

O PAPEL DA OIT NA INTERLOCUÇÃO DO COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTOJUVENIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA (2001-2005).¹

Stela Guimarães de Moraes²

Resumo: O presente artigo se vale da análise do papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no combate à exploração de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira, entre 2001 e 2005, para refletir sobre a atuação de um organismo internacional como mediador na proposição de medidas para o enfrentamento de problemas comuns a países limítrofes, como o caso de Argentina, Brasil e Paraguai. A partir desta proposta, a intenção é analisar se organizações internacionais, como a OIT, são agentes de governança global capazes de contribuir para a convergência de ações em situações complexas, como o crime transnacional. O trabalho também reflete se a intervenção das organizações internacionais nestes temas serve para perpetuar as dinâmicas de países centrais nos periféricos.

INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, a exploração do trabalho infantil ainda era uma realidade no mundo do capitalismo em expansão. A prática, ampliada pelo advento da Revolução Industrial no século XIX, foi tratada por Karl Marx em sua obra clássica *O Capital*, na qual são mencionados os “ladrões de criança”, espécie de feitores de escravos que lucravam com a mão de obra infantil. Quanto mais explorada, maior os rendimentos destes “supervisores” (MARX, 1988, p. 875).

Passados mais de 130 anos da publicação do primeiro tomo da obra de Marx, lançada em 1867, o trabalho infantil persistia na virada do século. Em 2000, o número de crianças e adolescentes envolvidos em atividades econômicas chegava a 351,9 milhões. Outros 245,5 milhões encontravam-se em situação de trabalho infantil, enquanto 115,3 milhões desempenhavam algum tipo de trabalho perigoso. Os números se referem a pessoas de 5 a 17 anos (IPEC, 2013, p. 3). Os dados, compilados pela OIT, evidenciavam a situação alarmante do problema em um novo contexto internacional, pós-Guerra Fria, marcado pela multipolaridade e ascensão de novos países no sistema internacional, como a China.

Em setembro de 2001, no mesmo mês em que o mundo voltava suas atenções ao atentado aos Estados Unidos da América (EUA), a OIT deu início a um projeto de

¹ Artigo apresentado como trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais Contemporâneas da UNILA – Turma 2017.

² Pós-graduanda em Relações Internacionais Contemporâneas pela UNILA, mestre em Ciências da Comunicação - ECA/USP (2012) e graduada em Comunicação Social – Habilitação Jornalismo – UMC (1999).

enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (CAHARRÓN, 2005, p. 15), a “principal aglomeração urbana das fronteiras sul-americanas e da Bacia do Prata” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 24). Na ocasião, conforme dados da OIT, o número de crianças e adolescentes da região fronteiriça, vítimas de algum tipo de violência sexual, era estimado em 3.500. Esta condição representava um fator de risco para o envolvimento destas pessoas nas redes de exploração sexual comercial (CAHARRÓN, 2005, p. 36).

O trabalho, desenvolvido nas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), e que se estendeu até outubro de 2005, foi financiado pelo Departamento de Trabalho dos EUA. A iniciativa fez parte do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC (da sigla em inglês para *International Programme on the Elimination of Child Labour*), lançado pela OIT em 1992.

Um estudo de caso sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na região foi tema da dissertação de Denis Scaramussa Pereira (2010), cujo foco central foi a análise da viabilidade do conceito de sociedade civil transfronteiriça aplicada à região. Neste artigo, o enfoque recai acerca da escolha da Tríplice Fronteira, que será mencionada adiante pela sigla TF, pela OIT para a implantação do Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e adolescentes na Fronteira Argentina/Brasil/Paraguai, de 2001 a 2005³. Este artigo não pretende relatar ou analisar todas as ações adotadas pela OIT na região, trabalho este consolidado pela própria organização e reunido em uma série de publicações oficiais do organismo mencionadas mais adiante, mas de contribuir para a compreensão do papel desta organização no enfrentamento à exploração sexual infantojuvenil nos municípios mencionados nos anos do IPEC.

O presente trabalho sobre a TF se valeu de referências documentais e bibliográficas contidas nos relatórios e cartilhas da OIT e demais organizações internacionais, além de notícias e textos veiculados nas páginas oficiais destas instituições. Foram considerados documentos (relatórios) e publicações oficiais de instituições como da própria OIT, Departamento de Estado dos EUA, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Ministério do Trabalho e Emprego, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e páginas oficiais dessas e de outras instituições. Contribuíram para a análise as observações acerca das organizações internacionais feitas por Monica Herz, Andrea Ribeiro Hoffman e Jana Tabak

³ Para diferenciar esta região de outras tríplexes fronteiras, optou-se pela grafia Tríplice Fronteira, com letra maiúscula. Em inglês, a região é chamada de *Triple Border Area* ou *Tri-border Area*.

(2015) e da influência dos EUA no século XXI, de Cristina Soreanu Pecequilo (2013). Pesquisas sobre a TF, como as de Camilo Carneiro Filho (2013), Denis Scaramussa Pereira (2010), Arthur Bernardes do Amaral (2008) e Isabelle Christine Somma de Castro (2017) também contribuíram para o entendimento do tema.

O artigo se vale de algumas hipóteses. A primeira delas é que, diante da incapacidade de ação dos Estados componentes da TF em algumas temáticas, e da soberania de cada um deles, situação que dificulta a resolução do problema comum a toda a região, a OIT se portou como mediadora ao propor medidas que favoreceram o combate à exploração infantojuvenil na TF. Outra hipótese é que a intervenção da OIT e de outros organismos internacionais configuraria a presença, ainda que indireta, de poderes hegemônicos – especialmente, dos EUA –, na região transfronteiriça, apontada como área sensível ao terrorismo pelo governo norte-americano após o 11 de Setembro. Também pretende-se compreender o papel das organizações internacionais como instrumento de governança global e ampliar o entendimento sobre como estas organizações influenciam no âmbito doméstico dos países (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015). Desta forma, a ideia é contribuir para reflexão acerca do papel das organizações internacionais como atores transfronteiriços que, se por um lado proporcionam avanços às populações, de outro ajudam a perpetuar as políticas dos países centrais nos periféricos.

O trabalho está dividido em seções, buscando facilitar a compreensão acerca do tema. Em “Tríplice fronteira e suas singularidades”, é apresentada a TF e suas questões singulares, que a diferencia de outras regiões limítrofes, e abordada a projeção dada à região no sistema internacional após os atentados de 11 de setembro. Na sequência, em “Organizações internacionais, multilateralismo e a OIT”, o texto faz um relato conciso sobre as organizações internacionais e como elas contribuem para a articulação dos Estados em um ambiente marcado pelo multilateralismo. A OIT é apresentada em seguida, com um breve histórico sobre a instituição e seus marcos legais de proteção à criança e ao adolescente. Em “A exploração sexual comercial: conceitos” há a explicação sobre o IPEC da OIT, sua relevância e a presença de organizações internacionais e do governo norte-americano na TF. Os desafios encontrados pelo IPEC, seus resultados e recomendações estão compilados em uma subseção deste item. As “Considerações finais” retomam as hipóteses do texto e refletem sobre elas.

