

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA GUIMARÃES PITALUGA

**O PROCESSO DECISÓRIO DA ANEXAÇÃO DO ACRE SOB A ÓTICA DE  
UMA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

GOIÂNIA (GO)

2015

ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA GUIMARÃES PITALUGA

**O PROCESSO DECISÓRIO DA ANEXAÇÃO DO ACRE SOB A ÓTICA DE  
UMA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho. Linha de Pesquisa: América Latina e Política Comparada

GOIÂNIA (GO)

2015

ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA GUIMARÃES PITALUGA

**O PROCESSO DECISÓRIO DA ANEXAÇÃO DO ACRE SOB A ÓTICA DE  
UMA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho

Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Aline Regina Alves Martins

Membro Titular

---

Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

Membro Titular

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que durante os anos os quais cursei o mestrado me manteve firme no objetivo de concluir este trabalho. Agradeço especialmente à querida Nathália Gomide, por todo tempo que esteve ao meu lado, tornando mais leve essa caminhada. À minha família, minha mãe, minhas tias e meu irmão, um agradecimento também muito especial, por todo o suporte e paciência que tiveram comigo durante toda a minha vida. Por fim, um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho, por toda a ajuda e a dedicação que foram imprescindíveis para a construção deste trabalho.

## RESUMO

Esta dissertação analisa o processo decisório da anexação do Acre, definida em 1903 com a assinatura do Tratado de Petrópolis, tendo como referência os modelos formulados por Graham Allison, na obra *The Essence of Decision*, para analisar o processo de tomada de decisão no caso da crise dos mísseis em Cuba, em 1959. A decisão negociada pelo Brasil de aquisição do Acre mediante o pagamento de indenização à Bolívia e ao Bolivian Syndicate, partes interessadas na questão, foi considerada sob o modelo do ator racional com uma avaliação das alternativas que o governo brasileiro do início do período republicano tinha à sua disposição, concluindo que, no cálculo de perdas e ganhos, era a que mais convinha ao Brasil. No que se refere ao modelo do processo organizacional, foi analisado o comportamento do Ministério das Relações Exteriores do país nas questões limítrofes, com a conclusão de que o padrão que se adotava foi reproduzido em parte no caso acreano, em que só o recurso ao conceito do *uti possidetis*, e não também a um processo de arbítrio, esteve presente. Na aplicação do modelo da política governamental, foram avaliadas as participações de Olinto de Magalhães, Rui Barbosa e Barão do Rio Branco na fase decisiva do caso acreano, concluindo que a posição do último foi a que acabou prevalecendo.

**Palavras chave:** processo decisório; Acre, política externa brasileira; Graham Allison.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the decision-making process of annexation of Acre, defined in 1903 with the signing of the Treaty of Petrópolis, with reference to the models formulated by Graham Allison, in the book *The Essence of Decision*, to review the decision-making process in the case of missile crisis in Cuba in 1959. The decision negotiated by Brazil of acquiring Acre with the payment of indemnity to Bolivia and the Bolivian Syndicate, both involved in the issue, was considered under the rational actor model with an evaluation of the alternatives that the Brazilian government of the early republican period had at his disposal, concluding that, in the calculation of gains and losses, it was the most suited option to Brazil. Regarding the organizational process model, the behavior of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs was analyzed in disputes for territory, with the conclusion that the standard used to be adopted by the agency was reproduced in part in the case of Acre, in which only the use of the concept of *uti possidetis*, and not also an arbitration process, was present. Applying the government policy model, the participations of Olinto de Magalhães, Rui Barbosa and Barão do Rio Branco in the decisive phase of the case of Acre were evaluated, concluding that the position of the latter was the one that prevailed.

**Keywords:** decision making; Acre; Brazilian foreign policy; Graham Allison.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 8  |
| CAPÍTULO 1 - QUESTÕES TEÓRICAS SOBRE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA.....                   | 14 |
| 1.1: Análise de política externa e seu processo decisório.....                                    | 15 |
| 1.2: O modelo de jogos de dois níveis de Putnam.....  | 17 |
| 1.3: <i>The Essence of Decision</i> : os modelos de Allison para análise de política externa..... | 20 |
| 1.3.1: Modelo do ator racional.....   | 21 |
| 1.3.2: Modelo do processo organizacional.....   | 24 |
| 1.3.3: Modelo da política governamental.....  | 28 |
| 1.4: As críticas aos modelos de Allison.....  | 31 |
| 1.5: Considerações finais.....  | 32 |
| CAPÍTULO 2 - QUESTÕES HISTÓRICAS COM RELAÇÃO À ANEXAÇÃO DO ACRE.....                              | 34 |
| 2.1: Introdução.....  | 34 |
| 2.2: Os antecedentes da disputa.....  | 35 |
| 2.3: A crise.....   | 39 |
| 2.3.1: Os episódios iniciais da crise.....  | 40 |
| 2.3.2: O ciclo da borracha e a ocupação do Acre.....  | 41 |
| 2.3.3: Bolivian Sndicate.....   | 44 |

|  |    |
|--|----|
| 2.3.4: Rio Branco e um novo momento na disputa pelo Acre.....                          | 46 |
| 2.3.5: O Tratado de Petrópolis e a anexação do Acre.....                               | 50 |
| 2.4: Considerações finais.....   | 53 |
| CAPÍTULO 3 - OS MODELOS DE ALLISON APLICADOS AO CASO<br>ACREANO.....                   | 55 |
| 3.1: Introdução.....   | 55 |
| 3.2: O modelo do ator racional.....  | 56 |
| 3.2.1: A política externa republicana como pano de fundo da questão acreana.....       | 57 |
| 3.2.2: Alternativas de decisão para resolução do caso acreano.....                     | 59 |
| 3.3: O modelo do processo organizacional.....  | 64 |
| 3.2.1: A atuação do Itamaraty durante a Primeira República.....                        | 64 |
| 3.2.2: O princípio do <i>uti possidetis</i> na definição do território brasileiro..... | 66 |
| 3.2.3: A questão da Guiana francesa.....   | 68 |
| 3.3.4: A questão cisplatina.....   | 70 |
| 3.4: O modelo da política governamental.....   | 73 |
| 3.4.1: Olinto de Magalhães.....  | 74 |
| 3.4.2: Rui Barbosa.....  | 76 |
| 3.4.3: Barão do Rio Branco.....  | 79 |
| 3.5: Considerações finais.....   | 83 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 85 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....  | 87 |

## Introdução

No escopo da política internacional moderna, o período entre o fim do século XIX e o início do XX se apresentava como um momento de mudança de rumos no panorama do sistema interamericano de nações. Nesse contexto, a gestão de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, teve o ineditismo de uma mudança do foco da política externa brasileira, antes voltada para a Europa, tendo como eixo norteador a liderança internacional das potências europeias, para a atuação ascendente dos Estados Unidos no continente americano.

