

## **FRONTEIRAS IDEOLÓGICAS E SEGURANÇA NACIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEGISLAÇÃO DA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA**

Cleverton Luis Freitas de Oliveira<sup>1</sup>

Camila de Almeida Silva<sup>2</sup>

### **Resumo:**

As ditaduras civil-militares, instaladas no cone sul latino-americano entre as décadas de 1960 e 1980, buscaram inspiração ideológica na Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Formulada fundamentalmente pelos Estados Unidos da América, a DSN propunha a unificação do continente na luta contra o comunismo, o que na prática significava o seu alinhamento automático à política externa estadunidense, no contexto de Guerra Fria contra o bloco soviético. Utilizando conceitos como o de “guerra contra a subversão”, “inimigos internos” e “objetivos nacionais”, a DSN atribuiu novos sentidos à ideia de soberania, que ao invés de fundamentar-se nas fronteiras geográficas e territoriais entre os Estados, passara a basear-se no caráter político e ideológico dos regimes. Forma-se assim o conceito de Fronteiras Ideológicas. Este trabalho tem o objetivo de analisar de que forma o conceito está presente na legislação brasileira no período ditatorial, em especial nas leis referentes à Segurança Nacional e à delimitação das Áreas de Segurança Nacional em regiões de fronteira. Ao analisar as leis, mediante discussão com a historiografia da área, daremos atenção às formas pelas quais a ideia de fronteiras ideológicas insere-se no texto legal. Sem esquecer, contudo, que muitas vezes o conceito aparece de forma não explícita, vinculado a conceitos como o de “inimigo interno”.

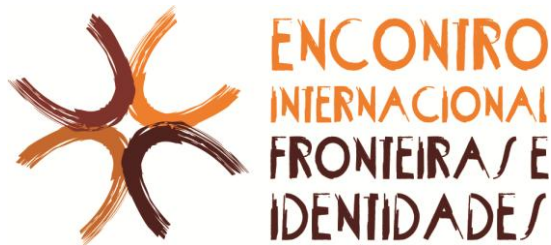
### **Doutrina de Segurança Nacional e Fronteiras Ideológicas:**

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN), base ideológica das ditaduras civil-militares da América Latina nas décadas de 1960-1980, é resultado por excelência da política externa estadunidense no período da Guerra Fria. Formalizada em 1947 com a chamada Doutrina Truman, o conflito entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era caracterizado como um “sistema mundial bipolar, marcado pelo antagonismo entre o capitalismo (um sistema mundial) e o socialismo (um sistema regional)” (VISENTINI & PEREIRA, 2008, p. 151). Na América Latina, a Doutrina se configurou como uma forma especial de domínio dos Estados Unidos, sendo utilizada para justificar não só o combate ao comunismo como a qualquer tentativa de política nacional-reformista ou progressista. Neste subcontinente, a DSN se consolidou após o triunfo da

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pelotas - UFPel, mestrando em História. cleverton.historia@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pelotas – UFPel, mestranda em História. camilera07@yahoo.com.br



Revolução Cubana em 1959, quando adquirem maior importância as ideias de inimigo interno, fronteiras ideológicas e subversão.

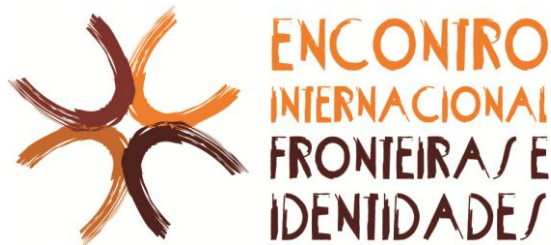
A partir de 1964, a Doutrina de Segurança Nacional passou a sustentar ideologicamente diversas ditaduras civil-militares na América Latina. Conforme Comblin (1978), são poucas as diferenças conceituais entre as doutrinas aplicadas nos diferentes países do continente, de forma que o autor conclui que “há certamente uma doutrina muito rígida que vem dos Estados Unidos e é transmitida quase sem modificações nas escolas de segurança nacional da América Latina” (COMBLIN, 1978, p. 22). No Brasil, a instituição responsável por essa adaptação foi a Escola Superior de Guerra, que diferentemente de seu congênere estadunidense, o *National War College*, contava com a proeminente participação de civis tanto no corpo docente como discente.

