

Ana Luiza Setti Reckziegel

A disputa pela hegemonia no Cone Sul: uma retrospectiva histórica

Hegemonia no subsistema de poder regional

Analisar as tentativas de obtenção da hegemonia no âmbito do subsistema de poder regional, no caso do Cone Sul, necessita referência ao entendimento do conceito e aos limites que essa opção trouxe embutida no decorrer do processo histórico.

Num primeiro momento, podemos considerar que hegemonia se traduz também como autonomia. Essa autonomia pode ser geral quando está relacionada a uma ampla margem de autodeterminação na condução dos negócios e de apreciável capacidade de atuação internacional independente que possui um país ou uma região¹.

Este nível seria, então, uma espécie de "primazia geral"², que tornaria certo Estado hegemônico em um dado sistema de poder, no qual os demais estariam relegados à condição de subordinados.

Admite-se, porém, a existência de uma variação da autonomia geral, a qual seria exercida em âmbito regional, e que se configuraria em forma de autonomia restrita a uma determinada região, sem interferir, entretanto, no equilíbrio do sistema de poder.

No âmbito do sistema capitalista, as relações intra-imperiais são extremamente complexas. Estas não são estatuariamente reguladas, mas decorrem de uma infinidade de formas de inter-relacionamento que, com frequência, adquirem caráter bastante consensual. Tais relações envolvem todos os níveis da realidade social, mas se acham, em seu conjunto, condicionadas por forte assimetria estrutural, que privilegia o centro em detrimento da periferia.

Esse desequilíbrio entre o pólo hegemônico e o pólo dependente limita a realização da autonomia deste em função de interesses específicos daquele. Apesar desses limites, as nações capitalistas hegemônicas experimentam um tipo de sistema no qual há margem não só para a prática da dominação como uma vinculação ativa, mas também para uma autonomia relativa de desenvolvimento cultural e político das nações do subsistema.

Entendemos que o grau de relatividade é conferido tanto pela impossibilidade que o país dependente apresenta em termos econômico-tecnológicos de romper a dominação externa, quanto pelo fato de não estar em jogo a autonomia frente à nação hegemônica do sistema, mas sim de estar em jogo sobre o bloco de países subsistêmicos – no presente caso, o Cone Sul. Esse espaço de autodeterminação representaria, portanto, a esfera da autonomia ou da hegemonia regional.

Para fins desse estudo, o significado da busca pela hegemonia será sempre no sentido de sua realização no âmbito do subsistema ou, dizendo de outro modo, no espaço de formação regional.

¹ Ver Aaguaribe, Aron e Merle. *Relações Internacionais de Poder*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

² Idem, *ibidem*.

As relações Brasil-Argentina: o século XIX

Característica maior do relacionamento brasileiro-argentino, mesmo que intercalado por momentos de amizade, ou até mesmo de certa indiferença, foi o constante estado de rivalidade³. Muitas vezes não oficialmente declarado, o antagonismo permeou essas ligações na medida em que suscitou desconfianças e prevenções mútuas. Esse contexto de rivalidade foi animado, antes de qualquer coisa, pela pretensão de ambos liderarem as nações do bloco sul-americano, ou seja, pelo desejo de hegemonia regional.

Procurando as raízes dessa disputa, reportamo-nos, obrigatoriamente, ao século passado. Ao longo desse, o Império brasileiro e os governos argentinos manobram em busca da influência junto aos pequenos Estados limítrofes, notadamente Uruguai, Paraguai e Bolívia.

Observamos, já em 1820, o choque entre os dois países pela posse da Cisplatina; em 1852, o Brasil moveria guerra contra o ditador portenho Rosas, acusado de tentar restabelecer o Vice-Reinado do Prata, espécie de condomínio de poder regional, liderado pela Argentina e que incluía Paraguai, Uruguai e Bolívia.

Um outro episódio nas relações Brasil-Argentina, no final do século XIX, configurar-se-ia na disputa pelo território de Palmas de Misiones. O rumoroso caso, que envolveu dois renomados chanceleres, Zeballos e o visconde de Rio Branco, acabou sendo arbitrado pelos Estados Unidos, que se pronunciaram favoravelmente ao Brasil.