Nesse panorama de mudanças na política externa brasileira, no qual Rio Branco foi o principal implementador, um formato de parceria estratégica foi adotado para o paradigma de política externa que o Brasil passaria a seguir a partir de então. Moniz Bandeira (2000) considera que o Barão do Rio Branco inicia uma parceria estratégica do Brasil com os Estados Unidos a fim de corroborar sua posição de protagonista na América do Sul.

Com uma carreira diplomática iniciada ainda no Império, Rio Branco assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores do Brasil durante a eclosão de uma séria crise, que se arrastava, em situações e intensidades distintas, desde o período anterior à existência do Brasil enquanto Estado soberano. Ao assumir o comando do Itamaraty em 1902, Rio Branco foi incumbido de conduzir às negociações da que seria a última adição de território ao corpo da nação brasileira (MAGNOLI, 1997). As definições das linhas que separam Bolívia, Peru e Brasil chegaram, no período em que se formava a República brasileira, ao seu desfecho quando Rio Branco, conduzindo uma trabalhosa negociação de paz, articula a compra da porção de terra que hoje é o Estado do Acre, conseguindo, além de alargar o território nacional, resguardar os interesses de brasileiros na região, assim como estabelecer relações próximas com a potência em ascensão no período (MONIZ BANDEIRA, 1997).

Comparada à anexação do Texas pelos Estados Unidos, a questão acreana representou um caso de maior dificuldade de resolução, assim como o que conferiu ao Barão do Rio Branco a memória de definidor de parâmetros nos quais se alicerçam a política externa brasileira moderna, representando um corte no que se havia pretendido anteriormente entre os chanceleres do Itamaraty (RICUPERO, 2012). Tal peculiaridade é observada pelo fato de que a questão acreana,

apesar de ser em essência uma disputa limítrofe, englobava aspectos que superavam uma mera disputa normativa e de interpretações de tratados, os quais um processo jurídico pudesse dar conta da complexidade dos fatores envolvidos. A disputa pelo Acre englobava uma série de questões de interesses políticos e geoestratégicos, tanto no que diz respeito à importância da região amazônica como para o que resultaria na própria orientação da política externa brasileira desde então (RICUPERO, 2000).

O caso acreano, que inaugurou a gestão de Rio Branco no Itamaraty e se resolveu ainda com ele no cargo de chanceler, possibilita a observação de como Rio Branco conduzia disputas limítrofes e ajuda a entender a mudança do eixo de alinhamento da política externa brasileira que ele promoveria na sua passagem pelo Ministério das Relações Exteriores. Diferentemente de outros litígios do período de consolidação das fronteiras brasileiras, muitos conduzidos pelo próprio Rio Branco, a disputa pelo Acre não se limitava à esfera jurídica da interpretação e da aplicação de tratados e teve uma dimensão política importante, para a conclusão das fronteiras nacionais, para as relações do Brasil com os Estados Unidos e para a proteção de brasileiros em território até então estrangeiro.

O desfecho da questão acreana também chamou a atenção para uma peculiaridade do caso que reforça a importância de estudá-lo, como se pode ver na afirmação de Ricupero (2012):

O Acre constitui caso único e excepcional na experiência histórica brasileira. Foi comparado ao Texas em analogia a um episódio na América do Norte em que há semelhança entre alguns dos elementos essenciais da narrativa: terras povoadas por colonos de nação contígua, revolta armada contra a distante soberania central, autonomia e, em seguida, anexação ao país de origem dos revoltosos. A diferença é o desenlace: em um exemplo, guerra e início do processo de perda de um terço do território mexicano; no outro, afirmação da negociação e da diplomacia. (RICUPERO, 2012: 119)

Estando explicitado o caráter excepcional da solução política para a crise do Acre, é necessário ressaltar que este trabalho se trata de uma análise do processo decisório que resultou em compensação financeira aos atores envolvidos em troca da anexação do território acreano pelo Brasil. Neste estudo, serão avaliados os fatores que levaram à escolha de uma solução negociada para o caso, ainda que, em âmbito interno, a solicitação de um arbítrio internacional também fosse uma opção a ser levada em conta.

Para se construir a análise, no primeiro capítulo, serão abordadas as questões teóricas que perpassam a seleção de um modelo para a análise do processo decisório no caso acreano. Nesse capítulo, serão organizadas, primeiramente, as questões conceituais sobre teorias de análise do processo decisório em política internacional, transitando da superação dos antigos axiomas realistas com relação à tomada de decisão para uma linha histórica do desenvolvimento das teorias sobre o processo decisório.

Expostos tais aspectos iniciais, um modelo de tomada de decisão tratado no capítulo será o de Robert Putnam (2010). Esse modelo, baseado na previsibilidade lógica proveniente da teoria dos jogos, entende a tomada de decisão como um jogo de dois níveis, o interno e o externo. Para Putnam (2010), a tomada de decisão é gestada por dois níveis de jogos, um que parte da esfera interna para a externa e outro da esfera externa para a interna. As possibilidades do jogador em obter resultados em ambos os níveis sustentam o produto final da decisão.

Outro teórico da tomada de decisão tratado no primeiro capítulo é Graham Allison, que trabalha para esse efeito com três modelos. Publicada em 1971 e reeditada em 1999, a principal obra de Allison, *The Essence of Decision*, analisa os acontecimentos relacionados à crise dos mísseis em Cuba, de 1959, que levaram à decisão do governo estadunidense de impor um bloqueio naval à ilha, a partir de três modelos explicativos para a construção da decisão.

O primeiro modelo, o do ator racional, é fortemente influenciado pela teoria realista e pensa o Estado como um ente unitário e independente, o único gestor da tomada de decisão em política externa. Nesse modelo, o Poder Executivo é a máxima representação do Estado, independentemente do regime político ou das estruturas internas que possam influenciar a decisão. Assim, para a tomada de decisão, o Estado efetua um cálculo racional de perdas e ganhos com relação à ação a ser empregada (ALLISON, 1971).

No segundo modelo, o do processo organizacional, o foco da tomada de decisão são as agências que constituem o aparato administrativo e se comportam de forma independente entre si. Nesse modelo, a política externa, assim como seu processo decisório, é gestada pelas rotinas organizacionais empregadas no interior da burocracia governamental. Tal modelo mostra uma

fragmentação na tomada de decisão, não havendo, assim, uma necessidade comum e um alinhamento entre as rotinas organizacionais das diferentes agências (ALLISON, 1971).

