

O TRABALHO DE INTELIGÊNCIA E O OFÍCIO DOS JUÍZES: UMA COMPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2023.18.227>

Anna Cruz *
Andrey Corrêa **
Arthur Machado ***

Resumo:

O artigo discute papéis e expectativas sobre servidores de duas funções interpretativas distintas: juízes e analistas de Inteligência. Inicialmente, são examinadas as semelhanças e diferenças no exercício dos ofícios, e sublinha-se que, embora as atividades sejam congêneras por lidarem com a interpretação de fatos e ideias presentes na sociedade, o resultado de suas análises é marcadamente diverso: espera-se um produto tão imparcial e objetivo quanto possível do analista de Inteligência, isto é, produção de juízos meramente enunciativos; na atividade do juiz, são admitidos desacordo teórico e juízos valorativos. O artigo aborda, ainda, a imparcialidade no serviço público e argumenta que, na Atividade de Inteligência, o referido valor é fundamental para a manutenção de seu diferencial no assessoramento ao processo decisório.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência de Estado; assessoramento de Inteligência; serviço público brasileiro; princípio da imparcialidade.

INTELLIGENCE WORK AND THE CRAFT OF JUDGES: A COMPARISON BETWEEN PUBLIC SERVANTS

Abstract:

The article discusses public servant's roles and expectations on two distinct interpretative functions: judges and intelligence analysts. Initially, similarities and differences are examined in each office practices, underlining that, although both activities are likewise since they deal with the interpretation of facts and socially present ideas, its analysis results are markedly diverse: for an intelligence analyst, a most impartial and objective product is expected, i.e., the production of purely enunciative judgments; for the judge's activities, theoretical disagreement and value evaluations are admitted. Thus, the article debates public service impartiality, arguing that, in the intelligence activity, such a value is fundamental for maintaining its differential in aiding the decision-making process.

Keywords: State Intelligence Activity; Intelligence aiding; Brazilian public service; impartiality principle.

* Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

** Mestre em História Política pela Universidade Federal de Uberlândia. Servidor público federal.

*** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Servidor público federal.

EL TRABAJO DE INTELIGENCIA Y EL OFICIO DE JUECES: UNA COMPARACIÓN ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS

Resumen:

El artículo analiza los roles y expectativas de los servidores públicos en dos funciones interpretativas distintas: jueces y analistas de inteligencia. Inicialmente, se examinan similitudes y diferencias en las prácticas de cada oficio, subrayando que, si bien ambas actividades lo son similares por tratarse de la interpretación de hechos e ideas socialmente presentes, los resultados de sus análisis son marcadamente diversos: un producto lo más imparcial y objetivo posible se espera del analista de inteligencia, es decir, la producción de juicios puramente enunciativos; para las actividades del juez, desacuerdos teóricos y valoraciones de valor se admiten. Incluso, el artículo debate la imparcialidad del servicio público, argumentando que, en la actividad de inteligencia, tal valor es fundamental para mantener su diferencial en el asesoramiento en la toma de decisiones.

Palabras Clave: *Actividad de Inteligencia estatal; asesoramiento de inteligencia; servicio público brasileño; principio de imparcialidad.*

Introdução

No cumprimento da missão da Atividade de Inteligência (AI) – isto é, produção de conhecimento estratégico para auxiliar a tomada de decisão (BRASIL, 2016) –, analistas realizam diversos julgamentos: juízos sobre evidências, que expressam certeza, inferem probabilidades, admitem, muitas vezes, a impossibilidade de afirmar algo a respeito de fatos ou situações porque não se superou o estado de dúvida ou de ignorância; julgamentos sobre fontes e conteúdos, que avaliam aspectos relativos a confiança, competência e autenticidade daquelas e semelhança, coerência e compatibilidade desses; e raciocínios, elaborando associações entre juízos gerais (BRASIL, 2016).

Há proximidade com o que Eros Grau (2005) anota sobre o Direito: quando um julgador realiza a compreensão de textos e fatos para deles produzir norma (ela, portanto, a própria interpretação) a ser aplicada num caso concreto. De forma parecida, um conjunto de elementos da realidade é também um conjunto de possibilidades de interpretação sobre eles, colocado à disposição do profissional de

Inteligência – é assim que conhecimentos produzidos pela Atividade buscam conclusões sobre o passado ou, até mesmo, apontam tendências para o futuro. No Direito, o julgamento faz norma; na AI, o julgamento sobre fatos produz raciocínios e conclusões.

