

35º. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 14: FORÇAS ARMADAS, ESTADO E SOCIEDADE

**DEFESA NACIONAL COM DEPENDÊNCIA EXTERNA:
O CONSELHO (SUPERIOR) DE SEGURANÇA NACIONAL
DE 1934 A 1944**

GUILHERME BACHA DE ALMEIDA

OUTUBRO/2011

Defesa nacional com dependência externa: o Conselho (Superior) de Segurança Nacional de 1934 a 1944

Guilherme Bacha de Almeida
gba.pessoal@gmail.com

1- INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança Nacional (CSN) é um órgão marcado por sua atuação após o golpe civil-militar de 1964 no Brasil. Ao lado do antigo Sistema Nacional de Informações (SNI) e de outros órgãos similares do Estado, o CSN tornou-se um dos pilares do sistema de controle social e político montado pela ditadura para lidar com as ameaças internas, ou seja, aquelas advindas de parcelas da própria sociedade brasileira.

O objetivo deste trabalho é identificar se a atuação do CSN ao longo do primeiro período de Getúlio Vargas na presidência, entre 1930 e 1945, foi marcada pela preocupação com o “inimigo interno” ou se outras questões dominaram a agenda do órgão naquele momento¹. Como o Conselho foi criado em 1934, a cobertura deste trabalho inicia-se, de fato, nesse momento. Nos primeiros anos da década de 1930 existia o Conselho de Defesa Nacional, antecessor do CSN, mas este só ganhou uma estrutura mais encorpada em 1934, como veremos. As atas das seis reuniões do Conselho ocorridas durante o período 1934-1944 são as principais fontes primárias do trabalho, o que exige um alerta: o Conselho certamente produziu outros documentos naquele período, particularmente sua Comissão de Estudos, que não serão tratados aqui. Este artigo apresenta o conteúdo dos debates nas reuniões presenciais e formais.

A conclusão, dentro das já mencionadas limitações deste trabalho, é que o “inimigo interno” não era o foco das reuniões do Conselho de Segurança Nacional no período mencionado, apesar de tratar-se de um momento da História brasileira em que se observou agitação social e política ímpar, com eventos da relevância, por exemplo, da ditadura do Estado Novo, e seu

reconhecido aparato repressivo, e dos levantes comunista e integralista em 1935 e 1938, respectivamente.

Atendido o interesse sobre a importância (pequena) das ameaças internas nos debates das sessões do Conselho, abriram-se novas e naturais possibilidades ao longo da pesquisa: quais seriam os temas dominantes, então? O desenvolvimento do trabalho mostra que as políticas de defesa, externa, comercial e industrial concentraram a atenção dos conselheiros, tendo como pano de fundo a preocupação sobre o conflito potencial com a Argentina e o grande evento internacional daqueles anos: a Segunda Guerra Mundial.

O artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta um breve histórico do Conselho (Superior) de Segurança Nacional, comentando a legislação que o criou e as mudanças de estrutura observadas ao longo do período de interesse deste trabalho. A terceira seção trata de alguns dos assuntos levantados pelos membros do Conselho, introduzindo também uma pequena amostra da literatura sobre o período. A quarta seção contém as considerações finais deste trabalho.

2- HISTÓRICO E LEGISLAÇÃO DO CONSELHO (SUPERIOR) DE SEGURANÇA NACIONAL

O antecessor do Conselho Superior de Segurança Nacional, o Conselho da Defesa Nacional (CDN), foi criado durante o governo do presidente Washington Luis, em 1927. O CDN teria sido uma recomendação da “Missão Francesa”, como parte de uma reestruturação mais ampla do Exército inspirada pelos representantes franceses².

O decreto n. 17.999, de 29 de novembro de 1927, afirmava que o Conselho da Defesa Nacional “tem por fim, somente em ordem consultiva, o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”. Os membros

permanentes do CDN seriam o presidente da República, os ministros civis e militares e os chefes do Estado Maior do Exército e da Armada. Getúlio Vargas também assinou o decreto de criação do Conselho, como ministro da Fazenda, cargo que ocupou entre 15.11.1926 e 17.12.1927³.

O Conselho só viria a ser “organizado” pelo próprio Vargas, através do decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Como afirma Lucas Figueiredo, Vargas “vitaminou” o CDN pois teria “noção da falta de estrutura do conselho e desconfiava das informações que recebia do organismo” (FIGUEIREDO, 2005, p.41). A estrutura do Conselho foi definida nesse novo decreto, abrangendo três partes: 1) Comissão de Estudos da Defesa Nacional, 2) Secretaria Geral da Defesa Nacional e 3) Seções da Defesa Nacional (uma em cada ministério)⁴. Em tese, segundo o texto do decreto, a Comissão de Estudos faria “o exame prévio das questões que devam ser submetidas à consideração do Conselho da Defesa Nacional (...); propor ao Governo as medidas de execução necessárias à solução das questões que dependam de mais de um ministério”. A Comissão seria dirigida formalmente pelo próprio presidente da República, mas sua direção imediata caberia aos chefes do Estado-Maior do Exército ou da Armada, o mais graduado ou mais antigo de posto.

A Constituição de julho de 1934 dedicou o Título VI ao tema “Da segurança nacional” e, em seu artigo 159, afirmava que “todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização”. Este teria sido o primeiro texto legal brasileiro a usar o termo “segurança nacional”⁵. No entanto, como salientam Mathias e Guzzi (2010, p. 45), “o conceito de segurança nacional não é desenvolvido ou esclarecido, nem mesmo na legislação que o regulamenta (o Conselho Superior de Segurança Nacional)”.