Por fim, o modelo da política governamental observa o processo decisório a partir da ótica dos indivíduos que possuem peso na tomada de decisão. Nesse caso, a decisão é tratada de maneira individualizada. Comum à realidade de países democráticos, o modelo da política governamental equaciona os interesses dos indivíduos envolvidos no processo decisório, assim como condiciona o resultado final à capacidade de cada um em influenciar a tomada de decisão. Nesse modelo, a política internacional se torna um prolongamento da política interna que se relaciona a cada decisão (ALLISON, 1971).

No segundo capítulo, será traçada uma historiografia da crise acreana, que vai desde as disputas que levaram à assinatura do Tratado de Ayacucho, em 1867, até a resolução do caso em 1903, com o Tratado de Petrópolis. Serão mostradas as oscilações que foram ocorrendo ao longo dos anos, com as respectivas variações nas posições dos atores envolvidos.

Esse capítulo chamará a atenção para o fato de que a região de fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru era alvo de uma disputa territorial que remontava ao período colonial, quando os limites definitivos das colônias de Espanha e Portugal foram definidos no Tratado de Madri (1750) e confirmados no de Santo Idelfonso (1777). No período pós-independências na América do Sul, a interpretação dos antigos tratados coloniais pelas partes interessadas sempre foi dúbia, sendo que, durante todo o século XIX, o território se manteve em litígio.

O Tratado de Ayacucho foi assinado em um momento de complicações decorrentes da Guerra da Tríplice Aliança. Por questões conjunturais, ele não satisfez as aspirações territoriais das partes envolvidas, nem de setores na Bolívia, que se sentiram prejudicados pelo conceito de *uti possidetis* adotado no documento, nem de políticos brasileiros, que esperavam obter mais ganhos com a negociação do que os obtidos ao fim do processo (TOCANTINS, 1979).

Após a assinatura do tratado, se verificou na região um aumento significativo na produção de borracha, impulsionado por uma demanda internacional que crescia de forma rápida. Nesse período, houve movimentos migratórios em massa de nordestinos para o Acre, os quais buscavam aproveitar a exploração da borracha. Com essa ocupação e o temor da Bolívia

em ter sua soberania relativizada na região, mais disputas eclodiram, como as revoltas lideradas por Luis Gálvez Rodríguez de Arias e por Plácido de Castro.

Um evento que ajudou a impulsionar a crise na região fora o arrendamento do Acre feito pelo então governo boliviano para um consórcio anglo-americano, o Bolivian Syndicate, que, com prerrogativas quase que soberanas, causava temores aos países limítrofes, principalmente ao Brasil. O governo brasileiro não via com simpatia um ente externo com tais prerrogativas em uma região estratégica e ocupada principalmente por brasileiros. Tal fato fez com que o Brasil se engajasse de forma efetiva na questão (CERVO, BUENO, 2002).

Foi a partir desse momento que se observou a participação decisiva do Barão do Rio Branco para a definição da disputa. Assumindo o Ministério das Relações Exteriores em 1902, Rio Branco conseguiu isolar o Bolivian Syndicate e atacar a viabilidade econômica do empreendimento, a partir do bloqueio da navegação nos rios que davam acesso ao Acre, e ainda pressionar a Bolívia a negociar a venda do território ao Brasil. Com isso, em novembro de 1903, se firmou o Tratado de Petrópolis, colocando fim à contenda mediante compensações financeiras às partes envolvidas (MONIZ BANDEIRA, 2000).

O terceiro capítulo analisará o processo que levou a diplomacia brasileira à decisão de comprar o território acreano. Tal análise terá como base os três modelos de Allison, escolhidos por oferecer uma multiplicidade de visões sobre o caso, não se limitando aos interesses de parte dos atores envolvidos na questão.

Na primeira parte do capítulo, serão analisadas as opções que o Estado brasileiro tinha naquele momento e quais fatores poderiam ter contribuído para a realização do acordo em que a compra foi o meio utilizado para a obtenção do território pretendido. Esse trecho detalhará todas as possibilidades disponíveis ao Brasil, se retirar da disputa, recorrer ao confronto belicoso, solicitar um processo de arbítrio internacional ou comprar o território, para a tomada de decisão no caso acreano.

Na parte seguinte do capítulo, serão avaliadas as formas de atuação da diplomacia brasileira em questões limítrofes anteriores à do Acre. Assim, será possível verificar se havia um

padrão no tratamento desse tipo de questão e em que medida algum padrão existente poderia influenciar a tomada de decisão no caso acreano.

Por fim, serão avaliadas a postura e as aspirações dos indivíduos envolvidos na questão do Acre que tinham capacidade de influenciar a decisão final. Os indivíduos que estarão nessa avaliação são: Olinto de Magalhães, que foi o antecessor de Rio Branco e adotava uma postura mais parcimoniosa em relação ao território acreano, reconhecendo em alguns momentos a soberania boliviana na região e defendendo o não intervencionismo brasileiro; Rui Barbosa, um diplomata de carreira que havia adquirido prestígio por seus serviços prestados ao Império e avaliava que um processo de arbítrio seria o instrumento ideal para a resolução do contencioso; e o Barão do Rio Branco, principalmente no que se refere à motivação da sua defesa do emprego da compensação financeira como meio de resolução da crise.

## Capítulo 1: Questões teóricas sobre tomada de decisão em política externa

O capítulo a seguir tem como objetivo tratar de questões conceituais sobre modelos de tomada de decisão em âmbito de política externa. Tal seguimento conceitual do trabalho buscará estabelecer teoricamente o caminho para se compreender as formas que a decisão de compra do território do Acre por parte do Brasil se deu no decorrer do processo histórico em questão.

Para a construção das bases teóricas presentes no trabalho, é necessário primeiramente estabelecer conceitualmente o que a dissertação estende por política externa e processo decisório. Na segunda parte do capítulo, serão elencados os dois modelos conflitantes de tomada de decisão para política externa.

O primeiro modelo a ser exposto é o de jogos de dois níveis de Putnam (2010). Trata-se de uma tentativa de conferir um caráter científico à análise, a partir de uma previsibilidade logicamente demonstrável, característica da teoria dos jogos. Nesse modelo, a tomada de decisão é determinada por dois níveis de jogos, um que parte da realidade interna para a externa, e outro que observa essas relações na ótica inversa, sendo que as possibilidades do jogador em ambos os níveis constroem o resultado final da decisão.

Seguindo preceitos conceituais inversos aos de Putnam, os modelos de análise de Allison buscam abordar a política externa e sua tomada de decisão de maneira multifatorial, observando sua construção por vários prismas diferentes. Na sua teoria, Allison (1971) constrói três modelos para a análise do processo decisório, o modelo do ator racional, o modelo da ação organizacional e o modelo da política governamental.

O modelo do ator racional observa o processo de tomada de decisão a partir de uma visão de política internacional baseada teoricamente no realismo. Este modelo, considerando o Estado como um ente monolítico, busca entender o processo de tomada de decisão como um movimento de escolha do Estado, representado pelo Executivo, o qual equaciona possibilidades de perdas e ganhos em que a maximização dos resultados se torna o objetivo central do processo decisório.