No Direito, a confecção de norma (isto é: o ato interpretativo) por juízes é balizada por princípios (LAJUS DOS SANTOS, 2021), observa o ordenamento jurídico de determinado país em sua inteireza e todas as informações fáticas disponíveis e vale-se de estudos sobre precedentes e da experiência na magistratura. Contudo, as decisões judiciais são também altamente influenciadas por vieses e circunstâncias não-cognitivas (por exemplo, fome¹ e inabilidade tecnológica), pouco sujeitas a fórmulas estruturadas ou guias de passo a passo.

Por seu turno, na AI, para se alcançar as construções mentais, são imprescindíveis um método estruturado e o socorro a técnicas analíticas para a verificação, por pares e superiores, do caminho que levou a determinada conclusão, o que propicia ao profissional perceber suas

1 Como exposto pelo psicólogo Kahneman, que, ao discutir sobre os sistemas de julgamento presentes nos estados mentais, cita uma experiência relatada nos *Proceedings of the National Academy of Sciences*: "Os participantes inadvertidos do estudo eram oito juízes de condicional em Israel. Eles passam dias inteiros revisando pedidos de condicional. Os casos são apresentados em ordem aleatória, e os juízes dedicam pouco tempo a cada um, numa média de seis minutos (...). (O tempo exato de cada decisão é registrado, e os períodos dos três intervalos para refeição dos juízes - a pausa da manhã, o almoço e o lanche da tarde - durante o dia também são registrados). Os autores do estudo fizeram um gráfico da proporção de pedidos aprovados em relação ao tempo desde a última pausa para refeição (...). Durante as duas horas, mais ou menos, até a refeição seguinte dos juízes, a taxa de aprovação cai regularmente, até chegar perto de zero pouco antes da refeição (...). A melhor explicação possível dos dados é uma má notícia: juízes cansados e com fome tendem a incorrer na mais fácil posição (...) de negar os pedidos de condicional. Tanto o cansaço como a fome provavelmente desempenham um papel." (KAHNEMAN, 2012, p. 58)

parcialidades e negligências. Há uma doutrina de Inteligência que preconiza fases, etapas e ampla discussão sobre o imperioso uso de técnicas de análise estruturada, especialmente para relatórios interpretativos e prospectivos (CRUZ, 2019). Mas interpretar, afirmar significado de tais fatos e situações, pode ser um momento criativo? Quão “inventivo” pode ser um servidor público? Responder a essa pergunta por meio do exercício de comparar esses dois ofícios interpretativos permite perceber e delimitar o perímetro da AI.

Marrin & Clemente (2006), ao comparar medicina e análise de Inteligência, mostraram que o exercício comparativo entre profissões auxilia a reflexão sobre as lacunas existentes para a profissionalização, à medida, por exemplo, que:

In contrast to the legal and medical professions, intelligence analysis does not have well-defined systemic formal knowledge, such as a coherent doctrine or theory, does not involve high levels of individual autonomy due to involvement of management in approving the dissemination of most finished intelligence analysis, and does not have standards that are formulated or enforced by other members of the occupation (ibidem., p. 647).

Assim, neste artigo, pretende-se também refletir sobre a prática profissional do analista, sobre as pretensões de isenção que lhe atingem e sobre os deveres que o serviço público lhe impõe, contrastando com o trabalho dos juízes, como um modo de ampliar o conhecimento sobre a Atividade de Inteligência.

O intérprete na atividade jurisdicional e na Atividade de Inteligência

O ato de interpretar na atuação jurisdicional é objeto de antigo debate em que, de um lado, defende-se a total isenção do juiz ou a subsunção desse ao ordenamento jurídico, ao desconsiderar o aspecto “mundano” e humano do julgador e, de outro, convoca-se o juiz ao ativismo, ao reconhecer aspectos cognitivos e ambientais que envolvem o processo de produção de uma decisão judicial.

O ativismo judicial acontece quando uma ação do órgão jurisdicional intenciona alterar certos ambientes político-sociais, em um interesse que é, necessariamente, valorativo, e pode ser conservador ou progressista, por exemplo. É nesse cenário que Garapon conceitua: “o ativismo começa quando, entre várias soluções possíveis, a escolha do juiz é dependente do desejo de acelerar a mudança social ou, pelo contrário, de a travar” (GARAPON, 1998, p. 54).