A TRÍPLICE FRONTEIRA E SUAS SINGULARIDADES

Carneiro Filho (2013, p. 41) lembra que a delimitação de uma base territorial para separar o nacional do internacional, por meio das fronteiras, configura a principal característica do Estado moderno na consolidação do seu poder e de sua autoridade. Embora com raízes anteriores ao século XX, e ocupada inicialmente por povos originários, a fronteira estabelecida pelos rios Paraná e Iguazu foi demarcada de forma definitiva em 20 de julho de 1903, com a inauguração do Marco das Três Fronteiras.

A separação por dois rios não impede o intenso fluxo de pessoas entre um país e outro, acentuado após a construção da Ponte da Amizade, em 1965, ligação viária entre Paraguai e Brasil, e a conclusão da Ponte da Fraternidade, inaugurada em 1985 para conectar Brasil e Argentina. Sem estrutura viária específica para unir Paraguai e Argentina, o transporte entre os dois países é feito por balsas nos rios Paraná e Iguazu (PEREIRA, 2010, p. 57).

Arthur Bernardes do Amaral (2008, p. 13) destaca a “relevância econômica e/ou demográfica” das três cidades, fatores que diferenciam essa de outras tríplices fronteiras do Brasil. Em 2017, a população de Foz do Iguazu era estimada em 264.044 pessoas, enquanto a de Ciudad del Este chegou a 312.652 habitantes em 2018. O *Censo Nacional de Población, Hogares Y Viviendas* calculava a população de Puerto Iguazú em 42.849 pessoas, em 2010 (IBGE, 2017; GOVERNACIÓN DE ALTO PARANÁ, 2017; MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2010). Outro ponto importante sobre a ocupação regional é a presença da comunidade árabe e islâmica significativa, estimada em 20 mil pessoas (ABBOT, 2005, p. 51).

Na TF, o fluxo financeiro é expressivo: por ano, são movimentados “(...) bilhões de dólares legalmente, ao mesmo tempo é a principal porta de entrada de drogas no Brasil, constituindo ainda um foco de exploração sexual de crianças e adolescentes” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 195). A presença do crime organizado é sempre mencionada nos estudos sobre a região, seja por documentos domésticos (do governo brasileiro) ou estrangeiros (do governo norte-americano), que também relacionam a situação da criminalidade local à violação dos direitos infantojuvenis.

A região da Tríplice Fronteira é marcada pela presença do crime organizado e do tráfico internacional de drogas, armas e seres humanos; observa-se, também, a tendência de criminalização das migrações, em geral, e da região da Tríplice Fronteira, em particular. Os direitos das crianças na região fronteiriça entre Brasil, Argentina e Paraguai são muitas vezes violados. Além da exploração sexual comercial, há o tráfico de crianças e adolescentes para fins de trabalho escravo e tráfico de órgãos bem como seu uso para transporte de armas, drogas e mercadorias contrabandeadas. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211)

O entendimento de como a TF é descrita por outros países do Norte e, em especial, pelos EUA, sempre atribuída como uma área sensível à criminalidade, é importante para entendermos o lugar que ela ocupa no sistema internacional. Artigo de autoria do tenente-coronel Philip K. Abbott, do Exército dos EUA, publicado na Revista *Military Review*, afirmava que a lavagem de dinheiro em Ciudad del Este seria da ordem de US\$ 6 bilhões, o equivalente a 50% do Produto Interno Bruto do Paraguai naquele período (ABBOT, 2005, p. 51). Em 2012, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB paraguaio atingiu US\$ 40,7 bilhões e o fluxo de mercadorias importadas para o Brasil movimentou US\$ 20 bilhões (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 199). A preocupação norte-americana recaí para um possível aparelhamento financeiro de grupos terroristas a partir dos recursos oriundos de atividades ilícitas desempenhadas na TF, conforme demonstra Abbot. Para os EUA, apesar das lideranças da comunidade árabe e muçulmana local refutarem a conexão com grupos terroristas como Hezbollah, “uma minoria de árabes e muçulmanos, no entanto, não faz segredo sobre sua simpatia e apoio financeiro ao Hezbollah, que eles dizem ser um legítimo partido político libanês” (ABBOT, 2005, p. 51).

Isabelle Christine Somma de Castro (2017), ao analisar o discurso sobre a TF a partir de documentos oficiais norte-americanos no Wikileaks, identificou a menção à TF em uma série de papéis. Segundo a pesquisadora, a região é uma das mais citadas pelos EUA nestes textos, o que aponta para um processo de securitização desta área, processo iniciado em 1950. A TF teria sofrido este processo de securitização partir dos anos de 1990, com “(...) as ligações que se levantaram entre a comunidade local e grupos como o palestino Hamas, de matriz sunita, e o libanês Hezbollah, de matriz xiita e o governo da República Islâmica do Irã, considerados promotores do terrorismo internacional” (CASTRO, 2017, p. 3-4). O trabalho conclui que há um esforço na securitização da região, desconsiderando a complexidade e heterogeneidade das relações neste ambiente e sem que haja uma contribuição ao combate do terrorismo internacional (CASTRO, 2017, p. 17).

Enquanto o Departamento de Trabalho dos EUA financiava o IPEC, o Departamento de Estado norte-americano teria enviado representantes ao território estudado entre 2001 e 2005 e incluiu a TF na lista *safe havens* (área segura) para o terrorismo em seu principal documento sobre o tema, os *Country Reports on Terrorism*, de 2009 e 2011 (CASTRO, 2017, p. 5). Em 2013, a edição do *Country Reports on Terrorism* relata não haver células terroristas ativas no Hemisfério Sul, embora aponte a TF como área de “simpatizantes ideológicos de grupos terroristas Oriente Médio e no Sul da Ásia” e importante fonte de financiamento de

atividades terroristas por meio dos mais variados crimes organizados, incluindo o tráfico de pessoas.

Não havia conhecimento de células operacionais tanto da Al Qaeda quanto do Hezbollah neste hemisfério, embora simpatizantes ideológicos na América do Sul e no Caribe continuassem a fornecer apoio ideológico e financeiro para esses e outros grupos do Oriente Médio e no Sul da Ásia. A área da Tríplice Fronteira, que inclui Argentina, Brasil e Paraguai, continua a ser a ser uma importante conexão regional de armas, narcóticos e tráfico de seres humanos; falsificação; pirataria; e lavagem de dinheiro - todas as fontes potenciais de financiamento para organizações terroristas. (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013, *tradução nossa*)⁴

Este posicionamento mais ostensivo sobre a TF ocorreu após os atentados de 11 de setembro de 2001 ao Pentágono (Washington) e ao *World Trade Center* (Nova York), que tiveram impacto direto no sistema internacional e, em especial, na política externa norte-americana, com efeitos para a América Latina. Foi neste cenário que surgiu um novo posicionamento dos EUA sobre a TF. Após os atentados, o governo norte-americano iniciou uma empreitada de divulgação atribuindo conexão entre a TF e o terrorismo.

