

Título: Corrupção, Estado e Segurança Internacional.

Rita de Cássia Biason¹

Resumo: O objetivo do nosso trabalho é analisar em que medida a corrupção pode ser entendida como um dado de segurança internacional e qual o tratamento que se tem dado ao controle de tal prática nas últimas décadas. Nossa premissa é que a corrupção no século XXI alçou ao plano internacional e não reconhece as fronteiras. As manifestações de práticas corruptas têm contestado a noção de limites territoriais e revelado a porosidade e flexibilidade das fronteiras. A flexibilização e porosidade dos territórios adquirem novos significados, que estão inseridos no contexto das recentes modificações no cenário interno e internacional. As concepções tradicionais de território, vinculados a noção de Estado Nacional e de suas dimensões de poder, se modificam. Portanto, pensar a corrupção significa refletir sobre essas fragilidades territoriais e a própria reorganização do Estado e do poder. Nesse sentido, o controle da corrupção pode ser obtido por meio do fortalecimento das redes de cooperação entre os países e da troca de experiências bem sucedidas. Entende-se que o combate à corrupção, dado seu caráter transnacional, não poderá ser controlado pelos tradicionais mecanismos internos. Nossa exposição será feita em três etapas: inicialmente apresentaremos as abordagens mais recentes sobre a corrupção, medidas preventivas, combate e diagnóstico; posteriormente demonstraremos as novas dimensões da corrupção; e, finalmente, a importância da cooperação no combate à corrupção transnacional.

Palavras-chaves: corrupção transnacional, Estado, fronteiras.

Introdução

Ao abordarmos a questão da corrupção na América Latina necessitamos inicialmente de uma exposição sobre as orientações que nortearam as políticas anti-

¹ Professora assistente doutora no Curso de Relações Internacionais, UNESP- Campus Franca. Atualmente ministra as disciplinas Ciência Política e Geopolítica.

corrupção nas última duas décadas. Desde os anos 80 os estudos e o tratamento dado à questão da corrupção, passou por uma grande mudança, em grande parte pela tomada de consciência que os problemas causados seriam bem maiores que os supostos benefícios que se poderia obter com a manutenção de práticas corruptas como a tolerância ao suborno tanto por parte dos Estados quanto dos empresários. Esta nova perspectiva, denominada corrente ético-reformista, examinaria a corrupção a partir da análise da expansão da atividade econômica do Estado nos países em desenvolvimento e dos privilégios por ele concedidos. A conclusão dos pesquisadores foi que os privilégios não seriam suficientes para satisfazer aos interessados e ao contrário do que se supunha, resultava em uma corrupção mais ativa. Pode-se compreender, através desse enfoque, o fracasso de inúmeras reformas do Estado que visavam punir as práticas corruptas. Os estudiosos dessa corrente concentram-se na análise sistêmica da corrupção, ou seja, procuraram sublinhar os aspectos disfuncionais tanto na organização do Estado quanto na sociedade. A corrupção sistêmica, segundo esses pesquisadores, ocorria em virtude do desrespeito às leis e às normas, transformado em regra de conduta a prática ilícita, em detrimento do comportamento lícito. Diferentemente dos funcionalistas, esses estudiosos estavam comprometidos com a reforma e acreditavam que não era possível perpetuar as práticas de nepotismo, clientelismo e patrimonialismo em nenhuma sociedade.

Países da Europa, Ásia, África e antigos países socialistas tentaram compreender as causas da corrupção a partir da opinião pública² revelando que o problema da corrupção não restringia-se apenas aos países subdesenvolvidos. A corrupção foi definida como “(...) uma troca clandestina entre dois mercados, o mercado político e/ou administrativo e o mercado econômico e social” (MENY, 1995, p.13). Esta transação permitia a agentes públicos corrompidos benefícios materiais para si ou para a organização de que são membros. A contribuição significativa desses estudos é que se delimitou a fronteira das práticas de corrupção no meio público e no privado. Portanto a corrupção passou a ser definida como “(...) padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (BREI, 1996, p.67)”.