Em uma dimensão técnica, o posicionamento de Luís Roberto Barroso (2009) assinala que o ativismo judicial representa a interpretação constitucional pelo Poder Judiciário para além da literalidade da Constituição. A postura ativista se manifestaria por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações

não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

O fenômeno do ativismo judicial é essencialmente ideológico, vinculado às dimensões políticas do “ser” julgador e seu contexto social, político e econômico. Ao analisá-lo, surge um paradoxo: ao mesmo ponto que o ativismo pode apresentar uma dimensão de fratura institucional, ele também tem sido, em muitos casos, forma de efetivação de direitos.

Ao contrário do juiz que “toma a decisão”, o analista de Inteligência “descreve cenários” para um processo decisório *a posteriori*. Mas as duas atividades, a do juiz e a do profissional de Inteligência, têm aspectos interpretativos congêneres: lidam com interpretação de fatos, leituras e, a despeito da inexistência de um sujeito neutro, mecânico, tanto na atividade jurisdicional quanto na Atividade de Inteligência, sofrem demanda por grande precisão interpretativa.

Nesse sentido, Grau (2005) afirma que, no âmbito do Direito, embora o produto da interpretação seja a norma, ela já se encontra em potência, no invólucro do

texto da lei, e o intérprete apenas a desnuda, não a cria, literalmente. Igualmente, a conclusão em um conhecimento de Inteligência deve estar ali, em potência, esperando ser revelada. Embora gere algo novo, que não estava dado, não é uma conclusão inventiva, tirada da ficção ou da simples convicção pessoal (BRASIL, 2016; CRUZ, 2019).

Os relatórios de Inteligência podem ser descritivos, explicativos, mas não propositivos ou prescritivos. Eis um “julgamento” vedado ao analista: a função de assessoramento não permite que haja escolha ou sugestão sobre alternativas, já que só o usuário da AI tem legitimidade para tanto. Neste sentido, do analista de Inteligência espera-se imparcialidade profissional, sem *advocacy*, ainda que tenha suas preferências humanas; não é o profissional um “acelerador de mudanças”, não lhe cabe poder executivo, e o valor da impessoalidade, da isenção analítica, do não aproveitamento dos conhecimentos a que tenha acesso em causa própria, decorrem da própria natureza do serviço e contribuem para a profissionalização da atividade (BRASIL, 2016; CEPIK e ANTUNES, 2004).

Sem ser prescritiva, a análise deve trazer um conhecimento que não estava disponível até então. Assim, ainda que eventualmente baseada em fragmentos expostos em fontes abertas, espera-se que agregue, que incorpore ao que o usuário já sabe, um

raciocínio baseado nessas pequenas peças (interpretação), que lhe traga a segurança da avaliação dessas peças e o encadeamento lógico dos eventos (CRUZ, 2019).

Em suma, a comparação entre as duas funções (analista de Inteligência e juiz) propicia perceber como o olhar humano, na ação de interpretar, pode ser direcionado a caminhos distintos nessas atribuições públicas. O analista busca interpretar um sistema social (LUHMANN, 2006) para identificar atores envolvidos, ligações externas e motivações, ou seja, realiza uma análise que é, ao fim, estratégica. Já o juiz busca primeiro esclarecer uma situação fática do sistema social a partir de contornos limitados, sem visão estratégica, para posterior encaixe dessa realidade, desse ato, no ordenamento jurídico. De todo modo, há semelhanças entre as atividades do magistrado e do analista de Inteligência, ainda que segmentadas, como veremos a seguir, pelo objetivo da descrição do sistema social.

De um lado, a Inteligência é ferramenta de assessoramento, sua interpretação não será aplicada pelo analista. De outro, o juiz interpreta e aplica o que interpreta, formula a sentença e a impõe como solução para o conflito. E se, no Direito, a interpretação não será verdadeira ou falsa, mas sim aceitável ou inaceitável (GRAU, 2005), o que se passa com os profissionais de Inteligência é diferente?