Neste contexto, a segurança dos países da América Latina é identificada com a defesa do bloco ocidental, de tal forma que a DSN precisa formular conceitos amplos e em certa medida imprecisos. Mesmo elementos fundamentais para a doutrina como os objetivos nacionais, por exemplo, não necessitam de uma definição fixa. Mais importante é perceber, como lembra Comblin (1978, p. 53), que são sempre o oposto do comunismo.

A teoria da guerra revolucionária, que constitui parte da Doutrina de Segurança Nacional, é fundamentada na ideia de uma agressão indireta do comunismo internacional ao bloco ocidental. Esta ideia, como dissemos, foi fortalecida após a Revolução Cubana de 1959. Segundo ela, o inimigo comunista não está mais apenas além das fronteiras, personificado em um Estado Nacional, mas se encontra infiltrado no território das nações. Para Alves (2005, p. 45),

Como a guerra revolucionária não é declarada e é promovida secretamente por forças externas do comunismo internacional, ela recruta seus combatentes entre a população do ‘país-alvo’. Por definição, portanto, torna-se suspeita toda a população, constituída de ‘inimigos internos’ potenciais que devem ser cuidadosamente controlados, perseguidos e eliminados.

A autora ressalta ainda outro ponto fundamental para a teoria do inimigo interno e da agressão indireta: o conceito de fronteiras ideológicas. Conforme Bauer (2009), esta noção visava distinguir um eu e um outro, sendo este último sempre identificado com o “comunista”, o “terrorista” e o “subversivo”. Em coerência com o todo da Doutrina de Segurança Nacional, o conceito de fronteiras ideológicas está ligado à ideia de nação,



entendida não apenas como um “território a ser defendido contra as forças armadas estrangeiras ou qualquer outra ameaça externa, mas [como] um conjunto de crenças, instituições, religião e valores”. (BAUER, 2009, p. 171).

Desta forma, a noção de fronteiras ideológicas foi desenvolvida para justificar a necessidade de intervenção mútua nos regimes de segurança nacional. Ocorre assim uma reformulação do conceito de soberania, que “não mais se fundaria em limites e fronteiras geográficas dos Estados e sim no caráter político e ideológico dos regimes” (BANDEIRA, 1995, p. 214). Esta nova soberania, sustentada pela noção de fronteiras ideológicas, permitiu a formação de uma verdadeira rede de repressão regional no cone sul latino-americano, que viria a ser formalizada em 1975 com a criação da Operação Condor (BAUER, 2009).

Todas estas novas diretrizes do Estado de Segurança Nacional precisavam ser minimamente legitimadas. No Brasil, uma das formas utilizadas para alcançar esta legitimação foi a institucionalização do regime através da legislação. Apesar da sua face ilegal, envolvendo torturas sistemáticas, assassinatos e desaparecimentos, o sistema repressivo manteve sempre a aparência de legalidade a partir de instrumentos como as Leis de Segurança Nacional e os Atos Institucionais.

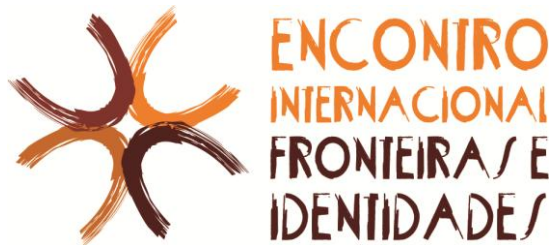
### **Ditadura de Segurança Nacional, Fronteiras ideológicas e Legislação:**

A primeira lei de segurança nacional promulgada pela ditadura civil-militar no Brasil data de 13 de Março de 1967<sup>3</sup>. Logo em seus primeiros quatro artigos, o texto trata de institucionalizar as premissas básicas da DSN: A disseminação da responsabilidade de manutenção da segurança a toda população do país; a identificação entre objetivos nacionais e segurança nacional; a ênfase na segurança interna; e as definições e diretrizes de prevenção e repressão das guerras psicológica e subversiva. No capítulo dois, a lei trata de definir os crimes contra a segurança nacional e suas respectivas penas.