As relações bilaterais: as primeiras décadas do século XX

Os atritos entre os dois países voltaram a ocorrer no início do século XX, evidenciando um dos momentos de maior tensão nessa relação. Os incidentes iniciaram-se em 1906, com as acusações constantes do ministro do Exterior argentino, Zeballos, a respeito do que ele considerava armamento excessivo da Marinha brasileira, o que viria a contrariar o princípio de equivalência naval entre as duas nações.

Zeballos não poupava críticas ao militarismo e ao imperialismo brasileiros. Note-se aí que o chanceler argentino nada fazia de original uma vez que essas posturas já haviam sido invocadas no século anterior por Alberdi, um intérprete do ódio e da desconfiança ao Brasil⁴.

Mesmo que não houvesse uma pendência oficial entre Zeballos e o barão de Rio Branco, então ministro das Relações Exteriores, os incidentes entre ambos não eram menos significativos, o que demonstrava que havia certo temor da supremacia brasileira. E isso, na verdade, poderia vir a decidir a condição de hegemonia regional.

O ápice da campanha contra o Brasil ocorreu em meados de 1908, no escandaloso episódio do telegrama número 9. Em linhas gerais, o caso resume-se no fato de que a Chancelaria argentina havia interceptado um telegrama cifrado de Rio

³ Ver Scena, Miguel A. *Argentina-Brasil cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Battilla, 1976.

⁴ Ao contrário de Alberdi, Mitre e Sarmiento, por exemplo, advogavam uma política de harmonia e de aproximação entre Brasil e Argentina. Ver Bueno, Clodoaldo. "História das Relações Internacionais: conceituação e fontes". In: *Separata da Memória da II Semana de História*. Franca: Universidade Estadual Paulista, 1980.

Branco à delegação brasileira no Chile; tendo-o decifrado, mandou publicá-lo na imprensa de forma deturpada, dando-lhe caráter de intriga contra a Argentina. Rio Branco, todavia, deu um passo que Zeballos não imaginava ser possível: publicou o Código Diplomático brasileiro e o texto original do telegrama para demonstrar que a versão divulgada na Argentina fora falsa.

Conseqüentemente, o constrangimento causado nos círculos políticos argentinos foi tamanho que Zeballos acabou se demitindo. Em comentário sobre o acontecido, Rio Branco diria depois: "Mais do que nunca é preciso que nos ponhamos em estado de defesa contra esse vizinho, desde que loucos como Zeballos ali podem agitar a opinião"⁵.

Com o fim da era Zeballos, a Argentina esforçar-se-ia para manter uma política harmônica com o Brasil. Nessa conjuntura mais amena, Rio Branco lançaria as bases do chamado Tratado do ABC. De acordo com o barão, este acordo deveria incluir como eixo principal "uma política de cordial inteligência"⁶, entre Argentina, Brasil e Chile.

É importante ressaltar, porém, que o próprio Rio Branco chamava a atenção para a diferença entre cordial inteligência e tratado de aliança. Se, em princípio, o ministro brasileiro considerava o tratado inviável em função da presença de Zeballos, passou, posteriormente, a considerá-lo necessário como base de uma ampla política sul-americana. Referindo-se a isso, comentaria: "Se conseguirmos firmar o ABC nas bases desse tratado estaremos assegurando para sempre a paz na América do Sul"⁷. Na verdade, o ABC era parte de uma estratégia que visava a vigiar de perto a Argentina, atrelando-a a um compromisso político-diplomático cujo rompimento seria, no mínimo, razão para o Brasil reafirmar as acusações sobre as pretensões hegemônicas daquele país.

É curioso o fato de Rio Branco comprometer, no mesmo tratado, a Argentina e o Chile. Racionalizando de acordo com a idéia de competição pela hegemonia sul-americana, seria compreensível a razão de incluir a Argentina no pacto, pois tratar-se-ia de restringir os movimentos daquele país no jogo da liderança no sub-sistema. Quanto ao Chile, cogita-se na possibilidade de este constituir-se numa espécie de fiel da balança nas relações brasileiro-argentinas, ou seja, o apoio chileno seria de extrema importância para a ampliação da influência sobre os países andinos, o que viria a reforçar consideravelmente o posicionamento na concorrência regional.