No modelo do processo organizacional, o comportamento das organizações tomadoras de decisão em política externa é a principal unidade de análise a ser considerada. Dessa forma, as

possibilidades apresentadas para a tomada de decisão sofrem pouca influência da volatilidade de opções de ganho e perda que estão presentes no modelo anterior. A regularidade nas formas em que as decisões são tomadas, pautadas pelos princípios e valores que tais organizações carregam, são os fatores primordiais desse modelo, o que, para o autor, permitem que se pense em uma previsibilidade das ações dos organismos de tomada de decisão em política externa.

O último modelo apresentado por Allison (1971), o da política governamental, explicita o peso que a atuação de indivíduos com poder de decisão para a política externa tem para a decisão em si. Nesse modelo, os interesses, as expectativas e os valores dos agentes da política externa são os fatores que balizam os resultados do processo decisório, o que transforma a decisão de política externa em um prolongamento das relações políticas internas.

### 1.1: Análise de política externa e do seu processo decisório

O entendimento de análise de política externa presente neste trabalho tem por princípio que o estudo da política internacional supera as premissas realistas de um Estado monolítico, que seria o único ator de relevância para a análise do meio internacional. O que se fará é construir uma base conceitual em que a expansão do número de atores relevantes e a multilateralidade de causas e métodos de análise contribuam para que se possa encarar a política externa como uma política pública, compreender a natureza da política externa moderna e identificar os atores de relevância e os fatores que influenciam o resultado do processo decisório.

Como um esforço pioneiro na expansão da análise de política externa e do processo decisório para além da teoria realista de um Estado monolítico, há as tentativas dos anos 1950, com Snyder, Bruke e Sapin, que introduzem uma nova gama de elementos significantes para a análise do processo decisório externo. Com a obra *Decision Making as a Approach to Study of International Politics*, de 1954, tais autores lançam mão da análise do processo decisório para o estudo da política externa.

Tal obra é pioneira ao se direcionar para fatores como ações de indivíduos, posições na burocracia pública, regras decisórias, presença de grupos de interesse e a interação dos poderes

Legislativo e Executivo na construção da decisão em política internacional. Dessa forma, foi uma teoria que se destacou pela expansão das variáveis de análise e pela introdução de uma multiplicidade de atores para a compreensão da decisão, originando múltiplos níveis de análise e considerando a particularidade das preferências individuais e organizacionais, o que singulariza a decisão ao cenário específico em que a mesma é gestada.

Na década seguinte, James Rosenau, com *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, de 1966, introduz no cenário do estudo da política externa e do seu processo decisório elementos behavioristas, buscando padrões comportamentais dos Estados que expliquem suas escolhas. Com a inclusão de variáveis como desenvolvimento econômico, tipo de sociedade, processos históricos, características institucionais e estruturas de governo, o autor constrói diversos níveis de observação e se vale de técnicas matemáticas para identificar padrões de ação do Estado na definição das suas preferências em política externa.

Posteriormente, tal teoria sofreu várias críticas pelo excesso de quantificação de realidades que seriam mais complexas, o que negligenciaria aspectos importantes para a análise da decisão e teria impacto na profundidade pretendida pelo modelo. Nas gerações futuras que buscaram dar continuidade a esse tipo de análise, houve uma tentativa de se romper com tais limites, tentando, assim, evitar uma generalização extrema dos comportamentos e preferências estatais e agregar elementos qualitativos à análise, para expandir o alcance da teoria.

Outro exemplo da expansão dos atores e das variáveis analisados é o trabalho de Harold e Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, de 1956, que agrega os elementos contextuais e as características das lideranças como pontos de partidas da análise do processo decisório em política externa, os abordando por sua natureza sociológica e se diferenciando de teorias racionalistas e utilitaristas.

Tal teoria parte dos princípios de que a mente de um tomador de decisões não é uma tábua rasa e de que o mesmo sofre influências que se expandem para além de uma simples escolha de resultados mais vantajosos. Esses formuladores de política externa são influenciados por fatores culturais, ideológicos e emocionais, o que afetará a escolha de um problema a ser resolvido, o tratamento dado ao tema e o resultado em si da decisão (FIGUEIRA,2009).

Com o desenvolvimento das teorias em que o processo decisório em política externa é visto cada vez mais de forma multifatorial, e não só com base na vontade soberana do Estado, tal como se faz na simplificação realista da política internacional, se percebe uma complexidade crescente dos modelos elaborados, assim como dos elementos que podem balizar o estudo da tomada de decisão em política externa. É nesse contexto que serão apresentados o modelo de jogos de dois níveis de Putnam (2010) e os modelos de Allison (1971).

### 1.2: O modelo de jogos de dois níveis de Putnam

O primeiro autor a ser abordado na discussão sobre modelos de processo decisório em política externa é Putnam (2010). Com base na teoria dos jogos, ele formula um modelo para explicar tanto o processo decisório a ser constituído quanto às ações de política externa, a partir das relações políticas entre jogadores internos e externos, que equacionam possibilidades de perdas e ganhos e condicionam os resultados da decisão a ser tomada.

No seu artigo *Diplomacia e política doméstica, um jogo de dois níveis*, Putnam observa a orientação de política externa e a tomada de decisão como um jogo de dois níveis. Em âmbito nacional, a disputa política se dá entre os grupos domésticos que articulam coalizões entre si e seguem pressionando o governo a adotar políticas que resguardem seus interesses. Em âmbito internacional, os governos buscam maximizar a capacidade de satisfazer as pressões domésticas, assim como minimizar as consequências adversas das situações externas. Nenhum dos dois níveis deve ser desconsiderado no jogo, sendo que as posições dos atores envolvidos, tanto internos quanto as contrapartes externas, são definidas por esse complexo tabuleiro de jogos.

O modelo de jogos de dois níveis de Putnam se mostra interessante para o entendimento da formulação e da tomada de decisão em política externa nos regimes democráticos. Essa adequação se deve ao fato de que o modelo considera a interação entre o panorama externo e a política interna, observando, assim, questões que são inerentes aos regimes democráticos, em que o processo de tomada de decisão é descentralizado e diversos núcleos políticos influenciam o resultado final, tornando improvável que a decisão reflita a vontade de um único indivíduo ou organização, detentora de todo o poder de formulação e decisão em política externa.

No modelo proposto por Putnam, primeiramente, são apresentados dois panoramas de jogos distintos, em que as relações interestatais acontecem. O jogo no nível I representa causas do meio externo exercendo influência e efeitos no meio interno, enquanto o jogo no nível II representa justamente o inverso, causas referentes a políticas domésticas gerando efeitos no meio internacional. As relações entre os Estados resultariam da interação negociada entre esses dois níveis de jogos.