Desprovido de preocupações acerca dos pressupostos do Islã e se respaldando no fato de cidadãos árabes (sauditas em sua quase totalidade) terem sido responsabilizados pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o Departamento de Estado dos Estados Unidos passou a distribuir informes (a maioria sem fundamento) à imprensa estadunidense e europeia alegando que os árabes da Tríplice Fronteira colaboravam com redes terroristas. Ao reproduzir informações pautadas em estereótipos que eram sustentadas pelo governo estadunidense, os grandes meios de comunicação disseminaram a imagem da Tríplice Fronteira como uma região que abrigaria supostas redes terroristas. (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 211-212)

Conforme Carneiro Filho (2013, p. 212), durante o governo George W. Bush foi criado “(...) um mecanismo chamado Diálogo 3+1 sobre Contraterrorismo, que consiste em encontros periódicos entre os EUA, Brasil, Paraguai e Argentina para discutir a segurança e o controle das movimentações financeiras na Tríplice Fronteira”. Na ocasião, a região foi incluída “(...) como zona de risco terrorista, por sua permeabilidade ao tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro, dentre outras atividades criminosas” (PECEQUILO, 2013, p. 49).

Ainda que a implantação do programa da OIT na região possa ter seguido uma cadência de acontecimentos (no início do século XXI) voltados à proteção da infância e

⁴ “There were no known operational cells of either al-Qa’ida or Hizballah in the hemisphere, although ideological sympathizers in South America and the Caribbean continued to provide financial and ideological support to those and other terrorist groups in the Middle East and South Asia. The Tri-Border area of Argentina, Brazil, and Paraguay continued to be an important regional nexus of arms, narcotics, and human trafficking; counterfeiting; pirated goods; and money laundering – all potential funding sources for terrorist organizations”. (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013)

juventude por organismos internacionais, o período do desenvolvimento do IPEC coincide com este novo “lugar” ao qual a região era colocada, como uma área atrelada a financiadores do terrorismo internacional. É importante também destacar que o tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes estava em voga nas organizações internacionais neste período posterior ao 11 de Setembro. Em 25 de maio de 2000, um ano antes do início do IPEC na TF, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas formalizava a adoção de um instrumento de combate à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis, por meio do Protocolo Facultativo para a Convenção dos Direitos da Criança, o que comprova a relevância do tema nos organismos internacionais no início deste século (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 61). Não se deve, entretanto, perder de vista a relevância que a TF adquiriu no sistema internacional após o 11 de Setembro e dos diversos tipos de criminalidade associados a ela. A condição de área sensível à criminalidade teria levado à escolha da OIT de atuar neste espaço, como será descrito adiante.

O relatório “Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações”, da Unicef, atribui o fato da “região [ser] reconhecidamente marcada pela exploração sexual de crianças e adolescentes” como o motivo da escolha da OIT. Em seguida, relaciona esta condição ao crime organizado:

Em função disso, a OIT implementou um de seus programas internacionais de combate a esse delito naquela região. A OIT realizou diagnósticos da situação em Ciudad del Este, Foz do Iguazú e Puerto Iguazú, revelando a existência de situações de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos três países, ligadas à pobreza, ao crime organizado e à impunidade os exploradores e ‘clientes’. (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 61)

Apesar da inscrição da TF pelos EUA como área passível de células terroristas, a Abin descarta este tipo de atividade no Brasil e nesta região fronteiriça. Conforme a Abin:

Não há evidências de células terroristas em atividade no Brasil. Todas as denúncias sobre existência de campos de treinamento e de células “adormecidas” têm sido investigadas e não foram encontrados sinais desse tipo de atividade em nosso País, principalmente na região da Tríplice Fronteira [grifo nosso]. Atualmente, é objeto de trabalho conjunto dos três países, Argentina, Brasil e Paraguai, mais os Estados Unidos da América, no âmbito do Grupo 3+1 (mecanismo criado em 2002 para trabalhar em uma única visão sobre problemas relacionados àquela área fronteiriça) (PANIAGO e OUTROS, 2007, p. 17).

O serviço de inteligência brasileiro, no entanto, admite observar “a movimentação de religiosos entre o Brasil, os países do Oriente Médio e vizinhos da América do Sul, principalmente a Argentina e o Paraguai, com os quais se forma a Tríplice Fronteira”. O acompanhamento é amparado no fato do local ser “considerado como problemático pelos

EUA do ponto de vista de suposto financiamento do terrorismo pelos muçulmanos ali radicados” (PANIAGO, 2007, p. 25).

A resposta da Abin a essa ameaça tem sido a implementação de ações sistemáticas na Tríplice Fronteira e em São Paulo para o acompanhamento das atividades e dos contatos de pessoas consideradas suspeitas. Esse trabalho também visa a obter elementos que possam assessorar o governo brasileiro no posicionamento internacional a respeito do tema. Outro ponto importante é o intercâmbio de informações com serviços estrangeiros (PANIAGO, 2007, p. 25).

Em 2005, ano de conclusão do IPEC na TF, Brasil e EUA ampliavam as relações com o Diálogo Estratégico, com o despontar do país latino-americano como uma liderança do Cone Sul e de intercâmbio entre os países emergentes. A elevação do status brasileiro e a descoberta das reservas de petróleo do pré-sal teriam, entretanto, levado à reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul pelos EUA, em 2008, e à maior pressão norte-americana sobre a região (PECEQUILO, 2013, p. 53-54).

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, MULTILATERALISMO E A OIT

Embora a maioria das organizações mais conhecidas da atualidade tenham sido criadas na segunda metade do século XX, as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG), compostas pelos Estados, e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI), formadas por representantes da sociedade civil, ganharam projeção com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade (1991), passando a atuar no sistema anárquico internacional como atores transnacionais. Esta ação proeminente no sistema internacional – como mediadoras de conflitos, propositoras de medidas em prol dos direitos humanos – encontrava-se consolidada em 2001, ano de início do trabalho na TF (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 13). Agências especializadas como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a própria OIT passaram a impactar mais nas sociedades por meio das normas brandas (*soft law*) que, mesmo sem caráter obrigatório, costumam ser incorporadas pelas legislações domésticas (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 109).

As normas brandas são produzidas por organizações, ou instituições em geral, que não têm caráter obrigatório e não são cobertas pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (...). Apesar de não serem obrigatórias, as normas produzidas, por exemplo, pela UIT e na OMS, são em geral incorporadas às legislações nacionais. (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 104)

Mesmo reconhecidas como relevantes para a governança global, o desempenho das OIGs e das ONGIs não passa incólume aos julgamentos, como apresenta Herz, Hoffman e

Tabak (2015) ao relacionar a bibliografia crítica sobre o tema. Enquanto alguns autores as veem como força desestabilizadora na intervenção de conflitos e perpetuadoras de relações hierárquicas, outros relacionam as organizações internacionais aos mecanismos de reprodução das forças de dominação capitalista (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 29).

É importante lembrar que, embora autônomas em termos administrativos, as OIGs são criações dos Estados, responsáveis também por delimitar o espaço de ação das mesmas. “As grandes potências têm um papel crucial neste processo. O exemplo mais claro é o impulso dado pelo governo norte-americano para a criação de uma série de OIGs no pós-Segunda Guerra” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 6).

À parte das críticas, as organizações internacionais enfrentam seus próprios desafios, como a conciliação das normas e condutas propostas com o princípio da soberania dos Estados em um ambiente anárquico, em que não há uma autoridade supranacional capaz de determinar as regras.

