

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO NAS CARREIRAS JURÍDICAS BRASILEIRAS: CONEXÕES MULTINACIONAIS PARA AMPLIAR O PODER NACIONAL*

INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION COOPERATION IN BRAZILIAN LEGAL CAREERS: MULTINATIONAL CONNECTIONS TO STRENGTHEN NATIONAL POWER

Fabiano Engelmann*
Lucas Batista Pilau**
Eduardo Moura Menuzzi***

Introdução

Os formatos do *rule of law*, no âmbito dos países que passaram de regimes militares para regimes democráticos na década de 1980, foram influenciados por um duplo processo. De um lado, os movimentos internacionais que estiveram presentes na resistência aos militares e na reconstrução institucional. Destacam-se a promoção dos direitos humanos ancorados em organizações da sociedade civil (ONG's) e da “exportação da democracia” por agências de

cooperação para o desenvolvimento (Dezalay; Garth, 2002). De outro, o processo de reconstrução do Estado de Direito abriu espaço para estratégias de reprodução, com novos investimentos simbólicos e reconversões das elites jurídicas que ascendem nos processos de transição e elaboração de novas constituições. Nas décadas que sucedem o final dos regimes militares, esses grupos empenham-se na construção de posições de poder independentes, reconfigurando os tribunais, ministérios públicos e espaços na burocracia estatal permeada por modelos

* Uma versão em inglês deste artigo foi originalmente publicada na revista *Crime, Law and Social Change* (cfr. Engelmann; Menuzzi; Pilau, 2023).

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: fabengel@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5720-3832>.

** Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: lucasbatistapilau@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9709-280X>.

*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: emenuzzi@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3653-8796>.

de “respeito às regras jurídicas”(Bourdieu, 2012; Engelmann; Bandeira, 2017).

Na América do Sul, o Brasil é um dos casos mais representativos do êxito das elites jurídicas na construção de espaços de poder em um regime democrático. Este artigo detém-se no que entendemos ser um segundo momento da dinâmica de ascensão dos juristas no espaço do poder, que sucede a construção e acumulação de capital político e simbólico das instituições judiciais inaugurada no final dos anos 1970 e completada na Constituinte de 1987-1988. Podemos afirmar que esse cenário envolve uma segunda geração de juristas, recrutados para as carreiras de Estado a partir dos anos 1990, e que não participou dos debates em torno da Constituinte e das batalhas corporativas da primeira década pós-regime militar.

Nesse quadro, uma das estratégias de poder dos agentes que ascendem nesse espaço, relativamente independente do sistema político-representativo, pode ser encontrada nos movimentos anticorrupção que ocuparam o centro da agenda política brasileira nos últimos vinte anos. A mobilização do discurso de moralização da política e do “combate à corrupção” é frequente no curso das batalhas entre grupos políticos ao longo da história brasileira (Pinto, 2011). Entretanto, antes de tratar essa centralidade como um mero efeito de ciclo conjuntural, é importante verificar os fatores estruturais que permitiram a constituição, o desenvolvimento e a potencialização dessa dinâmica. Nossa hipótese é que, no caso brasileiro dos anos 2000, esses fatores são impulsionados na expansão das conexões entre as elites jurídicas, ancoradas no Judiciário, no Ministério

Público, na Advocacia da União e mesmo na Polícia Federal, com o espaço internacional de agências e organismos anticorrupção.

O “combate à corrupção” tornou-se, ao longo dos anos 2000, uma causa internacional. De um lado, propagada pela difusão de modelos institucionais através de redes de cooperação com os Estados Unidos com a difusão de normas que são encampadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial, que induziram a proliferação de leis internas no espaço nacional (Tourinho, 2018), além da expansão dos programas de conformidade pela via das regras de regulação econômica¹. Em outro sentido, esse processo envolveu a difusão de uma doutrina que mobiliza concepções morais e econômicas propagadas por *think tanks*, ONG’s de transparência, agências de avaliação de risco de investimento e bancos de fomento ao desenvolvimento (Engelmann, 2020).

No espaço do poder nacional, em termos gerais, a força das prescrições encontra guarida na expansão de agências anticorrupção com funcionamento variável, conforme a legitimação e inserção no espaço das lutas políticas (Souza, 2010). A reivindicação institucional e simbólica de “independência da justiça”, frente aos governantes, é alimentada por todo um conjunto de prescrições internacionais, sendo o elemento chave para o sucesso dessas empreitadas no espaço político nacional. Desta forma, o espaço jurídico, em especial o Judiciário e o Ministério Público, são locais privilegiados de mobilização. Um dos indicadores desse fenômeno é a expansão de redes que co-

1 A relação desses organismos com a indução dos movimentos anticorrupção está presente em uma série de documentos institucionais, tais como: OECD (2014a; 2014b); World Bank (2000; 2012); Usaid/Us Agency for International Development (1999).

nectam agentes de diferentes países, além de acordos de cooperação que os vinculam com ONGs e grupos de trabalho de diferentes organismos internacionais. No mesmo sentido, a proliferação de espaços de formação acadêmica e difusão de ideias em torno da anticorrupção é indicativa da consolidação dessa doutrina (Engelmann, 2020).

Partindo desse quadro mais amplo, o texto pretende mostrar as bases dessas conexões nos casos do Ministério Público Federal, da Advocacia-Geral da União e da Polícia Federal, e as condições da gestão de suas cooperações internacionais. A hipótese com que trabalhamos é a relação das apostas nessa doutrina como parte de um efeito de deslocamento do ativismo político-judicial brasileiro. Ou seja, a penetração das iniciativas internacionais adquire força simbólica e institucional ao coadunar-se com os investimentos corporativos das instituições judiciais e policiais, assim como de outras burocracias que se beneficiam do capital institucional e simbólico acumulado nas últimas duas décadas. Para tanto, em um primeiro momento, abordamos as análises que embasam uma sociologia política da anticorrupção. Na segunda parte do artigo, exploramos a expansão da doutrina anticorrupção. Na terceira e última seção, expomos os caminhos metodológicos da pesquisa e analisamos os dados coletados.

1. Para uma sociologia política da anticorrupção

Expandindo-se como uma doutrina que apela duplamente na sua legitimação para a força das ideias morais e para a racionali-

dade técnica dos mercados globais, a “anticorrupção” ancora-se no espaço do poder nacional através da transformação do direito e da criação de agências anticorrupção e de transparência pública. A literatura sobre os programas e iniciativas anticorrupção aponta para as experiências de transição de regimes nos países do leste europeu, nos anos 1990 em diante, como representativas do fenômeno de expansão das agências que promovem essa agenda (Smilov, 2009; Scherrer; Mégie; Mistsilegas, 2009; Souza, 2010). Diversos trabalhos demonstram como as iniciativas são mobilizadas no curso das lutas políticas domésticas e em campanhas eleitorais. Da mesma forma, indicam como determinadas forças políticas se conectam com ONGs e organismos internacionais (Djalili, 2000; Pujas, 2000; Favarel-Garrigues, 2009; Heurtaux, 2009). Tais estudos evidenciam a importância de se considerar as lógicas de importação-exportação desses movimentos, e não simplesmente atribuir esses fenômenos às “pressões externas” sobre o espaço de poder doméstico.

Os cenários de mobilização de diversos atores em torno de um “julgamento da política”² resultam de uma combinação de fatores, onde as elites jurídicas empreendem verdadeiras cruzadas pela “moralização da política”, ancoradas na sua posição no poder de Estado (Bourdieu, 2012; Bento, 2017). Nesse contexto, a força do direito é mobilizada em uma operação de descrédito do campo político com o objetivo central de punir penalmente representantes eleitos.

Uma das contribuições importantes das pesquisas sobre esse fenômeno consiste na problematização das operações de “combate

2 A noção é ampla e utilizada também por autores que discutem as bases sociais das relações entre moral e política, como por exemplo as pesquisas sobre como os eleitores percebem a corrupção e os políticos condenados judicialmente (cfr. Lascoumes; Nagels, 2015).

