

A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES BRASILEIRO-ARGENTINAS DURANTE A REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

Luiz Marcelo Michelon Zardo, Júlia Brigoni Maciel, Maria Júlia Schmitt Timmers

Resumo:

Este artigo visa a discutir a evolução das relações entre Brasil e Argentina ao longo dos quarenta anos que correspondem à República Velha Brasileira. A abordagem dos autores busca explicá-la através de quatro variáveis: oscilações na política doméstica e na chancelaria brasileira, oscilações na política doméstica e na chancelaria argentina, questões relacionadas à balança de poder entre as duas potências e pendências econômicas entre ambas. A sistematização dessas variáveis implica a periodização das relações bilaterais em três fases ao longo do período estudado, no qual se identifica o fortalecimento das pressões conflitivas da estrutura e enfraquecimento dos fatores domésticos que estimulavam a cooperação.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. República Velha.

Abstract:

This paper aims to discuss the evolution of bilateral relations between Brazil and Argentina over the period that corresponds to the Brazilian Old Republic. The authors' approach seeks to explain these relations through four variables: changes in the Brazilian domestic policy and chancellery, changes in the Argentine domestic policy and chancellery, issues related to the balance of power between the countries and economic concerns between them. The systematization of these variables implies the periodization of bilateral relations in three phases during the study period, in which one can identify the strengthening of conflict pressures and the weakening of domestic factors that boosted cooperation.

Keywords: Brazil. Argentina. Old Republic.

1. Introdução

As relações entre Brasil e Argentina durante a República Velha se configuraram por uma mudança estrutural significativa: com o fim do Império Brasileiro, a mais nova república do subcontinente sul-americano passava a ter convergências principiológicas com os demais Estados sul-americanos, o que representava um potencial de aproximação. Desde a gestação do Império do Brasil, o país passara a ser visto por seus vizinhos como um regime reacionário e mais afeito aos assuntos europeus que aos americanos. Nesse diapasão, foi rotulado como expansionista e ameaçador da soberania dos países limítrofes. Foram-lhe imputadas intenções secretas com a Santa Aliança para a restauração monárquica na região, tese que não pode ser afastada completamente diante da realização da Missão de Santo Amaro¹ (BUENO; CERVO, 2005). Ademais, as sucessivas intervenções no Prata, iniciadas com a guerra contra Oribe e Rosas e continuadas com a guerra contra Aguirre e, ainda, com o grande conflito no Paraguai, corroboraram essa má impressão para com o Brasil junto às nações vizinhas.

O advento da República foi capaz de alterar a reputação brasileira na região, para além da convergência de regime político, pela substituição de dogmas de sua política externa: como forma de distanciar-se da tradição imperial, passou a ser privilegiado o pan-americanismo, tanto aquele patrocinado pelos Estados Unidos quanto aquele pela América Hispânica, assim como já constava no Manifesto Republicano (1980), e o bilateralismo deu espaço ao multilateralismo (RICUPERO, 2017). No contexto da busca por uma política mais americanista, o país, na transição republicana, renunciou a anseios de hegemonia e voltou-se às boas relações com a Argentina, rival geopolítica, muito embora esta tivesse uma

¹ Tratou-se de missão diplomática secreta em que o Brasil buscava negociar a sucessão do trono português e a expansão das políticas de restauração monárquica da Santa Aliança para a América Latina.

economia complementar à brasileira (BUENO, 2000).

Referida transição no Brasil, não obstante, não foi imune (1) aos movimentos na política doméstica e à rotatividade na chefia da chancelaria no Brasil, (2) aos movimentos na política doméstica e à rotatividade na chefia da chancelaria na Argentina, (3) à balança de poder imanente ao Cone Sul, visto que o fortalecimento militar relativo (*hard power*) de um país em relação ao outro provocava receios e agia estruturalmente no sentido de deteriorar as relações, e, por fim, (4) às disputas econômicas entre os dois países, porquanto os fluxos bilaterais de intercâmbio tinham forte relevância econômica tanto para o Brasil quanto para a Argentina. A hipótese dos autores é de que cada uma dessas variáveis operativas condicionou as evoluções e retrocessos da relação bilateral brasileiro-argentina ao longo da República Velha, e, assim sendo, elas serão analisadas individualmente nas próximas quatro seções. Ademais, na conclusão, intentaremos sistematizar os efeitos dessas quatro variáveis de forma agregada (*macro*), fazendo generalizações com fins de periodização histórica.

2. Mudanças na política doméstica brasileira e relações com a Argentina

Embora nem todo ato de política interna seja também um ato de política externa, todo ato de política externa é, concomitantemente, um ato de política interna (MILZA, 1996). Desse modo, diante do primado da política interna, pode-se compreender a evolução da conduta diplomática do Brasil perante a Argentina através das oscilações no cenário político interno. No curto prazo, Pierre Milza (1996) aponta como os mais importantes canais de transmissão do domínio político interior ao exterior a influência das grandes famílias políticas e a atuação dos grupos de pressão parlamentar.