Na tradição realista, o papel das organizações não é colocado em posição de centralidade, uma vez que os Estados são considerados atores unitários e as organizações carecem de autoridade para levar ao cumprimento das regras e normas criadas. Elas seriam usadas como instrumentos dos Estados hegemônicos com objetivos próprios (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 30-31). Autores da tradição neoliberal, disseminada no pós-Guerra Fria, consideram as instituições cruciais para a cooperação, ainda que os Estados busquem a acumulação de recursos de poder, enquanto teóricos marxistas tratam-nas como “arena de formação de coalizões entre as potências capitalistas, como produtoras de mecanismos de submissão de Estados na periferia do sistema” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 34, 45).

Embora haja diferentes abordagens em relação às organizações internacionais, neste artigo partiremos da premissa de Herz, Hoffman e Tabak (2015), para quem OIGs são atores fundamentais no sistema internacional contemporâneo:

As OIGs são, ao mesmo tempo, tanto atores centrais do sistema internacional, fóruns nos quais ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, quanto mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 6).

Esta perspectiva e o breve panorama sobre a natureza das organizações internacionais contribuem para compreendermos melhor o papel da OIT na região da TF. As organizações internacionais atuam como instrumento de governança no sistema internacional. A

Organização das Nações Unidas (ONU) colabora com os governos para garantia da governança, segundo declaração do então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, em observações ao Conselho de Segurança sobre o Timor Leste, em 19 de fevereiro de 2009. De acordo com Ki-moon:

(...) como todos sabem, infraestrutura não é apenas uma questão de estradas, escolas e redes de energia. É também uma questão de fortalecer a governança democrática e o papel do Estado. Sem responsabilidade, não só do governo para com seu povo, mas das pessoas umas com as outras, não há esperança de um Estado democrático viável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

O papel do Sistema ONU como facilitador e interlocutor com os Estados é feito por diversas agências que promovem a “boa governança”, que “funciona como uma ação contínua através das atividades do Sistema das Nações Unidas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Para Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 107), o conceito de governança global se distingue da ideia de governo, uma vez que tais regras e mecanismos articulados no plano internacional de forma a garantir a cooperação entre os variados autores não são garantidos por uma autoridade soberana.

A agenda da expansão da democracia no sistema internacional tem suas raízes no Idealismo Wilsoniano (do presidente norte-americano Woodrow Wilson) após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), adotada com a proposta de dar estabilidade à ordem internacional. Para Wilson, regimes democráticos tendem a serem mais pacíficos e cooperadores. “Esta cooperação possuiria um novo valor agregado: a mesma não ocorreria somente pelos meios tradicionais Estado-Estado, mas em estruturas permanentes de contato entre os Estados, as organizações internacionais multilaterais” (PECEQUILO, 2013, p. 4). No entanto, a consolidação desta postura veio apenas após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando os EUA construíram “um estilo especial de liderança”, com vistas à “dominação de caráter benigno”. Os EUA destacavam a posição do país como “jogador honesto” e “mantenedor do equilíbrio” (PECEQUILO, 2013, p. 4-5):

O internacionalismo multilateral, sustentado na lógica da cooperação institucionalizada em organizações internacionais governamentais (OIGs) ganhou precedência, baseado em sua retórica positiva de democracia e liberdade. Isto não significaria que se abriria mão do poder militar, mas sim que o mesmo seria associado a outros mecanismos de dominação, tornando a relação dominante/dominado mais complexa. A hegemonia era composta por três pilares: o estrutural, o institucional e o ideológico, que, na classificação de Nye Jr (2002) correspondem aos poderes: duro, brando e de cooperação (*hard, soft and cooptive power*) (PECEQUILO, 2013, p. 5).

Após a Guerra Fria, em 1993 (ano seguinte ao lançamento mundial do IPEC), o presidente norte-americano Bill Clinton lançava a estratégia Engajamento & Expansão

(E&E), que reforçava a disseminação da democracia e do livre mercado. No sistema internacional, era um momento de ascensão de potências regionais como Brasil, China, Índia e Rússia e dos Estados “bandidos e falidos”, no caso o Irã, o Iraque e a Coreia do Norte, aos quais deveriam ser aplicadas:

[...] a tática de mudança do regime e a do engajamento, com foco na agenda político-econômica (e estratégica, em última instância). A percepção era de emergência de um sistema multipolar e era necessário a participação desses novos atores no núcleo, assim como a sua contenção pela cooptação ao sistema de organizações multilaterais, reforçando e reformando estas organizações [grifo nosso] (PECEQUILO, 2013, p. 17-18).

Para Pecequilo, uma “boa quantidade de associações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo as globais (FMI, ONU e o Banco Mundial [...]) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS)”. (PECEQUILO, 2013, p. 24). “A ação norte-americana oscila entre atuar por meio das estruturas das Nações Unidas ou via unilateral, com a emissão de relatórios do Departamento de Estado” (PECEQUILO, 2013, p. 160). Os Direitos Humanos também são associados por Pecequilo a ambiguidades na história norte-americana e como um mecanismo de projeção de poder e pressão sobre parceiros internacionais, apesar de internamente reinterpretar normas internacionais no campo [dos Direitos Humanos], em desrespeito às prescrições das Nações Unidas, de acordo com a autora.

OIT: ATUAÇÃO E HISTÓRIA

Criada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, e sediada em Genebra (Suíça), a OIT foi incorporada como uma agência especializada da ONU após a Segunda Grande Guerra. No Sistema ONU é a única agência tripartite, na qual governos, trabalhadores e empregadores têm representatividade (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018). Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 18) afirmam que o novo ativismo da ONU e de suas agências (como a OIT) foi uma “característica marcante no período pós-Guerra Fria”. Outro aspecto depois do fim da bipolaridade EUA-União Soviética foi o otimismo sobre a influência destas agências no sistema internacional. Neste cenário, as organizações operam a favor do multilateralismo, definido como “a coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 3).

Em junho de 1998, a OIT lançou, durante Conferência Internacional do Trabalho, a "Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho", uma *soft law* amparada nos preceitos de criação da instituição e atualizada para o contexto da época, de

"crescente interdependência econômica" e na necessidade de aplicação universal das premissas da organização. A abolição efetiva do trabalho infantil é um dos quatro princípios fundamentais listados pelo documento, no qual a OIT se compromete a oferecer cooperação técnica e assessoria para a aplicação das convenções do organismo. O texto lembra, ainda, que a OIT é "a organização internacional com mandato constitucional" e o "órgão competente para estabelecer as Normas Internacionais do Trabalho" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998).

No ano seguinte, em 1999, a OIT lançava a Convenção n. 182, que "dispõe sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999). Conforme a OIT, "uma convenção é um instrumento do sistema internacional de direitos humanos que se torna vinculante, ou seja, de cumprimento obrigatório pelos países que a ratificam" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2001, p. 8). A Convenção n. 182 se tornou peça-chave no combate à exploração comercial sexual de crianças e de adolescentes, amparada na Convenção n. 138, que dispõe sobre a "Idade Mínima para Admissão a Emprego", aprovada na 58ª. Reunião da Conferência do Trabalho, em 1973 (UNICEF, 2018). A Convenção n. 138 é tida como o "mais importante instrumento normativo de luta contra o trabalho infantil" e determina a idade mínima de 15 anos para o ingresso no mercado de trabalho (14 anos para trabalhos leves e 18 anos para trabalhos perigosos). Já a Convenção n.182 determina que sejam concentrados esforços imediatos para erradicar o trabalho infantil.