O artigo 166 da Constituição mencionava que “dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho

Superior de Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração” para detalhar em seguida que “proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional” e que o Conselho Superior de Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, podendo, a qualquer momento, rever e modificar essa relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

A Constituição de 1934 alterou o nome do Conselho de Defesa Nacional para Conselho Superior de Segurança Nacional. O decreto n. 7, de 3 de agosto de 1934, regulamentou esta mudança, mas a estrutura do Conselho foi mantida nos mesmos moldes estabelecidos pelo Decreto 23.873, de 15 de fevereiro de 1934, já citado. Uma das particularidades da Constituição de 1934 foi sua curta duração, não por que viria a ser sucedida pela Constituição de 1937, mas por que, conforme Mathias e Guzzi (2010, p. 44), “vigorou somente um ano, sendo suspensa pela Lei de Segurança Nacional entre 1935 e 1937”⁶.

A Lei de Segurança Nacional de abril de 1935, votada pelo Congresso, e seu complemento, editado em dezembro de 1935 e que aumentava a penalização para os indiciados, depois do “levante comunista” de novembro, não fizeram referências ao Conselho Superior de Segurança Nacional⁷. O Tribunal de Segurança Nacional foi criado em setembro de 1936, com o objetivo de dar maior celeridade ao julgamento de crimes políticos, e aperfeiçoou o arcabouço institucional destinado a lidar com os riscos políticos e sociais ao regime.

A Constituição de 1937 também dedicou um capítulo ao tema “Da segurança nacional”, embora menos extenso que o de 1934, pois alguns de seus tópicos foram transferidos para o capítulo “Da defesa do Estado”. No artigo 162 constava que “todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas (retirou-se a expressão “e coordenadas”, que constava na Constituição anterior) pelo Conselho de Segurança Nacional (retirou-se o termo

“Superior” do nome do Conselho) e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização (em 1934 falava-se em “necessidades da mobilização”).

A faixa ao longo das fronteiras onde a aprovação do Conselho de Segurança Nacional (CSN) seria requerida para concessões de terras ou de vias de comunicação foi ampliada para cento e cinquenta quilômetros, cinquenta a mais que em 1934.

Uma nova legislação contra crimes políticos foi editada em maio de 1938 (decreto-lei n. 438). Em 1º de outubro de 1942 editou-se um decreto-lei definindo “crimes militares e contra a segurança do Estado”. Não houve referências ao CSN em nenhum desses instrumentos legais de repressão doméstica.

A nova legislação sobre o Conselho só viria à tona quatro dias após o decreto dos “crimes militares”: o decreto-lei 4.783, de 5 de outubro de 1942, dispendo sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.

Novamente seria estabelecido como objetivo do Conselho o “estudo de todas as questões relativas à segurança nacional” de forma genérica. A frequência das reuniões ordinárias seria aumentada de duas para quatro por ano (uma por trimestre)⁸. E, pela primeira vez, abrir-se-ia oficialmente a possibilidade de consultas formais aos membros fora das reuniões presenciais: “O Presidente da República pode ouvir o Conselho de Segurança Nacional, mediante consulta a cada um de seus membros em expediente remetido por intermédio da Secretaria Geral, que fará o relatório das respostas recebidas para a consideração final” (art. 1º, § 3º). Seria acrescentado, ainda, um quarto órgão complementar à estrutura do CSN: a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras⁹.

O novo decreto estabelecia, ainda, que o Diretor-Geral da Fazenda Nacional passaria a ser membro efetivo da Comissão de Estudos do Conselho, talvez por

que, como veremos na seção que trata das atas das sessões, o debate sobre a escassez de recursos para financiar o aparelhamento militar do país era recorrente e, por vezes, pouco conclusivo. Houve outros ajustes em relação à organização anterior do Conselho, mas não se pretende aqui fazer uma exposição exaustiva dos mesmos, restringindo-se aos que parecem mais importantes para os propósitos deste artigo.

Um novo decreto dispendo sobre a organização do Conselho foi editado pouco mais de dois meses depois do anterior, em 31 de dezembro de 1942 (n. 5.163) e seria a última peça legal sobre a estrutura do CSN aprovada durante o período coberto neste trabalho. Aparentemente, destinou-se apenas a reforçar o poder do Secretário-Geral, que passaria, também, a ser o presidente da Comissão de Fronteiras, responsabilidade não explicitada no decreto anterior, quando a mesma havia sido criada.

3- TEMAS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CSSN E DO CSN

Esta seção apresenta partes do conteúdo revelado nas atas das seis primeiras sessões do Conselho (Superior) de Segurança Nacional, realizadas entre 1934 e 1944, e incorpora elementos de uma pequena amostra da literatura sobre as políticas externa, comercial, industrial e de defesa do primeiro período de Vargas na presidência¹⁰. Inicialmente a ênfase recai sobre uma das principais agendas do Conselho no período: a política externa e seus desdobramentos, especialmente as preocupações com a Argentina e as negociações com os Estados Unidos durante o período imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial e durante o conflito propriamente dito. Em seguida, o foco desta seção é orientado para temas de política interna, como as ameaças à estabilidade social e política doméstica citadas nas reuniões, as queixas dos militares sobre seu despreparo material e a inter-relação entre as políticas industrial, comercial e de defesa, refletida no Conselho.

3.1- Temas de política externa

3.1.1- O governo Vargas pretende manter-se neutro na Guerra e a principal ameaça externa não é o Eixo, mas a Argentina

A preferência pela neutralidade pôde ser constatada nas primeiras reuniões do CSSN, quando se discutia o risco de uma guerra na Europa, e, mais explicitamente, na quarta sessão do Conselho, ocorrida pouco antes do início formal do conflito, em julho de 1939. Até aquele momento, as referências aos Estados Unidos nas sessões do Conselho haviam sido pouco significativas e, quando apareciam, concentravam-se no aspecto comercial do relacionamento entre os dois países. Segundo Moura (1993, p. 187), a neutralidade do Brasil diante da guerra na Europa entre 1939 e 1941 “beneficiou-se de três fatores. Primeiro, a neutralidade dos EUA, que definiram para si próprios e para todo o continente a disposição de ficar de fora da guerra européia. Segundo, a convicção das lideranças militares brasileiras de que o país não se encontrava preparado para enfrentar as conseqüências de uma guerra moderna. Terceiro, a divisão política entre o Estado e a sociedade em relação à melhor aliança externa para o país”.