Grupos de pressão, instituições, partidos políticos, eleitores e opinião pública influenciam a situação do segundo nível, de acordo com esse modelo. Tais elementos exercem certa pressão sobre os formuladores de política externa. No segundo nível, os governos tentam aumentar a possibilidade de satisfazer as pressões internas e conquistar a capacidade de continuar sendo legitimados pelos apoios provenientes da sociedade. Assim, sua política externa preconiza atender no nível II às demandas vindas desses jogos.

No jogo de nível I, verificam-se as relações do Estado com as organizações internacionais e os demais Estados, incluindo todos os tipos de negociações externas, tanto políticas quanto econômicas, assim como as adequações necessárias para aderir a uma legislação de caráter internacional. Tais elementos presentes nos jogos de nível I pautam as aspirações que um Estado possui dentro do sistema internacional, estabelecendo sua capacidade de poder e de barganha diante dos outros Estados.

No jogo de dois níveis de Putnam, nenhum dos níveis deve ser desconsiderado no processo de formulação de política externa e tomada de decisão. Para que uma negociação feita no nível I possa ter efetivo valor, é necessário que haja uma ratificação estabelecida no nível II, que pode sofrer inúmeras influências e pressões de grupos de interesses, da sociedade civil ou até mesmo da legislação vigente no país. Por outro lado, algo estabelecido no nível II pode sofrer impacto de questões gestadas no primeiro nível, sendo, assim, transformado em nível interno para que o Estado se insira ou adeque a uma situação internacional específica.

Tais afirmações podem ser observadas no seguinte trecho:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os

políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p. 135).

Putnam também se utiliza no seu modelo da ideia de win-set. O win-set representa a capacidade específica a que cada negociador pode chegar ao se lançar em uma negociação internacional. Esse win-set determina até onde um negociador pode chegar em uma negociação no nível I sem que, no nível II, a viabilidade dos resultados obtidos seja comprometida, gerando, assim, um processo decisório válido e efetivo para a política externa proposta.

No que se refere ao win-set, quanto mais amplo ele for no segundo nível, ou seja, quanto menor for a pressão de grupos internos e haja um corpo legislativo mais disposto a ratificar internamente os resultados de política externa, mais favorecida será uma negociação no nível I. Assim, se verifica que as barganhas ocorrem em ambos os níveis e que o win-set em política exterior é condicionado às coalizões realizadas no nível interno. Essa situação afeta todas as partes negociadoras dentro de um sistema de jogos de dois níveis, o que pode ocorrer tanto em Estados de regime democrático quanto em Estados de regime autoritário, como se pode observar neste trecho de Putnam (2010):

A ratificação doméstica de acordos internacionais pode ser peculiar às democracias. Como o Ministro das Finanças alemão observou recentemente, “O limite da cooperação expandida reside nos fatos de que somos democracias e de que precisamos assegurar maioria eleitoral em casa” (Stoltenberg apud HENNING, 1987, p. 1). Entretanto, a ratificação não precisa ser “democrática” em qualquer sentido normal. Por exemplo, em 1930 a Constituição Meiji foi interpretada de modo a atribuir um papel especial aos militares japoneses na ratificação do Tratado Naval de Londres (TAKASHI, 1970; TATSUO, 1984, p. 11-117); durante a ratificação de qualquer tratado entre católicos e protestantes na Irlanda do Norte presumivelmente o Exército Republicano Irlandês (IRA) mostraria sua força influenciando o processo. Precisamos somente estipular que, para fins de contagem de “votos” no processo de ratificação, pode-se reduzir diferentes formas de poder político a algum denominador comum. (PUTNAM . 2010. p. 153).

Outra questão também tratada por Putnam (2010) no seu artigo são os impactos dos níveis de incerteza nos processos de barganha na política internacional. Tais questões ocorrem, principalmente, pelo fato de que as negociações não se dão unicamente no primeiro nível dos

jogos. No nível II, existem condicionantes suficientes para impactar a certeza de informações que chegam nos jogos de nível I. Quanto maior é o grau de incerteza, mais complicadas são as barganhas, e maior é o risco de que não se obtenha validade no processo decisório gestado no nível I.

### 1.3: *The Essence of Decision*: os modelos de Allison para a análise de política externa

Neste parte, serão apresentados os modelos que Allison (1971) propõe para a explicação da tomada de decisão em política externa. Partindo do princípio de que política externa se configura em uma política pública, os três modelos propostos por Allison, o do ator racional, o do processo organizacional e o da política governamental, abordam aspectos como objetivos, motivações, atores chaves e estratégias de ação, para entender como é gestada a decisão e como essa se torna essencial para a formulação da orientação de política externa dentro dos governos.

A principal crítica apresentada no livro é à forma com que as Relações Internacionais, assim como a Ciência Política, se encontravam limitadas por análises da tomada de decisão ora carregadas de teorias oriundas da economia, ora afetadas por ideias de um Estado soberano e indivisível que opera nos moldes hobbesianos. Dessa forma, o autor direciona suas críticas tanto ao economicismo de Milton Friedman quanto às análises de cunho altamente realista, como as de Henry Kissinger. A teoria de Allison, que resulta nas suas três lentes de observação do processo decisório em âmbito internacional, busca mostrar essa multilateralidade do fenômeno da decisão, assim como identificar os elementos que uma análise simples da ação do Estado não conseguiria tratar com profundidade.

Partindo do princípio de que o Estado não se constituía em um organismo monolítico, Allison avalia que as decisões não são gestadas simplesmente pelos jogos de ganho e perda do Executivo, transfigurado na figura do soberano. Esta é apenas uma camada de análise que se pode incluir. Para o autor, o processo decisório pode ser observado de diferentes formas e níveis de análise, partindo do tradicional modo de operação do Estado na gestão da decisão até os aspectos individuais dos atores que possuem peso para a decisão.

A obra de Allison utiliza como caso de aplicabilidade dos seus modelos de tomada de decisão em política externa a crise dos mísseis em Cuba, de 1962, quando a presença de mísseis nucleares soviéticos na ilha caribenha resultou em uma cadeia de acontecimentos que quase deflagraram um conflito nuclear de grandes proporções. As decisões que Allison analisa no seu livro são, da parte dos soviéticos, as de implantar mísseis em Cuba e de retirá-los e, da parte dos Estados Unidos, a de estabelecer um bloqueio naval a Cuba, para forçar Havana a recuar de abrigar mísseis nucleares soviéticos em um raio capaz de atingir alvos estadunidenses.

*The Essence of Decision* foi publicado originalmente em 1971, contendo todo o conjunto teórico dos três modelos de Allison e sua aplicação ao caso da crise dos mísseis em Cuba. Em 1999, com o acesso maior à documentação e o acúmulo de mais evidências e trabalhos sobre o assunto, que elucidavam fatos desconhecidos em 1971, Allison, juntamente com Phillip Zelikow, lançou uma versão ampliada e atualizada do livro.