Lembro a observação de Frosini: a decisão judicial considera e é determinada pelas palavras da lei e pelos antecedentes judiciais; pela figura delitiva que se imputa; pelas interpretações elaboradas pelas duas ou mais partes em conflito; pelas regras processuais; pelas expectativas de justiça nutridas pela consciência da sociedade; finalmente pelas convicções do próprio juiz, que pode ser influenciado, de forma decisiva, por preceitos de ética religiosa ou social, por esquemas doutrinários em voga ou por instâncias de ordem política. E mais: o juiz decide sempre dentro de uma situação histórica determinada, participando da consciência social de seu tempo, considerando o direito todo, e não apenas um determinado texto normativo (*ibidem*, p. 38).

Também há muito em jogo para o profissional de Inteligência, por exemplo: sua interpretação sobre a realidade considera os planos de Inteligência ou requerimentos do usuário; sua análise não pode ser determinada pelas expectativas do usuário, mas as compreender é fundamental para orientá-lo sobre a completude do que produz; é a situação histórica atual que lhe informa sobre atores e o papel que representam; tudo o que fizer deverá estar submetido a normativos da própria instituição, leis e objetivos constitucionais.

Em virtude de estar imerso em circunstâncias de toda ordem, trabalhar com fatos frequentemente pouco conhecidos e ser humano, o profissional de Inteligência pode falhar, obviamente, como podem os juizes. O momento da decisão judicial é, como já dito, um ato de prudência e reflexão muito íntimo, cercado de ritos, embora sem métodos muito

claros, que culmina com uma resposta entre outras possíveis, igualmente autênticas. Diferentemente, o analista, guiado pela Metodologia de Produção do Conhecimento (MPC), tem esperança da conclusão verdadeira. Se a conclusão que alcança for apenas aceitável, deverá examinar o quão aceitável ela é: se for mera possibilidade, deve descartá-la; se for probabilidade, deve exprimir isso e demonstrar que o estado de sua mente não alcançou a certeza, mas está mais próximo dela que da dúvida. É a busca pela verdade – e não pelo aceitável – que norteia a AI (BRASIL, 2016).

Na produção de Conhecimentos de Inteligência, observam-se detidamente as frações significativas para que se possa concluir algo sobre o objeto de análise, estudam-se causas, responsabilidades, consequências e desdobramentos futuros. Assim, são identificadas evidências que são relacionadas logicamente a fim de se sustentar um raciocínio. Idealmente, após o tema em estudo receber atenção ao longo do tempo, o acompanhamento realizado pelo profissional de Inteligência estará maduro a ponto de permitir o entendimento e a ponderação de seus aspectos mais importantes. (CRUZ, 2019).

É a Metodologia que ajuda o analista a reunir dados e conhecimentos com critério, a decompô-los e reuni-los novamente com crivo de pertinência e significância, de forma que o conjunto de possibilidades de interpretação colocado à disposição do profissional de

Inteligência seja coerente, ordenado e dotado de credibilidade.

Comparativamente, a interpretação judicial vincula-se à lei. Eros Grau entende que “a abertura dos textos de direito, embora suficiente para permitir que o direito permaneça ao serviço da realidade, não é absoluta” (2005, p. 52), de forma que o juiz está atado à legalidade, ou, como ensina Hans Kelsen, adstrito a um “*Bild*”, um enquadramento normativo (MAGALHÃES, 1999, p. 429). O analista também está atado em sua interpretação do mundo: a Metodologia impede que a conclusão não derive de evidências listadas pelo profissional, proíbe que as evidências não tenham pertinência ou relevância para o tema que estudado (BRASIL, 2016), e exige embasamento à conclusão, similar à justificação da sentença do juiz.

Se, no Direito, é esperado que haja desacordo teórico, na AI, ele já não cabe. A objetividade dos relatórios de Inteligência centra-se em reportar e compreender fatos e eventos, selecionar os mais prováveis, e não argumentar a favor ou contra fatos e eventos ou problematizar convenções morais (BRASIL, 2016).

Por fim, se no Direito há juízos valorativos, aqueles que exprimem o “dever ser” ou o “não dever ser”, e raciocínios éticos sobre algo estar “certo ou errado”, na AI só cabem os juízos enunciativos (BRASIL, 2016), que informam “aquilo que é” e propiciam conclusões com base em “verdadeiro ou falso”.

A imparcialidade no serviço público: servidores e atores políticos

No Brasil, a legitimidade do trabalho da AI, assim como a dos juízes², é burocrática e técnica, não política, isto é, os profissionais do setor público que atuam na área são, em regra, concursados e estáveis. Assim, extraem o fundamento de seu trabalho não do voto popular em eleições democráticas, mas de processos administrativos que visam a selecionar profissionais capacitados e de reputação ilibada para cumprir funções técnicas previamente definidas na legislação afim (OLIVIERI, 2011, *passim*).