à corrupção” – em especial, o “hiperativismo” dos agentes judiciais e das burocracias de controle potencializados pela midiática dos escândalos político-financeiros (Grün, 2018). Os estudos dos casos europeus mais famosos da década de 1990, como a “Operação Mãos Limpas” na Itália (Briquet, 2001; Vauchez, 2004) e os escândalos envolvendo a condenação judicial de políticos na França (Roussel, 2002) e na Espanha (Pujas, 2000) ilustram esse fenômeno. Os autores discutem os sentidos políticos dessas operações, e em que medida se inserem no quadro de mudanças estruturais na posição das instituições judiciais no espaço do poder.

Partindo do caso francês, Roussel (2002) adiciona à análise a importância de se considerar a autonomização das instituições judiciais em relação ao poder político com o enfraquecimento dos laços de solidariedade entre os juízes e os políticos, e o aparecimento de uma magistratura autônoma. Esse processo favorece um novo modelo de excelência profissional que inclui a intervenção dos magistrados no espaço político a partir do “exterior”, legitimado a partir de doutrina de “defesa de interesses gerais”. Em conjunto com esses processos de autonomização e formação, pode-se incluir a penetração da doutrina da transparência, tanto na mídia quanto no poder de Estado. Corroborando as hipóteses de Briquet (2001) e Roussel (2002), Lascoumes e Nagels (2015) acentuam três fatores-chave que merecem ser considerados para se compreender o engajamento dos agentes judiciais e de funcionários públicos nos processos que envolvem elites financeiras e políticas. Primeiro, a adesão a uma cultura profissional de independência fortemente associada às prerrogativas legais. Em seguida, o legalismo, em oposição ao favoritismo às elites. Esse legalismo, entretanto, não significa uma “obediência ao sistema”, mas um ponto

a partir do qual os agentes judiciais encarregados dos processos interpretam os fatos e rompem com as rotinas conservadoras de proteção *a priori* das elites. Finalmente, os autores ressaltam que o último fator potencializador das operações de “combate à corrupção” é a organização do trabalho e a repartição de papéis que evoluíram no quadro do Judiciário, da polícia e das burocracias de controle administrativo-financeiro.

Neste sentido, o avanço da doutrina do “combate à corrupção” nas instituições judiciais e burocracias de Estado, e sua imbricação com as batalhas políticas em um país “importador” de modelos políticos e jurídicos, traz um complexo desafio. E, por isso, a apreensão das lógicas que cercam as estratégias e apostas desse movimento de importação-exportação, e sua imbricação com os jogos de poder nacional, torna-se crucial. Conforme demonstram Dezalay e Garth (2002) e Engelmann e Bandeira (2017), o jogo duplo das elites jurídicas para reforçar ou reconstruir posições no espaço do poder nacional na América do Sul é um importante ponto de partida para a compreensão dos *enjeux* que cercam a importação de modelos de Estado. Desta forma, a luta anticorrupção assume grande centralidade na promoção de ideias do *rule of law* e da “boa governança” protagonizada por *think tanks* americanos (Abelson, 2006; Medvetz, 2012; Rocha, 2015; McGann, 2017; Engelmann, 2008; 2020; Engelmann; Menuzzi, 2020). Esse movimento de ideias conecta-se à internacionalização da regulação das atividades das empresas transnacionais americanas que sofreu transformações com a adoção pelos Estados Unidos do Foreign Corrupt Practices em 1977, impulsionando as prescrições de conformidade e o reforço de autoridades articuladas em torno dessa doutrina (Favarel-Garrigues, 2009).

2. A expansão da doutrina anticorrupção

A cooperação internacional anticorrupção envolve o adensamento de um espaço de prescrições, redes e acordos formais e informais entre ONG's, organizações internacionais, agências de desenvolvimento e categorias de profissionais do direito e da polícia. Na ponta nacional desse espaço assumem destaque a especialização de agentes judiciais do Poder Judiciário e do Ministério Público, e a emergência de agências autônomas de transparência e controle. A aprovação pelo Congresso americano em 1977 do Foreign Corrupt Pratics Act – lei sobre práticas de corrupção no exterior – representa um impulso importante para a internacionalização da doutrina da “luta contra a corrupção”³. Inicialmente objeto de controvérsia no âmbito da OCDE por seu alcance de punir “além do Estado Nacional”, essa iniciativa americana influenciou fortemente a aprovação da Convenção Anticorrupção na OCDE, em 1997, que passou a vigorar em 1999. A entrada em cena de programas e iniciativas da OCDE coaduna-se com o trabalho de formação e ativismo da ONG Transparência Internacional fundada em 1993 (Coeurdray, 2004). Posteriormente, incluiu os programas decorrentes da Convenção da ONU de 2003. A ONU, através do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), impulsionou a adoção de leis nacionais, contribuindo para a expansão das “agências anticorrupção” através da articulação de uma *expertise* jurídica e policial, originária dos programas de “combate às drogas”.

Na década de 1990, impulsionadas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), as agências financeiras também passam a incluir as prescrições anticorrupção nos modelos de “boa governança”. Nesse mesmo sentido, a proliferação na década de 2000 de acordos e programas internacionais específicos de cooperação técnica e formação merece atenção. Esses programas estão ancorados em diversos organismos e penetram no espaço nacional através da viabilização de acordos em redes menos formalizadas com agentes que circulam crescentemente nesse espaço, ou até na reprodução do perfil dos programas por agências nacionais.

As condições de sucesso dessas prescrições no espaço nacional variam no grau das estratégias de mobilização e usos políticos pelos grupos e agentes interessados em reforçar ou manter posições no espaço do poder. Mesmo que se possa identificar perfis de iniciativas, a indistinção entre redes formais e informais internacionalizadas é um elemento importante. A Transparência Internacional, por exemplo, atua na construção da doutrina anticorrupção através da difusão de publicações e construção de indicadores de medida que mobilizam o discurso da “independência” das ONG's e do campo científico. E para reforçar essa doutrina, atua ancorada na parcela de poder de Estado detida por agências anticorrupção, judiciários e ministérios públicos, ao celebrar acordos de cooperação para consultorias no uso de recursos públicos, como no caso do Brasil com o MPF (Ministério Público Federal) e o CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

3 Esta lei tornou ilegais os pagamentos efetuados a funcionários de governos estrangeiros, partidos políticos estrangeiros, candidatos a cargos políticos estrangeiros em troca de vantagens comerciais ou econômicas. A lei em questão é aplicável não só a empresas com sede nos EUA ou que, de outra forma, estejam sujeitas à legislação daquele país, mas também a empresas com ações cotadas nas Bolsas de Valores norte-americanas e outras empresas que pratiquem atos de corrupção no território dos EUA.

No mesmo sentido, podemos mencionar os *think tanks* que promovem a luta anticorrupção como instrumento de promoção do *Rule of law* (Engelmann, 2020). Os *think tanks* orientam as estratégias em direção a membros das agências nacionais, magistrados e procuradores, conferindo premiações, distinções, ou financiando palestras e publicações em um espaço de “construção, reprodução e circulação de ideias vocacionadas para modelar o debate público tendo como princípio de legitimidade a expertise” (Svartmann, 2018, p. 132).

Outro movimento importante relaciona-se às inflexões do UNODC. Em 1997, a ONU, no quadro do UNODC⁴, impulsionou projetos em diferentes países tendo por foco “estratégias de combate à corrupção”. O Programa Global do UNODC busca, além da difusão de prescrições, “identificar exemplos e boas práticas”, desenvolvidas em escala nacional, que possam contribuir para uma “estratégia internacional” no âmbito da temática. O Programa funciona como um ponto focal para os diversos escritórios de campo espalhados pelo mundo e tem papel importante na padronização de uma metodologia de operações policiais. Nesse sentido, fornece modelos de investigação, interrogatórios e cooperação jurídica internacional, operando a transferência da *expertise* adquirida, desde os anos 1970, no combate ao crime organizado para a esfera da criminalização da corrupção (Andreas; Nadelman, 2006).

No âmbito do UNODC também foi criado o Grupo de Integridade Judicial⁵, a partir da reunião de chefes de judiciários de diferentes países, com o objetivo de aproximar ma-

gistrados e divulgar princípios de conduta relacionados às prescrições anticorrupção. Outra frente importante para o fortalecimento da coesão entre prescrições morais, *expertise* e direito são os movimentos de criação de redes de formação e compartilhamento entre agências. Incentivadas a partir das convenções da OCDE e ONU, o modelo “agência autônoma anticorrupção” integra as prescrições desses movimentos internacionais. São representativas, neste caso, as redes informais articuladas no quadro da União Europeia: Parceiros Europeus contra a Corrupção – criada em 2001, e a Rede de Agências Anticorrupção, criada em 2006.