Nesse contexto, a mudança de grupo ou tradição política no poder permite-nos compreender como a transição, no Brasil, do Império

à República permitiu uma mudança imediata na orientação da política externa brasileira. Segundo Candeas (2010), o novo regime, de seu início até 1915, marcou-se por uma instabilidade conjuntural com períodos de cooperação e rivalidade nas relações com a Argentina, e não mais de instabilidade estrutural com predomínio do caráter competitivo, como o fora outrora. Diante da convergência de regime político e como forma de distanciar-se da política externa europeísta dos tempos de Pedro II, verificou-se de imediato uma guinada ao pan-americanismo e ao monroísmo, como comprova a mudança de orientação junto à Primeira Conferência Pan-Americana, realizada em 1889. Uma incansável oposição à controversa cláusula de arbitramento obrigatório, por exemplo, foi substituída por seu endossamento (RICUPERO, 2017), a despeito de que mantivessem posição incondicionalmente contrária a Argentina e outras nações hispânicas. O mesmo pode ser dito da proposta de União Aduaneira, que, não obstante rechaçada por países vizinhos, passou a ser vista com bons olhos no Brasil a ponto de receber comentários simpáticos no primeiro relatório ministerial de política externa ao Senado de 1890 (BRASIL, 1890a).

É fácil assimilar a guinada diplomática levando em conta que a posição panamericanista da República, além de implicar a conhecida “aliança não escrita” com os Estados Unidos, representava um princípio ideológico difundido pelo republicanismo brasileiro há longa data. O Manifesto Republicano (1980), com a máxima “somos da América e queremos ser americanos”, fora assinado por Salvador de Mendonça e Quintino Bocaiúva, respectivamente o primeiro ministro nos Estados Unidos e o primeiro chanceler do novo regime.

Na euforia inicial da República, logo, era natural que houvesse uma diplomacia mais principiológica e menos pragmática. Afinal, os esforços concentravam-se no provimento de uma roupagem ao regime, o que implicava a necessidade de distanciar-se da pompa e do

europeísmo imperiais. No tocante a essa “festa republicana”, para valer-se dos termos de Bueno (2000), logo após a Argentina ter sido a segunda nação a reconhecer o novo regime brasileiro, inserem-se as negociações entre os ministros Bocaiúva e Zeballos na direção de um acordo territorial sobre a questão de Palmas através tão somente à diplomacia, evitando, pois, que se recorresse à arbitragem, à qual fora adereçada a questão no último ato diplomático do Império Brasileiro (BUENO; CERVO, 2005). Esperava-se que isso fortalecesse a amizade entre os dois povos, “irmãos de continente”, o que convergiria com os ideais da nova República. O resultado foi a assinatura do Tratado de Montevideú, que dividia a zona em litígio em duas metades com a mesma área, o que acarretaria a formação de um gargalo no mapa brasileiro (BUENO, 2000) e extrema vulnerabilidade geopolítica. Falava-se nos círculos domésticos em “política entreguista” e lembrava-se que o ministro era filho de mãe argentina (BUENO, 2000). Nesse diapasão, o Congresso Nacional brasileiro afastou de forma acachapante a proposta, e o próprio Quintino recomendou sua rejeição (BRASIL, 1892). A questão de Palmas voltaria ao arbítrio do presidente Grover Cleveland, que daria ganho de causa ao Brasil em 1895.

Naufragando o acordo de Montevideú, as relações bilaterais Brasil-Argentina saíram da fase de euforia e voltaram à normalidade, incorporando questões pragmáticas de realpolitik e disputas econômicas entre os dois países, que serão convenientemente analisadas na quarta e na quinta seção, respectivamente. Contudo, após os sobressaltos da República da Espada (1889-1894), com crises políticas nos governos Deodoro e Floriano e a banalização do estado de sítio, a política doméstica brasileira centrou-se no intento de estabilizar, consolidar e credibilizar a República. É nesse contexto que, no governo de Prudente de Moraes (1894-1898), o primeiro civil a governar o país desde o golpe de 1889, lançaram-se a política dos governadores e a tradicional aliança

entre as elites políticas mineira e paulista (a configurar a posteriormente conhecida política “café com leite”). Essa orientação política manter-se-ia incontestável até o triunfo de Hermes da Fonseca, vitorioso sobre a campanha civilista de Rui Barbosa, em 1910, e cujo governo foi marcado por inúmeras intervenções federais polêmicas, as “salvações”, que suscitaram, por exemplo, a emblemática Revolta de Juazeiro. A tradição do “café com leite”, entretanto, foi retomada com a ascensão do mineiro Venceslau Brás ao poder em 1914.

Diante dessas novas prioridades do Rio de Janeiro a partir de Morais, eram indesejáveis conflitos internacionais, notavelmente com a Argentina, que, no início do século XX, dividia com a França o posto de quarto maior mercado de nossos produtos (BUENO, 2000). São compreensíveis, pois, a visita do presidente Campos Sales à Argentina em 1900, em retribuição à visita de Júlio Roca ao Brasil em 1899, e a proposta de Assis Brasil ao chanceler Olyntho de Magalhães, em 1900, de aproximar-se de Buenos Aires através da criação de um bloco econômico quadrilateral também composto por Chile e Uruguai, abandonada em virtude da interpretação errônea da imprensa, que a anunciou como um esforço de contenção aos Estados Unidos (CANDEAS, 2010).