A demonstração explícita de simpatia do Conselho pelos Aliados na Guerra só se verificou em sua quinta sessão, em janeiro de 1942, pouco antes da Terceira Conferência de Chanceleres das Repúblicas Americanas, que sacramentaria a adesão de quase todo o continente às forças aliadas, depois do ataque japonês a Pearl Harbor. Mesmo assim, ao final da Conferência o Brasil optaria por “apenas” romper as relações diplomáticas, vindo a declarar guerra à Alemanha e à Itália somente em agosto¹¹. A declaração de guerra contra o Japão só ocorreria em junho de 1945.

O ministro da Aeronáutica, Salgado Filho, chegou a mencionar uma preocupação mais objetiva com a possibilidade de ataques do Eixo ao Brasil: “Não acredito num ataque imediato para ocupação, mas sim, de destruição de nossas bases das quais os norte americanos se servem para a remessa de

aviões para as partes em guerra”. O general Góis Monteiro também mencionou algum risco direto com a Guerra na mesma reunião de 1942, ao ver o Brasil com “partes sensíveis expostas a ataques através do Atlântico”. Mas a preocupação com o Eixo era pequena relativamente às referências ao “risco Argentina”.

O verdadeiro receio externo das autoridades brasileiras durante todo o período tratado nesta monografia sempre esteve concentrado no principal vizinho do Sul. Stanley Hilton apresenta vasta documentação comprovando as preocupações recíprocas entre Brasil e Argentina. Os líderes militares e civis brasileiros dão seguidas demonstrações de preocupação quanto à inferioridade de recursos militares do País¹² e à pretensão hegemônica da Argentina na América do Sul em correspondências entre si, por exemplo¹³. Hilton (1977a, p. 80) afirma, ainda, que o mais próximo que o Brasil chegou de ter um plano nacional de guerra ocorreu em 1937-38, por orientação de Góis Monteiro, baseado na eventualidade de um ataque surpresa da Argentina.

O “Manifiesto” do “Grupo de Oficiales Unidos”, um segmento das Forças Armadas da Argentina articulado em março de 1943 e que liderou o golpe militar de quatro de junho daquele ano, foi lido durante a sexta reunião do Conselho de Segurança Nacional, em julho de 1944. Embora o conteúdo do “Manifiesto” na ata da reunião do CSN esteja censurado através de uma tarja preta, o mesmo encontra-se disponível na *internet* e, de fato, tinha uma retórica agressiva: “La era de la Nación va siendo substituída paulatinamente por la era del Continente (...). Hoy, las naciones se unen para formar el Continente. Esa es la finalidad de esta guerra. Alemania realiza un esfuerzo titánico para unificar el continente europeo. La nación mayor y mejor equipada deberá regir los destinos del continente. En Europa será Alemania. En América del Norte la nación monitorea por un tiempo será Estados Unidos. Pero en el sur no hay nación suficientemente fuerte para que sin discusión se admita su tutoría. Sólo hay dos que podrían tomarlas: Argentina y Brasil. Nuestra misión es hacer posible e indiscutible nuestra tutoría. La tarea es inmensa y llena de sacrificios. Pero no se hace patria sin sacrificarlo todo (...) Habrá que armarse, ARMARSE SIEMPRE, venciendo dificultades contra las circunstancias interiores y

exteriores. La lucha de Hitler en la paz y en la guerra nos servirá de guía. Tenemos ya al Paraguay; TENDREMOS A BOLIVIA Y CHILE. Con la Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile nos será fácil presionar al Uruguay. Luego, las cinco naciones unidas atraerán al Brasil, fácilmente, debido a su forma de gobierno y a grandes núcleos de alemanes. Entregado el Brasil el continente sudamericano será nuestro”¹⁴.

O aprofundamento das relações com os EUA ao longo da Guerra, debatido nas reuniões do CSN de 1942 e 1944, teria sido, portanto, uma consequência direta, mas não exclusiva, da preocupação com a Argentina, pelo menos do ponto de vista dos interesses brasileiros. Nesta última reunião, que debateu o acordo de bases aéreas com os Estados Unidos após a guerra, o então ministro de Relações Exteriores Osvaldo Aranha concluiria, em um momento da sessão no qual se discutia a situação na região sul-americana, que “a tranquilidade só é possível com a aliança a uma nação forte que nos peça pouco e nos dê o máximo”, referindo-se ao acordo com os EUA. Como a Guerra já estava praticamente resolvida a favor dos aliados, a discussão da sexta reunião do Conselho envolvia, do lado brasileiro, principalmente o interesse em se proteger da ameaça potencial da Argentina.

3.1.2- As reclamações em relação à lentidão dos EUA para equipar as Forças Armadas brasileiras são constantes

Os relatos das reuniões do Conselho confirmam que Alemanha e Itália mantinham importantes acordos de fornecimento de equipamento militar para o Brasil antes da Guerra¹⁵. Hilton (1977a, p. 67) mostra que, a partir de certo momento, a política adotada pelo governo Vargas procurou forçar uma disputa entre Alemanha e Estados Unidos pelo comércio externo brasileiro. Este foi um dos elementos da política do governo Vargas que Gerson Moura (1980, p. 63) rotulou de “eqüidistância pragmática” entre os centros hegemônicos emergentes. Os acordos comerciais com Alemanha e Itália abriam a possibilidade de trocar produtos primários por equipamentos militares, o que não se observava no caso estadunidense, que “apenas” abria concessões de “nação

mais favorecida” ao Brasil. A Itália, por exemplo, teria entregado três submarinos em troca de algodão e outros produtos primários em 1938 (HILTON, 1977a, p. 71). O governo dos Estados Unidos não podia fornecer material bélico a países estrangeiros até 1941, por conta de entraves legislativos internos e, também, por que sua mobilização para o futuro conflito com o Eixo exigia, em um primeiro momento, concentração da produção doméstica para atender suas próprias necessidades (ALVES, 2002, p. 79). Como se não bastassem suas razões internas para não atender ao Brasil, os EUA ainda sofriam a pressão da Argentina para acautelar-se na negociação de equipamentos militares com o vizinho sul-americano (HILTON, 1982, p. 648)¹⁶.

