos dos gozarem do direito fundamental ao acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção.

Retornado-se ao âmbito bilateral, devemos destacar a assinatura, no ano de 2005, por Brasil e Argentina, do “Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”, sendo Foz do Iguaçu – Puerto Iguazú uma delas, que ainda não está em vigor, uma vez que ainda tramita nos congressos nacionais dos dois países. Esse acordo tem por objetivo harmonizar as vontades coincidentes visando criar instrumentos para promoção de maior integração das comunidades de fronteira e imprimir melhor qualidade de vida às suas populações. Nele constam temas importantes como a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, que garantem tratamento isonômico aos cidadãos dos dois países, inclusive no exercício de trabalho, acesso ao ensino público, garantia de atendimento à saúde pública, trânsito de veículos automotores e um regime especial de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência.

Ainda, é interesse notar que o acordo dispõe sobre a cooperação em educação na área de fronteira, vislumbrando-a a partir de um ponto de vista regional, ressaltando convergências, visando a contribuir na consolidação de traços identitários comuns, como pode ser percebido no excerto abaixo:

³¹ Informações disponíveis no sítio do Foro Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html>. Acesso em: 12 julho 2010.

“As Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos. O ensino das matérias de História e Geografia será realizado com uma perspectiva regional e integradora. Ao ensinar Geografia se procurará enfatizar os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos. No ensino de História se buscará ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade”. (Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, Art. VII, Parágrafo segundo).

Além disso, prevê a elaboração e execução de um “Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto” nas localidades fronteiriças vinculadas onde seja possível ou conveniente, cujos objetivos principais são a integração racional de ambas as cidades, de modo a configurar uma só conurbação quanto à infra-estrutura, serviços e equipamento e o fortalecimento da imagem e da identidade cultural comum da conurbação. Por fim, é digno de citação os dispositivos do artigo XI, intitulado “Estímulo à Integração”, que ilustram bem o ímpeto cooperativo presente no documento ora em análise:

“1. As Partes deverão ser tolerantes quanto ao uso do idioma do beneficiário deste Acordo, quando este se dirigir às repartições públicas para peticionar os benefícios decorrentes deste Acordo.

2. As Partes não exigirão legalização ou intervenção consular nem tradução dos documentos necessários à obtenção da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço ou do documento de identificação de veículos previsto no Artigo V.

3. As Partes monitorarão os avanços e dificuldades constatadas para a aplicação deste Acordo através dos Comitês de Fronteira existentes. Com esta finalidade estimularão

igualmente a criação de Comitês de Fronteira nas localidades fronteiriças vinculadas onde não houver.” (Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, Art. XI)

Diante de todo o exposto, é válido dizer que o marco institucional cooperativo se apresenta como um campo fértil para a proliferação da integração regional também entre os diversos atores da sociedade civil. Ao longo dos últimos anos, inclusive, verificou-se a criação de diversos grupos de trabalho transfronteiriços temáticos, compostos por movimentos feministas, sindicatos, grupos ambientalistas, acadêmicos etc.

Em última palavra, cumpre ressaltar que ao enfatizarmos, nessa seção, alguns marcos institucionais cooperativos que afetam direta ou indiretamente a vida dos cidadãos da tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, não queremos dizer que não há divergências em questões de política externa ou interna entre os países ou que não exista relações conflitivas entre eles, ou grupos sociais diversos, em determinados temas³². Nem mesmo sugerimos que o MERCOSUL e as instituições criadas funcionam de forma plena e cumprem adequadamente a todos os objetivos para os quais foram propostos. O que se procurou salientar é que os três países vivem em paz entre si há mais de cem anos e que suas relações, nas últimas décadas, são crescentemente cooperativas, inclusive, convergindo para um quadro institucional de integração regional.

³² Como exemplo de divergências recentes podemos citar a contestação paraguaia sobre a correção dos preços pagos pelo Brasil na energia comprada de Itaipu, e no caso de Brasil-Argentina, a imposição de travas ao comércio bilateral por meio da imposição de procedimento de licenciamento não-automático para produtos considerados sensíveis.

CAPÍTULO 3 – REDES DA SOCIEDADE CIVIL TRANSFRONTEIRIÇA NO COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Com a superação das hipóteses de conflito bélico na região da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, o relativo relaxamento do controle e a diminuição da prioridade da presença militar nas regiões de limites permitiram uma intensificação dos intercâmbios e fluxos comerciais e demográficos espontâneos através da fronteira (FERNANDES, 2002). Esses fluxos espontâneos permitiram também que interações sociais entre as populações da região se dessem de forma mais intensa e complexa.

Isso posto, neste capítulo analisaremos algumas iniciativas da sociedade civil atuante na região. Mais especificamente, será dada ênfase a existência de verdadeiras redes da sociedade civil no combate à exploração sexual comercial infantil na área transfronteiriça.

Para tal, em primeiro lugar, procurar-se-á abordar elementos que nos fazem pensar a existência uma sociedade civil transfronteiriça de maneira geral. Em seguida, será apresentada a problemática em questão, a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, e suas especificidades na região da Tríplice Fronteira. Por fim, será analisado o caso das redes de sociedade civil no combate ao problema na região em tela.

3. 1. A Sociedade Civil Transfronteiriça

Após a redemocratização sul-americana, a integração ganhou forças, principalmente em função da formação de blocos econômicos e do aprofundamento da globalização. Nesse mesmo contexto, as fronteiras ganharam um novo *status*, passando a ser vistas como um espaço de confluência das diferentes culturas fronteiriças e de carências específicas³³. Esse fenômeno de relacionamento interdemocrático, per si, favorece dinâmicas de fortalecimento da sociedade civil fronteiriça, já que governos autoritários são, por definição, menos tolerantes à atuação de organizações sociais na arena política, principalmente se estas tiverem

³³ Supra nota 18.

vinculações transnacionais, que podem ser interpretadas pelos governantes como forma de ingerência estrangeira em assuntos domésticos.

Sabe-se que regiões transfronteiriças marcam a existência de um espaço econômico que, apesar de poder ser inibido por quadros institucionais desfavoráveis ao seu desenvolvimento, possui lógica intrínseca que não reconhece delimitações político-administrativas (ROLIM, 2004). Como os três países são membros do MERCOSUL, uma Zona de Livre Comércio e União Aduaneira Imperfeita, as dinâmicas de mercado são favorecidas naquele território, dando origem a relações econômicas vibrantes. Ademais, a região possui peso político-estratégico importante na agenda dos países, devido ao seu potencial hidrelétrico, exemplificado pela usina de Itaipu, hídrico (Aqüífero Guarani), ambiental (reservas florestais às margens do Rio Iguaçu). Em tal quadro, é de esperar que a interação social na região se mostre dinâmica, tendo em vista o grande fluxo humano transfronteiriço, facilitado pela rede de infra-estrutura – Ponte da Amizade Brasil-Paraguai e Ponte Tancredo Neves Brasil-Argentina, bem como tendo-se em conta que essas populações têm de lidar com problemas e oportunidades advindas dessas questões econômicas e políticas que os afetam conjuntamente.

Com observado por Souza (2006) as comunidades de fronteira, no estudo de caso em questão, de brasileiros, argentinos e paraguaios, sejam migrantes ou não, vivenciam a ambigüidade entre as lógicas territoriais regionais e dos Estados Nacionais: “ao mesmo tempo em que se deparam com o controle das barreiras fronteiriças internacionais, convivem com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço”. (SOUZA, 2006, p. 106)

Dessa maneira, é notável a interação entre a população dos países, devido ao aspecto regional, já destacado, da zona transfronteiriça. Apesar de politicamente dividida, “brasileiros trabalham no comércio paraguaio. Argentinos compram em Ciudad del Este e em Foz do Iguaçu. Os paraguaios costumam cruzar a fronteira para estudar no Brasil e os brasileiros abastecem os veículos no Paraguai e na Argentina em época de câmbio favorável” (PARO e MENDONÇA, 2010, p. 4).

Nesse sentido, é observado, de fato, que a sociedade civil na região da tríplice fronteira possui cada vez mais mecanismos institucionalizados ou não que a permite expressar suas demandas, transacionar informações e organizar seus interesses. Reconhece-se, também, a existência de articulações sociais precursoras na região, como nos lembra Alves (2009),

notadamente as vinculadas ao processo de resistência à construção da hidrelétrica de ITAIPU, em razão da área inundada pelo lago da Usina, que desapropriou pequenos produtores e fez submergir santuários ecológicos como as Sete Quedas.

Tendo-se em conta o recorte temporal de nossa pesquisa, daremos ênfase a alguns eventos, movimentos, articulações e possibilidade de trocas de informações que mais se destacaram no levantamento realizado e que torna plausível pensar a sociedade civil regional atuando tendo em vista uma lógica transfronteiriça.

3.1.1. A luta contra a estigmatização terrorista e o preconceito contra muçulmanos

Ainda na década de 1990, em decorrência dos atentados terroristas em Buenos Aires, em 1992, contra a embaixada de Israel e, em 1994, contra Associação Mutual Israelita Argentina – AMIA, a América do Sul e, em especial, a Tríplice Fronteira passam a figurar entre os palcos do terrorismo internacional. Isso porque investigações conduzidas por autoridades argentinas aventaram a possibilidade de os terroristas ligados a este atos terem entrado em seu país por meio da tríplice fronteira, o que levantou suspeitas sobre o apoio aos atentados por parte de grupos da comunidade árabe residente na região.

Tais suspeitas e acusações foram reforçadas no período pós 11 de setembro, em decorrência da doutrina de guerra ao terrorismo do governo George W. Bush, e a região ganhou destaque na mídia internacional³⁴. Inclusive existem relatos de autoridade americanas da área de segurança e de inteligência que sugerem a existência de células terroristas adormecidas na região e/ou grupos financiadores do terrorismo islâmico internacionais³⁵.

Note-se que já no ano de 2001 houve reação da sociedade civil regional às denúncias veiculadas na imprensa internacional desde os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos. A questão central é que muçulmanos que vivem na região têm familiares no Vale do Bekaa, ao sul do Líbano, onde atua o grupo extremista Hezbollah, pivô das suspeitas que recaem sobre essa região de fronteira. Parte da comunidade árabe admite que envia dinheiro a parentes no Oriente Médio (a realização de transferência voluntárias de divisas internacionais

³⁴ Para um interessante estudo de como a mídia internacional passou a retratar a região ver: BELIVEAU, Veronica Gimenez e MONTENEGRO, Silvia. **La Triple Frontera. Globalización y construcción social del espacio**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

³⁵ Um excelente exemplo é o artigo de um tenente coronel norte-americano, publicado em uma revista militar, que discute abertamente a questão, a saber: ABBOTT, Philip K. **Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?**. Military Review, Setembro-Outubro, 2004. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/abbott.pdf>>. Acesso em: 17 Agosto 2010.

por parte de comunidades migrantes é prática comum ao redor do mundo), mas nega envolvimento com o terrorismo. As suspeitas de vinculação com o terrorismo levaram a população da fronteira a iniciar um movimento inédito. Foi organizado, por cerca de 350 entidades dos três países, que realizaram em 11 de novembro de 2001, apenas dois meses após os atentados, um grande encontro em Foz do Iguaçu, há apenas um quilômetro da vizinha Ciudad del Este, denominado “Paz sem Fronteiras” ou “Paz Sin Fronteras”³⁶.

O encontro foi um ato artístico, político e religioso, do qual participaram cerca de 30 mil pessoas, entre autoridades, líderes religiosos e representantes da sociedade civil das três cidades de fronteira. Segundo os organizadores, a idéia foi mostrar a “outra cara da Tríplice Fronteira”. Aquela que, para além das notícias sobre máfia, corrupção e suspeita de conexões pró-terrorismo, evidenciasse o trabalho dos cidadãos locais na luta pela subsistência diária e a integração econômica e cultural, de uma população essencialmente multicultural. Destaca-se que representantes de 60 nacionalidades e de 23 congregações religiosas participaram do ato que protestou contra a perseguição ideológica de cidadãos árabes da região.

Ademais, é digno de nota a repercussão política do encontro, uma vez que seus organizadores receberam mensagens de apoio do próprio Secretário-Geral das Nações Unidas à época, Koffi Annan, do Diretor Geral da organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO na ocasião, Bernard Moriski, e de Fernando Henrique Cardoso e Luis Angel González Macchi, então presidentes do Brasil e Paraguai, respectivamente. Ademais, foi firmado pelas entidades participantes “um acordo trinacional para a promulgação e defesa da paz”, no qual se propõe a permanência da paz entre as culturas na região, em paz há mais de 100 anos, e contra o estereótipo terrorista e o preconceito contra muçulmanos. O então intendente de Puerto Iguazú destacou a importância da atuação conjunta da sociedade trinacional quanto ao tema uma vez que “en las tres fronteras es difícil determinar dónde termina un país y dónde comienza el otro a pesar de los ríos y puentes existentes”³⁷.