Estes dois instrumentos normativos de proteção à criança e ao adolescente foram ratificados pela Argentina, Brasil e Paraguai em diferentes momentos, mas a maior parte dos compromissos foram assumidos pelos países entre 2000 e 2004. A Argentina foi pioneira na ratificação da Convenção n. 138, em 11 de novembro de 1996, enquanto o Paraguai ratificou o documento somente em 2004, durante o desenvolvimento do programa da OIT na TF, como é mostrado na tabela abaixo.

TABELA 1 – RATIFICAÇÃO DE CONVENÇÕES 138 E 182 DA OIT (POR PAÍS)

Documento ratificado	País		
	Argentina	Brasil	Paraguai
Convenção n. 138	11/11/1996	28/06/2001	03/03/2004
Convenção n. 182	05/02/2001	02/02/2000	07/03/2001

Fontes: Ratifications for Brazil (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO, 2017); Ratifications for Argentina (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO, 2017); e Ratifications for Paraguay (ORGANIZATION, INTERNATIONAL LABOUR, 2017).

Lançadas ao final dos anos de 1990, em um cenário multipolar e de maior interlocução entre os países, graças ao advento da mundialização, as duas convenções deram ênfase ao tema do combate à exploração sexual comercial infantil, ao mesmo tempo que a pauta dos direitos humanos se expandia pelo planeta por meio de ações como o IPEC, desenvolvido pela OIT.

A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL: CONCEITOS

Antes de abordarmos a origem do IPEC, que resultou no Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Fronteira Argentina/Brasil/Paraguai – e de fazer um breve histórico da iniciativa, descreveremos o que a OIT entende por exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e os fatores de risco capazes de levá-las a esse tipo de atividade. A OIT classifica como vítima da exploração sexual comercial (CSE, da sigla *comercial sexual exploitation*, em inglês) meninas, meninos e adolescentes, todos os menores de 18 anos que tenham sido objeto de exploração em qualquer de suas formas (prostituição, pornografia ou venda) (CAHARRÓN, 2005, p. 37-38).

Por “criança”, a OIT compreende toda pessoa menor de 18 anos, conforme estabelecido na Convenção n. 182 (1999), que “considera a venda, o tráfico e a exploração sexual comercial de meninas, meninos e adolescentes como práticas análogas à escravidão”. Ao ratificar o documento, os Estados-membros comprometem-se a tomar medidas para eliminar o problema (CAHARRÓN, 2005, p. 7). A Convenção n. 182 define a expressão “piores formas de trabalho infantil” como:

- a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;
- b) utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de pornografia ou atuações pornográficas;
- c) utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes;

d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999).

O termo “retirada” é usado nos documentos de avaliação do programa para mencionar crianças e adolescentes em situações de exploração sexual comercial que, como resultado das intervenções do projeto, entraram em uma rede de proteção (assistência educacional e terapêutica através de centros de referência). Ele se aplica tanto àqueles retirados ou em processo de retirada, seja pelo ingresso na educação formal; porque receberam educação informal e treinamento vocacional, além de suporte psicológico e social; ou por terem se beneficiado de serviços como saúde, nutrição e outros (CAHARRÓN, 2005, p. 38).

Como critérios de risco à exploração, a OIT elencou cinco condições. São elas: o fato de a criança ou adolescente estar em um ambiente familiar ou comunitário em que outras crianças foram vítimas (1); crianças cujas famílias ou ambientes sociais são susceptíveis de levá-las ao abandono escolar e a iniciar o trabalho infantil (2); crianças que são vítimas de abuso sexual doméstico sistemático negado pela família (3); crianças que vivem nas proximidades de bordéis ou ruas onde a prostituição é exercida (4); crianças com um parente adulto envolvido em prostituição (5) (CAHARRÓN, 2005, p. 38).

O IPEC

A criação do IPEC deu-se a partir de um compromisso estabelecido entre o diretor geral da OIT e o ministro do Trabalho da Alemanha, em outubro de 1990. Na ocasião, a Alemanha se comprometeu a repassar 10 milhões de marcos por ano para combater o problema em países do mundo. O Brasil foi um dos seis países escolhidos para receber a iniciativa, ao lado da Índia, Indonésia, Quênia, Tailândia e Turquia (FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - FNPETI, 2018). Naquele ano, o percentual de crianças e adolescentes na faixa dos 5 a 17 anos equivalia a 29% do total de habitantes do Brasil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 33).

Em 1992, o IPEC era lançado oficialmente pela OIT. Nove anos adiante, em 2001, a iniciativa chegava à TF como uma “ação sem precedentes” na região (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004, p. 80). O projeto estabeleceu como meta a retirada de 700

vítimas da exploração sexual comercial, a prevenção para 1.200 e o apoio a 400 famílias (CAHARRÓN, 2005, p. 38). A metodologia usada foi o estímulo ao diálogo entre os três países, com foco em ações preventivas, “principalmente com irmãos e irmãs dos meninos e meninas explorados sexualmente”, além da construção de “processos mútuos de conhecimento, trocas de experiências e ações conjuntas” entre a OIT, seus parceiros, governantes locais e a sociedade civil organizada”.

Em linhas gerais, o Programa criou uma rede interinstitucional para identificar, afastar e oferecer atenção integral às crianças e adolescentes nesta situação. O programa também contou com processos de esclarecimento social, responsabilização e punição dos autores, reinserção social das crianças e adolescentes marginalizados e instalação de uma cultura de prevenção e de vigilância social (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 212) .

O relatório “Boas Práticas - Combate ao Trabalho Infantil no Mundo, publicado em 2015 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, em parceria com a OIT, descreve os objetivos locais do programa. Conforme o texto, a ideia foi:

[...] identificar lacunas legais e propor harmonizações entre os três países; contribuir na obtenção e análise de informações confiáveis e relevantes sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; fortalecer as instituições públicas e privadas na formulação e implementação de ações para eliminar o problema; proporcionar atenção nas áreas de saúde, educação, apoio psicossocial e jurídico a crianças e adolescentes sexualmente exploradas; e contribuir na formulação de políticas e mecanismos de prevenção (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211).

Os resultados do IPEC na TF estão relacionados em uma série de publicações oficiais da OIT. As principais delas são: “Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil” (ANTÃO DE CARVALHO, GOMES, *et al.*, 2003); “Boas práticas de combate ao trabalho infantil: a atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003); “A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o Mercosul” (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004); “*Awareness raising and institutional strengthening: collection of good practices and lessons learned to the prevention and elimination of commercial sexual exploitation (CSE) of girls, boys and adolescents*” (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005); “*Collection of Good Practices and Lesson Learned Related to the Prevention and Elimination of Commercial Sexual Exploitation (CSE) of Girls, Boy and Adolescents: Prevention and withdrawal*” (CAHARRÓN, 2005); e “*Prevention and*

elimination of commercial sexual exploitation of boys, girls and adolescents - RLA/00/55P/USA e RLA/00/04/55P/USA” (ORDOÑEZ e BELLO, 2005).