Neste capítulo, é interessante notar a constante menção à influência estrangeira nos crimes contra a segurança nacional. Dos trinta e oito artigos deste trecho, treze fazem alguma referência a governos, autoridades ou organizações políticas do exterior. Muitos deles

---

<sup>3</sup> Decreto-Lei nº 314 de 13 de Março de 1967. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>>



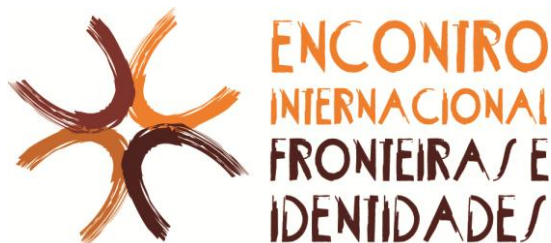
utilizam a estratégia de equiparar governos inimigos e organizações da sociedade civil, identificando estas como “agentes” daqueles. O artigo 12, por exemplo, define como crime:

formar ou manter associação de qualquer título, comitê, entidade de classe ou agrupamento que, sob a orientação ou com o auxílio de governo estrangeiro ou organização internacional, exerça atividades prejudiciais ou perigosas à segurança nacional: Pena - reclusão, de 1 a 5 anos.

Nesse sentido, a ideia de agressão indireta por parte do comunismo internacional justifica a perseguição de pessoas e grupos no interior do território da nação. Tendo em vista que, na retórica da ditadura civil-militar, toda organização de esquerda, sendo ou não revolucionária, possuía sempre um vínculo com o comunismo internacional, esta premissa servia perfeitamente à lógica de que toda a população é suspeita e composta de inimigos internos em potencial. Na realidade, toda a lei de segurança nacional, ao incorporar e institucionalizar a DSN serve a essa lógica.

Ainda sobre a referência aos assuntos externos na referida lei, é importante notar a forma como são tratadas as nações amigas no texto legal. Ao contrário da alusão à espionagem, sabotagens e outros ataques cometidos ou incentivados por “agentes” das nações inimigas – dentro da lógica da guerra fria –, a lei de segurança nacional de 1967 prevê penalizações para cidadãos brasileiros que manifestem oposição às nações amigas da ditadura brasileira. O artigo 18, por exemplo, prevê detenção de três meses a um ano para quem “destruir ou ultrajar bandeira, emblemas ou escudo de nação amiga, quando expostos em lugar público”.

A noção de fronteiras ideológicas não aparece claramente no texto da lei. No entanto, a contraposição entre o tratamento dispensado por ela àqueles que supostamente agem sob influência de nações inimigas e o dado àqueles que destroem símbolos das nações amigas revela a já citada reformulação do conceito de soberania. Para os ideólogos da segurança nacional, a soberania do país não diz respeito à proteção de suas fronteiras políticas e sua autonomia econômica, mas sim à sua manutenção no bloco ocidental-capitalista. Por isso, a lei de segurança nacional prevê, no seu artigo 11, pena de um a cinco anos a quem “redistribuir material ou fundos de propaganda de proveniência estrangeira, sob qualquer forma ou a qualquer título, para a infiltração de doutrinas ou ideias incompatíveis com a Constituição”.



Constituição esta que, diga-se de passagem, a própria ditadura havia substituído no início do ano de 1967 – e ainda viria a reformular quase por completo dois anos mais tarde. Era preciso, porém, que ao se institucionalizar a ditadura assumisse uma aparência democrática. A Constituição, assim como a manutenção do Congresso – salvo em períodos de crise – e outras tantas medidas adotadas pelo regime tinha este objetivo. Por isso, também, a lei de segurança nacional define pena de quatro a doze anos, no artigo 12, para quem “tentar subverter a ordem ou estrutura político-social vigente no Brasil, com o fim de estabelecer ditadura de classe, de partido político, de grupo ou de indivíduo”.