A rede criada no âmbito da Comissão Europeia – *European Contact-Point Network Against Corruption* (EACN)– reúne dirigentes de diversas agências ancoradas no espaço de poder nacional dos países europeus. Também podem ser mencionados, nessa mesma dimensão, o Escritório Europeu Anti-Fraude, unidade especializada em fraudes financeiras criado em 1999, e o The Group of States Against Corruption, ligado ao Conselho Europeu que reúne representantes dos estados membros. Entre as articulações acadêmicas, com propósito específico de formação, podemos incluir a International Anti-Corruption Academy, que possui acordos com o Ministério Público brasileiro para formação em técnicas e prescrições. Finalmente, uma iniciativa internacional também reveladora da articulação de redes de agências é a criada em 2003, em Pequim, a International Association of Anticorruption Authorities.

Podemos mencionar, ainda no âmbito da OECD, em 2011, o programa Clean Gov Biz.

4 Escritório da ONU voltado ao combate ao crime e ao tráfico de drogas.

5 Cfr. Nações Unidas – ONU, 2008; International Transparency, 2007.

Esta iniciativa tem por foco a administração pública, instituições do Estado, e busca orientar a elaboração de instrumentos para combater a corrupção de países que demandam seu serviço. Segundo a OECD, o Clean Gov Biz é traçado como uma prioridade estratégica da organização e faz parte da demanda política por ações do G20 Anti-Corruption Action Plan, que contém metas bienais desde 2010. O seu precedente é a *Declaration on Propriety Integrity and Transparency in the Conduct of International Business and Finance*, de 2009. Esta tem como objetivo incentivar os países a promoverem melhorias nos ambientes de negócios por meio de mercados, mais “clean” e eficientes, e sistemas governamentais mais transparentes. Nesse quadro, o conjunto de “ferramentas” que integra esse plano, chamadas de *Toolkit*, mostra, por exemplo, como os processos de contratações públicas podem ser melhorados. Ou ainda, como os governantes podem atuar para incentivar as empresas adotarem diretrizes de *compliance* e reforma de sistemas judiciais nacionais visando assegurar a cooperação dos juízes na condenação de casos de corrupção.

Nos moldes dos programas internacionais, o Programa Nacional de Difusão da Cooperação Jurídica Internacional (Grotius Brasil), com foco na formação anticorrupção de funcionários públicos, foi instituído em 2010. Promove desde cursos de treinamento técnico até a publicação acadêmica e extensão universitária voltados para a cooperação jurídica. O programa distribuiu-se em diversas regiões do país. O Relatório Anual da Secretaria Nacional de Justiça e o relatório comemorativo de 10 anos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à

Lavagem de Dinheiro (PNDL), tem o registro de realização de cursos em parceria com diversas instituições brasileiras, totalizando 364 agentes capacitados até 2012.

3. Conexões multinacionais como investimentos da elite jurídica

A multiplicidade das conexões internacionais que envolvem as carreiras do topo da hierarquia do Estado é um objeto ainda nebuloso nas ciências sociais. Pesquisas recentes sobre a circulação internacional das elites brasileiras evidenciaram a centralidade dessa dimensão na definição dos modelos adotados em diversas instituições (Almeida *et al.*, 2004; Garcia; Munhoz, 2009; Canedo; Tomizaki, 2013). No caso das elites jurídicas, que ocupam diversas posições de poder, os estudos sobre a circulação acadêmica identificaram a importância de uma dinâmica crescente de importação-exportação de modelos de direito. Os perfis das doutrinas jurídicas importadas se afinam com diferentes recomposições corporativas dos profissionais, incluindo o seu protagonismo político que cresceu desde o final do regime militar (Engelmann, 2008; Wonrath, 2018).

As conclusões desses estudos apontaram para a consolidação de uma formação jurídica predominantemente voltada para centros europeus e para a reprodução de modelos de direito atrelados ao sistema de justiça *Civil Law*. Parte desses modelos estiveram também na base da difusão do constitucionalismo social e das diferentes tutelas de direitos coletivos que impulsionaram significativamente o protagonismo político do Judiciário no Brasil, a partir dos anos 1990. Em sentido contrário, a circulação internacional dos advogados empresariais, posicionados nos maiores escritórios, voltou-se para o mundo anglo-americano. Nesse sen-

tido, houve maior afinidade com o mercado das grandes corporações internacionais. Um dos movimentos representativos dessas inflexões doutrinárias foi o incremento da tradução de obras jurídicas e a proliferação de eventos e publicações relacionados ao movimento Law n Economics e a maior incorporação da economia institucional no espaço jurídico. Entre os resultados institucionais, pode-se mencionar a assimilação no Brasil de práticas jurídicas americanas. Entre essas, destaca-se o crescimento do uso do modelo de justiça arbitral nos anos 2000 e a difusão, na advocacia, da prática do *pro Bono* (Engelmann, 2011; Cunha *et al.*, 2017; Sá e Silva, 2021).

No âmbito das carreiras jurídicas públicas, os movimentos no sentido das teorias econômicas do direito sinalizam mecanismos de reconfiguração das relações com o mundo empresarial. Os efeitos dessa dinâmica ainda permanecem um objeto pouco desenvolvido que merece maior estudo. Entretanto, já há elementos para afirmar que os mecanismos de *compliance* fomentados por órgãos de controle público, no quadro das operações anticorrupção, abriram vias para a migração de quadros do Ministério Público Federal e da Advocacia Geral da União para departamentos de *compliance* de grandes escritórios de advocacia (Engelmann, 2020).

No caso das elites jurídicas fora do espaço de formação acadêmica, há poucos estudos sobre a circulação internacional e as conexões resultantes com a implementação de modelos institucionais no espaço nacional. No quadro dessa problemática, buscamos suprir essa lacuna com a comparação de dados sobre a circulação internacional dos procuradores da República, dos advogados da União e dos delegados da Polícia Federal, utilizando uma base de dados de

afastamentos para o exterior dessas categorias, no período de 2008 a 2018.

Em relação às três categorias mencionadas, há um grande volume e diversidade de redes internacionais que envolvem desde a cooperação técnica no quadro de ações judiciais e das operações da polícia, até a emergência de articulações político-institucionais que conectam procuradores, advogados públicos e delegados brasileiros com seus pares americanos. Por conta dessa amplitude, buscaremos, a partir de um panorama geral dessa circulação nos anos 2000, analisar os casos mais representativos que indicam o perfil dessas conexões e sua capacidade de influenciar o protagonismo desses profissionais no espaço nacional.

O aumento da internacionalização das carreiras jurídicas de Estado projeta os seus quadros como mediadores no espaço nacional de normas, práticas e modelos de direito crescentemente internacionalizados. Essa dinâmica tem múltiplas dimensões. Contribui para conformações corporativas influenciadas por constantes “encontros internacionais” e o “compartilhamento de experiências” entre pares. Também favorece a consolidação de sentidos comuns sobre a condição profissional em diferentes espaços nacionais. Em outro sentido, consolida o papel de mediação e as conexões “diretas” (sem passar por esferas regulares da diplomacia) com instituições internacionais como a ONU e a OCDE.

No caso dos organismos multilaterais, são representativos os eventos internacionais recorrentes e os grupos de trabalho e encontros promovidos relacionados ao “combate à corrupção”. Nesse quadro se insere o incremento da cooperação técnica e implementação de normas relacionadas à lavagem de dinheiro, recuperação de ativos e transparência pública. A doutrina anticor-

rupção impulsionou internacionalmente um conjunto de prescrições que incrementam a posição política das carreiras jurídicas no espaço nacional (Engelmann; Pilau, 2021). Como já mencionado, há ainda a abertura de vias para a reconversão desses agentes para escritórios privados de advocacia, especializados na implantação de programas de “conformidade às regras” (*compliance*) em grandes companhias (Coeurdray, 2004; Engelmann; Menuzzi, 2020).