Com a ascensão de Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, à chefia do Itamaraty, em 1902, fortaleceram-se os esforços na direção de manter boas relações com a Argentina (DORATIOTO, 2000). Referida orientação, comparada por Candéas (2010) à Entente Cordiale franco-inglesa², pode ser comprovada por carta enviada pelo chanceler a Domício da Gama (IHE, 1908), então ministro do Brasil em Buenos Aires. Nela, Rio Branco recomenda estreitar os laços com o país vizinho diante de potenciais obstáculos à relação bilateral, como a aproximação americano-brasileira à época

2 Trata-se de uma aliança entre França e Inglaterra consubstanciada em uma série de acordos assinados em 1904, inaugurando uma espécie de “coexistência pacífica” entre dois impérios tradicionalmente rivais.

do governo de Theodore Roosevelt e de sua política do Big Stick, que inspirava as suspeitas de que seria o país agente da Doutrina Monroe na América do Sul (BUENO; CERVO, 2005), e do projeto de reorganização da Marinha brasileira, aprovado em 1904.

Tendo em vista que o Uruguai e o Chile poderiam servir de instrumentos argentinos para formar uma aliança de contenção ao Brasil, Paranhos percebeu que a formação de uma coalizão envolvendo o Brasil e esses três vizinhos era essencial para evitar a rivalidade argentina e garantir relações amistosas com Buenos Aires, principalmente com os chilenos, que constituíam a terceira potência do subcontinente à época (BUENO; CERVO, 2005). É nesse contexto que deve ser compreendida a famosa proposta de uma aliança ABC (Argentina, Brasil e Chile), rejeitada em 1910 com a alegação bonaerense de que o pacto poderia suscitar reações negativas em Lima e Washington (CANDEAS, 2010).

Entre 1910 e 1914, com Hermes da Fonseca no poder, as instabilidades políticas internas não permitiram a execução de uma política externa forte e dotada de credibilidade (RICUPERO, 2017), a despeito da permanência do Barão no comando da chancelaria até 1912. Como lembrado por Ricupero (2017), a tranquilidade da política doméstica, indispensável à consecução de seus objetivos diplomáticos, fora brutalmente rompida desde a eclosão da Revolta da Chibata logo no início do governo do rio-grandense. Enfraquecida, sem que a diplomacia pudesse, como fizera outrora, contornar as dificuldades econômicas e militares da estrutura política sul-americana, é fácil entender como realçaram-se os problemas econômicos e do domínio da high politics, analisados nas seções 5 e 6, e deterioraram-se as relações, levando ao não envio, pelo Brasil, de representação para a comemoração do centenário da Argentina independente, em 1910 (CANDEAS, 2010).

Apenas com o fim do governo Fonseca puderam efetivar-se as renegociações de um pacto ABC, concluídas em 1915 sob o Tratado de Cordial

Inteligência Política e Arbitragem de forma menos ambiciosa que a primeira tentativa, no entanto (CANDEAS, 2010). Segundo Candeas (2010), a questão do desarmamento e de uma aliança política não foi abordada, e o tratado se restringiu à temática de solução pacífica de controvérsias. A proposta também não vingou, o que, todavia, não se deveu ao ambiente doméstico do Brasil, mas à guinada política na Argentina marcada pela emergência à presidência do nacionalista Hipólito Yrigoyen (RICUPERO, 2017), filiado à União Cívica Radical, como analisar-se-á na próxima seção.

O ano de 1915, na classificação de Candeas (2010) também representa a virada das relações brasileiro-argentinas para uma nova fase que se estenderia até 1930, vale dizer, a de busca da cooperação, mas com momentos de rivalidade. Essa periodização, cuja precisão estes autores consideram como duvidosa, não contempla o governo radicalista em Buenos Aires, as pressões persistentes nos âmbitos econômico e securitário, que não foram arrefecidas em referido íterim, e tampouco o desgaste natural de tentativas de cooperação envolvendo os dois países imposto pelos sucessivos fracassos em se atingir um acordo no âmbito do ABC. Todavia, o que importa para esta seção é que nesse período, mais precisamente na década de 1920, renovou-se suspeita argentina de que o Brasil se pretendia agente subcontinental da Doutrina Monroe. Essa desconfiança emergiu diante da campanha brasileira a membro permanente do Conselho da Liga das Nações, radicalizada durante o governo de Bernardes. Essa política, como nota Garcia (2000), teve nítidos propósitos de política doméstica, já que o presidente Bernardes vislumbrava uma virtual conquista diplomática como capaz de mobilizar a opinião pública em seu favor, em uma estratégia relacionada ao que Milza (1996) identifica como bonapartismo.

3. Mudanças na política doméstica argentina e relações com o Brasil

A política externa argentina, ao contrário

da brasileira, foi historicamente marcada por sua inconstância e volatilidade (PARADISO, 2005). Similarmente, de forma geral não se podem relacionar as diferentes posições em relação ao Brasil com a alternância de matizes políticos no poder. Entre governos de cunho ideológico semelhante, houve políticas para com o Brasil muito distintas, assim como, ao longo da História, também se verificaram governos de cunho absolutamente diferente que convergiram nessa questão (CANDEAS, 2010). Uma exceção pode ser traçada precisamente no período que analisamos; o antagonismo conservadores vs radicais coincidia, respectivamente, com posições mais simpáticas e antipáticas para com o Brasil.