Considere-se o método de seleção destas duas categorias, quais sejam, profissionais técnicos e políticos eleitos, suas semelhanças e diferenças. Em ambas, são buscados aqueles que se destacam em algum campo, conforme o princípio da distinção³: na política, a eleição democrática moderna (ao contrário da democracia ateniense, por exemplo) não funciona à base da lógica da escolha randômica, aleatória, mas sim da escolha de candidatos cujas virtudes –

atribuíveis a critérios pessoais, partidárias, programáticas ou outras – são específicas, superiores às dos concorrentes; na seleção burocrática, que, no caso brasileiro, é feita via concursos, a lógica meritocrática também abdica da aleatoriedade e pretende escolher os mais qualificados entre os que se candidatam aos testes previstos nos editais de seleção.

Quando se discute o preenchimento de cargos em comissão e de confiança nos órgãos de governo cuja maioria dos postos é ocupada por profissionais concursados e estáveis, aponta-se a existência de uma “zona cinzenta”, visto que o método de seleção dos ocupantes de tais cargos é misto. Dada tal circunstância, os profissionais que são simultaneamente concursados e ocupantes de cargos em comissão e de confiança extrairiam parte de sua legitimidade para o exercício do cargo indiretamente da política, ou seja, da autoridade investida nos eleitos democraticamente, que possuem o poder para nomear os ocupantes de tais postos (OLIVEIRI, 2011, p. 1403 e 1405).

2 Importante ressaltar que há uma diferença primordial entre os analistas de Inteligência, juízes e Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Os primeiros e segundos são empossados a partir de concurso público (sem ignorar o dispositivo do quinto constitucional), enquanto os ministros do STF encontram sua gênese legitimadora em uma indicação política (indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal). É relevante essa diferenciação para compreender que há, em tese, maior abertura para incorporação de elementos principiológicos e interpretativos em Ministros do STF do que há para juízes concursados ou analistas de Inteligência, mesmo que também aos Ministros do STF seja obrigatório o limite estabelecidos pela moldura normativa.

3 O conceito é delineado por Manin conforme as seguintes citações: “O que contava não era somente o *status* social dos representantes definido em termos absolutos, mas também (e possivelmente mais importante) sua posição relativa com respeito à de seus eleitores. O governo representativo foi instituído com plena consciência de que os representantes eleitos podiam e deviam ser cidadãos eminentes, socialmente diferentes dos que os elegiam. Podemos chamar a isso o ‘princípio da distinção’” (MANIN, 2010, p. 87-8) e “os representantes devem ser diferentes de seus constituintes, pois o governo republicano, como qualquer outro, requer que o poder seja confiado àqueles que possuem ‘mais sabedoria’ e ‘mais virtude’, isto é, a pessoas superiores e diferentes de seus concidadãos” (MANIN, 2010, p. 209-10).

Entretanto, tal fração da legitimidade política não se sobrepõe à legislação que define os limites para a atuação dos ocupantes de cargos comissionados e de confiança. Por exemplo, a função de assessorar o tomador de decisões, razão de ser da AI, é definida em instrumentos próprios, e suas fronteiras são demarcadas nesses regimentos. Logo, fica impossibilitado, também, um encontro indevido entre a atividade política de sugerir, indicar e desenhar políticas públicas, implícita na legitimidade política, e os vários ramos que possuam alguma similitude dentro da AI, como a descrição de políticas públicas (OLIVEIRA, 2009, p. 140). Enquanto não é admissível para os profissionais técnicos – sejam juízes ou analistas de Inteligência – fazer interpretações iluminadas por filiação partidária, esse comportamento é esperado de um ator político. O mandato dos ocupantes de postos políticos possui irreduzível componente partidário no sistema político adotado no Brasil, que não admite, por exemplo, candidaturas avulsas, e concede a líderes de partido e bancada legislativa forte poder de agenda (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1997, p. 92-5).