No quadro desses organismos internacionais, a doutrina da independência de instituições como Ministério Público e órgãos de controle jurídico (como a Advocacia-Geral da União) e a especialização policial em crimes financeiros aparecem como centrais para o desenvolvimento econômico nacional. Entretanto, a projeção desses segmentos como instituições com maior independência, necessita ser analisada em conjunto com os efeitos de trajetória histórica da sua evolução nos espaços jurídicos nacionais. Desta forma, é possível uma compreensão mais nítida da inserção das carreiras jurídicas nessa agenda internacional (Engelmann, 2020).

3.1. Mapeando os destinos internacionais “oficiais”: o desafio da construção dos dados

A crescente importância da dimensão internacional, na dinâmica de legitimação política dos quadros das burocracias jurídicas de Estado, remete aos referenciais aportados pelos estudos dos processos de legitimação simbólica dos grupos dirigentes em diferentes espaços de poder. Partindo das noções de campo do poder e das “guerras de palácio” desenvolvidas na obra *Noblesse d’État* por Pierre Bourdieu (1989), Yves Dezalay e Bryant Garth (2002) demonstram,

em um conjunto de pesquisas, que os cenários da “globalização” evidenciam também que as “guerras palacianas” transcendem o espaço do Estado nacional. Nesse sentido, apresentam-se como múltiplos movimentos de importação-exportação de conhecimentos técnicos e científicos vinculados a estratégias de poder e competição entre diferentes frações dos grupos dirigentes. Esses circuitos multiposicionais envolvem a circulação de ideias morais e prescrições ancoradas na “ciência das reformas”, assim como técnicas mobilizadas no cotidiano das práticas das burocracias públicas.

O mapeamento dos destinos internacionais das categorias analisadas neste artigo, pertencentes a carreiras jurídicas de Estado, envolve a complexidade de um universo multifacetado e permeado por conexões que se relacionam às variações nos espaços de operação dos agentes. Os dados apresentados para os procuradores da República, advogados da União e delegados federais, no período de 2008 a 2018, foram construídos a partir da leitura dos *Diários Oficiais da União* (DOU) publicados nesse intervalo. Em regra, os afastamentos do país de servidores públicos federais são publicados no *Diário Oficial* na forma de portarias ou despachos dos respectivos órgãos superiores. Tais elementos fornecem a possibilidade de construção de um banco de dados representativo sobre os destinos internacionais dessas categorias no quadro do exercício de suas funções. Assim, o DOU é uma fonte de pesquisa que, embora não tenha sido mobilizada de forma recorrente nas ciências sociais, permite a constituição de dados que fornecem pistas relevantes sobre a dinâmica da circulação dos agentes burocráticos, seus destinos internacionais e ocupação de postos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Pilau; Engelmann, 2023; Pilau, 2024).

Neste sentido, foram montadas três bases de dados independentes, uma para cada categoria profissional, obedecendo a uma mesma série temporal. As bases de dados com informações para o período 2008-2018 foram definidas a partir dos mesmos critérios, incluindo a consulta de todas as edições do *Diário Oficial da União* do período. Desse quantitativo, foram selecionadas as portarias de autorização relacionadas a participações institucionais conectadas à cooperação criminal, associativismo e representação institucional. Foram excluídos os casos de afastamento para o exterior cujas justificativas não se relacionavam à função ocupada ou tinham função acessória. As portarias pesquisadas foram agrupadas nos três bancos de dados a partir dos seguintes critérios: a) data da publicação; b) número do *Diário Oficial*; c) número da portaria; d) data da portaria; e) país de destino; f) cidade de destino; g) período do afastamento; h) nome do procurador, do advogado ou do delegado; i) cargo (posição na carreira); j) unidade (local /região/estado de lotação); e k) descrição (foram descritos os eventos de destino a partir da informação disponível na portaria).

Com esse procedimento, chegou-se a uma base de dados com 2.500 portarias de afastamento para os procuradores da República, 1.180 portarias para os advogados da União e 3.242 para os delegados federais. Esses números incluem os pedidos de afastamentos relacionados a atividades institucionais, excluindo, portanto, dados relacionados à participação individual, tais como afastamentos para participação em congressos acadêmicos ou em cursos de pós-graduação, os quais apareceram nas autorizações oficiais residualmente. No caso dos delegados de polícia, foram excluídos da análise também os afastamentos relaciona-

dos a atividades de rotina de acompanhamento de expatriados.

A partir da análise do conteúdo das portarias e despachos, foram catalogados os destinos, buscando-se, em um segundo momento, identificar o perfil dos mais frequentes e sua variação ao longo da série temporal 2008-2018. Essa primeira fase da análise serviu ao propósito de identificar os destinos recorrentes para alavancar uma análise qualitativa e comparativa dessas informações. Ou seja, verificar a relação da presença nesses “espaços internacionais” com determinados cursos de ação de políticas institucionais internas do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e da Advocacia Geral da União. Foram destacados os destinos nos Estados Unidos, em função da representatividade das estadas em eventos promovidos por embaixadas, Departamento de Justiça, órgãos do governo e universidades americanas.

A análise dos dados de afastamentos do país das categorias escolhidas evidencia três eixos centrais de inserção internacional. O primeiro envolve a participação em eventos específicos dos programas de combate à corrupção dos organismos internacionais e fóruns multilaterais. Entre esses, podemos destacar a Organização das Nações Unidas, a OCDE, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Grupo dos 20 (G20) e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). No mesmo quadro, se inserem as redes formais e informais de recuperação de créditos, tais como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e o Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT/GAFISUD). O segundo eixo abrange um universo diversificado de eventos promovidos pelos órgãos governamentais dos Estados Unidos, tais como Departamento de Estado, Departamento de Justiça, Em-

baixada do EUA no Brasil, a Securities and Exchange Commission (SEC), o Federal Bureau of Investigation (FBI) e o Drug Enforcement Administration (DEA). Nesses dois eixos, predomina o modelo de cooperação internacional que articula a técnica investigativa e as prescrições para incremento institucional em torno da temática nos espaços nacionais, indicando convergências na inserção do MPF, da AGU e da PF.

O terceiro eixo compreende a participação em eventos de redes associativas e de redes policiais, evidenciando uma diferença no padrão de inserção do MPF e da AGU em relação à PF. As redes associativas do MPF e da AGU promovem a aproximação com entidades nacionais congêneres, principalmente da América Latina, servindo como mecanismo para circulação de prestígio, ou seja, para aquisição de capitais políticos da categoria profissional. Diferentemente, as redes policiais (Interpol e Ameripol) denotam uma natureza altamente operacional do mecanismo de integração da PF com entidades congêneres.

3.2. Destinos internacionais dos procuradores da República, advogados públicos federais e delegados federais (2008-2018)

Entre os procuradores, a evolução dos eventos com maior frequência, ao longo da série temporal, destaca a cooperação com os Estados Unidos e as redes associativas latino-americanas, a Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos (AIAMP) e a Reunião dos Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM), que mantém frequência constante entre 2008 e 2018. Ao longo dos anos de 2015, 2016 e 2017, os eventos que apresentam maior concentração indicam a presença no Grupo de Trabalho Anticorrupção da OCDE e do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), incluindo a seção latino-americana – Gafilat/Gafisud. Também se destaca a presença de procuradores nas sucessivas conferências da ONU sobre a temática do “combate à corrupção”. Essas conferências se intensificam na última década fomentando a adoção de medidas no espaço nacional. No caso brasileiro, uma das resultantes mais evidentes é a adoção formal da convenção anticorrupção da ONU através da “lei penal brasileira” em 2013. No mesmo sentido, situa-se a participação dos procuradores na rede International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA). A partir de 2015 destaca-se, ainda no mesmo quadro, a frequência ao curso “Combate ao Crime Organizado”, promovido pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata, que ofertou regularmente cursos na temática.