A partir de então, pode ser percebida na região a luta de diversos setores sociais, com reflexos nas diversas mídias, contra a estigmatização da região. O argumento dos militantes,

³⁶ Um bom resumo sobre as notícias vinculadas ao evento nos meios de comunicação regionais pode ser encontrado no sítio: < <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=2906>>. Disponível em: 17 Agosto 2010.

³⁷ UNAS 30 mil personas claman por la paz, en Foz do Iguazú. Foz do Iguaçu: 2001. Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=2906>>. Acesso em: 17 Agosto 2010.

em geral, é o de que nunca foi registrado um ato terrorista na região e que, apesar das diversas investigações já realizadas, nunca foi provada a existência de qualquer célula de organização terrorista. Nesse sentido, o argumento é o de que quem apresenta as suspeitas e acusações tem o ônus de prová-las, o que nunca foi feito, de sorte que tal estigmatização além de resultar em preconceito contra a colônia muçulmana na região também se traduz em perdas em postos de trabalho relacionado ao turismo, principal fonte de renda regional.

Um traço prático de tal estigmatização que gerou bastante contestação política por parte da sociedade civil foi a questão da militarização da região, do lado paraguaio, em decorrência de Convênios Militares firmados entre esse país e os Estados Unidos, que vigoraram de 2001 a 2009, não sendo renovados pelo governo Lugo. Tais convênios permitiam a funcionários das forças armadas norte-americanas atuação no Paraguai com imunidade jurisdicional. Como é enfatizado por Raquet:

(..)"La presencia de los marines norteamericanos, a partir de 2001, com autorización para operar libremente en la zona por parte del gobierno paraguayo, ha dado lugar a múltiples reacciones de oposición de varios sectores. Los procedimientos militares los constatan y denuncian varias agencias periodísticas alternativas y sectores de la sociedad civil. Precisamente, la región es foco de una serie de movimientos de resistencia social que se oponen a su satanización y militarización. Grupos ecologistas, campesinos sin tierra, intelectuales universitarios, gremios y sindicatos obreros, ONGs y asociaciones rurales constituyen fuerzas de resistencia contra la penetración imperialista y contra la estigmatización internacional. Denuncian la estrategia imperialista por el control de los recursos naturales y la biodiversidad (acuífero guaraní) y expresan el peligro latente que para esa apropiación implica la organización de la sociedad civil en una lucha transnacional (grupos que pertenecen a los três países) en la triple frontera)" (JAQUET, 2008, pp. 47-48).

Por fim, cabe notar que a região ainda desperta interesse da grande mídia pelo seu estigma. Evidência disso é a iniciativa da premiada diretora de *Hollywood*, Kathryn Bigelow, vencedora do Oscar em 2010 de melhor diretor pelo filme “Gerra ao Terror”, que retrata o conflito norte-americano no Oriente Médio, de iniciar ainda este ano filmagens de um roteiro denominado “Triple Frontier”, o qual abordará o tema de supostas ligações da região transfronteiriça com o terrorismo internacional. Note-se que o tom do filme tem sido bastante criticado pelos governos da região, nacionais ou subnacionais, bem como por grupos da sociedade civil.

3.1.2. Temas, agendas e eventos

A atuação e integração da sociedade civil transfronteiriça se dá das mais diversas maneiras e formas. Desde a mobilização pela campanha das Cataratas como Patrimônio Natural da Humanidade, a realização de festivais de âmbito cultural e artístico³⁸, passando pela interação sindical³⁹, de cooperativas e associações, pelas articulações de jornalistas e comunicadores⁴⁰, pela atuação de ONGs, pela realização de Fóruns e eventos de debate da sociedade civil e movimentos sociais, bem como pela atuação de redes mais estruturadas, como a de combate a exploração sexual infantil, a qual será foco de análise posterior, entre outras formas.

A título de curiosidade e para demonstrar a grande diversidade de temas assistidos pela sociedade civil regional, destacamos um caso pitoresco: o Manifesto pelo Portunhol Selvagem. Trata-se de um movimento literário para a implantação de uma nova língua, baseada no português, espanhol, guarani e inglês, cuja inspiração vem da miscelânea do que é falado na região da Tríplice Fronteira. É interessante notar como uma articulação da sociedade civil que pode parecer uma brincadeira tenha, mesmo que indiretamente, repercussões políticas: um poeta paraguaio escreveu em 2008 uma carta aos presidentes Lula e Lugo, toda em Portunhol Selvagem, clamando a revisão do acordo de ITAIPU.

Dando prosseguimento, é digno de nota que a partir do ano de 2004, com rotatividade de sedes entre as três cidades, passou a se realizar os chamados Fóruns Sociais da Tríplice

³⁸ Como o Festival da Integração Fronteiriça e Festival Internacional da Cultura das Três Fronteiras.

³⁹ Notadamente no setor de transporte, haja vista a importância da circulação transfronteiriça.

⁴⁰ Esse assunto será tratado na subseção posterior.

Fronteira⁴¹, uma espécie de braço do Fórum Social do Mercosul, representando locus importante de debate e articulação política da sociedade civil. Note-se também que no ano de 2009 foi realizado o Encontro de Movimentos Populares da Tríplice Fronteira, de caráter semelhante.

Os organizadores desses eventos os avaliam como espaço de debate democrático de idéias, reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil, cujo objetivo fundamental é a articulação dos movimentos sociais com vias ao enfrentamento dos desafios regionais⁴².

A agenda discutida nesses fóruns é bastante diversa e reflete, em grande medida, os principais temas de preocupação e atuação da sociedade civil na região. Abarca temas como a proteção dos índios guaranis, o combate a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, a prevenção ao tráfico de pessoas, a conservação dos parques ecológicos da Bacia do Rio Iguazu e a preservação do Aquífero Guarani, bem como a preocupação com a desmilitarização da região e sua desestigmatização, como já discutido.

3.1.3. Meios de comunicação

Sabe-se que os fluxos de informação são elementos fundamentais nas estratégias de atuação da sociedade civil. Dessa maneira, demonstrar que existe uma multiplicidade de canais disponíveis, sejam por meio da imprensa ou meios acadêmicos, para a transmissão da informação na região da Tríplice Fronteira dá força ao nosso argumento da viabilidade da existência de uma sociedade civil transfronteiriça.

Como nos lembra Simi e Silveira, a cobertura jornalística, seja da mídia falada, digital e televisiva:

... “transpõe-se à segregação política, atravessa as fronteiras graças à sua mediação social, que, por não ser contida pelas fraturas políticas, permeia as relações entre os indivíduos

⁴¹ Três grandes fóruns sociais da tríplice fronteira já realizados: I Fórum Social da Tríplice Fronteira, 2004, Puerto Iguazú; II Fórum Social da Tríplice Fronteira, 2006, Ciudad Del Este; III Fórum Social da Tríplice Fronteira, 2008, Foz do Iguazu.

⁴² FÓRUM da Tríplice Fronteira será confirmado nesta sexta-feira. Secretaria de Assuntos Estratégico, Governo do Paraná. Disponível em: <www.seae.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=260> . Acesso em: 10 fevereiro 2009.

locais. A cobertura jornalística transcende, assim, a esfera política e se insere também na esfera cultural...” (SIMI e SILVEIRA, 2010, p. 3).

Observou-se que nas cidades de Puerto Iguazú, Foz do Iguacu e Ciudad del Este existem sete jornais, quarenta e nove estações de rádio e se tem acesso ao sinal de dezessete canais de televisão. Atualmente, são 73 veículos de comunicação a cobrir a realidade fronteiriça de uma perspectiva total ou parcialmente regional. Nesse sentido, é importante salientar que “os sinais de rádios e TVs brasileiras chegam a Ciudad Del Este e Puerto Iguazú. As rádios paraguaias e argentinas são facilmente sintonizadas em Foz do Iguacu. Na cidade brasileira também chega o sinal do canal Sistema Nacional de Televisión - SNT paraguaia”. (PARO e MENDONÇA, 2010, p.7).

Isso sem contar as diversas mídias eletrônicas acessíveis por meio da internet que tem seu enfoque na cobertura da Tríplice Fronteira com um todo, enfatizando o seu aspecto regional e noticiando realidades e problemas comuns tanto em português quanto em espanhol.

Quadro 1 – Principais mídias eletrônicas focadas na cobertura regional da Tríplice Fronteira

Nome do Portal	Endereço eletrônico
Blog del Bicho do Mato	http://www.bichodomato.territorioidigital.com
BLOG DE LAS TRES FRONTERAS	http://blogdelatriplefrontera.blogspot.com
Brasil na Fronteira	http://triplicefronteira.zip.net
Clickfoz	http://www.clickfozdoiguacu.com.br
O Blog de Foz	http://blogdefoz.blogspot.com
SOPABRASIGUAIA.COM	http://sopabrasiguaia.blogspot.com

Ademais, é importante destacar a realização de encontros de comunicadores sociais da Tríplice Fronteira de Brasil. Esse tipo de encontro objetiva a troca de informações e experiências sob a perspectiva jornalística acerca da realidade social, cultural e econômica de suas cidades no contexto das Três Fronteiras, ou seja, sobre as particularidades da realidade regional, de sorte a construir uma rede de jornalistas intercomunicados⁴³.

⁴³ Ainda neste capítulo será destacada a importância dessas articulações entre comunicadores especificamente no que tange ao combate a exploração sexual comercial infantil .

Para ilustrar o espírito desse tipo de encontro, cita-se abaixo declaração da jornalista argentina Judit Victores sobre encontro de jornalistas da Tríplice Fronteira realizado em 20 de maio de 2009:

"Nuestra idea es tratar con ellos los temas sensibles que afectan a la gente en esta región. Identificar los puntos de encuentro y desencuentro en la frontera. Por un lado divide la lucha por el poder económico y político. Por otro lado, hay un inevitable encuentro cultural que genera una nueva identidad"⁴⁴.

3.1.4. Meios Acadêmicos

No concernente ao intercâmbio acadêmico sobre a região podemos destacar, em primeiro lugar, o projeto Observatório da Tríplice Fronteira. O Observatório surge a partir do trabalho de um grupo de cientistas sociais da Argentina e do Brasil interessados em analisar a dinâmica social e cultural da região onde as fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai se encontram. De uma perspectiva multidisciplinar, os pesquisadores que compõem o Centro (sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos), trabalham com métodos etnográfico e historiográfico que permitem conhecer a realidade da Tríplice Fronteira a partir de observações, a convivência e o diálogo com moradores de três cidades que convergem para a fronteira, e os territórios circundantes⁴⁵.

Nesse sentido, os trabalhos acadêmicos, artigos e livros elaborados pelo Observatório, os quais são baseados em uma perspectiva transnacional e multidisciplinar sobre a realidade social da tríplice fronteira, constituem importante fonte de informação especializada e academicamente problematizada à disposição dos grupos e redes da sociedade civil que queiram dela se utilizar.

Ademais, cabe mencionar uma iniciativa recente do governo brasileiro, a saber, a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, dada pela Lei n.

⁴⁴ PERIODISTAS *se encuentran para hablar de las realidades fronterizas*. **Blog del Bicho do Mato**. Foz do Iguaçu: 2009. Disponível em: <http://www.bichodomato.territorioidigital.com/2009_05_01_archive.html>. Acesso em: 19 agosto 2010.

⁴⁵ Informações sobre o Observatório da Tríplice Fronteira, as entidades que o apóiam, seus pesquisadores e acesso aos trabalhos produzidos estão disponíveis em no sítio da instituição, a saber: <<http://www.observatoriotf.com>>.

12.189, publicada no Diário Oficial da União em 13 de janeiro de 2010, com sede em Foz do Iguaçu.

A missão da UNILA, segundo o Ministério da Educação, é contribuir para o processo de integração regional por meio do conhecimento compartilhado e pela cooperação solidária entre universidades e centros de pesquisas da América Latina, bem como por meio de uma oferta diversificada de cursos, bilíngües, de graduação e pós-graduação nas áreas de humanidades, ciências e artes, aberta a estudantes oriundos de todos os países da América Latina. Uma característica singular dessa Universidade é que metade dos alunos e professores serão brasileiros e a outra metade de alunos e professores provenientes dos demais países da América Latina. Note-se que a experiência com estudantes e professores estrangeiros se iniciou pelos sócios do MERCOSUL – Argentina, Paraguai e Uruguai – e será gradualmente estendida a outros países latino-americanos.