Nas ciências humanas, já é lugar-comum a afirmação que destaca a virtual impossibilidade da neutralidade completa, absoluta na produção do conhecimento científico. Tal afirmação pode ser aplicada em qualquer área do saber que trabalhe com métodos lógico-rationais e empíricos,

como é a AI. É dificuldade constante a busca da identificação e da superação de vieses cognitivos e preferências pessoais ou grupais em documentos de Inteligência (MACHADO, 2018, p. 7-10).

Entretanto, a AI não pode correr o risco, especialmente quando há confluências com atividades cuja legitimidade é precipuamente política, de consentir com a parcialidade ao aceitar que a completa neutralidade é impossível. Caso tal fenômeno se transformasse em realidade, haveria um cenário *self-defeating* para a AI, visto que seu diferencial, o assessoramento ao processo decisório com conhecimentos oportunos e úteis (BRASIL, 2016), concederia espaço para um assessoramento paroquial, dependente da visão específica (parcial) do redator do documento de Inteligência.

A adequação da burocracia a seu papel definido nos instrumentos legais democraticamente decididos é também função do amadurecimento da cultura política. O amadurecimento institucional do Brasil explica a adesão dos funcionários públicos a esses papéis. Assim, a busca de imparcialidade coincide com a permanência dentro da legalidade. Isso tende a impossibilitar qualquer tentativa sub-reptícia de dirigismo burocrático ilegítimo: por exemplo, sugerir ou desenhar políticas, caso um órgão não possua tais competências (LYNCH, 2017, p. 13). A questão foi enunciada por Olivieri (2011):

Na medida em que os burocratas, com a reforma meritocrática e o abandono da burocracia representativa, deixam de ser cidadãos comuns com a função de legitimamente representar grupos e interesses da sociedade dentro do Estado, surge a possibilidade de eles não serem fiéis às escolhas ou preferências do povo(...) A consequência natural do surgimento dessa “desconfiança” contra a burocracia de mérito é a necessidade de controlar os burocratas para que eles sejam fiéis aos interesses dos representantes do povo, dos únicos representantes que permaneceram no Estado: os legisladores (*ibidem*, p. 1410-11).

Assim, há a necessidade de um equilíbrio entre controle político e flexibilidade que vise a respeitar as inclinações políticas da sociedade, traduzidas pelas urnas via processo eleitoral. Entretanto, esse equilíbrio tange também as expectativas e o modelo de funcionário público que existirá na sociedade.

O modelo positivado outrora em clássicos da literatura e das ciências humanas (KAFKA, 2009, e ARENDT, 2013), do burocrata acrítico e amorfo que cumpre quaisquer ordens sem questionar ou analisar o conteúdo e os impactos de suas decisões, foi, devido à barbárie nazista, devidamente desprezado no pós-2ª Guerra Mundial. No Brasil, não foi diferente, especialmente após o retorno do regime democrático, não só por esse comportamento atentar contra a legislação que rege o funcionalismo público brasileiro e por ferir requisitos básicos de ética, mas também pela emergência de novos modelos de gestão pública.

Essas teorias objetivaram, ainda que

de formas distintas, afirmar um novo papel para o funcionalismo público, ao discutir, respectivamente, sua eficiência e sua capacidade de agência (ALESSIO e AMBROZIO, 2016, p. 327). Essa questão foi debatida por Oliveira (2009), que afirma que há um equilíbrio possível e já encontrado no funcionalismo público federal:

A livre nomeação, ou seja, a nomeação de dirigentes feita de forma arbitrária, sem qualquer requisito, é muitas vezes apresentada como uma decorrência necessária da democracia. Os políticos eleitos precisariam construir uma ligação com a burocracia que, segundo esta opinião, é resistente a mudanças e poderia obstar os programas políticos. Não observamos qualquer situação em que dirigentes se queixassem de insubordinação, quer fosse de servidores concursados, quer de outros funcionários (...) A ideia weberiana de uma burocracia ciosa de seus segredos, mais ou menos fechada em face de intervenções externas, políticas, não foi confirmada em momento algum por nossas observações cotidianas da burocracia pública brasileira (*ibidem*, p. 50).

Note-se que algumas carreiras apresentam travas legais para a indicação para determinados postos, por exemplo, por necessidade técnica especializada. Dessa forma, é possível que o legislador estabeleça critérios específicos para composição de determinadas esferas públicas, como ocorre com o Diretor da Polícia Federal, os Ministros do STF e os cargos de gestão, que são divididos em “cargos de confiança” e “funções de confiança”.