Em determinado momento, já com o conflito mundial em pleno andamento, o Brasil não mais recebia equipamentos militares de qualquer dos lados envolvidos no conflito, conforme observamos pelo desabafo de Dutra na quinta sessão do CSN, em janeiro de 1942: “(...) da Alemanha não nos é possível receber coisa alguma; dos Estados Unidos nada de útil temos recebido”. As queixas em relação aos EUA naquele momento verificavam-se apesar de o decreto presidencial brasileiro que autorizava a construção dos aeroportos e bases aéreas por aquele país no Nordeste ter sido publicado em junho de 1941, com o “agravante” de que o trabalho já vinha sendo realizado meses antes da assinatura (ALVES, 2002, p. 119).

O presidente Vargas encerrou o encontro do Conselho de janeiro de 1942 afirmando que os EUA “prometeram satisfazer as necessidades de nossas Forças Armadas, mas não cumpriram ainda a promessa”. O tom continuou forte quando afirmou que “sua capacidade (dos EUA) industrial é tamanha que nossos pedidos desaparecem diante das cifras de sua produção”. Vargas diria, ainda, que, se não se chegasse a bom termo na Terceira Conferência dos Chanceleres, o ministro da Fazenda, Sousa Costa, iria aos EUA “pleitear e realizar os acordos indispensáveis a determos esses recursos”. E Sousa Costa fez mesmo essa viagem logo no início de fevereiro, poucos dias após o encerramento da Conferência, permanecendo naquele país até meados de março de 1942. A cobrança das promessas feitas pelas autoridades

estadunidenses durante o encontro do Rio seria bem-sucedida. O Brasil comprometeu-se com o envio de mais matérias-primas, como borracha, cobalto e níquel, e os EUA elevaram de US\$100 milhões para US\$200 milhões o crédito aberto ao governo brasileiro em outubro de 1941 para aquisição de material bélico através do *Lend-Lease Act*¹⁷.

Os primeiros lotes de equipamentos bélicos pesados (peças de artilharia, carros de combate, aviões e navios de escolta) dos EUA chegariam, finalmente, às três forças brasileiras ainda em 1942, mesmo ano da missão de Sousa Costa nos EUA. Segundo Vagner Alves (2002, p. 132) “com isto, o Brasil tornar-se-ia a maior potência militar da América do Sul”. Citando Frank McCann, Alves (2002, p. 132-133) registra também que, imediatamente após o envio dos equipamentos “Vargas autorizou, com o beneplácito de toda a cúpula governamental, inclusive dos militares, um aumento substancial do pessoal militar norte-americano em território brasileiro, ao mesmo tempo em que concedia carta branca às aeronaves militares dos EUA para voarem sobre o espaço aéreo brasileiro”.

Até o final da guerra, o total de transferências em equipamento militar para o Brasil chegaria a US\$332 milhões, fazendo do país o quinto maior recipiente de recursos fornecidos pelos Estados Unidos por intermédio do *Lend-Lease*, atrás do Império Britânico (visto em conjunto), URSS, França e China. Mas o valor recebido pelo Brasil representava menos de 1% do total de créditos fornecidos pelos EUA através daquele mecanismo especial (ALVES, 2002, p. 133).

No contexto das negociações com os EUA, nota-se, ainda, uma preocupação do governo brasileiro em não caracterizar as concessões feitas àquele país como perda de soberania. Na sexta reunião do CSN, por ocasião do acordo negociado com os EUA em 1944 sobre utilização recíproca de bases aéreas no pós-guerra, vários membros (Aranha, por exemplo) repetiram que não se tratava de abrir mão de soberania, por se tratar de um acordo recíproco. Vargas esclarecia na mesma reunião que o acordo “é de igual para igual”.

Hilton (1982, p. 651) é incisivo, no entanto, ao argumentar que o sucesso das negociações com os EUA, depois de muita insistência, não teria ocorrido em função dos interesses estratégicos brasileiros, bastante focados na preocupação com o risco argentino, mas dos interesses estratégicos dos EUA, que passaram a temer o acesso dos alemães ao continente americano pelo Nordeste brasileiro.

Ainda segundo Hilton (1982, p. 651), quando os aliados finalmente dominaram o norte da África, em novembro de 1942, eliminando a possibilidade de um ataque do Eixo ao nordeste brasileiro, o possível desinteresse americano por abastecer o Brasil só teria sido evitado por que Vargas sinalizaria a disposição de enviar tropas brasileiras para lutar na Europa, o que não pretendia fazer inicialmente e que não gerava entusiasmo sequer entre os militares brasileiros. Gerson Moura faz uma análise diferente sobre o envio das tropas da FEB, que deve ser entendido “mais como o resultado do processo político interno (em que se ressalta o peso cada vez maior do estabelecimento militar na arena das decisões) do que de necessidades do sistema de poder norte-americano. Para este bastava receber dos aliados subordinados o que lograra estabelecer em 1942 na Conferência do Rio de Janeiro” (MOURA, 1980, p. 167).

Em mais um lance que acentuaria os constrangimentos causados pela dependência brasileira dos EUA, Washington fez saber ao Brasil que, após o fim da guerra na Europa, a continuidade da assistência militar ocorreria apenas para os países aliados na luta contra o Japão, o que teria feito Vargas assumir a “farsa”, conforme Hilton (1982, p. 652), de declarar guerra ao Japão em junho de 1945.