### 1.3.1: O modelo do ator racional

O modelo do ator racional segue uma lógica, no que se refere aos determinantes da tomada de decisão, próxima a adotada nas vertentes vinculadas ao realismo (AMORIM NETO, 2011). Tal modelo se apoia na ideia que o Estado, como um organismo unitário e independente, é o único gestor da tomada de decisão em política externa. A representação máxima do Estado nesse modelo proposto é a figura do líder do Executivo, seja ele vinculado a qualquer regime político. No modelo do ator racional, o líder operacionaliza sua tomada de decisão por meio de um cálculo racional de perdas e ganhos com relação à política a ser empregada.

O foco de análise para a tomada de decisão está centrado sobre a figura do soberano, que responde pelas ações tomadas nos governos. Alicerçada nos pensamentos de autores como Hans Morgentau e Raymond Aron, tal modelo considera que o principal objetivo da política externa é a maximização do valor de ganho que um Estado pode obter perante outro, tendo a utilidade e o custo de obtenção como parâmetros primordiais para a tomada de decisão.

Para esse modelo, um processo de ação racional consiste, primeiramente, em identificar um problema a ser resolvido, ao qual serão empregados esforços para a resolução do mesmo. A seleção do assunto em que o ator racional gestará o processo decisório é pautada, principalmente, pelos interesses nacionais em jogo, que serão tratados pela ordem de importância ao tomador de decisão para a elevação da representatividade do seu Estado em relação aos demais ou para a defesa de uma posição já conquistada no contexto internacional.

Desse modo, o cálculo racional para a gestão da escolha se dá por uma série de ponderações do tomador de decisão para o maior aproveitamento das circunstâncias, moldando, assim, uma realidade que possa se configurar como favorável aos seus interesses. Nas variáveis elencadas por Allison no processo de tomada de decisão no modelo do ator racional, há os objetivos, as alternativas, a escolha e as consequências que a decisão tomada pode ter para a obtenção dos seus fins.

Para cada ação disponível ao soberano, há uma série de alternativas, que são graduadas de acordo com a quantidade dos seus ganhos e o impacto de consequências que podem decorrer da tomada de cada uma. Segundo o modelo, a tomada de decisão se dá a partir da diferença avaliada entre os ganhos e os custos de cada alternativa que se mostra disponível ao soberano. A escolha, portanto, para o modelo do ator racional consiste simplesmente em selecionar a alternativa que gere um maior grau de satisfação no que se refere aos ganhos de determinada agenda, com um menor dispêndio possível e com o menor impacto no que diz respeito às consequências geradas pela alternativa escolhida.

Para a decisão no modelo do ator racional, se percebe, então, que quanto maior a possibilidade da conquista dos objetivos, maior a possibilidade de que a alternativa acabe sendo adotada como a escolha final. Em contrapartida, quanto mais as consequências da ação possam resultar em um custo para o Estado gestor da decisão, mais difícil será que a alternativa se torne a escolha final na decisão a ser tomada.

Nesse modelo pautado pela ação racional, as informações relacionadas ao problema que é o alvo principal do processo decisório são imprescindíveis para a obtenção de bons resultados.

Os graus de certeza e incerteza, então, são os elementos limitantes para a ação do soberano no papel de tomador de decisão, como pode ser observado no seguinte trecho.

The rigorous model of rational action maintains that the rational choice consists of value-maximizing adaptation within the context of a given payoff function, fixed alternatives and consequences that are known (in one of the three senses corresponding to certainty, risk and uncertainty). (ALLISON, 1971, p. 31).

Verifica-se também que o modelo de ação racional do tomador de decisão é condicionado por uma “racionalidade compreensiva”, na qual a leitura do contexto em que as escolhas se inserem é parte fundamental do processo de escolha racional. De acordo com Allison, devem ser consideradas também as questões comportamentais do tomador de decisão.

Para exemplificar o modelo do ator racional, Allison pondera as decisões possíveis conforme as aspirações indicadas que o então presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, tinha durante a crise dos mísseis em Cuba. Dessa forma, Kennedy poderia tomar certas decisões equacionando os ganhos e as perdas que os Estados Unidos teriam de acordo com o modo que intervissem no caso.

A escolha feita e seus resultados seriam decisivos para a posição dos Estados Unidos no panorama político estratégico de bipolaridade da Guerra Fria. Nesse sentido, algumas variáveis que precisavam ser consideradas eram a situação política da divisão da Alemanha, a posição estratégica dos Estados Unidos no continente americano e seu papel de líder como país ocidental e capitalista.

Para os Estados Unidos, havia seis opções de ação disponíveis no tabuleiro de confronto com a União Soviética. Primeiramente, a alternativa era ignorar a presença dos mísseis em Cuba e não tomar qualquer tipo de ação defensiva ou ofensiva, o que acabou não se configurando como uma escolha viável, pois o preço da omissão seria caro para os Estados Unidos, já que sua posição de liderança e a segurança da plataforma continental estadunidense ficariam ameaçadas.

Outra possibilidade seria a de exercer pressões diplomáticas sobre Cuba. Essa opção também não foi a decisão final, pois não teria a eficácia necessária para garantir a retirada dos mísseis da ilha. A alternativa de aproximação política dos Estados Unidos com Cuba, a fim de

garantir a retirada dos mísseis, foi outra possibilidade descartada por não parecer eficaz para a obtenção do resultado almejado.

Se as opções anteriores se mostravam brandas e não surtiriam um resultado satisfatório para os Estados Unidos, as próximas alternativas teriam o lado inverso dessas medidas. Invadir Cuba, ou realizar um ataque aéreo, poderia ocasionar, além de uma perda substancial de capital político internacional aos Estados Unidos, uma escalada de conflito que levasse a uma situação incontrolável, com uma guerra em larga escala entre as duas potências nucleares da época que poderia resultar em uma mútua aniquilação.

A possibilidade restante, que acabou sendo a decisão tomada, era a imposição de um bloqueio marítimo à Cuba. Tal medida se configurou como uma síntese de várias das opções anteriores, já que representava uma ação forte e enérgica do governo estadunidense que não teria o efeito imediato de deflagrar um conflito de escala global e consequências catastróficas com a União Soviética. O bloqueio naval poderia ser um primeiro estágio para uma futura intervenção mais agressiva, dependendo de como os adversários reagissem.

A decisão tomada pelo governo estadunidense acabaria se mostrando eficaz, segundo Allison, haja vista que um conflito de longa escala também não interessava à União Soviética, que, 13 dias após a deflagração do bloqueio, optou por retirar os mísseis de Cuba. A retirada não se deveu ao bloqueio em si, mas à ameaça iminente de um conflito internacional de larga escala que não interessava aos soviéticos.