Assim sendo, pela experiência se iniciar com alunos e professores dos países MERCOSUL e pela própria localização geográfica da universidade em Foz do Iguaçu, é de se esperar, nos próximos anos, uma aproximação cada vez maior entre as sociedades locais via academia. Isso porque para além da integração entre os próprios alunos e professores da região, espera-se que a universidade gere externalidades positivas relacionadas à extensão universitária, a qual envolve necessariamente o fortalecimento das relações universidade e sociedade civil. A universidade, como aglutinadora das sinergias da sociedade civil regional, pode contribuir, inclusive, para a valorização de políticas realizadas por redes sociais, na medida em que possa favorecer a criação de programas específicos que proporcionem a profissionalização e capacitação de agentes civis de desenvolvimento regional.

3.1.5. A oportunidade do Parlamento Trinacional Municipal

É digno de nota também a criação do Parlamento Trinacional Municipal, no ano de 2007. A instituição tem como objetivo criar mecanismos mais ágeis de reivindicação, por meio da articulação entre os legislativos locais, para solucionar problemas comuns da região, além de estreitar as relações entre os países, seja através de intercâmbio de informações entre as municipalidades ou a celebração de convênios subnacionais para tratar de temas específicos.

O parlamento é composto por membros dos legislativos locais e representa mais um canal de participação e de possibilidade de influência da sociedade civil, isso pelo fato de o vereador, ou sua contraparte nos outros países, ser o ente do poder constituído mais próximo do cidadão e suas associações.

Ademais, a atuação do Parlamento é baseada na abordagem de questões de relevância regional de maneira coordenada, inclusive com a previsão de gestões e consultas à sociedade dos três países, como evidenciado, por exemplo, na atuação recente junto a entidades de classe e organizações sociais relacionada à criação de uma unidade de saúde tripartite⁴⁶.

3.1.6. Considerações gerais

Em suma, é notado que no dinâmico território tranfronteiriço se desenvolve uma densa trama de relações entre atores sociais e políticos, locais, nacionais e transnacionais. Tendo em vista a discussão realizada a partir do levantamento exploratório realizado em jornais e mídia da região⁴⁷, percebe-se, portanto, que cada vez mais a sociedade civil transfronteiriça tem acesso a canais e redes de contato a fim de participar do processo político local e regional. Além disso, nota-se também que ela passa a atuar de forma cada vez mais articulada, abordando questões de forma conjunta e adotando estratégias de atuação comuns nos três lados da fronteira.

Quadro 2 – Atuação da sociedade civil transfronteiriça

Principais temas e agendas de atuação da sociedade civil transfronteiriça
- combate à exploração sexual comercial infantil
- direitos indígenas
- integração artística e cultural
- luta contra estigmatização regional
- meio ambiente
- recursos hídricos
- reflexão sobre cobertura jornalística

⁴⁶ PARLAMENTO *Trinacional Municipal tem nova Mesa Diretiva*; Sítio oficial da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Disponível em: <www.camarafoz.pr.gov.br/noticiasdetalhes.php?p2=1376>. Acesso em: 05 dezembro 2008.

⁴⁷ As fontes consultadas encontram-se listadas em meio a bibliografia.

Dito isso, e com o propósito de dar robustez empírica ao nosso estudo, passemos, pois, à análise, na seção que se segue, do caso específico de redes da sociedade civil no combate a exploração sexual comercial infantil na zona transfronteiriça.

3.2. Redes da sociedade civil transfronteiriça no combate à exploração sexual comercial infantil.

Mesmo em uma conjuntura de integração, as fronteiras sul-americanas são reveladoras de sérios problemas políticos e sociais entre os países do subcontinente. Segundo Roseira (2006), a principal Tríplice fronteira do Cone Sul congrega os principais fatores negativos presentes nas discussões contemporâneas de fronteiras: concentração de atividades criminosas (tráfico de armas, drogas e pessoas), comércio ilegal de mercadorias, fragilidades de vigilância e fiscalização e ainda, conflitos sociais.

Isso posto, tendo em vista o enfoque de nossa pesquisa, abordaremos, em primeiro lugar, o problema em si, ou seja, a exploração sexual comercial infantil e, em seguida, passaremos ao tema das redes da sociedade civil em seu combate, dando ênfase a suas articulações na região transfronteiriça.

3.2.1. O problema

Segundo Falleiros (2000), o conceito de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes começou a ser utilizado, no Brasil, após a discussão do Estatuto da Criança e do Adolescente. Antes da década de 1990 o termo utilizado pelo judiciário era prostituição infanto-juvenil, que se mostrava equivocado. Segundo o autor, faz-se importante a distinção entre os termos prostituição e exploração sexual comercial, para não criminalizar as crianças e adolescentes nestas situações. A palavra prostituição coloca meninas e meninos na condição de agentes, que dão seu consentimento para a prática de comércio de seus corpos. Já o termo exploração sexual envolve o fator de dominação nas relações sociais que implicam relações de gerações, gênero, classe, etnia, na estratificação sócio-econômica e nas desigualdades que dão condições para que práticas abusivas de uso de crianças e jovens ocorram com tanta frequência e sejam muitas vezes naturalizadas.

Isso posto, cabe definir exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. A Organização Internacional do Trabalho – OIT utiliza-se da seguinte definição:

“A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é uma violação fundamental dos direitos. Abrange o abuso sexual por parte do adulto, e remuneração em dinheiro ou em espécie para a criança/adolescente ou para um terceiro ou várias pessoas. A criança ou adolescente é tratada como objeto sexual ou mercadoria. A exploração sexual comercial constitui uma forma de coerção e violência contra a infância e adolescência, equivale a trabalho forçado e constitui uma forma contemporânea de escravidão. A expressão exploração sexual comercial de crianças e adolescentes compreende as seguintes modalidades: prostituição infantil, pornografia infantil, tráfico para comércio sexual e turismo sexual infantil⁴⁸”.

Mais sinteticamente, o termo inclui, em relação a menores de 18 anos, “o abuso sexual, as diversas formas de prostituição, o tráfico e venda de pessoas, todo tipo de intermediação e lucro com base na oferta/demanda de serviços sexuais das pessoas, turismo sexual e pornografia infantil” (LEAL apud MORAES, 2009, p. 84). Nesse sentido percebe-se que o termo é mais amplo, não se restringindo apenas à prostituição, mas também ao tráfico de crianças e jovens, redes de pedofilia na internet, etc.

A exploração sexual comercial infanto-juvenil viola uma série de compromissos internacionais de Direitos Humanos, em particular a Convenção Universal dos Direitos da Criança, de 1989, legislações nacionais penais e sobre direitos de crianças e adolescentes⁴⁹, bem como é objeto da Convenção n. 182 da OIT, de 1999, Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para a sua Eliminação.

Operacionalmente, a exploração sexual se traduz:

⁴⁸ OIT. **Exploração Sexual Comercial**. Glossário de Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Disponível em: < <http://white.oit.org.pe/ipecc/pagina.php?pagina=284&gloLetra=E>>. Acesso em: 22 Agosto 2010.

⁴⁹ No caso brasileiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA Lei N. 8.069, de 13 de julho de 1990.

“... em múltiplas e variadas situações que permitem visualizar as relações nelas imbricadas e as dimensões que as contextualizam. A exploração sexual de crianças e adolescentes é uma relação de poder e de sexualidade, mercantilizada, que visa a obtenção de proveitos por adultos, que causa danos bio-psico-sociais aos explorados que são pessoas em processo de desenvolvimento. Implica o envolvimento de crianças e adolescentes em práticas sexuais, através do comércio de seus corpos, por meios coercitivos ou persuasivos, o que configura uma transgressão legal e a violação de direitos e liberdades individuais da população infanto-juvenil” (LEAL apud MORAES, 2009, p. 84).

Por se tratar de atividades ilegais, os casos de exploração sexual infanto-juvenil padecem do problema de subregistro, inclusive pela própria estigmatização sofrida pelas crianças que denunciam a prática, sendo muito difícil se trabalhar com estatísticas confiáveis a respeito. Além disso, retratar a situação torna-se mais complexa uma vez que vários atores costumam estar diretamente ou indiretamente envolvidos nos casos de exploração: aliciadores, usuários deste comércio e até mesmo as próprias famílias dos menores. Nesse sentido, mesmo a exploração sexual infanto-juvenil ocorrendo, muitas vezes, em lugares públicos, o fenômeno é difícil de ser mensurado pela dificuldade em identificar e autuar os violadores sexuais.

Outra problemática destacada por Moraes (2009) diz respeito à materialidade do crime de exploração sexual infanto-juvenil. A autora evidencia que a maioria das delegacias não possui recursos suficientes para investigação e repressão do crime e as testemunhas não contam com proteção especial para realizarem a denúncia. Ademais, não é raro a participação de pessoas de elevada situação econômica e mesmo política no uso destas crianças para satisfação de seus desejos sexuais, as quais acobertam casos por meio de sua influência junto aos meios institucionais que deveriam combater os crimes. Por fim, a autora salienta que “muitos municípios também não querem ter anunciadas a quebra das garantias de direitos de suas crianças, porque isto representa um problema político para seus governantes” (MORAES, 2009, p. 85).

Assim sendo, grupos organizados agem porque têm consciência da dificuldade em encontrar provas substanciais que possam incriminá-los e pelo fato de os lucros que obtém com esta forma de exploração de crianças e jovens serem elevados. Ademais, como é destacado no estudo de Moraes (2009), condições precárias de vida e a miséria estão intimamente relacionados aos casos de exploração sexual infanto-juvenil, porque deixam o sujeito mais acessível a aliciadores ou a buscar, por si próprio, formas de sobrevivência no comércio sexual.

3.2.2. O problema na tríplice fronteira

Em 1993 criou-se uma comissão parlamentar mista de inquérito nacional para investigar o tráfico de crianças, adolescentes e mulheres para fins comerciais sexuais. No relatório gerado por esta CPMI, verificou-se que a cidade de Foz do Iguaçu, e a zona da Tríplice Fronteira como um todo, é uma das regiões que mais sofrem com a problemática.

Como evidencia Moraes (2009), uma grande quantidade de crianças e adolescentes circulam pelas fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai. Parte desta circulação é marcada pela exploração comercial de sexo, drogas ou mercadorias consideradas ilegais em que estas crianças e jovens são submetidos como instrumentos na mão de traficantes e aliciadores do comércio sexual. Muitos são aliciados com a promessa de trabalho fácil e muito dinheiro, mas quando chegam nesta fronteira percebem que a realidade é outra. Precisam pagar com uma rotina árdua de trabalho, muitas vezes em regime escravo para se alimentar, como mostra os estudos da Organização Internacional do Trabalho na região⁵⁰.

Segundo informações da Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF)⁵¹ de 2002, estima-se que há mais de quatro mil crianças e adolescentes em situação de exploração sexual comercial, na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Um dos possíveis motivos destacados pela OIT (2004) que contribuem para tal situação refere-se se ao turismo intenso na região – o grande fluxo de pessoas que circulam pela Tríplice Fronteira propicia um grande potencial para o mercado sexual na região verificado pela existência de casas de show,

⁵⁰ As referências dos diversos estudos encontram-se citados na Bibliografia.

⁵¹ PESQUISA Nacional de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF). Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%257B41BB570D-356E-4534-A090-12F4E6F0A592%257D>>. Acesso em: 22 Agosto 2010.

cassinos, áreas de prostituição e agências que trabalham com o mercado do sexo. Outros motivos apontados pela Organização referem-se à retroalimentação da exploração sexual com outras formas de exploração, como a utilização das crianças e jovens para o transporte de drogas e outras mercadorias de contrabando, aliada à permissividade das regiões de fronteira no que tange ao escape das autoridades policiais e jurisdicionais, que são de base nacional, ou seja, a vida na fronteira fica mais exposta a situações de violência pelas possibilidades de fugas pelas margens dos países e pelas tensões que marcam estas regiões.

Como destaca Moraes (2009), os problemas gerados pelo tráfico de drogas e exploração sexual de crianças e adolescentes, aliados ao turismo sexual e à rede de prostituição, são questões apontadas pelos três países como difíceis de combater. Não há, nestes países, dados estatísticos que configurem com exatidão o panorama da exploração sexual infanto-juvenil, pelos problemas de subregistro já destacados. O controle estatístico destas violências são referentes a uma pequena parte dos casos que são denunciados e dos quais os governo toma conhecimento. Porém, sabe-se que grande parte dos casos permanece obscura pela “lei do silêncio” que envolve estas questões. As pessoas têm medo de desaparecerem, caso denunciem as situações de violências a que estão submetidas crianças e jovens, principalmente nestas redes de aliciamento para a exploração sexual, o tráfico de pessoas ou de drogas, que se imbrincam na região da Tríplice Fronteira.

