

O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos

**João Manoel Roratto, Abin
Dra. Beatrice Laura Carnielli, UCB/DF**

Introdução

No Brasil, a atividade de inteligência, entendida como uma atividade vinculada diretamente ao Estado e de assessoramento ao Poder Executivo, começou efetivamente em 1946, após a 2ª Guerra Mundial e nos primórdios da Guerra Fria, através do Decreto-lei nº 9.775-A (BRASIL, 1946), de caráter reservado, que criou o Serviço Federal de Informações e Contra-informações (Sfici).

Antes do Sfici, excluindo a inteligência de interesse militar que fazia parte do Estado Maior dos ministérios militares e que seguia o modelo estrutural militar francês, a atividade realizada sob sigilo dentro do território nacional de interesse do Estado brasileiro era desenvolvida pelos órgãos policiais, que dispunham, na sua estrutura, de um organismo específico que cuidava da segurança interna – a polícia política, encarregada da defesa ou preservação do regime político vigente.

Os organismos vinculados à polícia política tinham como competência, segundo o Decreto nº 14.079 (BRASIL, 1920), velar pela existência política e segurança interna da República, atender por todos os meios preventivos à manutenção da ordem, garantir o livre exercício dos direitos individuais, nomeadamente a liberdade de trabalho, desenvolver a máxima vigilância contra quaisquer manifestações ou modalidades do anarquismo violento e agir com solicitude para os fins de expulsão de estrangeiros perigosos.

Essas funções, com referências explícitas à liberdade de trabalho, aos anarquistas e expulsão de estrangeiros perigosos, relacionavam-se, segundo Vianna (1978), com o início do movimento de reivindicação de direitos trabalhistas, movimento liderado pelos imigrantes italianos e espanhóis, boa parte dos quais se alinhavam ao movimento anarquista.

O pensar sobre o serviço se inteligência

No início da década de 40, auge da 2ª Guerra Mundial, a estrutura da polícia política passou a ser considerada inadequada para a conjuntura de um mundo conflagrado. Ao levar em consideração essa realidade,

em 1941, numa mensagem secreta, o Ministro da Guerra Eurico Gaspar Dutra, atento ao desenrolar da 2ª Guerra Mundial, afirmava ao Ministro da Justiça a necessidade de ser criado um serviço secreto de informações que teria a denominação de Departamento Federal de Segurança Pública e que seria responsável pela direção geral dos serviços de polícia de todo o país e também pela busca de informações e contra-espionagem em âmbito nacional e, quando necessário, agiria até no exterior. (LEITÃO; SILVA, 1998, p. 78).

Esse sentimento do Ministro da Guerra expresso na Mensagem Secreta 98/59, de 27 de outubro de 1941, passou a fazer parte da Exposição de Motivos que acompanhava o anteprojeto do Decreto-lei encaminhado ao Presidente da República pelo Departamento Autárquico do Serviço Público (DASP) e que propunha a reforma do sistema policial no Brasil¹.

¹ Documento sobre o processo de criação do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), Fundo DGIE, Setor Administração, Pasta 1 – cont., Dossiê DPS, p. 3, 1943.

As discussões sobre a criação sobre o serviço de inteligência

O DASP, como órgão encarregado de articular a legislação federal, iniciou consultas para dar forma ao proposto pelo Ministro da Guerra na Mensagem Secreta. Na ocasião, o Ministro da Justiça manifestou-se favoravelmente à medida proposta, sugerindo, todavia, que as atividades a que se refere à citada mensagem fossem atribuídas a um serviço, a ser criado em um dos ministérios, semelhante ao Federal Bureau of Investigation (FBI), pois o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (EUA) exercia atribuições que também diziam respeito à segurança interna do país.

Pronunciou-se também a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), que julgou razoáveis os motivos apresentados pelo Ministro da Justiça quanto à criação de um Serviço Secreto de Informações.

No entanto, contrapôs o DASP na Exposição de Motivos Reservada nº 900, de 21 de maio de 1942, que esse “as funções propostas na mensagem do Sr. Ministro da Guerra deveriam ser atribuídas à Polícia Civil do Distrito Federal cuja reforma, com o alargamento de sua jurisdição, já se impunha e constituía objeto de estudo do DASP”.