### 1.3.2: O modelo do processo organizacional

O segundo modelo proposto por Allison é o do processo organizacional, em que o centro da tomada de decisão está nas agências que constituem o aparato administrativo e se comportam de maneira independente uma da outra. Nesse modelo, a política externa, assim como seu processo decisório, é gestada pelas rotinas organizacionais empregadas no interior da burocracia governamental. Tal modelo implica uma fragmentação na tomada de decisão, já que não haveria

uma necessidade comum e um alinhamento entre as rotinas organizacionais desta constelação de agências que formam a burocracia estatal.

O modelo do processo organizacional, portanto, considera a estrutura institucional em que o governo se alicerça. Mais do que um cálculo racional do governante, seja na defesa dos interesses nacionais ou na busca por maximizar o poder no meio internacional, a tomada de decisão é compreendida pelo que Allison classifica como comportamento governamental. Para efeito de um processo decisório, esse comportamento independeria das preferências do partido governante ou até do chefe de governo, já que os mesmos, ainda que tenham a capacidade de influenciar, não poderiam controlar o comportamento governamental.

O funcionamento e as ações de governo representam as ideias chave para o entendimento do modelo do processo organizacional. Se, no modelo anterior, a decisão do líder, gestada em um cálculo de perdas e ganhos, de acordo com a escolha de alternativas disponíveis, era o núcleo do processo decisório, para o modelo do processo organizacional, o agente do processo decisório não é exclusivamente monolítico, já que se vincula ao funcionamento de uma constelação de organismos constituidores do governo, por meio de políticas que o mesmo considera como políticas de Estado.

No modelo do processo organizacional, a seleção dos problemas a serem foco da ação das políticas decorrentes do processo decisório também não se dá simplesmente pela busca por maximizar o poder no meio internacional. A seleção dos problemas base, nesse modo de gerir a decisão em política externa, se dá principalmente pelo que impacta o funcionamento institucional do Estado. Assim, a agenda a ser selecionada para a política externa possui uma variedade maior de temas e ações, que serão tratadas entre as agências burocráticas, sendo que várias dimensões, desde aspectos políticos até econômicos, são levadas em conta para a escolha da política adotada. O jogo de ganhos e perdas, então, fica relegado a um papel secundário nesse modelo.

Por significar uma tentativa de estabelecer, por meio do funcionamento das instituições, um parâmetro para a tomada de decisões, o modelo do processo organizacional apresenta uma homogeneidade substancial nas decisões que se referem a uma mesma agenda. Como centra sua análise em políticas de comportamento das instâncias do Estado, o modelo vincula a capacidade

de tomar decisões à interação das agências, a partir de uma coordenação burocrática. Assim, uma vez gestada a decisão, a flexibilidade para mudanças de eixo na política adotada é limitada, o que, segundo Allison, se deve à estabilidade da interação das agências.

Assim como as decisões deixam menos espaço para mudanças, a implementação das ações resultante do processo decisório também é vista a partir de um cronograma de longo prazo, em relação aos demais modelos. A gestão de programas coordenados entre agências também interfere para que os efeitos das políticas adotadas sejam perceptíveis em uma escala de tempo mais ampla.

Para compreender o comportamento de uma instituição, Allison estabelece as decisões sobre certo tema ou situação que serão observadas por um período de tempo determinado. Com base nessas observações, o autor identifica um padrão de atuação que constitui a cultura da organização em questão.

As capacidades das organizações também influenciam diretamente a ação governamental adotada. As organizações tendem a tomar decisões alinhadas com sua cultura organizacional e as implementam de acordo com suas prioridades. No modelo do processo organizacional, então, a cultura da organização tem impacto tanto na tomada de decisão quanto na formação da agenda que resulta das decisões.

Um modelo que se apoia no comportamento da mecânica burocrática de um Estado para a formulação de uma política externa é menos suscetível a mudanças provocadas pela troca dos governantes, já que as decisões estão de certa forma amalgamadas nas estruturas administrativas do país, representando assim uma constante na política externa adotada por um ator nacional em certo contexto. Por ser parcelada por várias organizações diferentes, a ação decisória no processo organizacional descentraliza também o peso decisório dos agentes de política internacional. Uma decisão sobre determinado assunto pode possuir vários núcleos de influência, dependendo do número de agências coordenadas para a formulação das políticas específicas (ALLISON, 1971). Nesse modelo, então, percebe-se que o foco, que era absolutamente individual no modelo anterior, passa a ter um caráter mais coletivo e institucional, se adaptando a realidades mais

contemporâneas, em que a complexidade estatal não se centra apenas na ação de um indivíduo, mas, sim, na ação coletiva das instituições que compõem um corpo governamental.

Outra questão se refere à diferenciação entre os números de tomadores de decisão e de objetivos perseguidos. Se, no primeiro modelo, o tomador de decisão é um ente unitário que faz uma escolha individual, equacionando perdas e ganhos, no segundo e no terceiro modelos, há a diversificação dos atores que participam do processo decisório.

No modelo do processo organizacional, por envolver o entendimento da ação de uma agência estatal, há uma multiplicidade de atores individuais que participam como tomadores de decisão, porém, os objetivos a serem alcançados estão condicionados principalmente pela cultura e pelo comportamento da organização em questão. Assim, se pode afirmar que, nesse modelo, apesar da multiplicação dos tomadores individuais de decisão, os objetivos perseguidos por cada agência são uníssonos e balizados por seu comportamento organizacional.

A racionalidade do tomador individual de decisão também está limitada, diferentemente do *homo economicus* descrito no modelo do ator racional. Sua atuação não se baseia unicamente em um cálculo de perdas e ganhos e está condicionada pelo conjunto de regras e valores da organização a que o indivíduo pertence (HAMMOND, 1992).

No caso da crise dos mísseis em Cuba, Allison analisa a não utilização de mecanismos de camuflagem por parte da União Soviética para esconder a presença do arsenal na ilha. Operações de transporte e instalação de armamentos do porte de mísseis nucleares são conduzidas de forma sigilosa pelos Estados. Porém, não teria sido o que ocorreu em Cuba, resultando na descoberta do arsenal pelos Estados Unidos e originando uma crise grave entre as duas potências.

A explicação de Allison é que a agência militar soviética não tinha experiência em instalar mísseis fora do seu território. Como os protocolos de instalação de armas em território soviético não requeriam um sistema de camuflagem adequado, a ação em ambiente externo seguiu os mesmos procedimentos e pôde ser detectada pelo adversário.