Ao mesmo tempo em que se nega o

burocrata moldado em Eichmann (ARENDR, 2013), também a burocracia ativista que deseja romper seus limites democraticamente demarcados representaria um risco à democracia e à própria legitimidade de sua atuação profissional. Ao imiscuir-se nesse ativismo, essa burocracia nubla as diferenças entre o que é assessoramento e desempenho de funções técnicas e o que é atividade *self-serving* e disputa por recursos e competências para, primordialmente, avançar os interesses de um determinado grupo ou carreira pública (LYNCH, 2017, p. 13). Hipoteticamente, essa situação se verificaria, na AI, com o uso dos produtos de Inteligência para disseminar uma percepção inflada (*fearmongering*) dos riscos de atentados terroristas ou, de forma similar, a defesa entre magistrados da judicialização crescente de casos de mero dissabor do cotidiano para que, em uma ou noutra hipótese, aumentasse a importância de cada carreira.

Assim, há duas faces da parcialidade a se considerar: por um lado, a que engendra a perda do diferencial do profissional da AI; por outro, a que busca avançar seus próprios interesses ao disfarçá-los como cumprimento da função e defesa do bem público, mesmo que com desrespeito aos limites legais de sua atuação. Lindblom (1980, *apud* FERREIRA, 2015) explica que:

(...) uma das funções dos servidores, ou burocratas, é subsidiar o processo de decisão

por meio de análises técnicas; reconhece que os burocratas desempenham papel importante no processo de decisão política. O autor afirma que no senso popular se acredita que os governos precisam se valer mais da pesquisa e das análises para solução de problemas relacionados com as políticas governamentais. Entretanto, apesar de as pessoas acreditarem nesse princípio, desejam que a decisão política se mantenha sempre como um processo político, ou seja, as autoridades devem usar os serviços de analistas e técnicos sem abdicarem de suas funções políticas (*ibidem*, p.148).

Lindblom (*ibidem*) também pontua que, no entanto, ao se executar uma política pública, passo posterior a assessoramento e análise, ocorre uma inevitável politização dos servidores e burocratas, pois “a maioria dos atos administrativos fazem ou alteram (*sic*) políticas já formuladas ao implementá-las (...) São atos que formulam, reformulam e muitas vezes ampliam uma política pública já decidida no espaço legislativo” (*ibidem*). Esse fenômeno transcorre por razões práticas, pois:

(...) nenhum legislador tem condições de enunciar completamente uma política que cubra todas as contingências, todos os casos possíveis. Assim (...) os formuladores de políticas públicas permitem que os responsáveis pela administração daquela política determinem muitos elementos da concepção apenas esboçada. Esse é um importante espaço de atuação da burocracia. (*ibidem*, p. 149).

O profundo debate sobre os limites entre uma burocracia ativista e uma burocracia avessa a tal postura, implícito pela estrutura complexa na qual está inserida fração relevante do serviço público contemporâneo, não requer tratamento

adicional aqui. Essas considerações possuem, no entanto, um significado distinto (e mais direto) para o serviço de Inteligência brasileiro.

Dado que a AI é uma atividade cuja competência se localiza majoritariamente na esfera do assessoramento e da análise, não na execução de políticas públicas (BRASIL, 2016), não há justificativa para parcialidade do profissional (OLIVEIRA, 2009, p. 19). Assim, há um contraste dos profissionais de Inteligência em relação às carreiras do poder executivo que se veem obrigadas a percorrer este “importante espaço de atuação da burocracia” em vista de sua função de executores de políticas públicas (D’ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2011, p. 94, e LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 70).

Considerações finais

O exercício de comparar profissionais de Inteligência e juízes pode parecer, em princípio, descabido: são vinculados a Poderes diferentes na República, têm missões próprias e reconhecimento público também desigual. Mas ambos são intérpretes de fatos e ideias, profissionais cujas tarefas, muitas vezes, são descritas como “arte” e não como “técnica”, servidores públicos de quem se espera isenção científica, talento inato, conhecimento amplo, abnegação. É, assim, útil compará-los para compreender melhor cada ofício.

Aqui, foram ressaltados os limites para a interpretação aplicada por esses profissionais, seja porque estão atados a um sistema integrado de Direito (como os juízes), seja porque são guiados por uma Metodologia de Produção do Conhecimento (no caso dos analistas). Foram sinalizadas também armadilhas e críticas quando eventualmente a performance técnica extrapola para uma intervenção no mundo e confunde o ser profissional com o ator político.