Outro problema apontado por Moraes (idem), no que tange ao registro e ao combate ao da exploração sexual comercial infanto-juvenil, diz respeito à questão da difícil visibilidade do problema. Nas palavras da própria autora:

(...) “Uma mercadoria ou um carro roubado pode ser facilmente visto pelas câmeras e uma denúncia pode disparar uma busca policial e o impedimento da passagem. Já com relação a pessoas, o fluxo é muito intenso na região e é muito difícil saber diferenciar casos de tráfico de pessoas, de turistas ou compradores de mercadorias atraídos pelos preços mais baixos praticados pelo comércio do Paraguai”. (MORAES, 2009, p. 139).

3.2.3. O combate à exploração sexual de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira

O caso emblemático de que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira é realmente um problema transfronteiriço e de que necessita ser combatido de forma articulada entre governo e sociedade dos três países acontece em Foz do Iguaçu, no dia 12 de novembro de 2002:

“...O Conselho Tutelar flagra um motorista de nacionalidade paraguaia tendo relações sexuais com uma adolescente argentina na boléia de seu caminhão. Junto, a agenciadora, também argentina. Encaminhados à delegacia, os adultos são soltos e a criança ficou com o Conselho Tutelar. Revoltados, os conselheiros acusam publicamente a Polícia Civil de conivência com a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Em resposta, o delegado afirma que não cabe ao Conselho Tutelar tipificar os crimes encaminhados a polícia. O Conselho encaminha uma denúncia ao Ministério Público. No começo de dezembro o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realiza audiência pública na Câmara de Vereadores, tendo como tema a padronização de procedimentos no combate a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes em Foz de Iguaçu. Foram convidados o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos de segurança. Este caso também permitiu uma ação conjunta do Comitê Trinacional⁵², uma vez que 30 representantes de instituições integrantes dos Comitês Locais dos três países se reuniram em Ciudad del Este e formularam uma carta denúncia. Este documento foi remetido pelos respectivos Comitês Locais às autoridades ministeriais, diplomáticas, dos governos locais e estaduais dos três países”⁵³.

⁵² O papel dos Comitês será discutido em subseção posterior.

⁵³ OIT. **Sensibilização e Fortalecimento Institucional**. Assunção: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); Coleção Boas Práticas e Lições Aprendidas em prevenção e erradicação da exploração sexual comercial (ESC) de meninas, meninos e adolescentes; 2005.

Nessa subseção, pois, tentaremos mapear o trabalho da sociedade civil transfronteira no combate à ESCI e sua articulação em comitês e redes.

3.2.3.1. O trabalho da OIT: captaneando esforços junto à sociedade civil

A década de 1990, segundo Moraes (2009), representa um importante marco no enfrentamento do uso sexual de crianças e de adolescentes no mercado do sexo, através de uma conscientização da gravidade e do avanço do problema em todo o mundo e de uma mobilização nacional, continental e internacional, tanto de organismos internacionais (Organização Internacional do Trabalho - OIT, Organização das Nações Unidas - ONU) como de ONGs, entre outros, que promoveram importantes seminários e congressos, estudos, pesquisas e programas de atenção aos (às) vitimizados. Mobilização esta que possibilitou importantes avanços no conhecimento e na compreensão desse fenômeno.

Na região da Tríplice Fronteira um marco importante do início do efetivo combate à problemática, que por sinal converge com o nosso recorte temporal, diz respeito ao início dos trabalhos da OIT na região em 2001, através do Projeto de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes na s Três Fronteiras Argentina - Brasil – Paraguai⁵⁴, em consonância com o compromisso outorgado com a comunidade internacional com respeito à promoção e defesa dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Nesse sentido, a organização passa a realizar trabalhos de combate à exploração sexual comercial infantil, no âmbito do Programa Internacional para Erradicação do Trabalho Infantil – IPEC.

Após a divulgação dos relatórios e estudos sobre a situação de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira em 2002 pela OIT/IPEC⁵⁵ alguns programas e ações no contexto do Projeto supracitado foram desenvolvidos e financiados por organismos internacionais e pelos governos brasileiro, argentino e paraguaio, com o intuito de combater o problema, contando com a parceria fundamental da sociedade civil na sua execução.

⁵⁴ Um bom resumo de todas as atividades desenvolvidas pelo Projeto IPEC/OIT pode ser encontrado no trabalho citado na nota anterior.

⁵⁵ Todos os documentos atinentes ao tema encontram-se citados na bibliografia e embasaram o discutido nessa subseção.

De a 1 a 3 de julho de 2002 é promovido pela OIT em Ciudad del Este o seminário “A Exploração Sexual Comercial Infanto-Juvenil na Tríplice Fronteira (Argentina/Brasil/Paraguai): ações articuladas para a prevenção e erradicação”. O seminário reuniu 150 pessoas vindas dos três países, representando 96 instituições de setores governamentais, ONGs, sindicatos, empresas, igrejas, clubes de serviços e agências das Nações Unidas. O objetivo desse seminário foi debater, planejar e desenvolver ações coordenadas e articuladas, entre os governos nacionais e subnacionais, bem como entre governos e sociedade civil, com vistas à erradicação da exploração comercial infanto-juvenil na região, representando um importante passo para o engajamento e para a articulação da sociedade civil regional quanto à problemática. O documento final do encontro, denominado Carta de Ciudad del Este, defende a adoção de um acordo trilateral para o desenvolvimento de ações conjuntas no combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes⁵⁶.

O projeto OIT/IPEC – um único projeto com ramificações articuladas nos três Estados – tinha por objetivos centrais: 1) a sensibilização e mobilização social da população da região quanto ao problema; e 2) o fortalecimento de estruturas institucionais; que permitisse, inclusive, unir recursos, esforços e vontade através da conformação de Comitês locais de luta contra a exploração sexual comercial em Foz, Ciudad del Este e Puerto Iguazu e de ações coordenadas entre os três comitês. Entorno a estas instâncias se articularam atores significativos para o combate da ESCI, por meio de entidades públicas, privadas e da sociedade civil.

Quanto ao objetivo de fortalecimento institucional, foi lançado, 19 de março de 2003, em Foz de Iguaçu, o “Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente Vítimas de Exploração Sexual e Comercial”, uma iniciativa da associação Sociedade Civil Nossa Senhora Aparecida, mantido com o apoio da OIT e de 20 entidades governamentais e não governamentais. Na ocasião, já estavam funcionando os Centros de Referência 1 (Sentinela), que cuida principalmente da retirada do menor da situação de exploração sexual, Centro de referência 2 (Poliambulatório), o qual presta atendimento médico e psicológico, e centro de Referência 3 (Redescobrir), que trata da reinserção social do menor explorado. Além desses centros de Referência, outras entidades civis como Guarda Mirim, Casa Albergue Infanto-juvenil Feminino, Fundação Nosso Lar, bem como Conselhos e programas governamentais

⁵⁶ Supra nota 53.

passaram a auxiliar no atendimento a crianças e adolescentes em situação de exploração sexual comercial de maneira mais articulada.

Na mesma data, foi lançado dois programas de ação, no mesmo sentido, em Ciudad del Este. Um deles executado pela Diócesis/Pastoral de Acompañamiento a los Niños, com colaboração de mais quatro instituições não-governamentais, instalando um Centro de Prevención y Atención Integral (CEAPRA) à criança explorada e outro pela Fundación Esperanza (organização civil sem fins lucrativos) para as ações de capacitação das famílias (adultos e adolescentes) cujos integrantes estavam em situação de vulnerabilidade quanto a possibilidade de aliciamento para ESCI.

Já no caso de Puerto Iguazú, em 1 de abril de 2003, foram iniciadas as atividades do “Programa Luz de Infancia, para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil”, a ser implementado Ministério de Trabajo, Empleo y Seguridad Social argentino. Note-se que nesse caso, as ações do Projeto IPEC/OIT foram executadas sob a coordenação governamental, mas com o apoio de entidades da sociedade civil.

Dessa maneira, destaca-se que as ONGs e associações da sociedade civil foram fundamentais na implementação dos planos de ações do Projeto OIT/IPEC executados em cada uma das cidades. Essas instituições trabalharam diretamente nas ações de atenção psicológica, educacional, de saúde, jurídica, bem como no oferecimento de proteção transitória, cursos profissionalizantes, reinserção familiar. Além de assistência às vítimas, as instituições também desenvolveram ações de apoio as suas famílias, procurando-se reduzir a vulnerabilidade de membros menores de 18 anos por meio de acompanhamento escolar e desenvolvimento de capacidades para a geração de renda⁵⁷.

Além do mais, é interessante notar que foram previstos encontros trimestrais entre as instituições pares executoras do Projeto de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes nas três cidades. Esses encontros podem ser percebidos como oportunidade para intercâmbio de experiências sobre as atividades desenvolvidas, discussão sobre os problemas encontrados e sobre os pontos em que é possível melhorar; em suma, representaram oportunidades de articulação de estratégias comuns entre as organizações sociais envolvidas.

⁵⁷ As principais organizações da sociedade civil envolvidas nessas atividades serão destacadas na composição dos Comitês de combate a ESCI, em subseção posterior.

Quanto ao componente de sensibilização e mobilização social, o Projeto IPEC/OIT teve como tarefas a realização de diversas ações dirigidas à sociedade em geral mediante campanhas de sensibilização massiva, e outras atividades mais específicas, como realização de seminários, palestras, colóquios, orientadas a mobilizar o setor governamental e os atores chave da sociedade civil para implicá-los na abordagem da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e no desenvolvimento do Projeto a nível local e regional, a fim de se manter uma permanente vigilância social e comunitária, ações públicas, privadas e de organizações da sociedade civil para a proteção e promoção do direito das crianças e adolescentes. Destaca-se nesse campo, a produção de guias setoriais com instruções com orientações para como se abordar o tema, a saber, por exemplo, guia para jornalistas e para educadores⁵⁸.

Por fim, destaca-se que o Projeto OIT/IPEC de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Fronteira Argentina/Brasil/Paraguai teve repercussões locais, nacionais e internacionais, constituindo-se em um trabalho transnacional que precisou atender fluxos de demandas de três países. Teve como produto, inclusive, uma proposta de harmonização de legislações. Além disso, o Projeto representou importante meio de advocacy político, ao mobilizar a sociedade civil, para o cumprimento dos compromissos internacionais de Direitos Humanos e as legislações nacionais de proteção à infância. Para a própria OIT⁵⁹, a grande lição aprendida foi a conscientização de que é possível deslocar o Estado de sua centralidade para que a sociedade possa atuar considerando os recursos disponíveis, atuais e potenciais; lição evidenciada principalmente no caso paraguaio que antes do Projeto contava com poucas organizações sociais envolvidas no combate a ESCI atuando de forma incipiente e desarticulada. Nesse sentido, o grande mérito do Projeto, encerrado em 2005, foi ter despertado e sensibilizado a sociedade transfronteiriça para a problemática em questão e sua herança foi ter institucionalizado redes de combate e Comitês Locais de enfrentamento do problema que continuam atuantes e que serão objetos de análise nas subseções que se seguem.

⁵⁸ Respectivamente: OIT. **Guia para Periodistas**. Ciudad del Este: Programa de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Triple Frontera – Argentina / Brasil / Paraguay, 2005. OIT. **Combate à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: Guia para educadores/as**. Foz do Iguaçu: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); 2005.

⁵⁹ Supra nota 56.

3.2.3.2. A institucionalização de redes de combate

Em Foz do Iguaçu, em 18 de maio de 2003, acontece o lançamento da campanha da Rede de Combate e Prevenção à Exploração Sexual Comercial Infanto-Juvenil, reunindo representantes da sociedade civil e de órgãos do governo, inclusive do governador do estado. No dia seguinte, foi feita uma mobilização de apoio à Rede pelas ruas de Foz de Iguaçu, com a participação de 500 pessoas⁶⁰.

A rede atua por meio da parceria de ONGs com instituições públicas e tem por objetivo sensibilizar, mobilizar e articular, principalmente, cinco segmentos sociais – educação, transporte, segurança, meios de comunicação e turismo e lazer. Nesse sentido, proprietários de hotéis, motéis, presidentes das cooperativas e sindicatos de taxistas, assinaram termos de adesão à rede e a empresa Itaipu Binacional assinou convênios com o Serviço nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Nacional de aprendizagem Industrial - SENAI e o Instituto de Tecnologia e Informação e Informática, para capacitação de adolescentes tirados das ruas e de seus familiares. Outra atividade da rede diz respeito a realização de oficinas de sensibilização para agentes de saúde, profissionais de turismo (agentes de viagem, guias, taxistas e motoboys). Ademais, a rede, através do trabalho de mais de quinze instituições governamentais e não-governamentais, promove atendimento psicossocial, pedagógico e médico para melhoria da qualidade de vida de crianças, adolescentes e suas famílias⁶¹.