² Merece destaque o trabalho, de enfoque sociológico, de Heidenheimer que elaborou uma avaliação normativa das práticas de corrupção, sintetizando-as em torno de três conceitos: corrupção negra, branca e cinza. Dariam prosseguimento aos estudos Peters e Welch, que se ocuparam do ato político da natureza corrupta.

As pesquisas a partir dos anos 90 teriam uma nova conotação, em grande parte pelo fim da guerra fria e o surgimento das novas democracias³. Os países da antiga União Soviética e da América Latina deparam-se com a corrupção doméstica e suas limitações para eliminar tal prática. Neste período emergem as grandes orientações internacionais e a tentativa de construir uma teoria sobre corrupção. O problema da corrupção doméstica e internacional se fundem através de agendas e regulamentações internacionais. Convenções internacionais passam a ser apontada como prioridades no combate a grande ou pequena corrupção. A convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate a corrupção de funcionários públicos em transações comerciais internacionais de 1997; Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de cooperação no combate a corrupção entre os países da América Latina, de 1996; a convenção penal e civil do Conselho da Europa, de 1999; e mais recentemente a convenção da Organização das Nações Unidas, de 2003⁴ são alguns exemplos. Em linhas gerais estas convenções têm três eixos principais: medidas preventivas, penalização e cooperação internacional.

Soma-se a estas convenções, as orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁵, Banco Mundial⁶, Fundo Monetário Internacional (FMI)⁷, Organização Mundial do Comércio (OMC)⁸ para melhorar as estratégias de prestação de contas e transparência. O que se criou foi uma campanha global para combater a grande corrupção e a produção acadêmica desse período contém recomendações e medidas anti-corrupção para promover a boa governança. Seguem-se duas tendências nos anos 90: de um lado a demonstração da corrupção no mundo através do Índice de Percepção da Corrupção (IPC)⁹, elaborado pela Transparency International¹⁰, ativa o debate anti-

³ O trabalho que é um marco no estudo da corrupção é de Robert Klitgaard. Na obra “Os custos da corrupção” o autor demonstra, através de estudos de caso, quais as medidas políticas, econômicas, judiciais e sociais que deveriam ser adotados para se reduzir a corrupção. Entende que a corrupção pode atingir um grau ótimo e que a sua eliminação seria utópica.

⁴ A obra de Ramina, traz todas as especificações sobre as convenções citadas.

⁵ No que diz respeito a corrupção, o Banco, tem-se ocupado da modernização da administração pública.

⁶ Incluiu em seus financiamentos de projetos uma cláusula de não corrupção.

⁷ Fornece consultoria e assistência técnica aos governos que necessitem de orientação para combater a corrupção e melhorar a governança.

⁸ Promove estudos sobre a transparência nos procedimentos governamentais.

⁹ Desde 1995 o IPC é divulgado anualmente pela Transparency International. A metodologia deste índice é composta a partir do resultado de pesquisas de opinião, realizadas de maneira independente por 10 entidades em 100 países. Os pesquisados em sua maioria são executivos de empresas, consultores internacionais de

corrupção e, de outro, as organizações internacionais que se propõem divulgar orientações aos países recém democráticos a fim de consolidar os princípios de liberdade, equidade e transparência.

As orientações anti-corrupção que se seguiram neste período foram orientadas por meio das reformas de cunho neo-liberal como: as privatizações, a redução de funcionários públicos, portais de prestação de contas, pregões eletrônicos, ouvidorias, defensorias públicas, códigos de ética e de conduta de servidores, leis de responsabilidade, comissões e conselhos são algumas das orientações sugeridas para coibir a corrupção nos anos 90 ¹¹.

Todas as orientações seguiam a idéia de que corrupção é abuso da função pública para ganho privado¹². Os estudos sobre o tema envolveu diversas áreas como: antropologia, sociologia, ciência política, economia e administração pública. O que se pretendia era compreender a corrupção nos diferentes campos de estudo. Todas essas perspectivas apontaram a corrupção como o principal obstáculo às reformas políticas e econômicas, tornando a busca de medidas anti-corrupção uma preocupação constante. Apresentaram-se ferramentas de controle da corrupção, sendo a participação da sociedade civil considerada como fundamental na fiscalização dos órgãos públicos, pois entendia-se que esse grupo poderia induzir os líderes políticos a práticas anti-corruptas (SCHMIDT, 2007, p.207). O desenvolvimento de práticas anti-corrupção globais esboçaram a emergência de procedimentos normativos por meio de uma agenda comum a todos os países.