Afinal, em um regime democrático, juízes, profissionais da AI e outros funcionários públicos estáveis devem permanecer dentro dos papéis constitucionais e legais determinados a eles. Constituem parte do suporte administrativo, legal e técnico da democracia e da sociedade. Se não há possibilidade legal de que façam mais do que a lei e a ética autorizam – ou seja, não podem lançar-se à busca da função de arquitetos, protagonistas ou demiurgos da sociedade – tampouco a sociedade pode depositar essas expectativas sobre esses atores.

Finalmente, trabalhos posteriores poderão comparar outros aspectos presentes no ofício dos profissionais de Inteligência e de outras espécies de servidores, à guisa de exemplo, a imparcialidade exigida de auditores, juízes e profissionais de Inteligência, a oferta de assessoramento oportuno e confiável ao processo decisório, e como a Atividade de Inteligência se

compara com o assessoramento realizado por diversos profissionais na administração direta.

Referências

- ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público*, v. 67, nº 3, p. 319–350, 2016.
- ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB*. 4ª ed. Janeiro/Fevereiro 2009.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Portaria nº 244, de 23 de agosto de 2016*. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. 2016.
- CEPIK, Marco; ANTUNES, Priscila. Profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In: SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Susana C. [org.]. *Intelligence Professionalism in the Americas*. Washington, DC: Center for Strategic Intelligence Research, p. 109-154, nov. 2004.
- CORRÊA, Andrey L.M. *et al.*. Un balance de los sistemas de control de constitucionalidad como instrumento de garantía de las constituciones material y formal. *Journal of Institutional Studies*, v. 3. p. 525-561, 2017.
- CORRÊA, Andrey L. M. *et al.*. A Suprema Corte Norte-Americana e a Genealogia Decisional a partir do Perfil dos Julgadores: Uma Análise Fundada na Obra *Born to Rebel* de Frank Sulloway. In: Patrícia Alves Cardoso; Moacir Henrique Júnior; (Org.). *Interdisciplinaridade no Campo das Ciências Sociais Aplicadas: O Universo Jurídico e Suas Interlocuções*. Ituiutaba: Barlavento, 2017, v. 1, p. 158-186.
- CRUZ, Anna. *Aprimoramento da Capacidade Analítica e Avanço na profissionalização da Atividade de Inteligência*. 2019 (Monografia de fim de Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência). ESINT/ABIN, Brasília 2019.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila . Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: José Celso Cardoso Jr. (Org.). *Burocracia e ocupação no*

setor público brasileiro (*Diálogos para o Desenvolvimento*). Rio de Janeiro: IPEA, v. 5, p. 91-131, 2011.

FERREIRA, Maria Aparecida Chagas. *Burocracia de Estado e Políticas de Promoção da Igualdade Racial*. 2014 Tese de Doutorado (Doutorado em Sociologia), Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GARAPON, Antoine. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa: Edições Piaget, 1998.

GRAU, Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. Malheiros: 2005.

LAJUS DOS SANTOS, Bernardo. *O princípio da confiança no juiz da causa e a fundamentação das decisões penais*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 11, nº 41, p. 69-89, out. 1999.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Mexico: Editorial Herder, 2006.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Cultura política brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. Porto Alegre, n. 36, p. 4-19, ago. 2017.

KAFKA, Franz. *The Trial*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: Duas formas de pensar*. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MACHADO, André Mendonça. O impacto de vieses cognitivos sobre a imparcialidade do conteúdo de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, v. 13, p. 9-24, dez. 2018.

MANIN, Bernard. O princípio da distinção. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 187-226, 2010.

MARRIN, Stephen; CLEMENTE, Jonathan. Modeling an Intelligence Analysis Profession on Medicine. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 19, 2006. p. 642-665.

NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. Sobre a Interpretação Jurídica. *Revista de Direito Comparado*. Vol. 3. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1999.

OLIVEIRA, Nelson do Vale. *O Amadorismo como Traço Distintivo da Burocracia Federal Brasileira*. 2009 Tese de Doutorado (Doutorado em Sociologia). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

OLIVIERI, Cecília. 2011. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

SULLOWAY, Frank. *Born to rebel: Birth order, family dynamics, and creative lives*. New York: Pantheon, 1996.