Quadro 1 - Frequência de eventos dos Procuradores da República por ano (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Cooperação governo EUA	2	2	2	3	1		6	23	16	21	3	79
Università degli Studi di Roma Tor Vergata								8	16	10	10	44
Eventos OCDE				2	1	2	4	4	7	6	6	32
AIAMP		1			7	5	2	3	3	6	3	30
REMPM	3	2	3	5		4	3	2	4	1	2	29
(GAFI/FATF) e GAFI LAT /GAFISUD			1			1	1	8	7	3	2	23
Encontro Internacional de Procuradores da República									2	18		20
ONU/UNCAC						1	3	6	2			12
MESICIC/OEA							1	1	1	1	1	4
IAACA	1			1				2				4
TOTAL	6	5	6	11	9	13	20	57	58	66	27	277

Fonte: Banco de dados da pesquisa, construído a partir de uma coleta no *Diário Oficial da União*.

No que se refere aos advogados da União, os afastamentos do país evidenciam uma estratégia de investimentos nos três eixos de cooperação internacional. Nesse sentido, se aproximam dos destinos internacionais dos agentes do MPF. As estadas no exterior dos advogados concentram-se em eventos promovidos pelos organismos e fóruns internacionais (ONU/UNCAC, OEA/MESICIC, OCDE, G20/GTAC, BRICS) e pelas redes transnacionais formais e informais de cooperação do regime global anticorrupção (GAFI/FATF e GAFILAT/GAFISUD). Além

disso, participam dos eventos promovidos pelos órgãos governamentais dos Estados Unidos (Departamento de Estado, Departamento de Justiça, Embaixada dos EUA no Brasil e da USA Securities and Exchange Commission). Também há uma presença significativa nas redes associativas da advocacia pública com pares dos demais países da América do Sul e do Mercosul. O Quadro 2 apresenta a evolução cronológica do envolvimento dos advogados da União nos fóruns multilaterais.

Quadro 2 -Eventos com maior frequência entre Advogados da União (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOAL
ONU/UNCAC	2	4	5	7	6	2	2	2	3	8	1	42
GAFI/FATF e GAFILAT/GAFISUD	2	1	5	5	4	1	2	2	2	3	0	27
Cooperação com órgãos governamentais dos EUA	0	0	10	6	2	1	1	0	1	1	3	25
Rede associativa da advocacia pública (instituições congêneres nacionais da América do Sul)	0	2	8	3	0	3	0	3	0	0	4	23
GTAC do G20	0	0	0	0	0	0	2	3	3	2	1	11
Mercosul/MECIMAE	0	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	7
OEA/MESISIC	0	0	0	0	1	0	2	1	2	1	0	7
OCDE	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	4
BRICS	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
Banco Mundial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3
Outros	1	2	1	0	0	1	0	1	0	2	1	9

Fonte: Banco de dados da pesquisa, construído a partir de uma coleta no *Diário Oficial da União*.

Diferentemente do MPF e da PF⁶, os afastamentos do país dos advogados da União envolveram, com maior frequência, a participação em eventos relacionados aos programas de combate à corrupção do sistema da ONU. Visando se equiparar ao protagonismo de procuradores da República e delegados federais no combate à corrupção na esfera penal, advogados da União promoveram uma estratégia articulada com a Controladoria-Geral da União (CGU). Nesse contexto, enfatizaram a centralidade das medidas de prevenção e repressão da corrupção nas esferas civil e administrativa e priorizaram o fortalecimento de conexões internacionais através do mecanismo global de monitoramento baseado no princípio anticorrupção da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – ONU/UNCAC (Menuzzi, 2019).

Essa prioridade de investimentos no sistema anticorrupção da ONU/Uncac assegurou posições de destaque para a AGU. Em especial, para um pequeno grupo de advogados da União com trajetória profissional dedicada ao combate à corrupção (Menuzzi, 2019). Desse modo, observa-se o lugar privilegiado para divulgação do Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU; unidade especializada no combate à corrupção criada em 2009, que apresentou as diretrizes de atuação e os resultados do trabalho em painel do Grupo Intergovernamental de Recuperação de Ativos da ONU/Uncac em Viena, em 2012. No mesmo ano, o responsável pela apresentação no painel participou como avaliador do processo de monitoramento da implementação da Uncac em Cuba.

6 A maior frequência nos afastamentos de procuradores da República e de delegados federais esteve associada a eventos de cooperação com órgãos governamentais dos Estados Unidos (MPF) e de integração regional no Mercosul (PF)

Quanto aos delegados da Polícia Federal, os afastamentos para o exterior têm uma ênfase maior na cooperação relacionada a treinamento e compartilhamento de *expertises* policiais. Esse ponto contrasta com a

menor inserção em redes associativas. O Quadro 3 traz um panorama do número de afastamentos dos delegados para os eventos com maior frequência.

Quadro 3. Eventos com maior frequência entre delegados da Polícia Federal (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Mercosul	28	35	21	21	9	26	12	10	10	13	21	206
Interpol	22	12	12	11	9	6	9	23	23	18	31	176
Ameripol	8	5	22	12	3	5	3	6	3	2	7	76
FBI (LEEDS/ LALEEDS)	2	10	7	31	5	0	0	3	3	4	6	71
ONU/Nações Unidas	8	4	7	6	5	0	2	7	6	2	7	54
GAFI/GAFILAT	7	12	4	1	0	0	1	4	5	2	9	45

Fonte: Banco de dados da pesquisa, construído a partir de coleta no Diário Oficial da União.

Excluídas as atividades de escolta de repatriados, o destino internacional com maior frequência entre os delegados federais inclui atividades nos países do Mercosul. Nesses casos, predomina o comparecimento a reuniões de Ministros do Interior, de Ministros da Justiça e de Chefes de Polícia. Em uma análise mais atenta desses destinos, pôde-se observar que os encontros estão voltados ao fortalecimento da cooperação internacional entre os países do Mercosul, por meio da adoção de mecanismos comuns de incremento da polícia e de órgãos de controle público no espaço nacional. Ao mesmo tempo, estão também voltados à produção de estudos e estatísticas e institucionalização de redes entre delegados, viabilizando operações conjuntas no combate a crimes transnacionais.

O eixo do incremento das “operações policiais” concentra volume significativo de viagens dos delegados para participação

em eventos da Interpol e da Ameripol. A Interpol é uma conhecida rede intergovernamental que agrega 194 países membros em torno da cooperação internacional entre polícias. A conexão entre a Polícia Federal e organismos policiais e de segurança internacionais é antiga (Villela, 2021). Com a Interpol, essa relação contemplou a presença de um “Escritório Nacional” instalado na sede da PF em Brasília. O perfil das atividades realizadas pelos delegados brasileiros em eventos da Interpol é diversificado e abarca treinamentos voltados à formação policial, participação em grupos de especialistas e presença em assembleias-gerais. Esse intercâmbio proporcionou, em 2017, a ascensão ao Comitê Executivo da Interpol de um delegado federal com trajetória internacional na Direção Geral desse órgão, em 2018 (Agência Brasil, 2017).

Já a Ameripol é uma rede que agrega instituições policiais de vários países

do continente americano e de observadores externos. Entre seus objetivos estão contempladas a promoção da cooperação policial em matéria “técnico-científica”, a capacitação em atividades de inteligência policial, e também a potencialização de ações de investigação criminal articulada entre delegados latino-americanos. Criada em 2007, em Bogotá, a Ameripol foi oficializada em 2019, quando foi firmado o “Convênio de Constituição da Ameripol” (Justiça e Segurança Pública, 2019). As viagens dos delegados brasileiros para essa rede contemplam cursos e troca de experiências entre polícias da América Latina. Ainda, parte significativa das viagens inclui atividades mais protocolares, como visitas aos escritórios de ligação, cerimônias e reuniões ordinárias da Ameripol.