No Brasil surgem os estudos¹³ voltados aos custos da corrupção¹⁴, percepção da corrupção¹⁵, compra de votos ¹⁶, clientelismo ¹⁷, controle de gastos ¹⁸ e vários outros que

investimento que respondem a um questionário e avaliam o grau de corrupção existente em transações econômicas. Portanto são opiniões subjetivas, ou seja, como o nome define é a percepção que tais grupos possuem da corrupção no mundo dos negócios. Na última reunião do mecanismo acompanhamento de implementação da convenção interamericana contra a corrupção - Mesecic / OEA em novembro de 2006, os países presentes lançaram uma proposta de se promover estudos e financiamento para uma nova forma de avaliação da corrupção em substituição ao IPC.

¹⁰ A Transparency International é uma organização não governamental que desde 1993, tem se dedicado ao combate da corrupção. Parte do sucesso da TI é o apoio que obteve do Banco Mundial e de seus presidentes James Wolfersohn e Paul Wolfowitz. A obra do fundador Peter Eigen, narra a construção desta ONG.

¹¹ O obra de Rose-Ackerman traduz esse panorama. A autora analisa a corrupção a partir do aspecto econômico, cultural e político e traça um roteiro de como se alcançar a reforma.

¹² Definição adotada pelo Banco Mundial, Organização das Nações Unidas e Transparency International que serviu de orientação para grande parte dos trabalhos na área.

¹³ A década de 60 e 70, apesar das denúncias de corrupção, não ocorreram estudos sobre a questão. Estando a maioria dos países da América Latina sob a tutela de regimes militares, a questão da liberdade obviamente sobrepunha-se a todos os outros interesses. Há alguns trabalhos jornalísticos que foram publicados em meados dos anos 80 relatando casos ocorridos nos anos de regime militar.

tentam contextualizar a corrupção em suas diversificadas formas e papéis em diferentes contextos ¹⁹. Os estudos realizados durante a década de 90 foram importantes por terem contribuído para uma melhor compreensão da contextualização da corrupção e da estruturação metodológica e conceitual do tema.

A última fase, iniciada nos anos 2000, tem revelado que grande parte das medidas adotadas para o combate e controle da corrupção não foram eficazes. Os acadêmicos²⁰ tornaram-se céticos em relação às orientações de organizações e organismos, e hoje buscam novas metodologias e medidas de efetivação anti-corrupção. O ceticismo no início deste século advém da compreensão que todas as medidas adotadas na década anterior não provaram a redução da corrupção. Os índices comparativos como: Índice de Percepção de Corrupção, Latinobarômetro, Índice de Pagamento de Suborno comprovaram que pouco havia se avançado no controle e prevenção da corrupção. Os novos debates que se estabeleceram provieram da compreensão multifacetada da natureza da corrupção e que a dificuldade de reduzir, controlar e prevenir as práticas de corrupção estariam associadas a uma dimensão transnacional da corrupção e portanto deveria ser estudada e analisada como uma questão de segurança internacional (SCHMIDT, 2007, p.221).

Desenvolvimento

A natureza transnacional²¹ da corrupção foi detectada nos estudos e pesquisas sobre lavagem de dinheiro, crime organizado e terrorismo revelando que muitos países estavam sistematicamente sendo explorados por tais práticas e a corrupção emergia como

¹⁴ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva.

¹⁵ Bruno Speck e Cláudio Abramo.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Marcos Otávio Bezerra.

¹⁸ Bugarin, Vieira, Garcia.

¹⁹ Vale ressaltar que neste campo se insere os trabalhos feitos por jornalistas e profissionais da área do direito.

²⁰ Podemos destacar os trabalhos sobre os pilares de integridade de Jeremy Pope; os custos da corrupção de Cartier-Bresson e Fredrik Galtung; os estudos sobre a corrupção em países do leste europeu de Krastev; as ferramentas de controle de Krafchik e tantos outros pesquisadores que lançam metodologias, definições, e propostas de combate à corrupção distinta das antigas e herméticas orientações de ONG's e Organismos Internacionais.