O governo brasileiro, portanto, teria tomado diversas decisões indesejadas durante a guerra com o objetivo de garantir o fornecimento de equipamento militar dos Estados Unidos para defender-se de seu “real” inimigo potencial naquele momento, a Argentina, caracterizando sua dependência de uma potência estrangeira para obter os meios para a defesa nacional. Gerson Moura também reconhece essa dependência, mas destaca o que chama de

“capacidade de barganha” do governo Vargas ao tentar maximizar a extração de benefícios das concessões feitas aos EUA e afirma que “se é verdade que os EUA determinaram o momento das decisões, estas não se realizaram segundo sua exclusiva vontade” (MOURA, 1980, p. 64 e p. 188).

Uma das mais significativas demonstrações da sagacidade de Vargas durante as negociações com os EUA, segundo diversos autores, teria sido o discurso proferido pelo presidente em 11 de junho de 1940, a bordo do navio “Minas Gerais”. Vargas fez críticas à ordem liberal e elogiou as “nações fortes (...) sustentando-se pela convicção da própria superioridade”, o que poderia sugerir um aceno ao estado totalitário alemão, que estaria disposto a implantar a siderurgia no Brasil. Em seu “Diário”, Vargas aparenta insatisfação com algumas interpretações de seu discurso: “O discurso que pronunciei teve muita repercussão, produzindo alguma surpresa pelo tom, julgado muito forte e, por outros, tido, insensatamente, como germanófilo” (VARGAS, 1995, vol. 2, p. 319-320). Segundo Moura, após o discurso de Vargas, Roosevelt, “apesar da relutância com que o governo americano encarava o assunto (da siderurgia) (...) começou a tomar providências”: em setembro daquele mesmo ano “assinaram-se acordos de financiamento e nos dois anos seguintes o governo de Roosevelt facilitou a produção e o transporte do equipamento necessário à instalação da planta siderúrgica de Volta Redonda” (MOURA, 1980, p. 152-154).

3.2- Temas de política interna

3.2.1- O comunismo é um dos poucos riscos internos citados nas reuniões

Há poucas referências a riscos políticos internos nas reuniões do Conselho. Naturalmente, isto não se deve ao fato de tais riscos não existirem à época, mas reflete apenas uma opção do governo Vargas por reservar o Conselho de Segurança Nacional, prioritariamente, para a agenda de defesa contra as ameaças externas, apesar do amplo mandato que o órgão detinha, como vimos na seção anterior deste trabalho.

O ministro da Viação introduziu o risco de desordem interna na primeira sessão do CSSN, em 1934, ao relatar uma greve dos funcionários dos Correios e Telégrafos motivada por demanda salarial. Naquele momento, Marques dos Reis mostrou-se preocupado com a necessidade de se assegurar a ordem dentro do território nacional como uma pré-condição para conquistar-se a segurança na “relação com os outros povos”. Mas não há relatos, na ata, de qualquer repercussão de sua fala entre os demais membros do órgão.

O general Góis Monteiro era o principal porta-voz da preocupação anticomunista dentro do Conselho e o momento mais ilustrativo aconteceu na reunião de 1937, quando fez referência ao risco de que os comunistas dominassem a França e usassem suas empresas aéreas na América do Sul para “a propagação desse regime à nossa Pátria”. O mesmo Góis, na reunião de 1942, dizia-se preocupado com a “propaganda estrangeira” no Brasil durante a guerra, já que “o noticiário exagerado sobre as vitórias russas embandeirou em arco os comunistas (...) e não será de admirar que nos tenhamos de haver novamente com surpresas dolorosas idênticas às de mil novecentos e trinta e cinco”. A ata não relata, entre os demais conselheiros, uma reação às falas de Góis Monteiro, apesar de a “conspiração comunista” ter sido o mote principal para o golpe do Estado Novo¹⁸.

A participação do chefe de polícia da Capital Federal, Filinto Muller, em duas reuniões, em 1937 e 1942, a convite de Vargas, poderia sugerir a preocupação do Conselho com temas internos, mas sua intervenção é pouco significativa, resumindo-se à defesa de uma política rigorosa para a concessão de vistos a visitantes estrangeiros.

3.2.2- As Forças Armadas estão despreparadas para cumprir sua missão

A quantidade e o vigor das referências ao despreparo das Forças Armadas brasileiras durante as reuniões do Conselho impressionam o pesquisador iniciante no tema. Em alguns momentos, o tom dos líderes militares chegava a ser quase áspero, sendo Vargas a principal vítima de cobranças. Vargas foi

constrangido pelos militares durante a reunião do CSSN de outubro de 1935, por exemplo. O presidente apoiava-se sistematicamente em Sousa Costa, ministro da Fazenda durante a maior parte do período tratado neste artigo, para justificar a escassez de recursos. As intervenções de Sousa Costa nas reuniões eram sistematicamente pautadas pelo reconhecimento das necessidades militares e da insuficiência de receitas públicas para atendê-las.

Góis Monteiro chegou a dizer, na reunião do CSN de janeiro de 1942, que não existiria “no mundo país com tanta dificuldade de realizar suas condições de defesa militar como o nosso sob o ponto de vista material, psicológico e técnico”. Lembremos que, segundo Hilton (1977a, p. 68), “a nomeação de Góis Monteiro para o cargo de ministro da Guerra, em janeiro de 1934, tendo em vista as condições indicadas pelo General para aceitação da pasta, representava, com efeito, um pacto entre Vargas e o alto comando para o aparelhamento dos serviços militares. Vargas assinara decretos autorizando créditos, na esperança de que os fundos pudessem ser criados antes que as contas tivessem de ser pagas, mas o quadro financeiro era negro”.