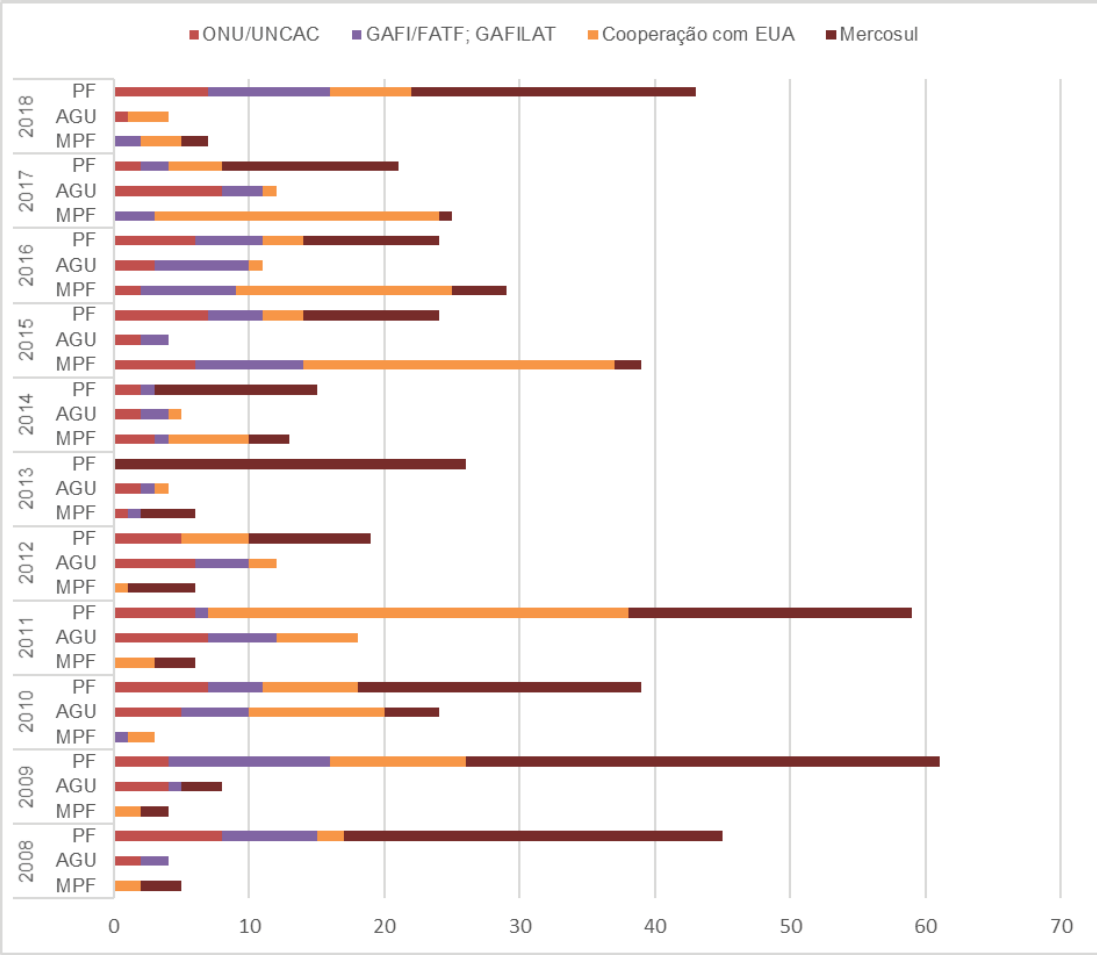
Além da Interpol e da Ameripol, aparecem com destaque as viagens relacionadas a cooperações mais tradicionais no âmbito da Polícia Federal, como o intercâmbio com o FBI (Huggins, 1998). Nesse caso, com uma frequência regular, os afastamentos dos delegados têm como objetivo a participação no International Law Enforcement Executive Development Seminar (LEEDS). Trata-se de um seminário ofertado na academia do FBI com duração de duas semanas, e projetado para oferecer instruções nas áreas de liderança, planejamento estratégico, assuntos jurídicos, relações com os meios de comunicação e programas policiais. Em sua maioria, essas viagens têm como destino a cidade de Quantico (Virgínia/EUA). No mesmo sentido, o FBI organiza e conta com a participação de delegados federais na versão latino-americana do LEEDS, denominada Latin American Law Enforcement Executive Development Seminar (LALEEDS).

Assim como no caso dos procuradores da República e dos advogados-gerais, a par-

ticipação nas atividades da ONU e do GAFI também é frequente entre os delegados federais. Para o primeiro organismo, as viagens dos delegados objetivam a participação em comissões que discutem diversas temáticas, provenientes de convenções internacionais, tais como sistema de justiça criminal, drogas, corrupção, refugiados, crimes cibernéticos e tráfico de armas. Já os afastamentos para eventos no GAFI/FATF englobam a presença dos delegados nas plenárias que ocorrem durante os mandatos do organismo e em grupos de trabalhos sobre política e desenvolvimento, financiamento ao terrorismo, cooperação internacional, redes globais e inclusão financeira. No mesmo sentido, há uma grande quantidade de viagens para participação dos delegados em eventos da versão latino-americana do GAFI, o Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra Lavagem de Ativos (GAFILAT/GAFISUD).

A seguir, o Gráfico 1 apresenta os dados da circulação internacional do combate à corrupção do MPF, da AGU e da PF consolidando uma abordagem comparativa dos fóruns multilaterais mais frequentes entre as três instituições brasileiras: a Organização das Nações Unidas (ONU/UNCAC), as redes de recuperação de ativos (GAFI/FATF e GAFILAT/GAFISUD), a cooperação internacional com órgãos governamentais dos EUA (Departamento de Estado, Departamento de Justiça, FBI, DEA, etc.) e ainda, a integração regional no quadro do Mercosul e das redes associativas corporativas ou policiais conexas.

Gráfico 1- Comparativo da circulação internacional (MPF, AGU e PF) entre os principais destinos: ONU/UNCAC, GAFI/FATF; GAFILAT, GAFISUD; Cooperação com EUA; e Mercosul



Fonte: Banco de dados da pesquisa, construído a partir de uma coleta no Diário Oficial da União.

Em termos gerais, a saída de delegados federais para cooperação nos Estados Unidos aparece com maior frequência entre os países de destino. Isto evidencia a importância americana como um polo exportador de *expertises* e doutrinas especialmente na área criminal. Apesar da participação em eventos nos Estados Unidos relacionados às *expertises* das operações anticorrupção, os delegados federais com maior circulação internacional não figuram como líderes das operações de combate à corrupção mais importantes ocorridas no Brasil na última década. O que é diferente no caso dos procuradores da República, e mesmo dos advogados da União. Estas duas categorias possuem maior protagonismo no gerenciamento de operações no Brasil na última década. O que aparece em comum, na comparação entre as três categorias, é a estreita

ção internacional não figuram como líderes das operações de combate à corrupção mais importantes ocorridas no Brasil na última década. O que é diferente no caso dos procuradores da República, e mesmo dos advogados da União. Estas duas categorias possuem maior protagonismo no gerenciamento de operações no Brasil na última década. O que aparece em comum, na comparação entre as três categorias, é a estreita

relação entre sua circulação internacional e a posição de coordenação e articulação de departamentos voltados para a cooperação. Esses departamentos foram articulados nas duas últimas décadas acompanhando o ritmo de expansão das operações de combate à corrupção que envolveram os órgãos de controle. No caso da Polícia Federal, a Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCI) da Polícia Federal foi fundada e consolidada em órgão interno da PF somente em 2011.

Nesse sentido, o Quadro 4 expõe dados que corroboram a hipótese do incremento institucional na cooperação internacional da Polícia Federal, em especial entre os anos de 2011 e 2017. Os dados sugerem um fluxo de reconversões nacionais de delegados com maior circulação internacional.

Entre 2002 e 2009, os regimentos internos da PF demonstram que o órgão contava

com um setor denominado “Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional – INTERPOL”. Posteriormente, em 2011, o departamento foi rebatizado como “Coordenação-Geral de Cooperação Internacional”, sendo a Interpol deslocada para um setor específico nessa Coordenadoria.

Foram encontradas também instruções normativas publicadas em 2012 e 2017 que abordam, respectivamente, as missões do órgão no exterior e os procedimentos a serem adotados nos pedidos de cooperação de atribuição da Divisão de Cooperação Jurídica Internacional (DCJ) da CGCI. Nesse período, houve também o crescimento exponencial de escritórios de representação da PF em outros países da América do Norte, da América Latina, da Europa e África, como Adidâncias e Oficialatos de Ligação (Fagundes; Pilau, 2020).