Se é possível identificar na política externa argentina algumas tendências persistentes, estruturais, elas se identificam no perene anseio de uma “Grande Argentina”, porquanto desde os primórdios o país se pretendeu como herdeiro do Vice-Reinado do Prata e, por conseguinte, rechaçou uma subordinação ao vizinho lusófono. Nesse diapasão da busca por autoafirmação (PARADISO, 2005), é natural que a prosperidade argentina em relação ao Brasil no último quartel do século XIX tenha sido canalizada para forças de defesa, notavelmente a Marinha, que já eram significativamente mais forte que a Brasileira no início do século seguinte (LA PRENSA, 2006).

Também se pode notar a constante europeísta da política bonaerense (CANDEAS, 2010): a Argentina, com um sentimento de superioridade cultural e racial, vislumbrava-se como uma “Europa na América”. Até porque era a única nação economicamente comparável aos EUA, com um produto interno bruto equivalente a 63% do destes e a quase o triplo do brasileiro (RICUPERO, 2017), concorrendo com a potência norteamericana no mercado de trigo, rejeitava a influência estadunidense no subcontinente

3 Trata-se da fórmula “a América para os americanos”, afastando interferências de potências europeias na região e, desse modo, permitindo um aumento de importância dos Estados Unidos junto à América Latina.

consagrada pela Doutrina Monroe³ e pelo Corolário Roosevelt⁴, que contavam com o apoio brasileiro. É nessa perspectiva que se deve compreender, na ocasião da intervenção americana na Venezuela por não pagamento de dívida, com o consentimento do Brasil, o lançamento da emblemática Doutrina Drago⁵ pelos argentinos.

Desvendada a base doutrinária da diplomacia portenha, cabe analisar como a gestão das relações com o Brasil foi alterada após 1889 em uma perspectiva da política doméstica do país.

Quando a República havia sido proclamada no Brasil, era presidente na Argentina Celman, conservador pertencente ao grupo político de Júlio Roca. Os conservadores da década de 1880, chamados de “geração do 80”, cujas ideias continuaram no poder até a virada radicalista de Hipólito Yrigoyen de 1916, visavam a fortalecer ainda mais a Argentina, que renascia e se consolidava como a grande potência econômica e militar do continente americano depois dos EUA (DI TELLA, 2017). Nesse sentido, a estabilidade e relações tranquilas com o Brasil eram vistas como imperativas para que o país pudesse continuar a se desenvolver. Ademais, rugas nessa relação bilateral poderiam fragilizar a economia nacional, visto que o Brasil correspondia a mercado de dois terços das exportações argentinas (BUENO, 2000). Essa política menos agressiva se manifestou de forma mais clara durante o governo de Júlio Roca, de caráter modernizador na economia e na sociedade, com massivos investimentos na cidade de Buenos Aires, que fora federalizada em 1880. Em 1899, o presidente prestou, por iniciativa própria, visita ao Rio de Janeiro (RICUPERO, 2017).

O projeto conservador, principalmente durante o governo Roca, envolvia um massivo fluxo

4 Doutrina desenvolvida durante o governo do presidente estadunidense Theodore Roosevelt, legitimando intervenções de Washington em países do continente quando se considerasse necessário, como ocasiões de inadimplência.

5 Doutrina desenvolvida pelo chanceler argentino Luis Drago lançada em resposta ao Corolário Roosevelt, negando a legitimidade de intervenções estrangeiras com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas.

de imigrantes estrangeiros ao país (DI TELLA, 2017), que permitiram à Argentina ter hoje a maior comunidade italiana fora da Itália. Segundo Di Tella (2017), na gestão Roca o país chegou a receber cem mil europeus por ano. Nessa perspectiva, apesar do desejo de amizade presente no governo argentino, os interesses do país tornavam-se colísvos com os brasileiros no tocante à recepção de mão de obra estrangeira, o que implicava a campanha por descredibilizar as condições sanitárias do país vizinho em periódicos (BUENO; CERVO, 2005), fomentada ainda por decretos argentinos de quarentenas a navios provenientes do país vizinho (BUENO, 2000).

Uma deterioração notável das relações brasileiro-argentinas, não obstante a continuidade do governo conservador do Partido Autonomista Nacional, se deu com o retorno do periodista do jornal La Prensa, tradicionalmente anti-brasileiro, Estanislao Zeballos à chefia da chancelaria argentina em 1906, em meio às acusações de rearmamento brasileiro. Neste ano, a já mencionada lei brasileira sobre a Marinha de 1904 foi atualizada por pressão do comandante Alexandrino Alencar, garantindo embarcações mais poderosas que aquelas anteriormente previstas (ARAÚJO, 2005). Perpassando os movimentos domésticos na política argentina, a figura de Zeballos representava um grande empecilho à relação bilateral. Rival de Rio Branco desde o enfrentamento de ambos na arbitragem da questão de Palmas, parecia nutrir de uma antipatia inata em relação ao país vizinho. Consta em Candeas (2010) que o chanceler chegou a propor a seu governo, dotado de poderosa Marinha, a invasão do Rio de Janeiro. As relações atingiram seu ponto crítico no episódio do Telegrama Número Nove. Uma correspondência brasileira a Santiago, devido ao sistema de telecomunicações da época, teve de passar por Buenos Aires, onde foi decifrada pelo governo argentino, que a falseou (BURNS, 1977). Com essa adulteração, lançou-se à imprensa argentina a ideia de que o Brasil e o Chile, tradicional inimigo da Argentina, estavam

conspirando contra Buenos Aires; referida interpretação fora descredibilizada diante da publicação do telegrama original pelo Barão do Rio Branco, comprovando a falsificação cometida pelo chanceler argentino (BURNS, 1977). Esse episódio provocou a queda de Zeballos, o que abriu espaço para uma nova reaproximação entre os dois países (BURNS, 1977).