Não satisfeito com a posição do DASP, o Ministro da Justiça, devido à proximidade com o Presidente da República, tentou viabilizar a criação de serviço de inteligência independente da polícia com base nos seus pareceres e nos da SG/CSN, mas não obteve sucesso. A oposição do DASP, ao reexaminar o assunto, ficou evidenciada na Exposição de Motivos Reservada nº 2.888, de 17 de outubro de 1942, quando se manifestou contrariamente à criação do Serviço Federal de Informações, ao reforçar seu anterior ponto de vista de que essas atividades deveriam ser atribuídas à Polícia Civil do Distrito Federal.

Na mesma Exposição de Motivos, o DASP solicitou autorização do Presidente da República para, em entendimento com as autoridades competentes, proceder à revisão da estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal, com o objetivo de atribuir a esse órgão jurisdição nacional para as atividades de natureza política, conservando-lhe o âmbito local para as funções de Polícia Civil.

A reforma da polícia e a vinculação a ela do serviço de inteligência

As atividades deveriam ser exercidas pela Polícia Civil do Distrito Federal no Projeto de Decreto-lei que propunha sua reformulação, foram divididas em dois grandes grupos: o primeiro previa o desenvolvimento de atividades de caráter meramente local, isto é, aquelas que variavam em função de características próprias das diferentes coletividades regionais – costumes, condições econômicas, cultura entre outras, e que, como tal, exigiam em cada caso, tratamento policial adequado; e atividades de caráter nacional, cujo exercício deveria ser uniforme em todo o território federal porque envolveria a segurança do Estado e a defesa do regime.

Para atender às funções de busca de informações e contra-espionagem tratadas na Mensagem Secreta nº 98/59, do Ministro da Guerra, o Projeto de Decreto-lei criava um Serviço Especializado de Investigações, órgão cujo âmbito de ação se estenderia a todo o território nacional e, quando necessário, ao estrangeiro.

O Serviço Especializado de Investigações (SEI) teria a função de proceder em todo o território nacional ou no estrangeiro as investigações de caráter confidencial ou secreto, informando ao chefe de Polícia todas as ocorrências de interesse para a segurança do Estado e defesa das instituições. No projeto, esse serviço teria incluindo também entre as suas funções as que, no Distrito Federal, foram atribuídas ao Serviço de Investigações e Pesquisas

(Serviço Secreto), que fora criado por portaria do chefe de Polícia e vinculado à Delegacia Especial de Segurança Política e Social (Desps). O Desps por sua vez seria transformado na Divisão de Polícia Política e Social (DPS) com a criação em cada estado de uma delegacia de polícia política e social.

A inclusão de parte da polícia política entre os órgãos locais justificava-se, segundo o DASP, porque as funções consideradas – vigilância ao operariado, fiscalização das associações de classe, repressão ao porte de armas, etc. – dependeriam sempre das diferentes coletividades regionais, e só o órgão local, afeito às condições peculiares às populações das respectivas áreas estaria capacitado a conhecer de perto as tendências políticas dominantes e, por conseqüência, prevenir ou reprimir qualquer ameaça de perturbação da ordem social dentro da sua jurisdição.

Baseado nos critérios acima, o DASP previu que a Divisão de Polícia Política e Social teria na capital da república os encargos da Delegacia Especial de Segurança Política e Social, excetuados os relativos ao Serviço de Investigações e Pesquisa e que foram no aludido projeto atribuídas ao Serviço Especializado de Investigações (SEI), conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Situação existente	Atividades	Situação proposta
Delegacia Especial de Segurança Política e Social	<ul style="list-style-type: none"> - Controle das atividades que visem perturbar a ordem social; - velar pela estabilidade das instituições; - controle do comércio de explosivos, armas e munições; e - repressão ao porte de armas proibidas. 	Divisão de Polícia Política e Social
	Serviço secreto	Serviço Especializado de Investigações
Diretoria Geral de Investigações	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização de embarque e desembarque de passageiros que se destinam ao interior do país; e - fiscalização de hotéis e casas de habilitação coletiva. 	Divisão de Polícia Política e Social
3ª Delegacia Auxiliar	<ul style="list-style-type: none"> - Repressão aos crimes contra a economia popular; e - repressão aos penhores clandestinos e à usura. 	Divisão de Polícia Política e Social (Seção de Segurança Social)