É certo, então, que Rio Branco deixou como legado aos seus sucessores uma estratégia de política externa que visava, antes de tudo, a contrabalançar a diplomacia Argentina, o que hoje seria chamado de política de contenção. Os ingredientes centrais dessa estratégia eram o fortalecimento do poder militar nacional, a melhoria das relações com outros países vizinhos, especialmente do Cone Sul; a manutenção, na medida do possível, de uma cordialidade oficial com a Argentina, como um meio de reduzir tensões, e um relacionamento especial com os Estados Unidos na espe-

⁵ Ver Hilton, Stanley. "Brasil-Argentina". In: *Leituras de política internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, n. 47, 1982.

⁶ Tratado do ABC. Arquivo Histórico do Itamaraty. Maço n. 32.836.

⁷ Ver Lins, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1965, p. 210-211.

rança de conseguir apoio econômico e diplomático preferencial em face do protagonista do Prata.

As décadas de 1920 e 1930 encontraram o Brasil prosseguindo nos esforços de cultivar relações harmoniosas com o país vizinho, ao mesmo tempo em que estreitava laços com os Estados Unidos. Nesse sentido, a necessidade vital de um bom relacionamento com esse país era um dos temas mais freqüentes nos comentários de estrategistas brasileiros⁸.

Na década de 1940, surgiria um outro foco de tensão entre Brasil e Argentina, cujo ponto-chave eram as inequívocas pretensões imperialistas dos vizinhos argentinos. Precisamente em 1943, um certo Grupo de Oficiais Unidos (GOU), sob a liderança de Juan Domingo Perón, lançou um manifesto⁹ no qual especificava que seu objetivo era a formação de um bloco de regimes semelhantes ao dos países hispano-americanos vizinhos, a fim de isolar o Brasil e de combater a influência norte-americana na região. Uma das passagens de tal documento explicitava que "uma vez que o Brasil caia, o continente sul-americano será nosso", alusão inconfundível ao entrave que o Brasil representava aos planos hegemônicos argentinos.

Essas intenções, contudo, tiveram de ser contidas, especialmente em função da Guerra Mundial, que obrigou a Argentina a estabelecer relações comerciais com o Brasil de forma mais intensiva uma vez que suas fontes tradicionais de importação na Europa estavam bloqueadas.

Particularmente conflituoso foi o ano de 1947. Com Perón à testa do governo, o grau de desconfiança brasileira em relação às pretensões argentinas de imposição da supremacia regional recrudesceria tanto a ponto de, em 1948, a União Democrática Nacional (UDN) enviar um emissário para que observasse a movimentação Argentina *in loco*. O resultado dessa missão foi registrado em um relatório sobre a situação político-militar do país vizinho, o qual se constitui em um balanço de suas relações com o Brasil¹⁰.

Entre outras coisas, o documento acusava Perón de ter intenções expansionistas, de ser contrário aos Estados Unidos e de tentar restaurar o Vice-Reinado do Prata. Como conclusão final, advertia que estaria em curso a guerra contra o Brasil.

É necessário observar que essas contendas ocorriam em nível extra-oficial, pois a diplomacia de Estado esforçava-se para manter as relações governamentais em níveis amistosos, seguindo a tática inaugurada por Rio Branco. Para demonstrar esse procedimento, parece-nos adequada a expressão "harmonia oficial" utilizada por Hilton¹¹, que sugere a existência de questões que ocorriam à margem das relações diplomáticas propriamente ditas.

⁸ Ver Fontoura, João Neves da. *Os blocos ou confederações do General Perón*. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. E-14, Maço 20.

⁹ Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Ap. 51, Cx 15.

¹⁰ Relatório reservado sobre a situação político-militar da Argentina e suas relações com o Brasil. Apresentado ao Diretório Nacional da UDN, em 22 de dezembro de 1948, pelo representante do estado de Alagoas, deputado Arnon de Mello. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro. Ap. 51, Cx 15.