O modo como o comando da diplomacia argentina por Zeballos obstruía a amizade argentino-brasileira pode ser confirmado pela previsão de Paranhos de que o projeto de um pacto ABC não podia ser levado adiante enquanto aquele mantivesse seu cargo (RICUPERO, 2017). À saída de Zeballos em prol de La Plaza, menos hostil em relação ao Brasil, seguiu-se a eleição de Saénz Peña, de perfil latino-americanista (CANDEAS, 2017). É nessa perspectiva de aproximação que se engendrou o já mencionado acordo para a formação de uma comissão para a solução pacífica de controvérsias entre Brasil, Argentina e Chile, o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem (CANDEAS, 2017).

As relações bilaterais voltam a se deteriorar, contudo, com o custo da rejeição de referido tratado, com a eleição de um radicalista à presidência do país, Hipólito de Yrigoyen. Àquela época, a União Cívica Radical (UCR), em contraposição ao conservadorismo até então vigente, adotava uma postura mais nacionalista que tendia a contrapor a Argentina ao Brasil, defendendo o aumento do armamento argentino perante o Rio de Janeiro, segundo Candeas (2017). Para Di Tella (2017), o grupo de Hipólito de Yrigoyen, em contraposição ao de Bernardo de Irigoyen, pertencia à ala mais intransigente do partido, o que tornava a situação especialmente preocupante.

Ao contrário do que defende Candeas (2017), entendemos que as relações entre Brasil e Argentina de 1915 a 1930 foram progressivamente debilitadas diante da presença dos radicalistas no governo platino até o fim deste período, quando Yrigoyen foi deposto pelo general Uriburu. Logo,

além de estar no poder em Buenos Aires um grupo político mais hostil que os conservadores quanto ao Brasil, também pressionavam pela deterioração da amizade a contínua aproximação entre brasileiros e norte-americanos, notavelmente na ocasião da Conferência de Versalhes, e a campanha brasileira por um posto permanente no Conselho da Liga das Nações, que inspirava a visão de que o país tencionava, mais uma vez, lutar pela hegemonia subcontinental, desejo que, segundo Bueno (2000), tinha sido abandonado com o advento da República no Rio de Janeiro.

4. A balança de poder sul-americana e as relações brasileiro-argentinas

Nossa análise referente à política doméstica brasileira e argentina durante as duas primeiras décadas da República no Rio de Janeiro envolveu o reconhecimento de que, para além de uma inicial euforia republicana no Palácio do Catete, ambos os governos pretendiam desenvolver-se e, no caso brasileiro, de forma mais específica, consolidar o novo regime com credibilidade e razoável estabilidade. Nesse sentido, pode-se dizer que o Brasil, sob a política do “café com leite” instaurada por Prudente de Moraes, e a Argentina, sob o conservadorismo do Partido Autonomista Nacional, pretendiam uma comunidade de segurança na definição dada por Deutsch et al. (1957) ao termo: uma comunidade de Estados na qual “there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”.

Esse desejo, inserido no contexto de política doméstica, já analisado nas seções anteriores, não poderia restar imune às questões estruturais de balança de poder entre as duas nações, fator que pressionava por uma deterioração das relações. Segundo dados do jornal La Prensa (1906), em 1906 Brasil e Argentina tinham o mesmo produto interno, não obstante fosse o Brasil dotado de maior população e território, e a Argentina de maior malha ferroviária e de uma força naval mais fortalecida. Com capacidades relativas

semelhantes, era natural que se desenvolvesse uma hostilidade entre os dois países, que, segundo Burns (1972), lutavam pela predominância na América do Sul.

Em 1882, a força naval argentina, progressivamente fortalecida em face de uma Pax Armada com o Chile, com o qual tinha contenciosos referentes às ilhas de Beagle e à Laguna del Deserto, já era superior à brasileira, que fora abandonada após a Guerra do Paraguai. O quadro agravou-se com a proclamação da República Brasileira pelo Exército, que levou ao protagonismo absoluto deste entre as Forças Armadas. Como o próprio Paranhos admitira: “não temos esquadra, não temos torpedos [...] e os argentinos têm tudo isso” (Paranhos Júnior. Apud BUENO, 2003, p.220). Nesse cenário, era mister ao Brasil, para evitar uma supremacia argentina na região platina ou mesmo sul-americana (BURNS, 1972), fortalecer sua Marinha. Assim, o Brasil decidiu pela não participação na conferência de Haia de 1899 sobre o desarmamento, e um projeto que previa a progressiva modernização das forças navais do país foi aprovado em 1904 (BUENO, 2000). Desenvolveu-se um dilema de segurança, no sentido herziano do termo, e o ministro argentino Zaballos, que exercia forte influência sobre o jornal *La Prensa*, imputava ao governo brasileiro intenções expansionistas e agressivas (SAIANI, 2016).