A aprovação do projeto de Decreto-lei e a importância política do novo órgão

Na minuta elaborada pelo DASP do Decreto-lei que transformava a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), aparecia na estruturação do novo órgão, encabeçando o artigo 3º, aquele que seria encarregado das atividades de inteligência no país – o Serviço Especializado de Investigações, deixando transparecer que este serviço teria um status superior aos demais e desvinculando o serviço secreto da Divisão de Polícia Política e Social.

Dizia o artigo 3º que o DFSP compunha-se, entre outros, do Serviço Especializado de Investigações (SEI), e da Divisão de Polícia Política e Social.

Porém a legislação aprovada – Decreto-lei nº 6.378 (BRASIL, 1944), apresentou outra redação. Excluiu do texto o Serviço Especializado de Investigações, ou seja, o serviço de inteligência, e deixou para a DPS o controle político e social. Devido à sua importância na estrutura policial e de Estado, a Divisão de Polícia Política e Social foi a primeira a ser citada no artigo 3º, na relação dos órgãos que passaram a compor a estrutura do DFSP.

De acordo com o artigo 4º do Decreto-lei, a nova Divisão de Polícia Política e Social tinha sob sua subordinação a Delegacia de Segurança Política e a Delegacia de Segurança Social. Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas (1997) “essas delegacias dariam continuidade à política de especialização dos serviços referentes à segurança pública e seguiriam orientando o controle político e social, após a queda de Vargas em 1945”.

A importância da polícia política no final do governo Vargas pode ser entendida no relato de Skidmore (1982) sobre a não intenção de Vargas em deixar o governo, pois pensava em adotar uma solução semelhante à encontrada por Perón na Argentina,

quando, após ter sido deposto, retornou de forma triunfal ao poder oito dias depois, a 17 de outubro de 1945. Nas suas articulações,

Vargas comunicou a João Alberto Lins de Barros, chefe de polícia do Distrito Federal, que ele seria substituído por Benjamin Vargas, seu irmão e figura medíocre, conhecido pelas suas ligações com o lado mais sombrio dos negócios públicos fato que culminou com a deposição de Vargas, pois João Alberto havia concluído um acordo com Góes Monteiro, Ministro da Guerra, mediante o qual, se um deixasse o cargo, o outro faria o mesmo. (SKIDMORE, 1982, p. 77).

O General Dutra foi ao Palácio Guanabara, na tarde de 29 de outubro de 1945, diz Skidmore, para apresentar um ultimato a Getúlio:

[...] retirar a nomeação de seu irmão, ou enfrentar a sua deposição pelo Exército. Vargas recusou, ainda não convencido de que Góes Monteiro levaria a cabo o ultimato. Já era tarde demais... A partida de Vargas foi rapidamente arranjada, e, em 30 de outubro de 1945, ele entrou em seu 'exílio' no Rio Grande do Sul. (SKIDMORE, 1982, p. 78).

A criação do serviço de inteligência

Com o fim do governo Vargas e o retorno do processo democrático no final de 1945, bem como da experiência da presença militar brasileira na 2ª Guerra Mundial, que oportunizou o inter-relacionamento entre os exércitos aliados, os militares brasileiros perceberam a importância efetiva das ações de inteligência para os governos dos Estados. O Presidente Dutra, que chegava ao poder decorrente do processo eleitoral democrático, era defensor da idéia de criação de um organismo de inteligência direcionado ao assessoramento do Presidente da República, conforme tinha se manifestado em 1941.

Assim, em 6 de setembro de 1946, através do Decreto-lei nº 9.775-A (BRASIL, 1946), foi criado o Serviço Federal de Informações e Contra-informações (Sfici), vinculando ao Conselho de Segurança Nacional (CSN).