²¹ Transnacionalidade porque a prática de corrupção está integrada a outras ações criminosas em diferentes países.

um ingrediente fundamental a operacionalização dos movimentos ilícitos. Os estudos desenvolvidos por Kimberley Thachuk do Center for Technology and National Security Policy at the National Defense; Louise Shelley e Gideon Donoho do Terrorism, Transnacional Crime and Corruption Center of American University introduziram a nova dimensão transfronteiriça da corrupção.

O fim da guerra fria pode ser apontado como o marco dessas novas parcerias da corrupção. Enquanto as décadas anteriores traduziram a temática da corrupção em sua dimensão interna, nos últimos três ou quatro anos a corrupção passou a ser vista como uma questão de segurança internacional. Os atores internacionais têm enfatizado que terrorismo, crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção estão intrinsecamente associados. Portanto o combate a estes crimes passa por medidas anti-corrupção. O discurso da reforma político-econômica não sustenta mais a luta contra a corrupção.

O elo entre corrupção, grupos terroristas e crime organizado passa pela compreensão das fronteiras. Anteriormente poderíamos pensar nas fronteiras como um elemento fixo que delimitavam os Estados e definiam as esferas de soberania e poder. A linha fronteiriça delimitava o espaço sobre o qual o Estado exercia o seu poder, nas palavras de Defarges:

“Uma fronteira política é o envoltório externo de um Estado e a linha de contato com os Estados vizinhos. É uma limitação com uma função interna e uma função externa. As fronteiras modernas constituem-se com a formação dos aparelhos dos Estado e sua capacidade para exercer a sua soberania em dado território e sobre as populações desse território. O envoltório é o limite do exercício dessa soberania e dos seus atributos, que são moeda, a conscrição militar e eventualmente a língua.(...) Apesar das diferenças ideológicas, políticas, lingüísticas e religiosas, a fronteira do Estado, linear, aparece como a única norma de caráter universal.(2003, p.33)”

Se considerarmos a definição de fronteira acima e pensarmos as medidas anti-corrupção nas décadas anteriores, essas se coadunam. Considerando-se o ordenamento dos Estados, sua organização, sua delimitação e domínios todas as ações anti-corrupção

somente seriam eficazes se circunscritas ao próprio território. Considerando-se a delimitação legal que o Estado possui e no interior do qual prevalece o conjunto de instituições jurídicas e normativas que regulamentam a existência e atividade de uma sociedade política (RAFFESTIN, 1993, 167) os controles internos deveriam ser suficientes para por fim as práticas de corrupção. No entanto isso não ocorreu, por quê?

No século XXI ocorre a desmistificação das fronteiras, a existência de delimitações territoriais não asseguram a proteção em nenhum aspecto quer lingüístico, populacional, religioso, cultural, econômico ou militar. A velha concepção de fronteira linear revela toda a sua permeabilidade no movimento financeiro, nas migrações populacionais e na transmissão de informações. As fronteiras oficiais coexistem com a fronteiras fluídas, móveis e porosas.

O território do Estado moderno cercado e delimitado, com fronteiras definidas e reconhecidas por órgãos internacionais ganha novos significados. A diminuição das barreiras espaciais cria um sentimento de insegurança e aumenta as ameaças e vulnerabilidades tanto locais quanto globais. A delimitação de territórios, o controle de fronteiras, de cidades e de rodovias traduzem este novo poder que se formam a partir do “sistemas de tessituras” (RAFFESTIN, 1993, p.151). Tal sistema permite realizar a integração e coesão de territórios que constituem o invólucro das relações de poder. A partir das tessituras, nós e redes forma-se um novo sistema territorial que não apresenta um traçado explícito, mas uma delimitação no espaço. Espaço e território que são entendidos por Raffestin como termos não equivalentes. O espaço seria anterior ao território:

“O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (...) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta e abstratamente, o ator territorializa o espaço.(...) O território, (...) é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. (1993, p.145)”