No Brasil, a ação na região transfronteiriça também é citada no documento “Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil - IPEC. Avaliação de Programa por País-Brasil” (BAKER e IRINE RIZZINI, 2001) e relatado em “Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015) e no documento “Situação das crianças e dos adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações” (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005). O Brasil foi a porta de entrada para a implantação do programa de combate à exploração infantojuvenil na TF, que acabou por abarcar municípios de Puerto Iguazú, na Argentina, e Ciudad del Este, no Paraguai.

Na TF, as vítimas de exploração sexual comercial constituem um grupo heterogêneo, cujas causas da entrada nesta rede são diversas. Por isso, em cada país foram adotadas metodologias e estratégias conforme o sexo, a idade, o grupo étnico, a identidade sexual o tipo e duração da exploração (CAHARRÓN, 2005, p. 83-84). De início, a OIT designou que fosse feita uma fiscalização para identificar a exploração nas cidades de fronteira dos três países. Depois, foram feitas recomendações de políticas públicas e propostas à sociedade civil. Estratégias diferentes foram adotadas em cada país, mas com o mesmo objetivo de fortalecer os meninos, meninas e adolescentes para que eles descobrissem suas capacidades, aumentassem suas autoestimas e tivessem acesso às oportunidades de acolhimento e relações positivas (CAHARRÓN, 2005, p. 52). Os principais resultados apontados são:

[...] ampliação da oferta de cursos de profissionalização, reinserção escolar, assistência médica e legal e encaminhamento ao mercado de trabalho, beneficiando centenas de famílias; maior busca de apoio dos Centros de Referência para a recuperação das crianças vítimas de exploração sexual comercial, e dos próprios agressores em busca de tratamento e apoio especializado; desmantelamento de redes criminosas associadas à exploração comercial e sexual de crianças; investigação criminal de políticos, empresários e policiais suspeitos de envolvimento com essas atividades ilícitas; celebração de termo de compromisso entre proprietários de hotéis e Superintendência Regional do Trabalho para combater a exploração sexual de menores; ratificação pelo Paraguai da convenção 138 da OIT sobre a idade mínima para trabalho (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 210).

Os avanços no enfrentamento ao problema trazidos pelo trabalho da OIT são demonstrados nas publicações do organismo. Os relatórios informam que, em decorrência do IPEC, 605 vítimas de exploração sexual foram retiradas nos quase quatro anos do programa, período em que também foram instituídas várias ações de prevenção, com envolvimento da sociedade civil, e influência nas legislações dos três países envolvidos, conforme será relatado

mais adiante (ORDOÑEZ e BELLO, 2005, p. 46 e 56). O programa resultou na criação de redes de proteção à criança e ao adolescente nas cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Dele, advieram iniciativas de enfrentamento ao mesmo problema por outras instituições e organismos, como o Mercosul, Unicef e outras agências do Sistema ONU. Da iniciativa interinstitucional surgiram propostas de novas legislações nos três países e reforço de ações no âmbito doméstico.

PRESENÇA INTERNACIONAL

No Brasil, a experiência na fronteira é uma das dez adotadas pela OIT para combater a exploração sexual comercial infantil após 1992. No país, o IPEC recebeu patrocínio do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e recursos do Unicef, da Comissão da Comunidade Europeia (CCE), da Agência de Cooperação Alemã (GTZ), da Unesco, da USAID, da Save de Children UK. Outros atores internacionais reconhecidos pela OIT como engajados no projeto são a Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO) e a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 48)

A adoção do IPEC na TF representou uma oportunidade para ação de outros organismos internacionais na fronteira, com a presença do Estado norte-americano por meio de recursos e agências. Os programas adotados a partir do IPEC foram visitados por especialistas internacionais em exploração de crianças de agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Departamento de Estado dos EUA, governo da Noruega, entre outras agências da ONU (CAHARRÓN, 2005, p. 78).

A atuação destas instituições, salvo a dos Departamentos de Estado e de Trabalho dos EUA e dos governos da Alemanha e da Noruega (financiadoras do IPEC), não foi especificada nos relatórios analisados neste artigo. No mesmo período, a Agência Britânica de Cooperação (DFID) também teria aportado “recursos significativos” para a “produção de pesquisas sobre a avaliação custo-benefício e gênero e trabalho infantil na mídia dos países do Mercosul”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 65). A injeção financeira dos EUA na ação teria ocorrido apenas em meados de 1996, quatro anos após a implantação do programa em âmbito mundial. Nos primeiros anos, o patrocínio foi majoritariamente do governo alemão. A partir de 2000, os EUA passaram ser o “doador majoritário” do IPEC. Em dez anos, o IPEC teria movimentado no sistema internacional (em

todos os países nos quais foi adotado) cerca de US\$ 7 milhões (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 65). Na TF, contou ainda com o aporte da Itaipu Binacional, hidrelétrica transnacional do Brasil e do Paraguai.

Segundo Sprandel, Carvalho e Romero (2004, p. 5), o financiamento do Departamento de Trabalho dos EUA foi o que permitiu “(...) incluir a região da tríplice fronteira, Argentina, Brasil e Paraguai no conjunto das intervenções mundiais destinadas à prevenção e eliminação dessa forma extrema de exploração de crianças e adolescentes.” A afirmação dos autores corrobora para comprovar a participação efetiva norte-americana na região, por meio do IPEC.

RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES DO IPEC (2001-2005)

A iniciativa capitaneada pelo organismo internacional influenciou nas legislações domésticas dos países. De acordo com o relatório “Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil” da OIT, o início das atividades do IPEC no Brasil, em 1992, impulsionou a discussão do tema “nos mais diversos espaços sociais e políticos”, tendo, inclusive, impactado sobre a legislação do país.

A legislação brasileira não somente foi constantemente lembrada e organizada de maneira a poder ser difundida, mas também sofreu alterações como fruto da intervenção do IPEC e de todas as instituições que conformaram o complexo interinstitucional de combate ao trabalho infantil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 51) .

Como resultado do seminário "*La Explotación Sexual Comercial Infanto juvenil en la Triple Frontera (Argentina/Brasil/Paraguay): acciones articuladas para la prevención y erradicación*", promovido pelo IPEC em julho de 2002, foi assinada a Carta de Ciudad del Este para apreciação dos representantes diplomáticos dos três países, na qual consta a recomendação de um Acordo Trilateral “para o desenvolvimento de ações coordenadas e articuladas para a erradicação da exploração sexual de crianças e de adolescentes nos três países” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

Segundo o relatório da Unicef (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005), a “atuação da OIT foi fundamental para que sociedade e governo intensificassem o combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes”. A saber:

A experiência da OIT na região demonstrou que o trabalho com as vítimas é complexo, envolvendo vários aspectos jurídicos, atendimento à saúde e acompanhamento psicológico. Hoje, se sabe que não prestar assistência às vítimas se não for feito um trabalho mais amplo com suas famílias e com a comunidade. Pela

contraface da exploração sexual comercial de crianças e de adolescentes com o crime organizado, foi criado o Grupo de Operadores de Direito da Tríplice Fronteira, para permitir a ação articulada de autoridades judiciais e policiais dos três países (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 63).