Pregando pela necessidade de uma resposta argentina às políticas do Brasil, inspirou uma nova campanha de rearmamento de seu país e denunciou o pacto de equivalência naval com o Chile firmado em 1902 (DORATIOTO, 2014). É também nesse sentido de reação ao Brasil, de evitar um fortalecimento deste na balança de poder, que Zaballos aventava planos de uma invasão do Rio de Janeiro, que foram divulgados pelo jornal *La Nación*, que se opunha aos planos do ministro (SAIANI, 2016). Já explicamos que a questão dos armamentos navais, a qual se constituiu como uma verdadeira corrida armamentista (DORATIOTO, 2014), pôde ser momentaneamente superada com a saída de Zaballos da chancelaria

em 1908. Essa “superação”, todavia, foi restrita às negociações explícitas, já que permaneceu como fator político tácito a servir de obstáculo à amizade bilateral nos anos que se seguiram.

O Chile, terceira potência do subcontinente e cuja hegemonia era incontestável no Pacífico segundo o próprio Paranhos (2012), orientou as relações da Argentina para com o Brasil durante os primeiros anos de República. Sem que a Argentina ou o Brasil lograssem ser um hegemom, uma aliança com o Chile poderia pender a balança de poder para o lado que com este se aliasse. No mesmo sentido, mesmo sem tanto potencial de determinação da balança de poder, uma aliança com outros vizinhos, entre eles o Uruguai, também era desejável. Embora esta relação seja raramente identificada pela literatura, não se pode desprezar a conveniência do acordo celebrado por Rio Branco com o Uruguai em 1909, cedendo a este direitos de navegação na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão, para o fortalecimento das capacidades relativas brasileiras frente a Argentina.

É nesse sentido de centralidade chilena para a determinação da balança de poder do subcontinente que devem ser compreendidos os intentos de formação de um “Pacto ABC”. Tirando o Chile do tabuleiro, evitando políticas de bandwagoning de Santiago junto ao Brasil ou à Argentina, um desequilíbrio da balança em prol de qualquer uma das duas potências tornava-se virtualmente impossível. Por isso, acreditava-se que a virtual aliança trilateral anularia qualquer incentivo competitivo entre Brasil e Argentina. Como já explicamos, essa receita para contornar as pressões estruturais da política de poder regional em prol da formação de uma comunidade de segurança não logrou realizar-se. Logo, permaneceram produzindo efeitos os fatores que criavam obstáculos à amizade brasileiro-argentina e desestabilizavam a política subcontinental.

Do fracasso da aliança ABC até o fim da República Velha, notamos um contínuo arrefecimento das relações entre Brasil e Argentina diante das pressões exercidas pelas disputas por capacidades

relativas na América do Sul. Não podem ser dissociadas dessa realidade a constante oposição argentina à campanha brasileira por um assento no Conselho da Liga das Nações e mesmo a proposta chilena em 1921 de que o Brasil fosse agraciado com esse mesmo assento (BARRETO, 2006) em um momento em que se acirravam as tensões sobre Beagle (SANTOS, 2016) e convinha a Santiago enfraquecer as capacidades relativas argentinas.

Diante do exposto, não há como deixar de atentar, pois, à permanência da balança de poder sul-americana como fator estrutural condicionante das relações Brasil-Argentina durante todo o período correspondente à República Velha.

5. Disputas econômicas entre Brasil e Argentina e fluxos comerciais

Durante a República Velha, as questões econômicas se constituíram como uma outra dimensão de atrito entre o Brasil e Argentina. Enquanto duas nações jovens com aspirações de inserção na sociedade internacional, o desenvolvimento econômico era um imperativo para ambas. Contudo, em um mundo cujos fluxos financeiros e comerciais já eram marcados por assimetrias, frequentemente os ganhos de um país teriam de ser acompanhados por perdas de outro. Não sendo válidos os “ganhos mútuos” professados pela tradição ricardiana, é fácil compreender como no período aqui analisado os conflitos econômicos brasileiro-argentinos já eram significativos a ponto de afetar de forma significativa as relações bilaterais.

Apesar disso, a crescente interdependência agia no sentido de tornar indesejáveis rurgas em suas transações econômicas. É nessa perspectiva que, em 1900, Assis Brasil arquitetava uma espécie de antecipação do MERCOSUL, sendo ela até mesmo mais avançada do que o bloco econômico criado na segunda metade do século XX veio a ser. Com a ideia de que a integração econômica poderia se converter em política, representava, décadas antes da proliferação de organizações internacionais, uma típica ideia do que

posteriormente David Mitrany (1966) alcunharia como funcionalismo. Projetado para Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, era um plano extremamente ousado para o seu tempo, buscando “1º abolição gradual das alfândegas entre os quatro Estados; 2º arbitramento para todas as diferenças que se não puderem liquidar diretamente; 3º combinação assídua a respeito de fortificações costeiras e do efetivo das respectivas forças de terra e mar” (BRASIL, 1900) com a confiança total do chanceler brasileiro de que a aproximação dos quatro países seria extremamente vantajosa para todos (BUENO, 2000).