¹¹ Hilton, Stanley. "Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de vista del Brasil". In: *Geopolítica y Política del Poder Atlántico Sur*. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

O relacionamento brasileiro-argentino, durante o governo Dutra (1946-1950), manteve-se politicamente distante, revestido de doses razoáveis de cordialidade em função de interesses específicos. Nesse período, o Brasil visava proteger o mercado argentino de têxteis, que havia conquistado durante a guerra. Por outro lado, a questão das importações de trigo argentino tornou-se um problema crítico nos primeiros anos do pós-guerra. Assim, às vésperas das eleições presidenciais na Argentina, em 1946, o Itamaraty, prevendo uma reação dos Estados Unidos a uma provável vitória de Perón, advertia Washington de que o Brasil, em sua política com o futuro governo peronista, teria de levar em conta relações comerciais importantes e necessárias com o país vizinho.

Esse tipo de satisfação dada à potência líder do sistema fazia sentido se levarmos em conta a postura divergente adotada por Brasil e Argentina no concerto americano. Ao passo que o Brasil apresentava-se alinhado aos Estados Unidos, a Argentina manifestava conduta de certa rebeldia internacional, quebrando as regras da Guerra Fria e proclamando uma posição equidistante, denominada de terceira posição. Essa postura seria, em síntese, uma terceira via, distinta das opções do sistema internacional de poder centrado no capitalismo ou no socialismo¹².

A década de 1950 inauguraria um novo capítulo na histórica rivalidade Brasil-Argentina. Os anos que coincidiram com os mandatos de Vargas e de Perón seriam de uma tensão exacerbada que, talvez, somente encontrem similaridade na época de Rio Branco e Zeballos.

Numa primeira análise, esse período se apresentaria para as relações entre ambos os países como de aparente simetria. De um lado, os dois passaram a dispor dos requisitos básicos que lhes permitiram rápidos processos de industrialização. Tanto o Brasil quanto a Argentina foram capazes de realizar um processo de substituição de importações durante a década de 1930 que, se mantido a longo prazo, poderia conduzir a uma transformação estrutural em suas economias. Por outro lado, ambos se viram, direta ou indiretamente, envolvidos na inserção da América Latina em um projeto político internacional. No que se refere ao aspecto político a orientação populista-nacionalista e a estrutura *obrero* pareciam também aproximá-los. Evidentemente, essa similitude político-ideológica dos governos Vargas e Perón não significou, de forma alguma, o abandono de uma postura competitiva entre as nações.

Ao lado das semelhanças, havia, entretanto, diferenças de fundo, sobretudo no que diz respeito à direção dada à política externa de cada governo. Apesar disso, essa identificação inicial acabou por estimular a melhoria das relações argentino-brasileiras, significativamente comprometidas no governo Dutra. O momento áureo desse novo contexto seria a formulação de uma proposta integracionista, configurada no que ficou conhecido como Pacto ABC.

Não somente o histórico de rivalidade entre Brasil e Argentina, contudo, impunha dificuldades para a concretização do ABC peronista. O pacto, no contexto interno brasileiro, acirrou as controvérsias políticas existentes e teve sérias repercussões para o governo Vargas.

¹² Ver Peterson, Harold. *La Argentina y los Estados Unidos- II. 1914/1960*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

Tratava-se, além de discutir a viabilidade de manter alianças regionais, de colocar em xeque uma questão que era fundamental para a época: a forma de vinculação à potência líder do sistema – se de forma parcial, como defendiam alguns; ou se de forma incondicional, como queriam outros.

Estas linhas de ação díspares no plano da política externa constituem sintomas das divisões internas quanto ao projeto governamental varguista. Nesse cenário, situa-se a análise sobre o problema da autonomia regional e sobre o significado da paulatina aproximação do Brasil com a Argentina, consubstanciada no Pacto ABC.