Quanto ao lado paraguaio da fronteira, em abril de 2004, se conformou a Rede de Protección a la Niñez y Adolescencia de Alto Paraná para tratar dos problemas que afetam crianças e adolescentes em geral. Tem como principal objetivo estimular a participação e atuação conjunta dos diversos segmentos sociais (cidadãos, políticos, empresários, organizações da sociedade civil, governo, sindicatos, associações, escolas e universidades) e também conta com o apoio de Itaipu Binacional.

Essa rede é mais ampla uma vez que é direcionada à proteção de crianças e adolescentes em geral, e não apenas às vitimadas pela exploração sexual comercial, e incorpora também outros tipos de instituições (*hogares*, albergues, grupos de mulheres, outras

⁶⁰ OIT. **Combate à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: Guia para educadores/as**. Foz do Iguaçu: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); 2005.

⁶¹ Idem.

igrejas). Trata-se, além disso, de uma rede departamental (de todo o Departamento Alto Paraná) que luta pelos direitos de crianças e adolescentes⁶².

Em Puerto Iguazú o combate a exploração sexual comercial infantil se dá principalmente por meio do programa “Luz da Infância”, que é executado primordialmente pelo governo argentino e não foram institucionalizadas propriamente, como nos dois outros casos, redes de combate articuladas entre governo e sociedade civil. A participação das organizações sociais se dá basicamente através do Comitê Local. De qualquer forma, a sociedade local tem um canal importante de contato com o tema, por meio de um programa de rádio semanal em uma emissora local (F.M. 92.1) apresentado pelo Luz da Infância.

Por fim, nota-se que o fortalecimento institucional se concretizou, sobretudo, na instalação dos Comitês Locais de combate a exploração sexual de comercial infantil, assunto objeto da subseção que se segue.

3.2.3.3. O papel dos Comitês Locais de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Os Comitês Locais de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira de Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina) são multisetoriais e interinstitucionais e mostram-se um grande avanço em relação a todas as iniciativas anteriores de articulação entre a sociedade civil e os órgãos de governo dos três países. Isso por sua capacidade de mobilização e pelos temas concretos e conexos que os congregam⁶³.

Os Comitês, instituídos no ano de 2002, são integrados por organizações governamentais (nacionais ou subnacionais, vinculadas ao executivo, legislativo, judiciário e ministério público), ONGs, sindicatos, empresários e igrejas⁶⁴, são um espaço privilegiado de negociação entre setores, países e instituições e sua atuação é fundamental para que o combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes permaneça na pauta da agenda política e social local e regional de uma forma planejada.

⁶² Idem.

⁶³ OIT. **A Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes nas Legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o MERCOSUL**. Assunção: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); 2004.

⁶⁴ A lista de organizações que compõem os três Comitês Locais mencionados pode ser encontrada no Anexo I desta dissertação.

Quadro 3 – Entidades da sociedade civil participantes dos Comitês Locais de Combate à ESCI

Foz do Iguaçu	Ciudad del Este	Puerto Iguazú
Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu	APAMAP - Fundación para la Atención a Personas con Discapacidad	Iglesias
Associação Regional de Presidentes de Associações de Pais e Mestres	Asociación Coreana	Sector Sindical
Fundação Nosso Lar	Diocésis de Ciudad del Este	-
Guarda Mirim de Foz do Iguaçu	Fundación Esperanza	-
Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	Fundación Santo Domingo	-
Pastoral do Menor	Hogar de Niños Santa Tereza	-
Sindicato dos Empregados no Comércio de Foz do Iguaçu	MITA RAPE (ONG)	-
Sindicato dos Eletricitários de Foz do Iguaçu	PREALPA - ONG Prevención Alto Paraná	-
Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares de Foz do Iguaçu	Radio Corpus	-
Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Foz do Iguaçu	REMAR PARAGUAY (ONG)	-
Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Paraná	Rotary Club Ciudad del Este	-
Sindicato dos Servidores Municipais de Foz do Iguaçu	4. Rotary Club Ciudad del Este Sin Frontera	-
Sociedade Civil Nossa Senhora Aparecida	Rotary Club Costa del Lago	-
Faculdade União das Américas - UNIAMÉRICA	-	-
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE	-	-

Os Comitês também se encarregam da realização de eventos de grande caráter simbólico, fundamentais nas estratégias de mobilização da sociedade em geral. O melhor exemplo disso foi o ocorrido no dia 12 de julho de 2003, no Dia Mundial contra o Trabalho Infantil, os Comitês Locais, juntamente com a sociedade em geral dos três países, ocuparam a

Ponte da Amizade, infra-estrutura de conexão física entre os três países e símbolo da integração da região transfronteiriça. A imprensa local e nacional deu ampla cobertura ao evento e à assinatura dos termos de compromisso pelos prefeitos de Foz de Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú⁶⁵. Para se ter uma idéia da simbologia do evento, segue excerto de depoimento de integrante do Comitê Local de prevenção e eliminação de ESCI de Puerto Iguazú:

“...organizar as escolas e marchar com as crianças pela ponte, indo ao encontro das crianças que vinham organizadas do Brasil e do Paraguai, cada grupo carregando faixas, bandeiras e balões com as cores de seu país, foi uma experiência de fortalecimento institucional sem precedentes. De fato, a emoção que acompanhou cada adulto e criança contagia quem assiste as imagens da mobilização. A Ponte da Amizade nunca havia vivido um momento de congregação cívica desta magnitude, reunindo a sociedade civil dos três países⁶⁶”.

Outrossim, deve-se notar que com a criação do Comitê de Puerto Iguazú em agosto de 2002, o mais recente dos três, foi estabelecido também o Comitê Trinacional para a Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Tríplice Fronteira, que nada mais é que a reunião dos comitês das três cidades, com o objetivo de integrar ações, intercambiar informações e tentar articular os diversos programas.

É interessante notar que um dos aspectos mais exitosos dos trabalhos do Comitê Trinacional foi no que tange ao combate e punição aos exploradores, a partir da criação do Grupo de Operadores de Direito ou *Mesa de Operadores de Derecho*, em espanhol. A importância da coordenação de esforços entre os três países para ações jurídico-policiais localizadas se traduziu na realização da oficina “Ação Coordenada dos Operadores de Direito da Tríplice Fronteira”, em dezembro de 2003, com a presença de policiais, juízes de menores, procuradores, funcionários da migração, funcionários das aduanas, Conselhos da Criança e do Adolescente, representantes das prefeituras, consulados e representantes da sociedade civil. A

⁶⁵ Supra nota 56.

⁶⁶ Ibid, p. 98.

oficina teve como objetivos principais analisar as alternativas para o estabelecimento de um trabalho coordenado entre operadores de direito da Tríplice Fronteira para o fortalecimento da rede de combate a ESCI na região e identificar as necessidades de capacitação conjunta⁶⁷.

O Grupo de Trabalhos de Operadores de Direito reuniu-se novamente nos anos de 2004 e 2005, oportunidades em que foi discutido um Plano de Cooperação Trilateral entre os Governos Locais e os Comitês Locais para a implementação de políticas de combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na tríplice fronteira. Aprovado em seminário final realizado em maio de 2005, em Foz do Iguaçu, o Plano define simultaneamente os mecanismos de continuidade e forma um grupo de monitoramento de sua implementação⁶⁸.

Por fim, cabe mencionar que os Comitês Locais de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes também lideraram campanha para a assinatura de um Acordo Trilateral a nível dos Estados-nacionais que, além da assistência jurídica mútua em matéria penal, permita a coordenação de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde, educação e direitos humanos para o combate da ESCI. Trata-se de proposta de complexa elaboração, que, no entanto, ainda não logrou êxito⁶⁹.

3.2.3.4. Rede de jornalistas em luta contra a ESCI

Segundo a OIT, os meios de comunicação exercem um papel determinante no combate à exploração sexual comercial de meninas, meninos e adolescentes. Conscientizar a sociedade em geral sobre as causas e consequências do problema; formar opinião pública favorável a sua erradicação; reduzir os níveis de tolerância social; pressionar os setores responsáveis a tomar as medidas necessárias; divulgar boas práticas na proteção da infância e adolescência, na prevenção do problema, na punição de exploradores; denunciar locais e pessoas envolvidas com a exploração sexual infantil; estimular a denúncia; divulgar campanhas de educação, são exemplos dessa importante contribuição. São, portanto, um dos principais aliados das organizações públicas e privadas que atuam com esta problemática⁷⁰.

⁶⁷ Supra nota 56.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Supra nota 66.

⁷⁰ OIT. **Exploração Sexual Comercial**. Glossário de Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?pagina=284&gloLetra=E>>. Acesso em: 22 Agosto 2010.

Nesse sentido, os meios de comunicação são fundamentais para as campanhas de sensibilização e de mobilização social, as quais tem papel determinante em todo o processo de combate à exploração sexual comercial. Qualquer campanha desse tipo não pode prescindir da utilização dos veículos de comunicação disponíveis - rádio, TV, jornais, INTERNET, etc. - para atingir a todas as pessoas que necessitam ter consciência da gravidade do problema e das medidas para combatê-lo.

É tendo em vista esse contexto que se destaca nesse momento o papel da rede de jornalista formada na região transfronteiriça que visa o combate da exploração sexual comercial infantil na área. Em 25 de junho de 2005, jornalistas da Tríplice Fronteira, reuniram-se no Seminário Trinacional de Jornalistas em Luta contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCI), em Foz do Iguaçu, com vistas a debater, analisar e refletir sobre a problemática. Como resultado do encontro, que envolveu ONGs e jornalistas vinculados a diversas mídias (rádio, televisão, jornal) dos três países, foi firmado o Termo de Compromisso com as Crianças e Adolescentes da Tríplice Fronteira Argentina, Brasil Paraguai⁷¹.

A rede de jornalista se compromete, dentre outras, a:

- Promover, participar de debates e lutar por soluções adequadas em todas as questões que digam respeito aos direitos da criança, adolescente e suas famílias em Ciudad del Este, Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú;
- Cobrar, na Tríplice Fronteira, de autoridades e políticos eleitos, de empresários e organizações os compromissos assumidos com a situação da infância e da adolescência na região, considerando as peculiaridades locais;
- Apoiar, com coberturas jornalísticas, a continuidade das ações de combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira garantindo o fortalecimento dos Comitês Locais de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual Infantil, da rede de atendimento às crianças e adolescentes e das ações de prevenção do recrutamento de crianças e adolescentes ao abuso e comércio sexual e ao tráfico para fins de exploração sexual ou laboral;

⁷¹ TERMO de compromisso com as crianças e os adolescentes da tríplice fronteira, 2005. Disponível em: <white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/compromiso_periodistas_tf.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2009.

- Apoiar, com matérias jornalísticas, todas as ações de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, particularmente aquelas destinadas a punir exploradores e à desarticular redes de exploração;
- Integrar uma Rede de Mídia Trinacional de Proteção em todas as questões atinentes à criança, ao adolescente e às suas famílias, através inclusive de comunicação via Internet;
- Dar maior visibilidade às atuações dos Conselhos Tutelares, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho de Assistência Social, e órgão correlatos, dos três países;
- Ter o compromisso de divulgar os Estatutos da Criança e do Adolescente, e documentos equivalentes nos três países, no meio jornalístico, para os colegas de profissão e também para toda a população.

Dito isso, é interessante notar que, tendo em vista o levantamento exploratório realizado em jornais e mídias da região, foi possível identificar, de fato, forte comprometimento com a causa do combate a exploração sexual comercial infantil. Foram levantadas uma gama de notícias tanto denunciando práticas de exploração quanto dando ênfase ao trabalho de combate, prevenção e assistência a vítima.

Em última palavra, encerra-se a seção e o próprio capítulo, com citação encontrada no Guia para Periodistas, elaborado no âmbito do Projeto OIT/IPEC de combate a ESCI:

“Un o una periodista no puede cambiar los hechos actuales. Sin embargo, el trabajo de un o de una periodista, cuando bien elaborado, puede ayudar a formar mucho más que opiniones, puede cambiar los sucesos futuros y transformar una sociedad⁷².”

⁷² OIT. **Guia para Periodistas**. Ciudad del Este: Programa de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Triple Frontera – Argentina / Brasil / Paraguay, 2005, p. 1.