Com o fracasso da proposta do diplomata gaúcho, fora do “espírito da época” nas palavras de Bueno (2000), demonstrou-se que, no período compreendido pela República Velha, as incompatibilidades entre as estratégias de desenvolvimento do Brasil e da Argentina eram ainda mais significativas do que os impulsos da interdependência pela cooperação e pela melhoria das relações.

Entre os contenciosos econômicos, o comércio se apresentava com o principal. Mesmo com a trégua no âmbito diplomático, a disputa entre Brasil e Argentina se demonstrava muito mais acirrada que em qualquer outro momento desde a proclamação da República Brasileira. Enquanto o Rio de Janeiro rebaixava os os direitos de importação do charque argentino, a Argentina cobrava pesados impostos sobre a importação de quase todos os produtos provenientes do Brasil, salvo o açúcar, que não era produzido em larga escala no território argentino. Vale dizer que esse impasse, verdadeiro ensaio de guerra fiscal, era potencialmente muito mais prejudicial ao lado dos argentinos, observadas sua dependência dos mercados brasileiros para a exportação de dois terços da produção interna e a capacidade do Brasil de produzir quase tudo o que importava do vizinho platino (BUENO, 2000).

Assim, a atenção das chancelarias passou a voltar-se à questão aduaneira. No entanto, a resolução do conflito não se daria de forma fácil,

visto que havia pouquíssima cooperação entre as autoridades aduaneiras de ambos países, principalmente do lado argentino, que tinha uma postura mais agressiva, porquanto constantemente submetia embarcações brasileiras a custosas quarentenas antes de permitir que atracassem em seus portos (RICUPERO, 2017).

Ademais, é importante reconhecer que um dos principais empecilhos para a resolução das disputas comerciais entre Brasil e Argentina e sua aproximação era a disputa pelo mercado de trigo brasileiro. Os EUA eram um dos mais importantes parceiros comerciais e aliados do Brasil, comprando uma enorme quantidade do café produzido no país, status que lhes permitiu a concessão de reduções tarifárias de 20% pelo Rio de Janeiro (RICUPERO, 2017). A situação tornava-se acirrada porque eram também exportadores de trigo, concorrendo no mercado internacional com a Argentina (BUENO, 1990), e as preferências tarifárias oferecidas aos Estados Unidos foram negadas a Buenos Aires sob a justificativa de compra insuficiente de café (RICUPERO, 2017). Note-se que a maneira como os EUA poderiam perceber qualquer aproximação entre o Brasil e sua concorrente comercial Argentina era de enorme preocupação para o Itamaraty, que buscava sempre manter as melhores relações possíveis com seu aliado do Norte (CANDEAS, 2010).

Diga-se ainda que as quarentenas impostas pela Argentina, além de constituírem uma resposta fitossanitária às tarifas praticadas pelo Brasil contra produtos argentinos, eram reflexo de outra disputa econômica entre os dois países: a disputa migratória (BUENO; CERVO, 2005). As migrações faziam parte da estratégia política de ambas as nações no início do século XX, e eram vistas como indispensáveis para encadear um processo de desenvolvimento. Enquanto no Brasil a vinda de europeus era necessária para prover mão de obra ao incipiente processo de industrialização e à cafeicultura do Sudeste após a abolição da escravidão, a Argentina precisava desses fluxos para superar sua baixa densidade populacional,

que impedia que o país - embora em termos relativos (PIB per capita) fosse bastante rico, mais do que Espanha, Suíça e Itália (CANDEAS, 2005) – se constituísse em termos absolutos (PIB) como potência econômica de dimensão global. Nesse contexto, as quarentenas constituíam uma forma de o governo argentino prejudicar a credibilidade brasileira na Europa e, assim, direcionar para si os fluxos migratórios do Velho Continente para a América do Sul.

Desse modo, durante o período que compreende a República Velha, as incompatibilidades entre os interesses econômicas de Brasil e Argentina agiram no sentido de debilitar as relações bilaterais. Apesar das pressões pela cooperação manifestadas pela interdependência comercial, estas, como revelou a rejeição da proposta de Assis Brasil, não se mostraram suficientes para interferir na dinâmica entre os dois países.

6. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que, durante a República Velha no Brasil, litígios econômicos e a acirrada disputa na balança de poder do subcontinente atuaram como fatores estruturais de contenção a movimentos cooperativos nas relações brasileiro-argentinas. Apesar disso, mudanças nas orientações de política doméstica no Brasil e na Argentina, bem como no comando das respectivas chancelarias, implicaram períodos de maior e menor propensão à cooperação. Logo, se as disputas econômicas e na balança de poder perpassavam governos e lograram se constituir como fatores estruturais, os esforços de periodização das relações bilaterais devem ser centrados nas oscilações de política doméstica, isto é, nas considerações feitas nas seções 3 e 4.

Nesse sentido, identificamos um primeiro período, de predomínio de busca pela cooperação, entre 1889 e 1910. Para além de um entusiasmo inicial do Brasil com o ideal americanista durante a República da Espada, o advento da República “Café com Leite” oligárquica e federalista exigia

paz e estabilidade e, somando-se ao governo conservador na Argentina, menos hostil aos interesses brasileiros do que os radicalistas, explica uma tendência geral a relações bilaterais razoavelmente harmônicas, com fatores internos neutralizando as pressões estruturais pelo conflito. Evidentemente também houve divergências, provocadas por fatores estruturais, como a ocasião da lei do rearmamento brasileiro de 1904, e por alguns movimentos de política doméstica marcados pela hostilidade, destoantes da tendência geral do período, como a campanha anti-brasileira do chanceler argentino Zeballos.