Embora fosse um organismo intermediário de assessoria à Presidência da República, a direção do Sfici era exercida de forma alternada por oficiais superiores das forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), fato que começou a marcar a presença militar dominante na condução da atividade de inteligência de Estado, como já acontecia com a nomeação de oficiais superiores para a chefia da polícia do Distrito Federal, no governo Vargas. O Sfici foi regulamentado somente 12 anos depois de sua criação através do Decreto nº 44.489-A (BRASIL, 1958), com a competência de superintender e coordenar as atividades de informações que interessavam à Segurança Nacional.

Durante sua existência teve um papel discreto e de pouca significação, até ser incorporado ao Serviço Nacional de Informações (SNI) como uma de suas agências regionais. O art. 4º da lei que criou o SNI, em 13 de junho de 1964 (BRASIL, 1964), apresentava a estrutura básica do novo órgão de inteligência, que compreendia uma chefia (Chefe do Serviço e Gabinete), uma Agência Central no Distrito Federal e Agências Regionais. O § 1º do art. 4º dizia que “fica incorporada ao SNI, como Agência Regional com sede no Rio de Janeiro (Guanabara), o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) que atualmente integra a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional”.

Notas finais

O pensar sobre a criação de um serviço de inteligência no Brasil começou a se idealizar na visão de Dutra, enquanto Ministro Guerra, mas que não foi concebido a sua maneira durante o governo Vargas. Apesar da inegável visão política e estratégica desse presidente, lhe escapou o alcance e a importância de um serviço de

inteligência, altamente qualificado e ligado diretamente ao Palácio. Assim, nesse período, o que prevaleceu foi a ênfase na polícia política, que vinha se especializando no controle político e social no Brasil, desde 1900.

A reestruturação dos serviços policiais em 1944, que transformou a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública, extinguiu a Delegacia Especial de Segurança Política e Social e criou no seu lugar a Divisão de Polícia Política e Social como uma das Divisões subordinada ao Departamento Federal de Segurança Pública. Essa mudança na estrutura policial não contemplou ações de inteligência de estado de forma explícita, como previsto no anteprojeto de Decreto-lei. A atividade de inteligência somente veio a se concretizar como atividade desvinculada da atuação policial, após o processo de democratização que adveio com o fim do Estado Novo.

No governo democrático é que se deu vida à idéia proposta por Dutra de se criar um serviço secreto de informações e que vinha se arrastando por seis anos, devido a interesses de manter na atividade policial o centro de controle das atividades políticas e sociais que interessavam ao regime ditatorial de Vargas. Com isso, houve a ruptura no conceito unificado de inteligência, passando-se a ter uma inteligência policial a cargo do DFSP e uma inteligência de estado, embrionária, com o SFICI. Dessa forma, como em outras áreas, o Brasil sofreu as conseqüências do imobilismo de seus políticos (ou das decisões tardias de seus políticos) com reflexos indesejáveis no aperfeiçoamento de suas instituições, que o exercício da prática costuma assegurar.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 14.079, de 25 de fevereiro de 1920. Dá novo regulamento à Inspectoria de Investigação e Segurança Pública. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 645, 31 dez. 1920.

BRASIL. Decreto nº 44.489, de 15 de setembro de 1958. Dispõe sobre o Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (SFICI) de que trata o Decreto-lei nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 set. 1958. Seção 1, p. 20.289.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944. Transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 297, 31 dez. 1944.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.775-A, de 06 de setembro de 1946. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1946. Seção 1, p. 12.583.

BRASIL. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jun. 1964. Seção 1.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Anos de incerteza (1920 – 1937): radicalização política. In: ————. **A era Vargas: 1º tempo dos anos 20 a 1945**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC,

1997. (Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/nav-história/>>. Acesso em: 6 jan. 2005.

LEITÃO, Alfredo Moreno; SILVA, Débora Cristina Santos da. Um histórico do fundo DEOPS-SP. **Quadrilátero**: Revista do Arquivo do Distrito Federal, Brasília, DF, v. 1, mar./ago. 1998.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco: 1930-1964**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

VIANNA, Luiz Wernerck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.