Portanto a escala de tessitura define a escala de poder e de intervenção, de controle e de organização do próprio Estado²². Surge nessa nova dimensão de territorialidade uma multidimensionalidade social, ou seja, ela redefine a organização política-econômica-social e a relação homem-meio. Sem a materialização das fronteiras o exercício das funções legal, fiscal e de controle não encontram meios estáveis para estabelecer o domínio e exercer as tradicionais funções do Estado²³. A porosidade das fronteiras podem ser observada frente às dificuldades de controlar e coibir o crime organizado, o narcotráfico, os grupos terroristas e a própria corrupção. O reflexo dessa porosidade pode ser traduzido em Estados fracos que tem sido cooptado por organizações criminosas e grupos terroristas que desestabilizam a segurança interna e internacional. A facilidade de mover grandes quantidades de dinheiro através de modernas técnicas de transferência e da internet constitui uma estratégia dessas redes criminosas²⁴.

As áreas mais vulneráveis a esses grupos são: sistema judicial, forças de segurança e setores financeiros e através deles tentaremos demonstrar a transnacionalidade²⁵ da corrupção.

Os sistemas judiciais tornam-se, ou são, suscetíveis à corrupção, quer por ineficiência do próprio sistema quer por cooptação de juízes, promotores e funcionários. Estes agentes são alvo das redes criminosas. A dificuldade de detectar os criminosos e a certeza de impunidade por parte dessas organizações criminosas, conduzem tanto o sistema judiciário quanto a população a um alto grau de vulnerabilidade. Como resultado temos um Estado incapaz de fazer valer as normas que regem as instituições democráticas e levando-se ao extremo, observamos a constante violação da liberdade e da segurança do cidadão²⁶.

No que diz respeito às forças de segurança, a corrupção tem uma notória influência. Os guardas de fronteira, empregados de alfândega e pessoal de imigração criam “não impedimentos” para os movimentos de cruzamento nas fronteiras. Literalmente olham para

²² No passado as diferenças entre os Estados, principalmente fronteiriças eram resolvidas com negociações diplomáticas, ou no extremo, pelo uso da força. Hoje, a lógica da força não é mais adequada para se enfrentar a maior parte dos múltiplos e complexos desafios da atualidade.

²³ A segurança que as antigas fronteiras oferecia aos cidadãos inexistente. (Font; Rufí, 2006, p.204- 206)

²⁴ Adotaremos este termo, redes e organizações criminosas, para designar terroristas, crime organizado, traficantes de drogas, armas ou mercadorias.

²⁵ Transnacionalidade porque a prática de corrupção está integrada a outras ações criminosas em diferentes países.

²⁶ O trabalho de Donoho demonstra a fragilização e a fragmentação do Estado, na região do Cáucaso, frente a infiltração de grupos criminosos.

o outro lado quando contrabando e imigrantes ilegais passam. As equipes que dão suporte nas fronteiras têm sido apontadas como as mais vulneráveis ao suborno. Suborno²⁷ que é computado como despesa do traficante de drogas, de armas ou de mercadoria. Essa prática traduz um cenário desgastante, pois se considerarmos que o funcionário que está ali para defender e controlar as fronteiras é a tradução dos valores de uma sociedade, na medida que este aceita a corrupção/suborno, então não poderemos pensar em padrões mais altos entre os seus pares.

Ainda nesse campo o efeito mais perverso dentro das forças de segurança é o comprometimento com a segurança nacional que permitem a tais grupos operarem à vontade, criando uma instabilidade cada vez maior. Podemos ilustrar essa abordagem acima com a questão da tríplice fronteira brasileira. A região onde confluem os limites entre Argentina, Brasil e Paraguai, tem adquirido nos últimos anos importância no âmbito da segurança regional.

O local é apontado como refúgio das mais diversas modalidades de crime organizado, nacionais ou transnacionais, e, não raro, intrinsecamente ligadas, tanto em sua organização quanto no conjunto de procedimentos aplicados para sua existência. Tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, contrabando, falsificação, exploração sexual de menores, corrupção dos agentes de Estado, presença de organizações mafiosas são alguns dos mais importantes itens que constituem a problemática da região. Nesta região observa-se que o crime organizado ultrapassou os limites da política²⁸, para regimentar a sociedade, intervindo na atividade econômica e impondo um estilo de vida a toda população.