CAPÍTULO 4 - APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS, INFERÊNCIAS, HIPÓTESES E AGENDA DE PESQUISA

No decorrer deste trabalho já foram discutidas as premissas pluralistas em Relações Internacionais e condições de interdependência complexa no atual contexto de revolução da informação, bem como realizamos um debate conceitual acerca de temáticas de interesse atinentes à sociedade civil. Ademais, foram destacadas algumas especificidades das zonas de fronteira, relacionadas a dinâmicas territoriais e identitárias de suas populações, bem como foram passados em revistas alguns arranjos internacionais de cooperação envolvendo Argentina, Brasil e Paraguai que direta ou diretamente favorecem os fluxos humanos transfronteiriços. Por fim, foi contextualizada também a atuação da sociedade civil de maneira geral na região transfronteiriça, passando-se, em seguida, ao foco do estudo de caso exploratório: as redes da sociedade civil transfronteiriça no combate a exploração sexual comercial infantil na Tríplice Fronteira.

Nesse sentido, uma vez já debatido, em separado, nos capítulos anteriores, teoria e empiria, sente-se a necessidade de aproximar os dois tipos de análise, como um esforço de síntese.

Para tal, procurar-se-á, neste Capítulo, realizar esse esforço com ênfase na viabilidade do teórico e empírico do conceito de sociedade civil transfronteiriça. Ademais, será debatida a interface entre as redes da sociedade civil no combate à ESCI estudadas de maneira exploratória e a categoria conceitual redes de advocacia transnacional, bem como a formação de redes transgovernamentais. Por fim. Tentar-se-á o exercício de realizar inferências a partir da pesquisa realizada, levantando-se hipóteses e debatendo-se uma possível agenda de pesquisa.

4.1. Viabilidade teórica de um conceito de sociedade civil transfronteiriça

Como visto no Capítulo 1, o ponto de partida teórico do nosso estudo é o reconhecimento das premissas pluralistas em Relações Internacionais, as quais podem ser da seguinte forma sintetizadas: os atores não-estatais são considerados como entes fundamentais

da Política Internacional; o Estado não é um ator unitário, ou seja, as decisões no interior do ente estatal são tomadas a partir de um jogo formado por uma série de atores, como burocracias do executivo, grupos de interesse, sociedade civil, legislativo, com posições e interesses divergentes; e o terceiro preceito é o de que a agenda de política internacional é ampla e extensiva, não se restringindo às questões de segurança. Além do mais, parte-se do reconhecimento das condições de interdependência complexa, descritas por Keohane e Nye (1998), destacando-se a existência de múltiplos canais que conectam as sociedades e as influências da revolução da informação nesse processo, que aumentou significativamente os canais de contato entre as sociedades, devido a maior facilidade na transmissão de informações que transcendem fronteiras nacionais

Dessa maneira, é plenamente concebível um estudo da área de Relações Internacionais cujo foco seja atores da sociedade civil preocupados com uma problemática de Direitos Humanos: a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Ademais, cabe ressaltar, como já visto, que seria, através de mecanismos de “soft power”, ou seja, por meio da atração e persuasão, que os atores da sociedade civil poderiam influenciar a dinâmica política, se aproveitando das novas oportunidades geradas pela revolução informacional.

Nesse sentido, a proposta conceitual de uma sociedade civil entendida como uma rede de interações humanas que opera acima do indivíduo, abaixo do Estado e que atravessa fronteiras estatais, nas quais as pessoas se organizam voluntariamente em busca de vários objetivos (Wapner, 2000), seria uma espécie de ponta-pé teórico inicial para compreender a lógica de uma sociedade civil atuante a nível transfronteiriço.

Dando prosseguimento ao argumento, relações inter-estatais altamente institucionalizadas e cooperativas, como no caso verificado entre Argentina, Brasil e Paraguai, consubstanciadas nos marcos institucionais cooperativos do Mercosul passados em revista no Capítulo 2, tendem a diminuir a relevância das fronteiras nacionais, permitindo o florescimento de relações transnacionais (Risse-Kapen, 1999).

Ademais, trazendo contribuições conceituais da área da Geografia, ao identificarmos a tríplice fronteira como uma fronteira dinâmica (Becker, 1994; Little, 1997; Marcano, 1996 *apud* Mendonça, 2005), permeável a fluxos humanos, bem como verificarmos o seu caráter regional, ou seja, entendê-la com um espaço geoeconômico que transcende territórios nacionais e limites políticos administrativos, podemos caracterizá-la como uma fronteira de integração e também como uma fronteira institucional (Mendonça, 2005), uma vez que, como

já dito, foram criadas instituições que visam alimentar as dinâmicas dos fluxos e dos processos integrativos existentes e futuros.

Ao mesmo tempo, essas instituições também legitimam as atividades transnacionais no Estado alvo, uma vez que atores são cada vez menos tratados como “estrangeiros”, passando a ter tratamento mais similar a outros “domestic players” (Risse-Kapen, 1999), situação que seria reforçada pelo sentimento identitário próprio da população fronteiriça que se concebe semelhante com o não-nacional que compartilha o mesmo espaço da fronteira. É justamente por compartilharem um mesmo espaço regional comum, como visto no Capítulo 2, que os habitantes de áreas transfronteiriças teriam uma espécie de “identidade secundária”, ou seja a consciência que teria o fronteiriço de si mesmo como tal, uma vez que compartilham realidades e problemas comuns com os habitantes do outro lado da fronteira.

Tendo em conta todos esses elementos, é plenamente factível e útil no caso da Tríplice Fronteira em questão trabalhar-se com um conceito de sociedade civil transfronteiriça, que poderia ser definido com uma rede de interações humanas voluntárias que opera acima do indivíduo, abaixo do Estado e que atravessa fronteiras estatais, tendo uma lógica transfronteiriça, em razão da característica essencialmente regional do território fronteiriço e da consciência de seus habitantes de compartilhar realidades e problemas comuns.

É claro que referenciais conceituais sempre podem estar sujeitos a críticas, tendo em vista que nenhuma categoria discursiva é capaz de abarcar a total complexidade da realidade. Nesse sentido, deve se reconhecer que há atores da sociedade civil atuando tendo em vista uma escala local, subnacional, nacional, ou mesmo global. O que se procura enfatizar com a proposição do conceito de sociedade civil transfronteiriça é que também é possível analisar, podendo ser inclusive o enfoque mais útil a depender do contexto, atores da sociedade civil se movendo tendo por referência o espaço regional transfronteiriço.

4.2. Redes da sociedade civil no combate a ESCI na tríplice fronteira como redes de advocacia transnacional e a formação de redes transgovernamentais

Nesse momento, cabe retomar a noção de redes de advocacia transnacional (*transnacional advocacy networks*), construída por Keck e Sikkink (1998). Redes são formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação voluntários recíprocos e

horizontais. Já a noção de advocacia captura o que é único sobre essas redes transnacionais: elas são organizadas para promover causas, idéias, princípios e normas, frequentemente envolvendo indivíduos advogando mudanças políticas que não podem ser facilmente ligadas ao entendimento racionalista de interesse. No estudo de caso em questão, a noção se aplicaria, uma vez que se trataria de redes voluntárias essencialmente comunicativas, uma vez que sua atuação e articulação se dá basicamente pela troca de informações e experiências discursivas, com vistas à promoção da causa do combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, tendo em vista princípios relacionados à dignidade do ser humano e a observância de normas de Direitos Humanos relacionadas à proteção de crianças e adolescentes.

Segundo as autoras (*idem*), entre os principais atores em uma rede de advocacia podem ser incluídos: organizações não-governamentais e comunidades de pesquisa domésticas e internacionais, movimentos sociais locais, fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, intelectuais, funcionários de organismos intergovernamentais regionais ou de âmbito global, membros do executivo ou do legislativo dos governos subnacionais, entre outros. Mais uma vez a aproximação das autoras nos parece bastante útil, já que no estudo de caso os membros da rede de combate a ESCI, como visto no capítulo anterior, se encaixam quase que perfeitamente nos componentes supracitados. É só analisar o Anexo I dessa dissertação, que contém listas das entidades que compõe os Comitês que conformam o Comitê Trinacional de Combate a ESCI, que é possível relacionar praticamente todas as categorias supracitadas com uma ou mais contra-parte empírica.

Keck e Sikkink (*idem*) propõem que redes compartilham valores e frequentemente intercambiam informações e serviços, como é o caso que ocorre entre os Comitês Locais de ESCIs nas três cidades, os quais intercambiam frequentemente experiências, informações e “boas práticas”. Outrossim, o intercâmbio de informações é ainda mais nítido no caso da rede de jornalista cujo fim precípua é a disseminação de informação sobre a temática de ESCI, com vistas à sensibilização de atores políticos e da sociedade em geral.

Além do mais, percebe-se que a rede de nosso estudo utiliza-se de basicamente todos os tipos de política de atuação apontadas pelas autoras (*idem*), com destaque para a política de informação. A importância da política de informação, mais uma vez, fica óbvia nos compromissos assumidos pela rede de jornalistas, sendo nítida a estratégia de “promoting change by reporting facts”. Quanto à política simbólica ela pode ser percebida no movimento,

organizado pelos Comitês Locais de combate a ESCI, de ocupação da Ponte da Amizade por crianças e pela sociedade em geral, infra-estrutura de conexão física entre os três países e símbolo da integração da região transfronteiriça, no dia 12 de julho de 2003, no Dia Mundial contra o Trabalho Infantil. O evento pode ser interpretado como parte de um processo de persuasão pelas quais as redes criam sua consciência de pertencimento e pretendem ampliar suas bases de apoio.

Um tipo de política de alavancagem interessante no estudo de caso, verificada a partir dos relatórios, é relacionada ao fato de que em suas campanhas as redes usualmente procurarem buscar apoio das organizações sociais brasileiras, em maior número e mais institucionalizadas, e do próprio governo brasileiro (ator mais poderoso) para que, em seguida, governos argentinos e, principalmente, o paraguaio sintam-se pressionados a caminhar em direção as políticas desejadas. Por fim, quanto a política de responsabilização, ela diz respeito ao fato de uma vez que um governo publicamente se comprometeu a um princípio, as redes usam suas posições e seus comandos de informação para expor a eventual distância entre o discurso e a prática. Isso é embaraçoso para muitos governos, os quais procurarão diminuir essa distância. No nosso caso de estudo, isso se dá através de políticas de monitoramento, evidenciado de certa forma nos compromissos assumidos pela rede de jornalistas, que tentam medir essa distância dos compromissos assumidos e declarações das pelos governos, sejam eles nacionais ou subnacionais.

Isso posto, cabe mencionar que para além das evidentes relações entre atores transnacionais verificadas na região, por meio da sociedade civil transfronteiriça, são também notadas, na área de combate à ESCI, a atuação de redes transgovernamentais. Risse-Kapen (1999) destaca que redes e coalizões transgovernamentais parecem ser quase que totalmente uma função de relações interestatais altamente cooperativas e institucionalizadas, como é o caso de Brasil, Argentina e Paraguai como já destacado. O autor (*idem*) as define as como redes formadas entre representantes e funcionários de governos subnacionais, podendo envolver as diversas esferas de poder constituído bem como entes de organizações internacionais, e visam perseguir uma agenda própria, em relação a certas políticas de seus governos nacionais. Relações transgovernamentais vibrantes são percebidas no que protagonismo dos governos subnacionais, seja no âmbito do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, notadamente em sua atuação no Comitês Locais de combate a ESCI, que muitas vezes procuram alternativas próprias na solução de problemas imediatos.

4.3. O teste empírico do conceito

No Capítulo 3 do presente estudo, como visto, procurou-se levantar indícios de que existiria na região da Tríplice Fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, extrato empírico para aplicação do conceito de sociedade civil transfronteiriça. Mais especificamente, procurou-se medir a aplicabilidade do conceito para o caso específico da sociedade civil atuante no combate a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

Tendo em vista o estudo realizado, foi notado que no dinâmico território tranfronteiriço se desenvolve uma densa trama de relações entre atores sociais e políticos, locais, nacionais e transnacionais. Percebe-se, portanto, que cada vez mais a sociedade civil transfronteiriça tem acesso a canais e redes de contato a fim de participar do processo político local e regional. Além disso, nota-se também que ela passa a atuar de forma cada vez mais articulada, abordando questões de forma conjunta e adotando estratégias de atuação comuns nos três lados da fronteira. Isso é particularmente evidenciado para os principais temas de atuação da sociedade civil na região, verificados por meio do levantamento exploratório, a saber, meio-ambiente, recursos hídricos (Aqüífero guarani), questão indígena, entre outros. Essas questões afetam a realidade das três sociedades conjuntamente de tal forma que que soluções nacionais individuais tornam-se inócuas em razão da porosidade das fronteiras.