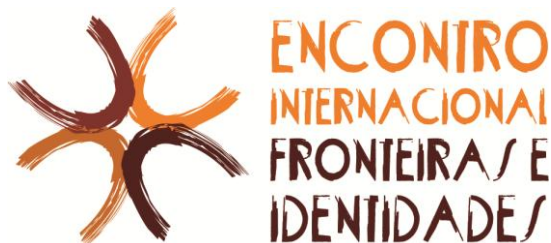
No que tange à noção de fronteira presente da lei, é revelador ainda o segundo ponto agravante para os crimes contra a segurança nacional, elencado no artigo 43: “ter sido o crime praticado com a ajuda de qualquer espécie ou sob qualquer título, prestada por Estado ou organização internacional ou estrangeira”. Mais uma vez o texto legal equipara, como inimigos, Estados nacionais e organizações estrangeiras. Desta forma, tendo em vista ainda as penalizações por “ofender publicamente, por palavras ou escrito, chefe de governo de nação estrangeira” (artigo 19) ou por “ultrajar bandeira, emblemas ou escudo de nação amiga” (artigo 18), fica clara a atuação da lei no sentido de submeter as fronteiras territoriais e políticas da nação às fronteiras ideológicas, estabelecendo um eu e um outro – ou nós e outros – a partir das premissas ideológicas da guerra fria e da Doutrina de Segurança Nacional, em detrimento da clássica noção de soberania nacional.

A partir do artigo nº44, capítulo III, o decreto-lei nº 314/1967 define as formas de processo e julgamento dos crimes contra a segurança nacional, o que para os fins deste artigo não apresenta grande relevância. Do mesmo modo, foram ignoradas as modificações incorporadas à lei de segurança nacional em 1969, com o decreto-lei nº 898/1969<sup>4</sup>. De maneira geral, este decreto segue as diretrizes do primeiro, concentrando-se a grande maioria das modificações no que tange às penalidades e às formas de processo e julgamento – uma vez que ele incorpora as penas de prisão perpétua e morte.

### **Fronteiras ideológicas e leis de segurança nacional no Terrorismo de Estado:**

---

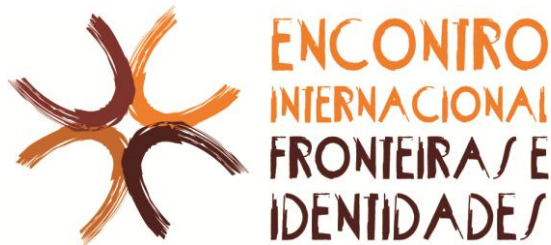
<sup>4</sup> Decreto Lei nº 898 de 29 de Setembro de 1969. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>>



Como bem salientamos neste artigo, as ditaduras civil-militares da América Latina foram fortemente embasadas na DSN. Nesse sentido, as leis que surgem para legitimar essa nova ordem só podem ser analisadas partindo de uma lógica mais ampla. A legislação vigente tratou de enquadrar e punir aqueles que se opunham ao regime vigente. No entanto, só podemos entender o aparato repressivo se analisamos as leis enquanto parte de um sistema maior, pautado nos ensinamentos de contra insurgência dos Estados Unidos da América: o Terrorismo de Estado (TDE). Conforme Padrós (2014), tal modalidade tratou de moldar a sociedade em vistas da defesa dos interesses que defendia. O Terrorismo de Estado busca, para além das leis de segurança nacional, criar uma nova conduta frente às contradições. Com isso, além de possuir um sistema penal que cumpre com as necessidades de defesa dos interesses nacionais, também instituiu outras diversas “ações coercitivas ou ‘pedagógicas’ do Estado repressivo” que visavam produzir o “medo dissuasivo através de mecanismos variados e eficientes (PADRÓS, 2014, p. 13).

Na lógica do Terrorismo de Estado, a noção de fronteiras ideológicas serve para justificar o colaboracionismo repressivo entre as ditaduras de segurança nacional do cone sul. A partir da implementação destes regimes, tais conexões repressivas foram sendo estabelecidas progressivamente, tendo adquirido um caráter formal no ano de 1975 com a Operação Condor (BAUER, 2009). Neste sentido, Assumpção (2012, p. 136) afirma que “foi justamente a subordinação da noção de fronteiras territoriais à diretriz das ‘fronteiras ideológicas’ que justificou e pautou a ação de forças estrangeiras em território alheio”.