Um outro aspecto a ser ressaltado é a questão do setor financeiro, serviço essencial para as organizações criminosas. O Estado negligente com relação à lavagem de dinheiro²⁹ ou que tenta atrair investimentos estrangeiros de fontes desconhecidas e/ou suspeitas acrescido da facilidade de suborno para que pessoas cooperem na lavagem de dinheiro são ingredientes mais do que necessários para tais grupos operarem. Advogados, contadores e

²⁷ Suborno é entendido como uso de uma recompensa fazendo com que o servidor aja contrário ao previsto em lei. (Carvalho, 1987, p. 64)

²⁸ Os nexos do crime organizado com o poder político na América Latina são bem relatados nas obras de Salinas e Borges.

²⁹ Cabe ressaltar que dentre as várias formas de lavagem de dinheiro a mais fácil é feita através de compra de indústrias e bancos em processos de privatização (Shelley, 2005, p. 142).

administradores de banco são subornados³⁰ e fazem parte da rede de atuação, contribuindo na dissimulação e legitimação dos recursos provenientes de ações ilícitas. Estima-se que a lavagem de dinheiro movimentada entre 120 a 500 bilhões de dólares por ano (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.251). Há muitos métodos em uso, mas a técnica mais comum é transferir fundos para países que permitem a existência de bancos internacionais com acesso aos mercados em todo o mundo. Estes locais são conhecidos como paraísos fiscais e oferecem vantagens fiscais significativas e permanentes para indivíduos e empresas operarem. Muitas empresas são situadas ou tem subsidiárias em paraísos fiscais.³¹

Estes três aspectos acima ilustram que a comunidade internacional e o Estado nacional³² não têm sido eficazes no estabelecimento de um controle sobre a atuação dessas redes criminosas. Uma vez que o Estado faz concessões, como as enumeradas acima, este se converte em um refém de tais organizações ao mesmo tempo em que coloca em risco a segurança e a liberdade de seus cidadãos. Numa projeção mais ampla a fusão do Estado e de grupos criminosos, acabam por capturar os partidos políticos e outras formas de representação democrática (MENDIETA, 2006, p.274). O princípio de igualdade e liberdade, tão importante ao Estado Democrático, é substituído por regras, interesses e privilégios desconhecidas dos cidadãos, que somente as redes criminosas conhecem e se beneficiam.

A porosidade e flexibilidade das fronteiras acrescido da frágil estrutura dos Estados nacionais tem permitido que a corrupção instale-se em diversos níveis do governo convertendo essas redes criminosas em um Estado paralelo. Os grupos criminosos literalmente compram os Estados para poderem instalar seus empreendimentos. Sob certo aspecto a corrupção tem habilitado a existência dessa relação, desde o guarda da fronteira que vende facilidades até congressistas que usufruem dos recursos proveniente de grupos criminosos para financiar suas campanhas, todos negociam um parcela da liberdade e solapam a segurança nacional (DONOHO, 2004, p.21).

³⁰ Chavis estima que 28% do valor das transações são usados no pagamento dessas facilitações. (Chavis, 2005, p. 309).

³¹ As razões que convertem um país a se tornar um paraíso fiscal pode ser apresentadas em torno de quatro pontos: a idéia que não precisam de impostos para manter seus orçamentos; oferecer baixa tributação em troca da geração de empregos; encorajar a transferência de mão-de-obra especializada para a população local e atrair as empresas para seus territórios. Os principais paraísos fiscais utilizados são: Uruguai, Panamá, Ilhas Cayman, Bahamas, Antilhas Holandesas e Ilha da Madeira.

³² No caso do Estado fica evidente que as políticas de segurança pública, adotados nas últimas décadas, não foram eficazes na inibição de tais grupos.

Considerando-se que as práticas ilícitas estejam interligadas, os recursos empregados para combatê-las também deveriam estar. A falta de uma legislação harmonizada na América Latina, de uma rede de informação sobre os grupos criminosos e de uma agência de segurança única, revelam algumas vulnerabilidades que dificultam a inibição da dimensão transnacional da corrupção.