No que tange ao caso específico de estudo, verificou-se que foram institucionalizadas redes de combate a ESCI com ampla participação, articulação e coordenação da sociedade civil dos três lados da fronteira. Foi percebido que a sociedade civil dos três lados da fronteira percebem o problema tendo em vista sua lógica regional, uma vez que ações isoladas em um determinado país são insuficientes para abarcar de maneira satisfatória o combate ao problema, sendo necessária a atuação tendo por base a lógica transfronteiriça. No caso da rede de jornalistas é possível inclusive verificar protagonismo e graus de autonomia da sociedade civil na tratativa do tema.

Por outro lado, tem-se a plena convicção que por se tratar de um único estudo de caso exploratório não é possível generalizar e afirmar a existência de uma sociedade civil que atua tendo por base uma lógica fronteiriça em todos os temas atinentes a região. O que se pode dizer é que o conceito de sociedade civil transfronteiriça mostra-se um referencial interessante para analisar o caso em questão.

4.4. Hipóteses e agenda de pesquisa

Diante das reflexões realizadas nesse estudo, sugere-se a seguinte proposição, como hipótese primária derivada dessa pesquisa: *em regiões de fronteira, é possível conceber a atuação da sociedade civil tendo por base uma lógica transfronteiriça, situação potencializada pela verificação de relações inter-estatais cooperativas e institucionalizadas.* Isso em função da característica essencialmente regional das áreas de fronteira, ao se conformarem um espaço geoeconômico peculiar, e da consciência de seus habitantes de compartilhar realidade e problemas comuns, aliados aos argumentos já levantados por Risse-Kapen (1999) relacionados à existência de uma correlação positiva entre relações inter-estatais cooperativas e atuação de atores transnacionais.

Ademais, tendo em vista o grande protagonismo da OIT no caso da rede de combate estudada, aventa-se uma hipótese secundária: *em países de democratização recente, sem tradição de liberdade política na atuação da sociedade civil, é fundamental a atuação e apoio de uma organização internacional na construção de uma rede, como catalizadora de esforços junto a organizações sociais.* O mesmo raciocínio parece-nos coerente ao substituir na assertiva anterior o termo organização internacional, por Estado Nacional com maior tradição democrática.

Tais considerações parecem-nos plausíveis utilizando-se um raciocínio, mesmo que indireto, aplicado ao próprio estudo de caso. A OIT teve um papel muito mais estruturante na formação da rede de combate a ESCI no Paraguai, país com menor tradição democrática, cujo substrato de organizações da sociedade civil atuante na área de combate à ESCI era praticamente inexistente. No caso de Brasil e Argentina, o papel da OIT foi muito mais de coordenar e racionalizar a atuação de organizações já existentes.

Outrossim, no que tange a sugestão de agenda de pesquisa, a fim de se verificar a validade analítica e empírica do conceito de sociedade civil transfronteiriça e da hipótese primária levantada, seria interessante que futuras pesquisas se detivessem, quanto à região da Tríplice Fronteira, a analisar de forma mais aprofundada casos em que há indícios de redes atuantes de maneira transfronteiriça, como parece ser o que se verifica na defesa do Aquífero Guarani, na defesa dos direitos dos povos originários da região, os Avá-Guarani, bem como na proteção dos parques ecológicos que margeiam o Rio Iguazu. Mais interessante ainda, para

a corroboração da hipótese de existência de uma sociedade civil realmente transfronteiriça, seria investigar a relação existente entre essas possíveis diversas redes.

Uma vez isso feito, seria possível inclusive replicar o experimento empírico em outras regiões e verificar se o conceito se sustenta a testes em outras zonas transfronteiriças.

Por fim, uma vez verificada a grande importância dos trabalhos da OIT no caso empírico em questão, outro ponto que mereceria maior aprofundamento acadêmico seria o da relação entre organizações internacionais - OIs e a sociedade civil. Ou seja, seria digno de maior reflexão a bitransitividade entre o papel dos organismos internacionais como catalisadores de esforços junto à sociedade civil e o da sociedade civil empoderada como demandante do suporte de OIs com vistas a uma política de alavancagem. Um referencial interessante para a realização desse tipo de trabalho poderia ser o estudo de Risse-Kapen (1999), o qual busca refletir teoricamente sobre a atuação e influência de atores transnacionais a partir da análise das estruturas estatais e da cultura política das sociedades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo explorar a viabilidade teórica e empírica da construção de uma proposta conceitual para a categoria sociedade civil transfronteiriça.

Para deixar mais claro o objetivo do trabalho realizado, e por este estudo ter lidado com diversas temáticas, cumpre ressaltar também o que não se pretendeu, ou seja, o que ficou de fora do escopo dessa pesquisa. Não se pretendeu com esse trabalho: 1) realizar uma discussão exaustiva sobre dinâmicas da sociedade civil e sua relação com teoria das Relações Internacionais; 2) realizar uma discussão teórica exaustiva, sob a perspectiva geográfica e antropológica, sobre a temática de fronteiras; 3) analisar profundamente a realidade econômica, social ou cultural da Tríplice Fronteira; 4) esgotar o debate sobre temas e agendas de atuação da sociedade civil transfronteiriça; 5) abordar profundamente as complexidades do tema da exploração sexual comercial infantil; 6) verificar a eficácia, efetividade e eficiência da atuação das redes da sociedade civil no combate à ESCI na tríplice Fronteira.

O que se procurou, em primeiro lugar, foi contextualizar a atuação da sociedade civil de forma geral na região em foco e, com vistas a dar substância empírica ao objetivo da pesquisa, realizar um estudo exploratório no que tange a redes da sociedade civil no combate a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Diante de tal exercício, chegou-se a conclusão da utilidade analítica do conceito para o caso em questão, ou seja, no que tange ao combate à ESCI a sociedade civil parece atuar tendo em vista uma lógica transfronteiriça.

Não se pode deixar de evidenciar, no entanto, que se está plenamente ciente das limitações de um trabalho exploratório no que tange a generalizações categóricas para demais casos. Contudo, deve-se destacar o esforço reflexivo do presente estudo, pelo seu caráter multidisciplinar no que tange ao diálogo com elementos conceituais da Geografia e Antropologia, bem como pela sua proposta, apesar de bastante modesta, de “theory bulding”.

Além do mais, o presente estudo também representa um esforço de diálogo entre as tradicionais obras da academia anglo-americana de Relações Internacionais com os estudos de pesquisadores, dos mais diversos campos do conhecimento, analisam a realidade social Sul-Americana, uma vez que foram utilizados como subsídio a este trabalho autores brasileiros, argentinos, paraguaios e uruguaios.

Por fim, ressalta-se que para além da pouca atenção que a exploração sexual comercial infantil, assim com as dinâmicas da sociedade civil na tríplice Fronteira, tenha recebido da academia brasileira de ciências sociais, o estudo realizado justifica-se pela própria dramaticidade humana do tema. Nesse sentido, é imperioso que representantes da sociedade civil que trabalham no enfrentamento do problema acelerem seus contatos e intercambiem experiências e conhecimentos.

Nenhuma política de integração econômica é passível de sucesso no longo prazo se os atores sociais não participarem e não conseguirem obter um papel institucional. O protagonismo social de organizações civis é, neste sentido, uma meta a ser ampliada e fortalecida no âmbito do Cone Sul.

BIBLIOGRAFIA

103 *peessoas já foram resgatadas*. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1024444&tit=103-peessoas-ja-foram-resgatadas>> Acesso em: 17 Agosto 2010.

ABBOTT, Philip K. **Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?**. Military Review, Setembro-Outubro, 2004. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/abbott.pdf>>. Acesso em: 17 Agosto 2010.

AGÊNCIA BRASIL. **Fórum da Tríplice Fronteira discute aquífero e presença militar dos EUA**. Disponível em: <www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/07/21/materia.2006-07-21.2717427438/view>. Acesso em: 11 fevereiro 2009.

ALVES, Gustavo Biasoli. **Memória e Redemocratização: projetos políticos e Conselhos Gestores Municipais**. Rio de Janeiro: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A questão da Tríplice Fronteira no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, ano 2, n. 34, 2008.

AMARAL, Artur Bernardes do. **Construindo a (Tríplice) Fronteira**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 24, n. 69, fevereiro de 2009.

AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Regional**, 2000.

BELIVEAU, Veronica Gimenez e MONTENEGRO, Silvia. **La Triple Frontera. Globalización y construcción social del espacio**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

BIESKI, Ana Solange e MIGLIORINI, Sonia Mar dos Santos. **Território Fronteiriço do Brasil, Paraguai e Argentina: o turismo como elo de integração**. Brasília: IV Encontro

Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS, 2008.

BRUNET, R. (org.). **Les Mots de la Géographie – dictionnaire critique**. Montpellier-Paris: RECLUS, 1992.

CARDIN, Eric Gustavo. **Globalização e Desenvolvimento Regional na Tríplice Fronteira**. Ciências Sociais UNISINOS, Volume 45, Número 2, maio/agosto 2009.

CONTROLE *100% na nova aduana da Receita fica só na promessa*. **UNAFISCO Sindical**. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/publicar/principal/texto_noticias.php?ID=7290>. Acesso em: 11 outubro 2010.

CURY, Mauro José Ferreira e FILHO, Luis Lopes Diniz. **Área Internacional do Iguassu: turismo e unidade regional**. Brasília: IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS, 2008.

CURY, Mauro José Ferreira e FRAGA, Nilson César. **Organização territorial no espaço transfronteiriço do Iguassu: Foz do Iguaçu (BR), Puerto Iguazú (AR) e Ciudad del Este (PY)**. Foz do Iguaçu: III Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira, 2009.

DIRECCIÓN *General de Estadísticas, Encuestas y Censos*. Disponível em: <www.dgeec.gov.py>. Acesso em 13 julho de 2010.

ENGEL, Juvenal Milton. **As Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites – Breve Notícia Histórica**. Disponível em: <<http://www.info.lncc.br/cbdl.html>>. Acesso em: 12 julho de 2010.

FALEIROS, Eva T. SILVEIRA E CAMPOS, Josete. **Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Cecria, 2000.

FERNANDES, Ana Maria Sampaio. **Cooperação Fronteiriça, Aspectos Institucionais, Os Comitês de Fronteira**. Brasília: Instituto Rio Branco, Ministério da Relações Exteriores, 2002.

FERNANDES, Rubem César. **Privado Porém Público. O Terceiro Setor na América Latina**. 2ª edição, Relume-Dumará, 1994.

FOGEL, Ramón. **La región de La triple frontera: territorios de integración y desintegración**. Porto Alegre: Sociologias, ano 10, n. 20, jun./dez. 2010.

FORO *Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados*. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html>. Acesso em: 12 julho 2010.

FÓRUM *da Tríplíce Fronteira será confirmado nesta sexta-feira*. Secretaria de Assuntos Estratégico, Governo do Paraná. Disponível em: <www.seae.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=260> . Acesso em: 10 fevereiro 2009.

GOHN, M. d. G. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo, Ed. Loyola, 2006.

GOMES, Cristiane. **Legislação Ambiental do Mercosul e a Gestão de Recursos Hídricos na Tríplíce Fronteira**. Curitiba: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento Pós-Metafísico**. São Paulo: Coleção Studium, Editora Almedina, 2004.

HANS, Morgenthau. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Insituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003.

HEREDIA, Edmundo A. **Regiones de Frontera en El Cono Sur: del Conflicto a La Integración.** Revista de la Junta Provincial de Historia. N. 23 Córdoba: Junta Provincial de Historia, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Coleção Os Pensadores, Abril Cultural, 1999.

INOUE, Cristina. **Relações Internacionais, ONGs e Redes; em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional.** Brasília: UCB, 2000.

INSTITUTO *Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano de 2009.* Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 07 Julho 2010.

INSTITUTO *Nacional de Estadística y Censos argentino.* Disponível em: <www.indec.mecon.ar>. Acesso em: 13 julho 2010.

JAQUET, Héctor. **Mas allá de la frontera, las fronteras: una aproximación socioespacial a las situaciones fronterizas de Misiones, Argentina** in AFONSO, Haroldo Dilla. **Ciudades y fronteras.** Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinares Ciudades y Fronteras, 2008.

KAHMANN, Andrea Cristiane. **Fronteiras, Tradição e Identidades: um Debate a partir da Obra *Contos Gauchescos*, de Simões Lopes Neto.** Disponível em: <www.unisc.br/cursos/pos.../fronteira_tradicao_identidade.pdf>. Acesso em: 13 julho 2010.

KALDOR, Mary. **The idea of global civil society.** *International Affairs*, 79.

KECK, Margaret E. & SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** Harper Collins Publishers, 1989.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence in the Information Age**. Foreign Affairs, Volume 77, N. 5, September/October 1998.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O. & VERBA, Sidney; **Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LA pobreza condena a los menores de la Triple Frontera a ofrecer sus cuerpos por monedas. **LíneaCapital**. Disponível em: <<http://www.lineacapital.com.ar/?noticia=3909>> Acesso em: 17 Agosto 2010.