O Pacto ABC: uma dupla estratégia

O Pacto ABC teve como referência o antigo Tratado do ABC de Rio Branco, mas agora evoluía para uma proposta de integração econômica e política entre Argentina, Brasil e Chile. O ABC da década de 1950 era, na verdade, a confirmação da política peronista de incentivo à formação de blocos regionais. Esses blocos, gozando de relativa autonomia no âmbito do subsistema de poder, iriam se contrapor, na ótica idealizada por Perón, à potência hegemônica central, isto é, aos Estados Unidos. Se para Perón o objetivo do Pacto ABC era o de estabelecer uma zona de relativa autonomia no âmbito do subsistema de poder, para Vargas o objetivo era diferente. Isso podemos inferir através das estratégias utilizadas pelo presidente brasileiro quanto ao tratamento dispensado tanto ao governo argentino quanto ao norte-americano.

Na verdade não há nenhuma referência documental atestando a vontade de Vargas em firmar o ABC, ao contrário de Perón, que deixa explícito esse objetivo em várias ocasiões, com destaque para o discurso proferido na Escola Superior de Guerra, em Buenos Aires, em dezembro de 1953. Nesse momento, Perón afirmou que havia mantido contato com Vargas desde que este era candidato à presidência e que o mesmo havia se comprometido em assinar o tratado.

No entanto, após sua posse, Vargas passou a ignorar o suposto compromisso firmado com Perón e partiu para uma estratégia que, se não o descomprometia do combinado anteriormente com Perón, protelava *sine die* a assinatura do ABC.

O que Vargas ganhava com isso? No fundo o presidente utilizava a possibilidade de firmar o Pacto ABC como um instrumento de barganha frente aos Estados Unidos. O contexto interno brasileiro nesse período era extremamente complexo. As alianças políticas que Vargas havia tecido para compor seu ministério, em 1951, o levaram a uma descaracterização de sua forma de governar. O próprio Perón criticava a forma de Vargas conduzir a política de conciliação: "Isto é difícil em política; primeiro é preciso dominar, depois a conciliação virá por si mesma".

Tolhido pela oposição, que crescia dia-a-dia, temerosa do avanço da relação entre o presidente e as massas populares, Vargas concentrou seus esforços numa política voltada para a aceleração do desenvolvimento industrial do país. Para a realização do seu projeto econômico era fundamental a obtenção de empréstimos externos. A fonte possível para isso, nos idos dos anos cinquenta, eram os Estados Unidos¹³.

¹³ Ver Setti, Ana Luiza Gobbi. *O Pacto ABC. As relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

Para esse intuito, o pacto ABC passou a ser um dos pólos da política externa de Vargas, ao mesmo tempo em que se configurou num elemento-chave para a implementação de seu projeto de desenvolvimento interno, pois funcionava como elemento de pressão sobre a outorga da cooperação econômica norte-americana, o outro pólo da política externa.

A situação de dependência estrutural não coibia as tentativas de instauração de projetos alternativos das nações periféricas, desde que não interferissem no equilíbrio de poder do sistema. No caso brasileiro, a busca de hegemonia regional representava essa relativa margem de autodeterminação.

Já o Pacto ABC contrariava a noção de unidade continental defendida pelos Estados Unidos uma vez que nele vinha embutida, ideologicamente, a questão da terceira posição defendida por Perón, pela qual não se tratava mais de implementar uma autonomia relativa, mas sim contrapor-se à nação hegemônica, desequilibrando a relação sistema-subsistema.

Diante disso, pode-se afirmar que Vargas não pretendia levar a cabo a adesão ao ABC, mas sim utilizar essa possibilidade como elemento de barganha já que não pretendia romper com a nação dominante, em face da dependência em relação aos empréstimos norte-americanos, imprescindíveis para o desenvolvimento econômico brasileiro e da conseqüente legitimação política de Vargas.

Na instrumentalização desse projeto, Vargas valeu-se da aproximação com a Argentina principalmente através do embaixador Batista Lusardo, um adepto incondicional da incrementação das relações Brasil-Argentina. Lusardo mantinha, em Buenos Aires, vínculos muito próximos com Perón e manifestava-se explicitamente em favor do Pacto ABC e da consecução dos blocos econômicos regionais. À época foi um dos principais mentores dos acordos comerciais firmados entre os dois países, que a seu ver eram condição prévia para a efetivação da aliança política.