Quadro 4 – Incrementos institucionais sobre cooperação internacional na Polícia Federal entre 2002 e 2018

ANO	FONTE	DESCRIÇÃO
2002, 2003, 2006 e 2009	Regimentos Internos da Polícia Federal	Regulamentam o funcionamento e a estrutura da Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional - INTERPOL/BRASIL.
2011	Instrução Normativa nº 01/2011	Regulamenta as atividades realizadas no âmbito da Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional.
2011, 2016, 2017 e 2018	Regimentos Internos da Polícia Federal	Regulamentam o funcionamento e a estrutura da Coordenação-Geral de Cooperação Internacional - CGCI.
2012	Instrução Normativa nº 056/2012	Dispõe sobre a indicação, designação, preparação para a missão e atividades dos servidores da Polícia Federal acreditados junto às missões diplomáticas brasileiras no exterior ou em missões transitórias de outra natureza.
2017	Instrução Normativa nº 116/2017	Disciplina os procedimentos a serem adotados no âmbito da Polícia Federal nos pedidos de cooperação jurídica internacional para a instrução de procedimento investigatório.

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Finalmente, em termos comparativos, quanto aos destinos em eventos nos Estados Unidos, os advogados da União e os procuradores da República possuem maior semelhança. Essa proximidade pode ser explicada por fatores relacionados à compe-

tição entre essas duas categorias e por seu protagonismo no quadro das operações anticorrupção. Em primeiro lugar, aparecem as visitas institucionais ao Departamento de Justiça, que mais atraem os procuradores da República e, em especial, no período mais

“intenso” das operações anticorrupção, entre 2015 e 2018. Nesse quadro também aparecem os “programas de visitantes” patrocinados pela embaixada americana, que especialmente em 2010 tiveram frequência significativa de advogados da União. Outros perfis de encontros e programas de visita

técnica tendem a se concentrar no período entre 2015 e 2018, também é o período de auge das operações anticorrupção no Brasil. O quadro, a seguir, agrupa os destinos dos integrantes do MPF e da AGU que possuem maior semelhança em relação às especificidades dos destinos internacionais.

Quadro 5 – Comparativo da participação de Procuradores (P) e Advogados da União (A) em eventos nos EUA (2008-2018)

DESTINO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (A)	Total (P)	Total Geral
Visita institucional ao Departamento de Justiça								5P		3P 1A	2A	3	8	11
Programa de Visitantes Voluntários a convite da Embaixada		1 P	9 A									9	1	10
Evento “Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials” promovido pela CGU e “Institute of Brazilian Issues” “The George Washington University”		1P	2A	2P	1P 1A	1P 1A						4	5	9
Programa Transnational Crime and Anti-Corruption Leadership de visitas técnicas ao sistema jurídico dos EUA										8P		0	8	8
Encontros Técnicos com representantes de agências reguladoras do mercado financeiro				1 P 6 A								6	1	7
Lançamento do Fórum Global sobre Recuperação de Ativos (Banco Mundial/ONU)								2P	2P	2A		2	4	6
Programa de Intercâmbio Judicial entre autoridades do Brasil e dos EUA								5P				0	5	5
Visita técnica ao Ministério Público dos EUA Projeto de Modernização dos Gabinetes (MOGAB) do MPF								4P				0	4	4
Programa InternationalVisitors-Program - IVLP.org. para Departamento de Estado					1A				1P			1	1	2
Conferência Foreign Bribery and Corruption Conference Securities and Exchange Commission United States (SEC and FBI)											2P	0	2	2

Fonte: Banco de dados da pesquisa, construído a partir de coleta no *Diário Oficial da União*.

Considerações finais

A análise comparativa da circulação internacional e a expansão de estruturas institucionais internas das categorias de carreiras jurídicas analisadas denota o incremento da cooperação internacional ao longo da série temporal 2008-2018. Os destinos internacionais variam conforme as especificidades das carreiras e as condições de maior ou menor legitimidade e prestígio político e corporativo adquirido ao longo das últimas décadas. Entretanto, chama a atenção, em especial nos casos dos procuradores da República e Advogados da União, a articulação com instituições estrangeiras e organismos internacionais voltados para a apropriação e mediação de instrumentos de “combate à corrupção”. Entre essas, destacam-se as redes de intercâmbio em torno do combate a crimes financeiros, lavagem de dinheiro e repatriação de recursos.

Outro ponto que merece ser destacado são os afastamentos dos delegados federais. Diferentemente dos procuradores e advogados da União, esses atores demonstram uma menor inserção em redes associativas e voltadas ao “combate à corrupção”, mas uma intensa conexão com redes de treinamento e troca de *expertises* em torno do trabalho policial. Os dados evidenciam que a circulação internacional desses atores se articula preponderantemente com organizações de cooperação policial *stricto sensu*. Além disso, identificou-se um perfil específico de delegados vinculados à articulação dos setores de cooperação internacional da instituição, hipótese confirmada pela relação entre o incremento da circulação internacional e a maior articulação desses departamentos no âmbito da instituição.

Em sentido geral, a circulação internacional incrementa padrões de formação,

de compartilhamento de *expertises* e o estabelecimento de redes de cooperação que são mobilizadas no espaço de poder brasileiro. Assim, repercutem na ampliação dos espaços de atuação dessas categorias, assim como abrem vias para a passagem dos agentes para o setor privado, em especial escritórios de advocacia e consultoria em programas de *compliance*. A criação de secretarias e departamentos de cooperação e a participação crescente dessas categorias no espaço internacional é um fenômeno que merece mais estudos, principalmente por sinalizar uma tendência de conexões com instituições estrangeiras de forma independente em relação a canais diplomáticos regulares, como os que são articulados pelo Ministério das Relações Exteriores.

Os modelos de “cooperação autônoma” que ligam MPF, AGU e PF a seus homólogos em outros países indicam a reconfiguração do poder de Estado brasileiro. O aspecto mais visível é a intensificação de fluxos de importação-exportação de modelos de direito com forte repercussão nas práticas jurídicas. O alcance dessa dinâmica e sua capacidade de reconfigurar as tradições que conformaram o Estado de Direito brasileiro espelhado no modelo da Constituição de 1988 parece bastante evidente. Os espaços de importação-exportação, centralizados em instituições que abrigam carreiras jurídicas com identidades corporativas bastante consolidadas, integra uma região do poder político cada vez mais distante dos circuitos eleitorais e democráticos de legitimação.

Referências

ABELSON, D. **A capital idea**: think tanks and US foreign policy. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

AGÊNCIA BRASIL. Diretor executivo da PF passa

a integrar Comitê Executivo da Interpol. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/diretor-executivo-da-pf-passa-integrar-comite-executivo-da-interpol>. Acesso em: 24 nov. 2024.

ALMEIDA, A. M., et al. **Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras**. Campinas: Ed.Unicamp, 2004.

ANDREAS, P.; NADELMAN, E. **Policing the globe: criminalization and crime control in international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BENTO, J. S. **Julgar a política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)**. 2017. 243f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BOURDIEU, P. **Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps**. Paris: Ed. Minuit, 1989.

BOURDIEU, P. **Sur l'État: cours au Collège de France (1989-1992)**. Paris: Ed. Raisons d'agir/Ed. Seuil, 2012.

BRIQUET, J. L. La “guerre des justes”. La magistrature antimafia dans la crise italienne. In: BRIQUET, J. L.; GARRAUD, P. (orgs.) **Juger la politique**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001, p. 103-121.

CANEDO, L.; TOMIZAKI, K.; GARCIA, A. (orgs.). **Estratégias educativas das elites brasileiras na era da globalização**. São Paulo: Hucitec-Fapesp, 2013.

COEURDRAY, M. Le double jeu de l'import-export symbolique: la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 151-152, p. 80-90, 2004.

CUNHA, L. G., GABAY, D., GHIRARDI, J., TRUBEK, D.; WILKINS, D. (orgs.) **The Brazilian legal profession in the age of globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **La internacionalización de las luchas por el poder: la incompetencia entre abogados y economistas por transformar los Esta-**

dos latino-americanos. Bogotá: Universidad Nacional del Colombia/ILSA, 2002.

DJALILI, M. Mondialisation de la corruption et de la criminalité. In: BLUNDO, G. (org.) **Monnayer les pouvoirs: espaces, mécanismes et représentations de la corruption**. Genève: Graduate Institute Publications, 2000, p. 87-98.