LIMA, Fernando Raphael Ferro de. **A Aglomeração Urbana da Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu no Contexto do Paraná**. Curitiba: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFPR, v. 2, Junho/2007.

LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. **A Participação da Sociedade Civil Organizada na Formulação da Política Externa Brasileira: as Conferências Sociais da ONU da Década de 1990**. Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 2009.

MACHADO, Lia Osório. **Limites, Fronteiras, Redes**. In: STROHAECKER, T. M. **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

MACHADO, Lia Osório. **Sistema de Estados e Limites Internacionais**. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/liafront.pdf>>. Acesso em: 13 julho 2010.

MEMÓRIA 1 *Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay*. **Seminario Internacional del Proyecto Fronteras Abiertas**. Ciudad del Este, 2009. Disponível em: <<http://www.cespi.it/PDF/MEMORIA%20%20I%20FORO%20DE%20COOPERACION%20%20TRANSFRONTERIZA.pdf>>. Acesso em: 28 julho 2010.

MENDONÇA, Luciana de Andrade. **Parques Nacionais do Iguaçu e Iguazú.** In: OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. BAINES, Stephen G. **Nacionalidade e etnicidade em fronteira.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

MENORES *são sexualmente explorados em tríplice fronteira.* **Portal Terra.** Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI418256-EI306,00.html>>. Acesso em: 20 Agosto 2010.

MERCOSUL, **A criação do Mercosul.** Disponível em: <www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/aspectos-gerais-do-mercosul/a-criacao-do-mercosul/>. Acesso em: 21 fevereiro 2009.

MERCOSUL, **Objetivos do Mercosul.** Disponível em: <www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/aspectos-gerais-do-mercosul/objetivos-do-mercosul/>. Acesso em: 21 fevereiro 2009.

MERCOSUL, **Perguntas frequentes.** Disponível em: <www.mercosul.gov.br/perguntas-mais-frequentes-sobre-integracao-regional-e-mercosul-1/sobre-integracao-regional-e-mercosul/>. Acesso em: 21 fevereiro 2009.

MILNER, H. Interests. **Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations.** Princeton, Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO *do* *Turismo.* Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20080915.html>. Acesso em: 07 Julho 2010.

MORAES, Keila de. **Uma Experiência Etnográfica de Fronteira: exploração sexual comercial de crianças e jovens na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Dissertação de Mestrado, 2009.

NASCIMENTO, Wagner Cipriano do e SILVA, Márcia da. **Foz do Iguaçu-PR e o Poder Político Local.** Disponível em: <http://www.nilsonfraga.com.br/anais/NASCIMENTO_Wagner_Cipriano_do.pdf>. Acesso em: 10 agosto 2010.

OIM. **La OIM lanza campaña de información pública contra la Trata de Personas en la TRIPLE FRONTERA (Argentina-Brasil-Paraguay).** Disponível em: <www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=4440>. Acesso em: 19 fevereiro 2009.

OIM. **Matriz de encuadre jurídico, institucional y estructural de las regiones fronterizas.** Genebra: 2003.

OIT. **A Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes nas Legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o MERCOSUL.** Assunção: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); 2004.

OIT. **Combate à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: Guia para educadores/as.** Foz do Iguaçu: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); 2005.

OIT. **Exploração Sexual Comercial.** Glossário de Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <<http://white.oit.org.pe/ipecc/pagina.php?pagina=284&gloLetra=E>>. Acesso em: 22 Agosto 2010.

OIT. **Guia para Periodistas.** Ciudad del Este: Programa de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Triple Frontera – Argentina / Brasil / Paraguay, 2005.

OIT. **Prevenção e Retiro**. Assunção: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); Coleção Boas Práticas e Lições Aprendidas em prevenção e erradicação da exploração sexual comercial (ESC) de meninas, meninos e adolescentes; 2005.

OLIVEIRA, Mônica Resende de. **Mídia Impressa na Tríplice Fronteira**. Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista, Dissertação de Mestrado, 2005.

ORGANIZAÇÃO *Internacional encerra encontro na tríplice fronteira*, Bemparaná, 2007. Disponível em: <www.bemparana.com.br/index.php?VjFSQ1VtUXlWa1pqU0ZKUFVrZDRVRIZyVmtabFJsSldWVzAxYVZadVFsWlVWVkpIVkd4V1ZVMUVhejA9>. Acesso em: 21 fevereiro 2009.

PARLAMENTO *Trinacional Municipal tem nova Mesa Diretiva*; Sítio oficial da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Disponível em: <www.camarafoz.pr.gov.br/noticiasdetalhes.php?p2=1376>. Acesso em: 05 dezembro 2008.

PARO, Denise e MENDONÇA, Sônia Cristina Poltroniere. **A mídia critica a mídia: apontamentos de jornalistas sobre a cobertura na tríplice fronteira do Brasil, Paraguai e Argentina**. Caxias do Sul: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2010.

PERIODISTAS *se encuentran para hablar de las realidades fronterizas*. **Blog del Bicho do Mato**. Foz do Iguaçu: 2009. Disponível em: <http://www.bichodomato.territorioidigital.com/2009_05_01_archive.html>. Acesso em: 19 agosto 2010.

PROGRAMA *de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*; Ministério da Integração Nacional, 2003.

RAFFESTIN, C.: **O território e o poder** in **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIGADO, F.M. (2002). **Desenvolvimento Regional Transfronteiriço** in , COSTA J.S. (org.) **Compendio de Economia Regional**. Lisboa: APDR, 2002.

RIBEIRO, Letícia Parente. **Zonas de Fronteiras Internacionais na Atualidade: Uma Discussão**. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>. Acesso em: 17 abril 2010.

RISSE, T., ROPP, S.C., SIKKINK, K., **The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

RISSE-KAPEN, Thomas (ed). **Bringing Transnational Relations Back in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROLIM, Cássio. **Como analisar regiões transfronteiriças? Esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu**. São Paulo: TD Nereus 05-2004, 2004.

ROSEIRA, Antônio Marcos. **Foz do Iguaçu: Cidade Rede Sul-Americana**. São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2006.

SGOUTAS, Vassilis. **Trans-frontier challenges**. Foz do Iguaçu: III Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira, 2009.

SIMI Gianluca e SILVEIRA, Ada Cristina Machado da. **O Enquadramento Jornalístico sobre a Tríplice Fronteira**. Caxias do Sul: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2010.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. **Dinâmica Sócioespacial da Região Oeste do Paraná: um Estudo Preliminar dos Reflexos na Fronteira com o Paraguai e a Argentina.**

Disponível em: <egal2009.easyplanners.info/.../1038_Edson_Belo_Edson_Belo_Clemente_de_Souza.doc>.

Acesso em: 09 julho 2010.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. **Tríplice Fronteira: Fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina.** Ponta Grossa: Terr@Plural, v. 3, n. 1, jan./jun., 2009.

STEIMAN, Rebeca. **Brasil e América do Sul: Questões Institucionais de Fronteira.**

Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsoso2.htm>. Acesso em: 28 abril 2010.

STEIMAN, Rebeca e MACHADO, Lia Osório. **Limites e Fronteiras Internacionais: uma Discussão Histórico-geográfica.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2002

TERMO *de compromisso com as crianças e os adolescentes da tríplice fronteira*, 2005.

Disponível em: <white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/compromiso_periodistas_tf.pdf>.

Acesso em: 20 fevereiro 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da Democracia na América.** São Paulo: Edição Itália, 1987.

TRÁFICO *de Pessoas*. Disponível em: <http://www.adital.com.br/hotsite_trafico/>.

Acesso em: 20 fevereiro 2009.

TRIPLE *Frontera/ Aquífero Guarani.* Disponível em:

<http://www.avizora.com/atajo/informes_varios/agua_potable/0003_acuiferos_sudamerica_a_propiacion_usa.htm> Acesso em: 20 fevereiro 2009.

UNAS *30 mil personas claman por la paz, en Foz do Iguazú*. Foz do Iguaçú: 2001. Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=2906>>. Acesso em: 17 Agosto 2010.

VIOTTI, P. R. e KAUPPI, M. V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond**. Allyn and Bacon, 1998.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WAPNER, Paul. **Governance in Global Civil Society**. in YOUNG, Oran R. (ed), **Global Governance**. 2000.

YIN, Robert K; **Case Study Research: Design and Methods**, Sage Publications, 1994. Caps I e II.

Documentos Internacionais consultados:

Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, 2005.

Acordo sobre Residência para Estados do Mercosul, 2002.

Declaração de Iguaçú, 1985.

Protocolo 23 do Acordo de Integração e Cooperação Econômica Argentina- Brasil, de 1988.

Tratado de Assunção, 1991.

Trado de Montevideú, 1960.

Tratado de Montevideú, 1980.

ANEXO I – LISTAS DAS ENTIDADES PARTICIPANTES DOS COMITÊS LOCAIS DE COMABTE À ESCI

Entidades participantes do Comitê Local de Foz de Iguaçu⁷³:

1. ACIFI - Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu
2. AREPEEM - Associação Regional de Presidentes de APM's
3. Câmara Municipal de Foz do Iguaçu
4. Casa Família Maria Porta do Céu
5. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
6. Conselho Municipal de Assistência Social
7. Conselho Municipal da Saúde
8. Conselho Tutelar
9. Delegacia da Mulher
10. Departamento de MERCOSUL e Assuntos Internacionais
11. Fórum Municipal de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
12. Fundação Cultural de Foz do Iguaçu
13. Fundação Nosso Lar
14. Guarda Mirim de Foz do Iguaçu
15. Guarda Municipal
16. Itaipu Binacional

⁷³ A fonte das listas que compõem os 3 Comitês encontra-se em: OIT. **Sensibilização e Fortalecimento Institucional**. Assunção: Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai); Coleção Boas Práticas e Lições Aprendidas em prevenção e erradicação da exploração sexual comercial (ESC) de meninas, meninos e adolescentes; 2005; pp. 82-84.

17. Juiz de Direito da Vara da Infância e Adolescência
18. Ministério do Trabalho - Sub Delegacia Regional do Trabalho
19. Ministério Público - Promotoria Especializada
20. NASA - Núcleo de Ação Solidária AIDS
21. Núcleo Regional de Educação
22. Núcleo Regional de Serviço Social
23. Ordem dos Advogados do Brasil
24. Pastoral do Menor
25. Polícia Federal
26. Programa Sentinela
27. Secretaria de Ação Social
28. Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho
29. Secretaria Municipal da Criança
30. Secretaria Municipal de Educação
31. Secretaria Municipal de Segurança Pública
32. Secretaria Municipal de Turismo
33. Secretaria Municipal do Governo
34. Secretaria Municipal de Saúde
35. Sindicato dos Empregados no Comércio de Foz do Iguaçu
36. Sindicato dos Eletricitários de Foz do Iguaçu
37. Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares de Foz do Iguaçu
38. Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Foz do Iguaçu
39. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Paraná
40. Sindicato dos Servidores Municipais de Foz do Iguaçu
41. Sociedade Civil Nossa Senhora Aparecida
42. UNIAMÉRICA

43. UNIOESTE

44.14º Batalhão de Polícia Militar

Entidades participantes do Comitê Local de Ciudad del Este:

1. APAMAP - ONG
2. Asociación Coreana
3. CODENI
4. Diócesis de Ciudad del Este
5. Fundación Esperanza
6. Fundación Santo Domingo
7. Gobernación Alto Paraná
8. Gobernación Alto Paraná - Prensa
9. Hogar de Niños Santa Tereza
10. Hospital Regional CDE
11. Juzgado de la Niñez y Adolescencia
12. Ministerio de Educacion y Culto
13. Ministerio de Justicia y Trabajo
14. Ministerio de Salud
15. MITA RAPE- ONG
16. Municipalidad de CDE
17. Poder Judicial Gubernamental
18. Policía Nacional
19. PREALPA - ONG
20. Proyecto A.M.A.R.
21. Radio Corpus

22. REMAR PARAGUAY - ONG
23. Rotary Club CDE
24. Rotary Club CDE Sin Fronteras
25. Rotary Club Costa del Lago
26. Secretaria de la Niñez y Adolescencia - Gobernacion Alto Paraná
27. Secretaria de la Mujer- Gobernación Alto Paraná

Composição do Comitê Local de Puerto Iguazú:

1. Gobierno provincial
2. Gobierno municipal
3. Policia Federal
4. Policia Provincial
5. Gendarmeria Nacional
6. Prefectura Naval
7. Dirección Nacional de Migraciones
8. Sector Educación
9. Sector Salud
10. Turismo
11. Iglesias
12. Sector Empresarial
13. Sector Sindical
14. Poder Judicial