A cooperação, portanto, representa um aspecto fundamental para o avanço no controle dessas práticas criminosas. Entretanto quando pensamos em cooperação há algumas dificuldades para que esta se converta numa ação integrada entre os países da América Latina. A cooperação deve ocorrer quando os agentes ajustam sua ação em direção a ação coletiva (AXELROD, 2003, p.155). Essa ação pode dar-se através de processos de barganha ou da negociação. Presenciamos ao longo dos últimos anos vários programas de relações de cooperação como produto da intervenção de organizações e organismos internacionais. A intervenção desses atores internacionais facilitou a definição de regras, normas e processos de decisão permitindo que o compromisso firmado individualmente pelas partes, convergissem ao coletivo. Entretanto este compromisso nem sempre foi respeitado e a eficácia das medidas muitas vezes caiu em descrédito. A complexidade da cooperação perpassa pelo entendimento de por que cooperar? E quais as vantagens de fazê-lo?

A questão central da teoria da cooperação é como superar os interesses baseados na unilateralidade e na competição. A dificuldade na realização da cooperação internacional é convencer os agentes envolvidos das vantagens coletivas³³ e da importância de ação cooperativa.

O papel dos Estados, frente as suas novas potencialidades e fragilidades, deveria seguir de acordo com uma lógica que considera a ordem internacional formada por Estados nacionais interligados, que formam um sistema de tessitura. Como consequência das interações transnacionais entre os Estados há um novo processo de articulação entre os territórios nacionais marcado pela flexibilização das fronteiras, o qual redefine os limites entre o que anteriormente era considerado doméstico e exterior, ou seja, há o desenvolvimento de uma nova dinâmica entre o espaço local e o global. Esta proposição nos remete a segunda questão, sobre as vantagens de cooperar.

³³ Como a redução dos custos no combate aos grupos criminosos através do compartilhamento de ações.

Considerando-se que o Estado reage a desafios internos através de normas e leis que regem o espaço local, quais seriam os procedimentos aos desafios externos como crime organizado, terrorismo, tráfico de drogas e de armas e a própria corrupção, que compõe um ingrediente importante ao “funcionamento” dessas estruturas ilícitas? Através da cooperação os Estados poderão manter a regulamentação de suas estruturas, sem perder a legitimidade democrática? Entendemos que cooperar não mais representa uma intervenção na soberania dos países, mas uma articulação entre atores tanto no âmbito interno quanto externo, que integrados asseguram e participam cada vez mais das decisões relacionadas aos temas que interferem diretamente em sua realidade. No caso específico da transnacionalidade da corrupção e suas ligações com redes criminosas, somente através de programas articulados de cooperação entre os países da América Latina, poderemos criar uma estrutura de combate e de proteção ao Estado e as suas fronteiras.

Conclusão

Tentamos demonstrar ao longo do texto que essa nova dimensão da corrupção necessita de ações coordenadas regionalmente e não apenas internamente. A abordagem inicial da questão da corrupção, antes vista como um problema interno e circunscrito à esfera do Estado nacional, tem hoje uma nova face. A transnacionalidade da corrupção está relacionada diretamente a nova dimensão do Estado.

O Estado continua a ser a entidade territorial soberana, mas há um novo desafio nas suas fronteiras. O antigo sistema territorial que através do seu trançado linear protegia os interesses do povo e do Estado, hoje não consegue mais alcançar esses objetivos. A fronteira passou a exprimir e representar os limites de uma manifestação simbólica de poder, atores e sociedade. As fronteiras antes impermeáveis, hoje representam e traduzem um certo grau de insegurança aos países da América Latina.

A permeabilidade das fronteiras demonstra que necessitamos, para coibir as novas dimensões da corrupção ações regionais de segurança, tais como: promover a coordenação de políticas de segurança integrada e de cooperação regional; harmonizar a legislação entre os países da América Latina de forma a facilitar a extradição de pessoas, recursos e bens; criar grupos de investigadores /pesquisadores que possam delinear novas medidas de

contenção; promover fóruns permanentes de intercâmbio de experiências no combate de tais crimes; e finalmente, a elaboração de um tratado ou convenção que trate todos os crimes conjuntamente.