ENGELMANN, F. The Fight against Corruption in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. **Journal of Law And Society**, Cardiff- UK, v. 47, p. 1-25, 2020.

ENGELMANN, F. “Abogados de negócios” y La Rule of Law en Brasil (1990-2000). **Revista Política**, Santiago-CH, v. 49, 21-41, 2011.

ENGELMANN, F. Estudos no exterior e mediação de modelos institucionais: o caso dos juristas brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, 145-157, 2008.

ENGELMANN, F.; BANDEIRA, J. Construção da Autonomia Política do Judiciário na América Latina: um estudo comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 903-936, 2017.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. M. The internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: anti-corruption and corporate investments in the 2000s. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 14, p. 1-35, 2020.

ENGELMANN, F.; PILAU, L. B. (orgs.). **Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CE-GOV, 2021.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. M.; PILAU, L. B. International connections within the national government: Brazilian public legal careers and international circulation (2008-2018). **Crime, Law and Social Change**, v. 79, p. 627-642, 2023.

FAGUNDES, A. L.; PILAU, L. B. As adidâncias na PF: entre articulação internacional e recurso de poder. **Fonte Segura**, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, 09 de setembro de 2020. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org>.

br/wp-content/uploads/sites/2/2022/04/Ed_54_(Multiplas_vozes)_As-adidancias-na-PF-entre-articulacao-internacional-e-recurso-de-poder.pdf. Acesso em: 24 nov. 2024.

FAVAREL-GARRIGUES, G. Présentation Dossie La lutte anticorruption, de l'unanimisme international aux priorités intérieures. **Droit et société**, Paris, v. 72, n. 2, p. 273-284, 2009.

GARCIA, A.; MUNHOZ, M. C. (orgs.). Mobilité universitaire et circulation internationale des idées: le Brésil et la mondializations des savoirs. **Dossier Cahiers de la Recherche sur la Education et les Savoirs**. Hors-serie n. 2, 2009.

GRÜN, R. **Da pizza ao impeachment**: uma sociologia dos escândalos no Brasil contemporâneo. São Paulo: Alameda, 2018.

HEURTAUX, J. Les effets politiques de la lutte anticorruption en Pologne. **Droit et société**, Paris, v. 72, n. 2, p. 323-338, 2009.

HUGGINS, M. K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.

INTERNATIONAL Transparency. **Global Corruption Report 2007**: Corruption in Judicial Systems, 2007. Disponível em: http://files.transparency.org/content/download/173/695/file/2007_GCR_EN.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

Justiça e Segurança Pública. **Brasil firma acordo de cooperação policial na América Latina**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-1552489857.59>. Acesso em: 28 jul. 2021.

LASCOUMES, P.; NAGELS, C. **Sociologie des élites délinquantes**: de la criminalité en col blanc à la corruption politique. Paris: Armand Colin, 2015.

McGANN, J. **Global go to think tank Index Report**. Philadelphia: Think Tanks and Civil Societies Program Un. of Pensylvania, 2016.

MEDVETZ, T. **Think tanks in America**. Chicago: Chicago University Press, 2012.

MENUZZI, E. M. **Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro**

(2000-2019): a Advocacia-Geral da União (AGU) e o “combate internacional à corrupção”. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Escritório Contra Drogas e Crime (UNODC). Conselho da Justiça Federal, Brasília-DF, 2008.

OECD. **Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil**, OECD Publishing, 2014b. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Report-EN.pdf>. Acesso em: 05 jul.2021.

OECD. **Foreign Bribery Report**: An Analysis of Crime of Bribery of Foreign Public Officials, OECD, 2014a. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>. Acesso em: 05 jul. 2021.

PILAU, L. B. **O poder político na Polícia Federal**: entre a burocracia estatal e a política partidária (2002-2022). 2024. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

PILAU, L. B.; ENGELMANN, F. Limites e possibilidades dos usos do *Diário Oficial da União* como fonte de pesquisa das elites burocráticas. **Argumentos**, v. 20, n. 2, jul./dez. 2023.

PINTO, C. R. J. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

PUJAS, V. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et Italie. **Droit et Société**, Paris, n. 44/45, p. 41-60, 2000.

ROCHA, C. Direita em rede: think tanks de direita na América latina. In: VELASCO E CRUZ, S; KAYSEL, A; CODAS, G. (orgs.). **Direita, volver!** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Perseu Abramo, 2015, p. 261-278.

ROUSSEL, V. **Affaires de juges**: les magistrats dans les scandales politiques en France. Paris: La Décou-

verte, 2002.

SÁ e SILVA, F. Firms jurídicas e direitos humanos: causas e consequências da institucionalização da advocacia pro Bono em escritórios empresariais de São Paulo (2001-2018). In: ENGELMANN, F.; PILAU, L. B. (orgs.). **Justiça e poder político**: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV, 2021, p. 263-281.

SCHERRER, A.; MÉGIE, A.; MISTSILEGAS, V. La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée: entre lacunes et inquiétudes. **Cultures n Conflits**, n. 74, p. 91-110, 2009.

SMILOV, D. Anticorruption agencies: expressive, constructivist and strategic uses. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, p.67-77, 2009.

SOUZA, L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, p. 5-22, 2010.

SVARTMANN, E. M. Argentina e Brasil na visão dos think tanks dos Estados Unidos. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 127-147, 2018.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 1-18, 2018.

USAID/US Agency for International Development. **Handbook on fighting corruption**. Washington-DC: Center for Democracy, fev. 1999.

VAUCHEZ, A. **L' institution judiciaire remotivée**: le processus d'institutionnalisation d'une 'nouvelle justice' en Italie (1960-2000). Paris: LGDJ, 2004.

VILLELA, P. Transnational policing field: the relations between the Drug Enforcement Administration and the Brazilian Federal Police. **Lua Nova**, São Paulo, n. 114, p. 105-136, 2021.

WONRATH, V. Espaços de formação doutoral no exterior para docentes de pós-graduação em Direito no Brasil. **Debates**, Porto Alegre, v. 12, n. 3, p. 53-86, 2018.

WORLD BANK. **New directions in justice reform**: a companion piece to the updated strategy and

implementation plan on strengthening governance, tackling corruption. 2012. Washington: World Bank. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/09/06/000386194_20120906024506/Rendared/PDF/706400REPLACEM0Justice0Reform0Final.pdf. Acesso em: 02 maio 2024.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: World Bank, 2000. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em: 02 maio 2024.

RESUMO

No quadro da problemática da relação entre a circulação internacional das elites jurídicas e a legitimação de modelos institucionais no espaço nacional, o texto analisa comparativamente os afastamentos para o exterior de três categorias de carreiras jurídicas, entre 2008 e 2018: procuradores da República, advogados da União e delegados federais. A análise dos destinos internacionais dessas categorias permite identificar relações estabelecidas com agências estrangeiras que difundem modelos de direito e contribuem para o reforço de corporações autônomas no espaço nacional. Os dados apresentados foram construídos a partir do mapeamento de redes de cooperação que conectam procuradores, advogados da União e delegados brasileiros com seus pares nos Estados Unidos e em organismos internacionais. Essas conexões contribuíram para o fortalecimento do protagonismo político dessas categorias no espaço jurídico brasileiro nas últimas décadas.

PALAVRAS-CHAVE

Circulação internacional. Elites jurídicas. Protagonismo político. Brasil.

ABSTRACT

In the context of the issue concerning the relationship between the international circulation of legal elites and the legitimization of institutional models within the national space, this text conducts a comparative analysis of the departures abroad of three categories of legal careers between 2008 and 2018: Federal prosecutors, attorneys for Brazil and federal agencies, and federal commissioners. The analysis of the international destinations of these categories allows for the identification of relationships established with foreign agencies that disseminate legal models and contribute to the strengthening of autonomous corporations within the national space. The data presented were constructed from a mapping of cooperation networks connecting Brazilian prosecutors, attorneys for Brazil and federal agencies, and commissioners with their counterparts in the United States and international organizations. These connections have contributed to the strengthening of the political prominence of these categories within the Brazilian legal space in recent decades.

KEYWORDS

International circulation. Legal elites. Political prominence. Brazil

Recebido em: 02/12/2024

Aprovado em: 19/04/2025