Por outro lado, Vargas sofreu oposição acirrada por parte de seu próprio ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, que externava postura de defesa do alinhamento incondicional com a política norte-americana para o continente, e isso significa dizer que era totalmente contrário à possibilidade de acordos regionais do tipo do ABC. Para João Neves, a melhor forma de viabilizar a cooperação econômica dos Estados Unidos para com o Brasil era demonstrar-lhes apoio irrestrito. Assim, a política de blocos de Perón constituía um entrave à obtenção da hegemonia regional.

A par dessas duas posições antagônicas, Vargas conduziu a política externa fazendo um jogo duplo, o que lhe era uma característica peculiar. O movimento para a obtenção da hegemonia regional esteve vinculado a uma conjuntura propícia: as manifestações de autonomia de Perón frente ao sistema hegemônico, configuradas na proposta do bloco ABC, e a postura de Vargas de pressionar os Estados Unidos a fim de obter os créditos necessários ao seu projeto de desenvolvimento econômico interno, que, por conseqüência, reforçaria as chances de obtenção da hegemonia regional.

Se entendermos que o Estado pode dirigir uma série de instrumentos políticos como resposta às demandas externas, também admitimos que tal esquema exige que se consiga estruturar um adequado sistema de conexões entre grupos internos. Em

relação ao Pacto ABC esse mecanismo falhou, em vista disso, deu lugar à articulação da oposição.

O fracasso dessa estratégia de face dupla protagonizada por Vargas em relação à Argentina e aos Estados Unidos esteve diretamente associada à divisão política interna. O enfrentamento do grupo dito nacionalista, adepto de Vargas, mas que ignorava as manipulações presidenciais em relação à Argentina e ao ABC, com o grupo antinacionalista, defensor da colaboração irrestrita com os Estados Unidos e, neste sentido, contrários ao estreitamento de relações políticas com o país vizinho e com seu projeto de blocos autônomos, foi fatal para o sucesso do esquema de Vargas em relação ao estabelecimento da hegemonia regional.

A diversidade das coalizões no interior do próprio governo, cada qual com uma percepção diferente sobre as estratégias a serem adotadas em termos de relações exteriores, refletia a divisão da cena política nacional: compromisso e conflito em torno da posição de Vargas.

Essa confusão de atores foi determinante para o desgaste de Vargas. Ao colocar em curso o esquema de acenar com a possibilidade de compor o Pacto ABC, e, ao mesmo tempo, não pretender romper com a nação dominante do sistema, os Estados Unidos, Vargas tornou difícil a composição da política externa com a política interna, provocando impasses cada vez mais agudos.

O Pacto ABC, se limitado a ser um instrumento de pressão sobre os Estados Unidos, como queria Vargas afinal, poderia ter se convertido no passaporte para a conquista da hegemonia regional por parte do Brasil. Se levado em consideração que os anos cinqüenta marcavam o início da Guerra Fria e que o estabelecimento de blocos regionais significava enfraquecimento da liderança norte-americana no continente, podemos concluir que o ABC significava uma ameaça de ruptura na tradicional política de dominação dos Estados Unidos. Com isso, Vargas poderia ter barganhado em favor do Brasil.

Os próprios Estados Unidos reconheciam isso, sendo que o embaixador norte-americano no Brasil afirmava sobre Vargas: "é lógico que ele olha o peronismo como um trunfo em potencial a ser utilizado em negociações com os Estados Unidos"¹⁴.

De acordo com o estilo de Vargas, o expediente a ser posto em ação para acelerar a concessão dos financiamentos dos Estados Unidos era a barganha. A possibilidade de firmar o ABC colocou-se para o presidente brasileiro providencialmente na medida em que se constituía num fator de pressão sobre os norte-americanos. No entanto, esse estratagem não poderia ser jamais reconhecido. Por isso, mesmo após todas as denúncias da oposição, Vargas não pôde se explicar, o que acabou por levar Brasil e Argentina mais uma vez à iminência do tradicional antagonismo. Falhara a tentativa de realização da hegemonia no âmbito do subsistema de poder regional e, conseqüentemente, os dois países voltavam a reacender as desconfianças mútuas.

¹⁴ Embaixada dos Estados Unidos. Rio de Janeiro. s/d. CPDOC/FGV. DE 50.01.23/1