Há pelo menos duas questões que sugerem temas para o prosseguimento desta pesquisa em outra oportunidade. A primeira: a situação das Forças Armadas era efetivamente precária ou havia excessos de retórica por parte dos líderes militares apenas para garantir ainda mais recursos para o setor? A segunda questão: Vargas procrastinou no equipamento das Forças Armadas para não fortalecer excessivamente o poder político dos militares? Quanto à primeira questão, a literatura consultada durante a elaboração deste artigo sugere que a precariedade da estrutura militar brasileira era real¹⁹. É difícil identificar uma resposta tão clara para a segunda questão, que é mais complexa que a primeira e não cabe no escopo deste trabalho.

3.2.3- Há importante aproximação entre as políticas industrial, comercial e de defesa

O conteúdo das atas do Conselho confirma uma das principais teses de Stanley Hilton, entre outros autores aqui citados: o governo Vargas foi forçado a tomar decisões de política externa que não seriam as desejadas por toda a cúpula governamental em função de sua dependência de uma potência estrangeira para ter acesso a meios de defesa nacional. Mas a aspiração por superar este constrangimento teria levado a iniciativas importantes do governo Vargas no campo da industrialização. Afinal, a segurança nacional demandava maior autonomia militar-industrial.

Hilton (1982, p. 656) chega a afirmar que, durante os anos que precederam a guerra, os planejadores militares definiram uma política industrial que, sem modificações significativas, permaneceria como o enfoque brasileiro nas décadas seguintes. O conceito crítico era o da “nacionalização”, significando não apenas a produção doméstica de artigos, mas toda a utilização possível de matérias-primas nacionais ou componentes semiacabados. Ao lado da tese da nacionalização, convivia também a tese de que o setor privado deveria tocar os empreendimentos industriais, com “small initial favors” do governo, segundo Osvaldo Aranha (HILTON, 1982, p. 657) e com os militares assumindo o papel de supervisão técnica no caso de contratos de defesa²⁰.

O ministro da Guerra e futuro presidente, Gaspar Dutra, em seu relatório anual ao presidente da República de 1937, citado por Domingos Neto e Goldoni (2010, p. 76) fazia constar que “seria mentir à Nação dizer que estamos armados, em condições de lhe guardar e defender o enorme patrimônio. A verdade, que ninguém ignora, é que o Brasil é um Estado desarmado. (...) Assim, criar as indústrias militares no Brasil, prover o Exército de tudo quanto as nossas indústrias produzem, não é apenas obra econômica, fomento e estímulo ao desenvolvimento da riqueza nacional – é obra de previsão que não pode escapar às nossas mais elementares cogitações”.

O Conselho de Segurança Nacional, através de seu secretário-geral, o general Francisco Pinto, aprovou, por exemplo, o parecer sobre a questão siderúrgica emitido pelo Conselho Federal de Comércio Exterior por solicitação do presidente Getúlio Vargas em 1939 (KORNIS, 2001, p. 1544). O documento defendia o monopólio do Estado na exportação do minério de ferro e de manganês, bem como a organização da indústria siderúrgica sob regime estatal ou semiestatal. Ainda segundo Mônica Kornis, a implantação da indústria siderúrgica no Brasil teria sido, portanto, uma das primeiras questões que tiveram manifestação do CSN. Desde meados da década de 1930, esse tema vinha sendo considerado não como um simples problema econômico, mas como um problema político-econômico de cuja solução dependia o futuro da defesa nacional.

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Segurança Nacional não foi citado no texto dos instrumentos legais que criaram o Tribunal de Segurança Nacional, em 1936, ou das Leis de Segurança Nacional editadas entre 1935 e 1938. Tampouco no caso do decreto de 1942 que versava sobre “crimes militares e contra a segurança do estado”. Ou seja, não havia ligação, ao menos formal, entre os instrumentos de repressão doméstica e o Conselho²¹.

As reuniões formais e presenciais do Conselho, no período coberto neste trabalho, detiveram-se quase que exclusivamente em temas de política externa, de infraestrutura econômica e de defesa nacional, e a Segunda Guerra Mundial funcionou como a principal âncora destes temas, mesmo antes de seu início formal. Os riscos políticos locais foram pouco mencionados nas sessões do CSSN e do CSN relatadas neste trabalho. As Forças Armadas deveriam equipar-se melhor, por exemplo, mas não por uma ameaça local e, sim, para impor-se de forma preventiva diante de possíveis ameaças externas, especialmente as advindas da Argentina. Este argumento não ignora que a demanda dos militares por mais recursos e equipamentos durante as sessões

do Conselho utilizava a justificativa dos riscos internacionais mas mirava, também, os riscos domésticos ao que se julgava ser a estabilidade política e social do País. O argumento deste trabalho é, apenas, que esta segunda motivação não foi explicitada por militares ou civis nas reuniões do Conselho entre 1934 e 1944.

Não se pretende, portanto, afirmar que os membros desse órgão atuavam alienados dos riscos políticos internos, até por que os anos 30 e 40 do século passado foram pródigos em movimentos importantes nos campos social e político do País. Alguns momentos de crise política interna, como o levante comunista de 1935 e o *putsch* integralista de 1938, por exemplo, não foram objeto de debate, muito menos de deliberações, no Conselho. Busca-se, apenas, enfatizar que a agenda das reuniões do Conselho não era pautada explicitamente pelas ameaças internas. Talvez outros documentos produzidos pelo órgão no mesmo período apontem para uma agenda de riscos políticos domésticos, mas as atas das reuniões não o fizeram.

Assim, apesar de Lucas Figueiredo enfatizar que o Conselho tinha “um mandato excessivamente amplo, feito sob medida para que o governo pudesse utilizá-lo contra quem quisesse. Na maioria das vezes, contra o povo” (Figueiredo, 2005, p. 37-38), sua afirmação não é válida para o período de 1934 a 1944, pois o conteúdo das atas mostra que a principal preocupação dos conselheiros, incluindo o presidente Vargas, era a necessidade de maior autonomia industrial-militar para se garantir a segurança nacional contra as ameaças externas.