Márcia Sprandel (2006, p. 151) menciona que as atividades desempenhadas pela OIT e Unicef na TF, que trabalharam com governantes e a sociedade local, de forma a encontrar soluções conjuntas e terem intercâmbio de conhecimentos, foi relevante para demover os "argumentos daqueles que insistem em 'demonizar' a região". Segundo a autora, há a tendência de criminalizar fluxos migratórios e inseri-lo como uma pauta de segurança. "Essa tendência de criminalização das migrações em geral, e da região da Tríplice Fronteira, em particular, é um dos aspectos mais preocupantes e de mais difícil análise desse "lugar difícil" onde vivem milhares de brasileiros e seus descendentes" (SPRANDEL, 2006, p. 151).

Embora os números oficiais de retirada de meninas e adolescentes tenham sido expressivos, com um total de 605 casos (de uma meta de 700), 372 deles em Ciudad del Este e outros 232 em Foz do Iguaçu, o relatório produzido por uma consultoria independente para a OIT recomenda que a meta seja mais conservadora, limitada a cem beneficiários por cidade/país⁵. Desta forma, seria possível melhorar o monitoramento da reabilitação das vítimas, muitas delas envolvidas com consumo de drogas. De acordo com o documento, em casos como este da TF, as metas elevadas são pouco realistas, à medida que dependem de mais recursos técnicos e financeiros, nem sempre disponíveis (ORDOÑEZ e BELLO, 2005, p. 46 e 56).

O IPEC também permitiu detectar os pontos de vulnerabilidade e os aspectos singulares dos três países, a partir das circunstâncias socioeconômicas, culturais e históricas. Entre os problemas detectados está a existência de nichos de pobreza, como nas 70 favelas em Foz do Iguaçu, o baixo nível de escolaridade da população e de intenso fluxo migratório em Ciudad del Este e o fato de Puerto Iguazú integrar a rota de tráfico para outras cidades argentinas (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005, p. 86-87). O intenso fluxo nas fronteiras, sem controle efetivo, o silêncio das vítimas e as barreiras culturais, como certa naturalização do crime pela população local (em especial, no Paraguai), além das dificuldades de comunicação com as adolescentes indígenas (do povo *Mbya guaraní*) estão entre outros aspectos que dificultam o enfrentamento ao problema (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 84).

A presença do crime organizado transnacional na região, incluindo as redes de exploração sexual, aponta para a incapacidade dos Estados de combaterem isoladamente o

⁵ Os números em Puerto Iguazú não são especificados nos relatórios analisados neste trabalho.

problema em uma região marcada pela permeabilidade entre suas populações, própria de uma zona de fronteira. Um agente supranacional, como a OIT, foi importante para a interlocução entre os países. Foi durante o trabalho que se formou, em 2002, o Comitê Trinacional para Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes da TF, além dos comitês locais, somando mais de 86 instituições ou setores envolvidos. Em Foz do Iguaçu, o comitê foi composto por 44 instituições, incluindo empresas como a Itaipu Binacional e instituições de amparo à criança e ao adolescente. Em Ciudad del Este, o comitê teve a adesão de 27 instituições, enquanto em Puerto Iguazú, a divisão foi feita por setores - como educação, saúde, igrejas, empresarial, num total de 14 setores. Diferentemente do Brasil e do Paraguai, onde os comitês não tiveram uma gestão direta do poder público local – que atuam como parceiros dos comitês – o comitê argentino é coordenado pela municipalidade e é parte do Programa Luz da Infância, do Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes, da Agência Espanhola para Cooperação Internacional - AECI, na sigla original (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005, p. 85-87).

Entre as lições aprendidas, o relatório “Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo” (2015) destaca como resultado 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”. Outra conclusão é “que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é uma atividade amplamente atrelada ao crime transnacional organizado e à pobreza”. Desse modo, seria necessário “ampliar a cooperação entres os três países limítrofes para encontrar soluções e meios de prevenção conjuntos e para combater as causas desse crime” e de atuar em rede para a proteção que “envolvam governos, sociedade civil e organismos internacionais” com o objetivo de alterar a realidade da infância e juventude explorada na região. A recomendação sugere que, mesmo findo o programa, é relevante manter a relação com as OIGs para auxiliar no enfrentamento ao problema (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211).

Recomendações jurídicas foram encaminhadas às comissões nacionais de erradicação do trabalho infantil, aos comitês nacionais e locais sobre o assunto. A falta de instrumentos jurídicos específicos para combate à exploração humana e punições de aliciadores e clientes foi apontada como um dos principais entraves ao programa. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 84). A relevância deste tema levou à

recomendação da OIT, ao final do trabalho, para que os três Estados assinassem um acordo trilateral para facilitar a punição. “Além da assistência jurídica mútua em matéria penal, o acordo permitiria a coordenação de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde, educação e direitos humanos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 213). Segundo a OIT:

“[...] a constatação de que enquanto no âmbito do direito penal os crimes sofisticam-se cada vez mais, tornando-se transnacionais e desafiando os conceitos clássicos de soberania, as leis não acompanham tais evoluções, encontrando extrema dificuldade para liberarem-se do princípio da territorialidade. Torna-se evidente que para combater tais manifestações transnacionais da criminalidade é fundamental que além da análise das legislações nacionais sejam examinadas as inúmeras formas de cooperação interjurisdicional existentes ou em estudo” (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004, p. 9).

Em matéria de Direito Internacional, o IPEC continuou repercutindo na década seguinte, de 2005 a 2015, com a participação de atores locais e organismos internacionais como a Unicef (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005); a própria ONU (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015); e do Mercosul, signatário da "Recomendação para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e a Proteção do Trabalho Adolescente no Âmbito Doméstico do Mercosul", na reunião do Conselho de Mercado Comum do Mercosul, em 16 de julho de 2015. As iniciativas que decorreram do programa podem servir de tema de outro trabalho acadêmico, uma vez que se encontram fora do período estudado neste artigo (2001-2005).

Mais do que resultados quantitativos, a mudança de percepção a respeito do problema é tida como um dos principais aspectos do IPEC na TF. “O trabalho da OIT e do IPEC foi fundamental no sentido da promoção de uma conscientização sobre o trabalho infantil no Brasil. Na verdade, talvez esse tenha sido o impacto mais importante do programa durante esses dez anos”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 53). Caharrón (2005) segue a mesa linha de raciocínio:

Ao implementar um projeto dessa escala em um contexto em que não existia a experiência anterior, e tendo em mente a complexidade do problema abordado, as lições aprendidas com os fracassos e sucessos são uma das contribuições mais importantes para combater a exploração sexual comercial de meninas, meninos e adolescentes (CAHARRÓN, 2005, p. 80, *tradução nossa*).