O território nacional do Uruguai, por exemplo, foi alvo de muitas destas ações repressivas internacionais por parte da ditadura brasileira. Sendo destino privilegiado de refugiados políticos no período após o golpe civil-militar, o Uruguai sempre foi motivo de preocupação para os serviços de informação da ditadura. Pela extensão de sua fronteira com o Uruguai, o Rio Grande do Sul tem sido tratado como “um espaço-chave no mapa da mobilidade de militantes e, como decorrência, do aparato repressivo brasileiro” (ASSUMPCÃO, 2012, p. 141). Neste sentido, no ano de 1968 foi aprovada a lei nº 5.449, que elencava sessenta e oito municípios como “áreas de interesse da segurança nacional”, sendo que destes, vinte e um eram situados no Rio Grande do Sul, e quase todos em regiões de



fronteira<sup>5</sup>. A partir de então, os prefeitos destes municípios passavam a ser interventores nomeados pelo governador do Estado, e as tropas dos quartéis locais seriam reforçadas. Desta forma, podemos perceber que a noção de fronteiras ideológicas se sobrepunha ao conceito clássico de fronteiras territoriais também através da lei. Ao identificar áreas de fronteira como de “interesse da segurança nacional”, a legislação deu condições para que o aparato repressivo do Terrorismo de Estado – tanto sua face legal como a clandestina – violasse a soberania nacional dos países vizinhos.

### **Considerações Finais:**

Com base nas análises aqui empreendidas, entendemos que a noção de fronteiras ideológicas está presente tanto nas leis de segurança nacional como nesta importante legislação que cria as “áreas de interesse da segurança nacional”. Assim, ela contribui para legitimar tanto a institucionalização do regime quanto sua atuação clandestina.

É importante ressaltar, porém, que somente a análise das leis e dos conceitos que as sustentam não é suficiente para compreender a atuação repressiva no período da ditadura civil-militar no Brasil. É preciso compreender que a legislação e as ações legais cumpriam um papel determinado em um sistema repressivo, que era composto também pela atuação clandestina – torturas, assassinatos, sequestros, desaparecimentos, etc – o sistema do Terrorismo de Estado.

### **Fontes**

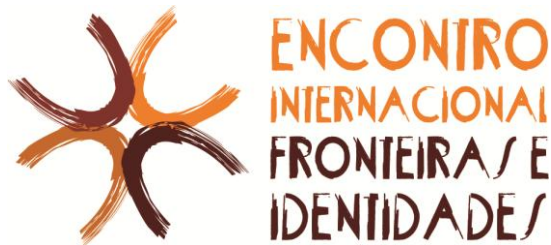
BRASIL. Decreto-Lei n° 314 de 13 de Março de 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-66980-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acessado em 20 de Setembro de 2014 às 14h32min.

BRASIL. Lei n° 5.449 de 04 de Junho de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5449.htm)> Acessado em 20 de Setembro de 2014 às 14h35min.

BRASIL. Decreto Lei n° 898 de 29 de Setembro de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acessado em 20 de Setembro de 2014 às 14h33min.

---

<sup>5</sup> Lei n° 5.449 de 04 de Junho de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5449.htm)>



## Referências

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil** (1964-1984). Bauru, SP: Edusc, 2005.

ASSUMPÇÃO, Marla Barbosa. **Fronteiras territoriais versus fronteiras ideológicas: a geopolítica do anticomunismo no marco das discussões sobre Terrorismo de Estado no cone sul**. Espaço Plural, CEPEDAL/ UNIOESTE, Ano XIII, nº 27, 2º semestre de 2012, p. 130-142.

BAUER, Caroline Silveira. **As ditaduras de segurança nacional do cone sul e o conceito de “fronteiras ideológicas”**. In: GUAZELLI, Cesar; THOMPSON FLORES, Mariana; AVILA, Arthur. *Fronteiras americanas: teoria e práticas de pesquisa*. Porto Alegre: Suliani Letra & Vida, 2009, p. 170-182.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978.

PADRÓS, Enrique Serra. **Terrorismo de Estado: Reflexões a partir das experiências das Ditaduras de Segurança Nacional**. In: GALLO, Carlos Artur; RUBERT, Silvania (orgs.). *Entre a memória e o esquecimento: estudos sobre os 50 anos do Golpe Civil-Militar no Brasil*. Porto Alegre: Editora Deriva, 2014, p. 13-36.

VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia. **História do Mundo Contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao choque de civilizações do século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2008.