A preparação do país para a Segunda Guerra Mundial alavancou a busca por iniciativas para resolver ou minorar as fragilidades em diversos setores do País. O governo brasileiro foi forçado a tomar decisões que pretendia evitar, antes da Guerra e durante o conflito, por conta de sua dependência de uma potência estrangeira para ter acesso a meios de defesa nacional, o que contribuiu para provocar iniciativas paralelas importantes do governo Vargas no campo da industrialização, com o objetivo de aumentar a autonomia do País ao longo do tempo.

A posição dependente do Brasil havia ficado explícita demais naquele momento histórico para que se permitisse sua continuidade sem um esforço de transformação, no qual o Conselho de Segurança Nacional teve um papel consultivo importante.

FONTES

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO (1934)**. Título VI: Da Segurança Nacional.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO (1937)**. Títulos: Da Segurança Nacional e Da Defesa do Estado.

BRASIL. **Decreto n. 17.999, de 29 de novembro de 1927**. Providencia sobre o Conselho da Defesa Nacional.

BRASIL. **Decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934**. Dá organização ao Conselho da Defesa Nacional.

BRASIL. **Decreto n. 7, de 3 de agosto de 1934**. Modifica a denominação do Conselho de Defesa Nacional e de seus órgãos componentes.

BRASIL. Congresso. **Lei n. 38, de 4 de abril de 1935**. Define crimes contra a ordem política e social.

BRASIL. Congresso. **Lei n. 136, de 14 de dezembro de 1935**. Modifica vários dispositivos da Lei n. 38 e define novos crimes contra a ordem política e social.

BRASIL. **Decreto-lei n. 431, de 18 de maio de 1938**. Define crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social.

BRASIL. **Decreto-lei n. 4766, de 01 de outubro de 1942**. Define crimes militares e contra a segurança do Estado, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei n. 4783, de 05 de outubro de 1942**. Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.

BRASIL. **Decreto-lei n. 5163, de 31 de dezembro de 1942.** Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.

CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da primeira sessão.** 28 de dezembro de 1934.

CONSELHO DE SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da segunda sessão.** 09 de outubro de 1935.

CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da terceira sessão.** 31 de agosto de 1937.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da quarta sessão.** 04 de julho de 1939.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da quinta sessão.** 10 de janeiro de 1942.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. **Ata da sexta sessão.** 11 de julho de 1944.

<<http://historiaen2a.blogspot.com/2007/08/manifiesto-del-grupo-de-oficiales.html>>. Acesso em 06 de janeiro de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Guilherme Bacha de. (2009). **Da ditabranda à ditadura? Castelo Branco e Costa e Silva.** Trabalho apresentado na disciplina “Transição Democrática e Relações Cívico-Militares no Cone Sul” ministrada no Curso de Especialização em História e Culturas Políticas do Departamento de História da UFMG.

ALVES, Vágner Camilo. (2002). **O Brasil e a segunda guerra mundial: história de um envolvimento forçado.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola.

CARVALHO, José Murilo. (2005). **Forças armadas e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

DOMINGOS NETO, Manuel; GOLDONI, Luis R. F. (2010). Tecnologia militar no Estado Novo. In DOMINGOS NETO, Manuel. (Org.). *O militar e a ciência no Brasil.* Rio de Janeiro: Gramma.

FIGUEIREDO, Lucas. (2005). *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005.* Rio de Janeiro: Record.

HILTON, Stanley. (1977a). A influência militar na política econômica brasileira, 1930-1945: uma reavaliação. In _____. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1977b). *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial 1930-1939.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1982). The armed forces and industrialists in Modern Brazil: the drive for military autonomy (1889-1954). *The Hispanic American Historical Review*, vol. 62, n. 4, p. 629-673.

KORNIS, Monica. (2001). Conselho de Segurança Nacional. In ABREU, Alzira Alves de [et. al.]. (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, vol. 2. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC.

MATHIAS, Suzeley; GUZZI, André. (2010). As forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 73, p. 41-57.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (2002). *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*. São Paulo: Perspectiva: FAPESP.

MOURA, Gerson. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MOURA, Gerson. (1993). Neutralidade dependente: o caso do Brasil, 1939-42. *Estudos Históricos*, vol. 6, n. 12, p. 177-189.

REZNIK, Luís. (2004). *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. (2008). O pragmatismo brasileiro na cooperação militar com os Estados Unidos, nas décadas de 1930 e 40. *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, v. XXXIV, n. 1, p. 76-91. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/1346/134612638005.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

VARGAS, Getúlio. (1995). *Getúlio Vargas: Diário*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2 vols.

¹ Este artigo é uma versão condensada da monografia orientada pelo Prof. Dr. Rodrigo Patto de Sá Motta e apresentada ao Departamento de História da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 09 de fevereiro de 2011, como requisito para a obtenção do título de Especialista em História e Culturas Políticas. Versões deste trabalho foram apresentadas, também, no XX Simpósio da ANPUH – Associação Nacional de História, em julho de 2011, e na IX Jornadas de Sociología de la UBA - Universidad de Buenos Aires, em agosto de 2011.

²A Missão Francesa chegou ao Brasil em 1920 e trabalhou no aperfeiçoamento da educação militar e na reestruturação do Estado Maior do Exército, por exemplo, tornando-o, de fato, um formulador da política de defesa nacional (CARVALHO, 2005, p. 28-29).

³ Vargas deixou o cargo para se candidatar a presidente do Rio Grande do Sul, tendo sucesso na eleição.

⁴ Luís Reznik (2004, p. 40) comprova que estas Seções só seriam criadas mais tarde. Os decretos que organizavam as seções dos ministérios da Justiça, da Fazenda, das Relações Exteriores, da Viação e Obras Públicas e do Trabalho, Indústria e Comércio só seriam aprovados entre agosto e outubro de 1939. O da Agricultura, em fevereiro de 1940. E a instalação dessas Seções só teria ocorrido mais à frente: a da Justiça, por exemplo, apenas em janeiro de 1942.