Bibliografia

AXELROD, R. *La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

BIASON, R. *Corrupção e Relações Internacionais*. In: Dallari, P. *Relações internacionais: múltiplas dimensões*. São Paulo: Aduaneiras, 2004. p. 149-168.

BREI, Z. A. *Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, jan./fev. 1996. p. 64-77.

_____, _____. *A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, mai./jun. 1996. p. 103-115.

BEZERRA, M. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BORGES, P. C. *O Crime Organizado*. São Paulo, Editora UNESP, 2002.

BUGARIN, M.;VIEIRA, L.;GARCIA,L. *Controle de gastos públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BONILLA, D. ; NAVARRO, M.(orgs.) *Terrorismo Global: gestión de información y servicios de inteligencia*. Madrid: Plaza y Valdes editores, 2007. p. 65- 86.

CARVALHO, G. *Da contravenção à cleptocracia*. In: LEITE, C.B. (org.) *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1987. p. 61-82

CARTIER- BRESSON, J. *Economic Analyses of the causes and consequences of corruption: some lessons*. Chapter one. In: Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation. CEU – Central of European University, Budapeste, 2005.

CEPIK, M. *Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural*. Análise de Conjuntura OPSA, nº 9, agosto de 2005.

CHAVIS, L. *Firms, bureaucrats and organised crime: an empirical examination of illicit interactions*. In: Global Corruption Report 2005: corruption in construction e post-conflict construction. London: Pluto Press, 2005.

DEFARGES, P. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva, 2003.

DONOHO, G. *Corruption, weak states, islamic insurgencies and drug trade in Central ásia*. Disponível em: <http://www.american.edu/traccc/resources/publications/students/donoho01.pdf>. Acesso em 10/05/2007.

EIGEN, P. *Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder*. Buenos Aires, Planeta, 2004.

FONT, J.; RUFÍ, J. *Geopolítica, Identidade e Globalização*. São Paulo: Annablume editora, 2006.

GALTUG, F. *Measuring the immeasurable: boundaries and functions of macro corruption indices*. In: Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation. CEU – Central of European University, Budapeste, 2005.

KRASTEV, I. *Shifting obsessions: three essays on politics of anti-corruption*. In: Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation. CEU – Central of European University, Budapeste, 2005.

KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

_____, _____. *International Cooperation against corruption*. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>. Acesso em 27/06/2007.

KRAFCHIK, W. *Can Civil Society add value to public budgeting?* . In: Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation. CEU – Central of European University, Budapeste, 2005.

MENDIETA, M. *La Corrupción Política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.

MENY, Y.; DELLA PORTA, D. *Democracia e Corrupção na Europa*. Portugal: Inquérito, 1995.

POPE, J. *Introduction the national integrity System*. In: Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation. CEU – Central of European University, Budapeste, 2005.

- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMINA, L. *Ação Internacional contra a Corrupção*. Curitiba: Juruá, 2002.
- ROSE- ACKERMAN, S. *Corrupção e Governo*. Lisboa: Prefácio, 2002.
- RUDZIT, G. *O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo?* Civitas Porto Alegre v. 5 n. 2 jul.-dez. 2005 p. 297-323.
- SALINAS, *Narcos, banqueros e Crminales: armas, drogas e políticas em América Latina a partir del Irangate*. Buenos Aires: Editorial Punto de Ebcuentro,2005.
- SCHMIDT, D. *Anti-Corruption: what do we know?* research on preventing corruption in the post-comunist world. In; Political Studies Review, nº 2, vol.5, May 2007. p.202-232.
- SPECK, B. *Fraude e Corrupção como desafios para as Democracias Contemporâneas*. In: Debates, nº 17, ano 1998.Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- SILVA, G. *A Economia Política da Corrupção no Brasil* . São Paulo: Editora Senac, 2000.
- SHELLEY, L. La transnacionalización del crimen organizado. Disponível em <http://www.american.edu/traccc/resources/publications/shelle16.pdf>. Acesso em : 10/05/2007.
- THACHUK, K . Corruption: the international security dimension. In: SAIS Review - Volume 25, Number 1, Winter-Spring 2005, pp. 143-152.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Convenciones anticorrupción em América: lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen*. 2006.
- II INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE FLACSO. *El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia em América Latina e caribe*. 2006