As recomendações jurídicas feitas pela OIT em busca de denominadores comuns de enfrentamento à exploração sexual comprovam a ação do organismo como instrumento de governança global, além de terem reverberado em outros atores, como o Mercosul, e agências internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao reverberar o tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes para outros organismos internacionais e de influir nos governos locais – até mesmo pelo peso de ser uma instituição do Sistema ONU –, ao estimular a constituição de comitês locais e de inserir o tema na pauta doméstica e regional, a OIT contribuiu sobremaneira para o enfrentamento deste problema, embora a erradicação ainda não seja vislumbrada no horizonte regional. Ao atingir um dos crimes que constituem crime internacional na TF, a OIT também pode ter contribuído para a melhoria da segurança para os três países da região e aos demais que possam estar vinculados à rede criminosa, mesmo que essa condição seja invisível aos olhos do cidadão comum.

Desta forma, entende-se como eficaz e legítima o papel das OIGs para causas similares, em relações transfronteiriças, uma vez que essas ações não são imperativas, respeitam a soberania dos países e podem contribuir para o avanço das questões de Direitos Humanos no mundo, além de ajudar na mudança de percepção da sociedade local a respeito do assunto, tirando-o da invisibilidade. Neste sentido, é confirmada a hipótese das organizações internacionais como importantes mediadoras dos desafios transfronteiriços.

O financiamento do Departamento de Trabalho dos EUA e a menção à presença do Departamento de Estado norte-americano durante o IPEC sinalizam que o trabalho da OIT também serviu para ampliar a presença de diversas organizações internacionais na TF e para maior atenção dos países centrais à região, tida pelo governo dos EUA como área sensível ao terrorismo. É possível que nos questionemos se, ao financiar o desmantelo da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na região, o Departamento de Estado norte-americano, estivesse – ainda que de forma transversal – atuando para combater uma das atividades de financiamento do terrorismo na TF? Esta é uma questão a ser refletida e estudada.

REFERÊNCIAS

ABBOT, P. K. **Terrorist threat in the Tri-Border Area: myth or reality?** Military Review, jan./fev. 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2I955lm>> .

AMARAL, A. B. D. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos (Dissertação)**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2O28UOv>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

ANTÃO DE CARVALHO, H. J. et al. **Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil**. OIT / Programa IPEC Sudamérica. Brasília, p. 136. 2003.

BAKER, G.; IRINE RIZZINI, E. A. **Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil - IPEC. Avaliação de Programa por País-Brasil**. OIT. Brasília. 2001.

CAHARRÓN, M. C. **Collection of Good Practices and Lesson Learned Related to the Prevention and Elimination of Commercial Sexual Exploitation (CSE) of Girls, Boy and Adolescents: Prevention and withdrawal**. ILO. Assunção. 2005.

CARNEIRO FILHO, C. P. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Porto Alegre: UFRGS/Posgea, 2013.

CASTRO, I. C. S. D. ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Portal das Ciências Sociais Brasileiras, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2PYQQSW>>. Acesso em: 12 agosto 2018.

FESTA, R.; CANELA, G. **Child Labour and Gender: a reading of the media in Mercosur**. ANDI: OIT. Brasília. 2003.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - FNPETI. **IPEC: atuação do do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil no Brasil**. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil - FNPETI, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2MWAic0>>. Acesso em: 11 agosto 2018.

GOVERNACIÓN DE ALTO PARANÁ. Ciudad del Este. **Governación de Alto Paraná**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2N1ar32>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

GUIMARÃES, A. O.; SPRANDEL, M. A. **Awareness raising and institucional strengthening: collection of good practices and lessons learned to the prevention and elimination of commercial sexual exploitation (CSE) of girls, boys and adolescents**. ILO. Assunção, p. 198. 2005. (ISBN: 92-2-11785-4).

HERZ, M.; HOFFMAN, A.; TABAK, J. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Elsevier Brasil. Rio de Janeiro. 2015.

IBGE. Panorama - Foz do Iguaçu. **IBGE**, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD). **Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades**. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Viena. 2016.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. International Labour Organization - ILO. **Ratifications for Brazil**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2zoUj7H>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. Ratifications for Argentina. **International Labour Organization - ILO**, 2017. ISSN Disponível em: <<http://bit.ly/2PYDFRJ>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

IPEC, B. I. D. T. P. I. P. A. E. D. T. I.-. **Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012**. Genebra: OIT, 2013.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Difel, 1988.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. Ministerio del Interior, Obras Públicas Y Vivienda - Puerto Iguazú. Ministerio del Interior, Obras Públicas Y Vivienda, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2QTUGOy>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo**. MDS; OIT, MTE; MRE. Brasília. 2015.

ORDOÑEZ, D.; BELLO, R. **Prevention and elimination of commercial sexual exploitation of boys, girls and adolescents - RLA/00/55P/USA e RLA/00/04/55P/USA - An independent final evaluation by a team of external consultants**. International Labour Organization. [S.l.]. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas no Brasil. **A ONU e a governança**, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>>. Acesso em: 5 agosto 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasil - Princípios e Direitos Fundamentais. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos**, 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2px7ZYu>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C182 - Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação**. Organização Internacional do Trabalho, 1999. Disponível em: <<http://bit.ly/2DqcH4h>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Combatendo o trabalho infantil: Guia para educadores/IPEC**. OIT. Brasília. 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Boas práticas de combate ao trabalho infantil: a atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil**. OIT. Brasília. 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Glossário de Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**. IPEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT), 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2PXg4kw>>. Acesso em: 5 Agosto 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Conheça a OIT**. Organização Internacional do Trabalho, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2NuOf6p>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

ORGANIZATION, INTERNATIONAL LABOUR. **Ratifications for Paraguay.** International Labour Organization - ILO, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2I9nUF8>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

PANIAGO, P. D. T. R. **O papel dos serviços de inteligência na prevenção e no combate ao terrorismo internacional.** Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência, Brasília, v. 3, set. 2007. ISSN 4.

PANIAGO, P. D. T. R. O papel dos serviços de inteligência na prevenção e no combate ao terrorismo internacional. Revista Brasileira de Inteligência - Abin, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-27, setembro 2007.

PANIAGO, P. D. T. R.; OUTROS. **Uma cartilha para melhor entender o terrorismo internacional.** Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência, Brasília, v. 3, setembro 2007. ISSN 4.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI.** Elsevier. Rio de Janeiro. 2013.

PEREIRA, D. S. **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).** Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8967>>. Acesso em: 8 julho 2018.

SPRANDEL, (M. A.; ROMERO, A. M.; CARVALHO, H. J. A. D. **A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o Mercosul.** OIT/Programa IPEC Sudamérica. Assunção, p. 124. 2004.

SPRANDEL, M. A. **Brasileiros na fronteira com o Paraguai.** Estudos Avançados, São Paulo, Agosto 2006. 137-156.

SPRANDEL, M. A.; LINARES, A. G. E.; KRAUTSTOFL, E. **Situação das crianças e dos adolescentes na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações.** Itaipu Binacional. Curitiba, p. 144. 2005.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Executive Summary. **U.S. State Department**, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2DmOTOr>>. Acesso em: 12 agosto 2018.

UNICEF. **Convenção n.º 138 – OIT – Idade Mínima para Admissão em Emprego**. Unicef **Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://uni.cf/2Ia5mV5>>. Acesso em: 20 jul. 2018.