⁵ Segundo Alberto Guerreiro Ramos, citado por Reznik (2004, p.27), “a expressão segurança nacional apareceu no direito brasileiro em 1934”.

⁶ Mais precisamente, o Congresso aprovou, em 18 de dezembro de 1935, emenda autorizando o presidente a decretar estado de exceção. Desde então, até a implantação do Estado Novo em novembro de 1937, Vargas governou sucessivamente sob estado de sítio e estado de guerra (REZNIK, 2004, p. 38).

⁷ Até 1935, quando foi editada a primeira Lei de Segurança Nacional (LSN), os chamados crimes políticos eram enquadrados na legislação penal: primeiro o Código Criminal do Império, promulgado em 1830 e, depois, o Código Penal republicano, de 1890. A lei de abril de 1935 foi promulgada menos de um mês após a fundação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), uma frente política que aglutinou militantes de esquerda, como os comunistas, e cujo presidente de honra era Luis Carlos Prestes. Por meio da LSN se fechou a ANL em julho de 1935 (REZNIK, 2004, p. 38-40). Ao ser extinta, a Aliança possuía 1.500 núcleos estruturados no País, com mais de cem mil adeptos (MOTTA, 2002, p. 183).

⁸ Como veremos na próxima seção deste trabalho, a frequência das sessões formais foi significativamente menor do que a prevista na legislação.

⁹ Lembremos que os outros três órgãos eram a Comissão de Estudos, a Secretaria Geral e as Seções de Segurança dos ministérios civis.

¹⁰ A primeira sessão ocorreu em 28.12.1934, a segunda, em 09.10.1935, a terceira, em 31.08.1937, a quarta, em 04.07.1939, a quinta, em 10.01.1942 e a sexta sessão em 11.07.1944. Deve-se mencionar, ainda, que houve censura de alguns trechos das atas do Conselho em março de 2009, através de tarjas pretas, por apresentarem trechos considerados sigilosos pelo governo brasileiro da época.

¹¹ Registre-se que o ministro da Guerra, Gaspar Dutra, e o Chefe do Estado Maior do Exército, Góis Monteiro discordaram da decisão de romper relações diplomáticas com o Eixo, não por razões ideológicas, mas por temer o despreparo militar brasileiro para assegurar a defesa do território nacional naquele momento (MOURA, 1980, p. 165-166 e SVARTMAN, 2008, p. 89). Vargas menciona, em seu “Diário”, que ambos pediram demissão de seus cargos logo antes do início da Conferência, o que não foi aceito pelo presidente, e mantiveram a pressão contrária ao rompimento durante todo o encontro de ministros de Relações Exteriores (VARGAS, 1995, vol. 2, p. 451-458).

¹² Um dos indicadores da superioridade argentina no terreno militar era o fato de que “a tonelagem da frota argentina era mais do que o dobro da capacidade das unidades brasileiras” (HILTON, 1977a, p. 66).

¹³ Góis Monteiro via no apoio argentino ao Paraguai na Guerra do Chaco “um passo para a conquista de sua sempre desejada hegemonia” em carta ao então ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, datada de fevereiro de 1934. Vargas observava o interesse da Argentina na “reabsorção da Bolívia, como parte desagregada do Vice-Reinado do Prata” em carta ao mesmo Aranha, naquele momento atuando como embaixador do Brasil nos EUA, em dezembro de 1934 (HILTON, 1977b, p. 36).

¹⁴ Disponível em <http://historiaen2a.blogspot.com/2007/08/manifiesto-del-grupo-de-oficiales.html>. Acesso em 06.01.2011.

¹⁵ Porém, enquanto o Exército dava preferência à Alemanha, a Marinha abastecia-se junto à Inglaterra antes do conflito europeu (MOURA, 1980, p. 57).

¹⁶ Eduardo Svartman (2008, p. 81-82) refere-se, inclusive, a um “traumático episódio no qual o arrendamento de alguns *destroyers* para a Marinha brasileira foi vetado pela Argentina”.

¹⁷ O Congresso dos EUA aprovou a Lei de Empréstimos e Arrendamentos (*Lend-Lease Act*) em 11 de março de 1941, dando flexibilidade a Roosevelt para “discricionariamente, vender, arrendar, emprestar ou trocar armas ou outros equipamentos para defesa com qualquer país vital para a defesa dos EUA” (ALVES, 2002, p. 117). A Argentina foi o único país sul-americano a não receber ajuda militar norte-americana através do *Lend-Lease*, tendo optado pela posição de neutralidade durante a Terceira Conferência realizada no Rio (ALVES, 2002, p. 131).

¹⁸ A leitura de Motta (2002) é esclarecedora sobre o tema do anticomunismo como motivação para os golpes de 1937 e 1964.

¹⁹ Hilton (1977a, p. 65), por exemplo, cita documento em que o adido militar americano no Brasil, em tese um analista independente, também percebia a fragilidade militar do País em 1934 ao reportar-se aos seus superiores nos EUA: “não é segredo e é óbvia há muito tempo, até para os observadores não-profissionais”.

²⁰ Os estatutos do Banco do Brasil foram modificados em abril de 1939 para permitir que a instituição subscrevesse (“underwrite”) o estabelecimento de fábricas privadas que fossem julgadas necessárias para a defesa nacional pelos Estados Maiores do Exército e da Armada e aprovadas por Vargas (HILTON, 1982, p. 658).

²¹ Ao contrário do que viria a acontecer após o golpe civil-militar de 1964, por exemplo. O autor deste artigo trabalhou, em outra oportunidade, com atas de três reuniões não consecutivas do CSN realizadas entre 1966 e 1968 e confirmou que um dos focos do Conselho, naquele momento histórico, era a suposta existência de ameaças internas (ALMEIDA, 2009).