Um segundo período, de transição e sem tendências gerais claras, pode ser demarcado entre a posse de Hermes da Fonseca no Brasil, interrompendo a “República Café com Leite” em 1910, e a ascensão do radicalismo na Argentina em 1916. Nesse período, uma maior boa vontade por parte de Buenos Aires após a saída de Zeballos da chancelaria e a eleição de Sáenz Peña contrastam-se com as instabilidades políticas do Brasil, que dificultaram a consecução dos esforços diplomáticos requeridos por uma aproximação mais estável e institucionalizada. Assim, explicam-se as ambiguidades do período; propostas ousadas como um pacto ABC foram lançadas, mas em seguida se evidenciou que o processo de negociação permanecia extremamente complexo e que avanços concretos ainda não tinham condições de serem implementados.

Por fim, um terceiro período, inaugurado em 1916 e findo em 1930, marcou a ascensão do radicalismo na Argentina, mais hostil ao Brasil, e de uma desgaste natural da relação após sucessivos fracassos na tentativa de um acordo referente ao “ABC”. Isso, somado às desconfianças argentinas quanto à natureza dos anseios brasileiros de alcançar um posto permanente no Conselho da Liga das Nações na década de 1920, caracterizou uma fase danosa às relações Brasil-Argentina.

Portanto, ao longo dessas três fases, percebemos que houve um movimento não retilíneo de deterioração das relações. Em contraste com

uma primeira fase mais simpática à aproximação, o esvaziamento dos fatores domésticos propulsores da cooperação após 1916 realçou os fatores estruturais de conflito e, por conseguinte, deteriorou as relações bilaterais.

Referências

- AHI, Carta de Rio Branco a Domício da Gama, Rio de Janeiro, 15 dez. 1908.
- _____. Ofício reservado de Washington, 31 jan. 1900.
- ALBERDI, Juan Bautista. **El Brasil ante la democracia de América**. Buenos Aires: Ele, 1946.
- _____. **Política exterior de la República Argentina**. Obras Selectas, tomo VII, Buenos Aires: La Facultad, 1920.
- ARAÚJO, Johny Santana. A construção do Poder Naval brasileiro no início do século XX: dos programas navais à grande guerra (1904-1917). **Navigator**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, pp. 69-86, 2005.
- BAEZ, Beatriz R. Solveira de. El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo. In **Ciclos en la historia, la economía y la sociedad**. Buenos Aires, UBA, n. 2, primeiro semestre de 1992.
- BARRETO, Fernando. **Os sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BOCAIUVA, Quintino et. al. Manifesto Republicano de 1870. In: **Documentação e atualidade política, Brasília**, 11:3-12, 1980
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório 1**, 1890a.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório 2**, 1890b.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório**, 1892.
- BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade. In FUNAG, **A visão do outro: seminário Brasil-Argentina**. Brasília, FUNAG, 2000.
- _____. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo. Editora da Universidade Estadual Paulista; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- _____. **Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- BURNS, E. Relações Internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: **História Geral da Civilização Brasileira**. p. 375-400 (v. 2, tomo 3), 2006.
- CANDEAS, Alessandro W.. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: Funag, 2010.
- _____. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292005000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 mai. 2018.
- DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area**. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University.
- DI TELLA, Torcuato. **História Social da Argentina Contemporânea**. Brasília: FUNAG, 2017.

- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. De aliados a rivais: o fracasso da primeiracooperação entre Brasil e Argentina. **Revista Múltipla**. Brasília: Faculdades Integradas UPIS, v.4, n. 6, p. 21-40, 1999.
- _____. **O Brasil no Rio Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG, 2014.
- GARCIA, Eugênio Varga. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- LA PRENSA. Buenos Aires. 14 ago. 1906, pg. 4. MADRID, Eduardo. **Ideas y proyectos de complementación e integración económicas entre la Argentina y Brasil en el siglo XX**, in Jornadas de Investigación (documento de trabalho no. 1. Buenos Aires, 1999).
- MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (org.). **Por uma História Política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- MITRANY, D. **A Working Peace System**. Chicago: Quadrangle Press, 1966.
- PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PARANHOS JÚNIOR, José Maria da Silva. "Homenagem do Exército Nacional". In: **Coleção Obras do Barão do Rio Branco: Discursos (IX)**. Rio de Janeiro: Funag, 2012, p.151-157.
- RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- SAIANI, R. C. S. **O rearmamento naval brasileiro e a crise com a Argentina: o debate na imprensa entre o Barão do Rio Branco e Estanislao Zeballos**. In: XXXIII Encontro Regional da ANPUH-SP - História: por que e para quem?, 2016, Assis. **Anais do XXIII Encontro Regional de História da ANPUH-SP**, 2016, p. 01-11.
- VIANA FILHO, Luiz. **A vida do barão do Rio Branco**. São Paulo: Unesp, 2008.