No caso dos Estados Unidos, Allison se concentra no fato de que dois destroieres foram enviados da sua base de operações para seguir um submarino espião que circundava o bloqueio à

Cuba. Apesar de parecer um procedimento que violava a prioridade conferida pelos Estados Unidos ao bloqueio, o envio das duas embarcações militares seguia o protocolo operacional da marinha estadunidense.

Segundo o relato apresentado no livro, o secretário da Defesa na época, ao saber do envio das embarcações para seguir o submarino soviético, questionou o comandante responsável pela ordem e ouviu a resposta de que a prática de seguir qualquer embarcação não identificada é parte do protocolo operacional da marinha dos Estados Unidos.

### 1.3.3: O modelo da política governamental

O processo de tomada de decisão para este modelo é um jogo em que os integrantes são os indivíduos que ocupam cargos e se organizam hierarquicamente na estrutura governamental. As posições que tais indivíduos têm no jogo são definidas pelos cargos ocupados, pelo poder empregado e pela habilidade de construir barganhas e coalizões a fim de obter a vitória. Nesse sentido, o modelo adota a ideia de que a política internacional é um prolongamento da política doméstica (AMORIM NETO, 2011).

É um modelo de processo decisório para situações comuns nos regimes democráticos, em que questões relacionadas à política interna se refletem no panorama internacional. Tal modelo não se centra nas instituições nem na figura do soberano e analisa o processo decisório em política externa a partir das divisões partidárias no interior dos governos, se concentrando nas principais figuras com capacidade decisória sobre os assuntos exteriores.

Para esse modelo, a resolução do processo decisório está calcada nas negociações políticas que ocorrem entre os membros de um governo. Assim, sua unidade de análise é a ação dos governos como resultado da política em si. Segundo Allison, o modelo é fortemente influenciado pelas preferências individuais de cada um dos jogadores com poder de decisão sobre política externa. Outro elemento a ressaltar é a assimetria de poderes entre os jogadores no processo decisório. Se a política externa é um prolongamento da política partidária nacional, o

peso que cada ator tem no processo, seus objetivos e os meios de que dispõe para persegui-los com efeito satisfatório são fatores que precisam ser considerados.

Diferentemente do modelo anterior, caracterizado pela previsibilidade e pela estabilidade da ação externa, a imprevisibilidade é a marca. Afinal, a tomada de decisão no modelo de política governamental depende do peso dos atores envolvidos, dos níveis em que jogam, dos resultados esperados por cada um e dos ganhos efetivos que cada ator pode ter no processo decisório. Nesse sentido, a flexibilidade é maior, já que a decisão não está condicionada por um comportamento organizacional, e sim pelo jogo individual dos atores no tabuleiro da política, nacional e internacional.

Para exemplificar a imprevisibilidade do modelo da política governamental, Allison faz uma analogia com o jogo de cartas, em que é difícil prever a estratégia de cada jogador e, por consequência, o resultado. Assim como no jogo de pôquer, os jogadores tentam ao máximo não dar pistas sobre o que farão. A capacidade e a utilização eficiente das estratégias de jogo seriam o que determina um bom ou mal resultado ao fim do processo decisório.

Ainda que se trate de um modelo de difícil previsão quanto à atuação de cada jogador, os principais condicionantes dos resultados são os atores envolvidos, seus objetivos, os cargos que ocupam, seu grau de autonomia em relação à opinião pública, sua capacidade de influenciar as negociações, os ganhos esperados, a prioridade que conferem ao processo e as contrapartidas que cada um está disposto a oferecer.

O modelo da política governamental também se diferencia do anterior pelo fato de que não há a necessidade de uma coordenação de ações para a tomada de decisão. Se, no modelo anterior, a política externa se origina de um arranjo institucional coordenado, a decisão agora é o resultado dos conflitos internos a uma arena específica, em que, muitas vezes, os interesses dos envolvidos não convergem para um fim comum e, ao contrário, estão em posições antagônicas, sendo que o poder e a habilidade de negociação e barganha condicionam quem obterá ganhos com o processo.

No modelo do ator racional, a tomada de decisão e a definição dos objetivos estão a cargo de um único ator, o que torna a decisão uma questão de escolha entre situações mais ou menos

vantajosas para cada Estado. No modelo do processo organizacional, há diversos tomadores individuais de decisão, já que, em uma agência estatal, o processo é descentralizada no campo individual. Ao mesmo tempo, os objetivos e a decisão tomada estão condicionados pela cultura organizacional da agência em questão.

No modelo da política governamental, tanto o número de atores envolvidos quanto suas posições e seus interesses são diversos. Os objetivos, então, também são múltiplos e conflitantes e estão condicionados pelas aspirações individuais dos tomadores de decisão, podendo haver convergência caso se chegue a um consenso de que a decisão escolhida atende às expectativas dos envolvidos no processo decisório (HAMMOND, 1992).

Para aplicar seu terceiro modelo, Allison utiliza os movimentos estratégicos dos membros do círculo mais fechado de relações de Kennedy e dos congressistas, que teriam tanto interesses a defender quanto a capacidade de influenciar a tomada de decisão sobre a resolução da crise dos mísseis em Cuba. No caso do círculo próximo, havia 14 pessoas, para as quais o histórico de intervenção militar estadunidense em Cuba, sobretudo o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, foi determinante na atuação desses atores no processo decisório.

Tanto para essas pessoas quanto para os congressistas, que, de uma forma ou de outra, dependem todos do voto popular para continuar a ocupar cargos públicos de destaque, uma nova operação fracassada ou uma escalada no conflito com a União Soviética seria desastrosa. De início, porém, o ímpeto foi de realizar intervenções militares em Cuba, o que seria a resposta mais enérgica que os Estados Unidos poderiam adotar no caso.

Nesse contexto, as atuações de membros do círculo mais próximo, como o secretário da Defesa, um conselheiro pessoal e um irmão do presidente, foram de vital importância para que um ataque direto não fosse adotado como resposta imediata à Cuba. As circunstâncias da disputa naquele momento entre democratas e republicanos na política nacional também influenciaram a decisão de se estabelecer o bloqueio naval em 1962.

Quanto ao lado soviético, Allison se concentra em analisar os motivos que teriam levado a União Soviética a instalar mísseis em Cuba. A conclusão é que teria sido a solução encontrada para aliviar as tensões internas causadas por um grupo de oposição ao governo Khrushchev,

conformado principalmente por militares descontentes com a redução do aparato militar do país, que não seria tão sofisticado quanto em outras épocas.

#### 1.4: As críticas aos modelos de Allison

Apesar dos avanços que possibilitaram ao diversificar os atores e superar a ideia de que o Estado age como um ente indivisível no processo decisório em política externa, os modelos de Allison não deixaram de ser criticados. No artigo “Rethinking Allison’s Models”, de 1992, Bendor e Hammond fazem uma série de críticas ao trabalho do autor mencionado.

Para eles, os três modelos de Allison têm simplificações que limitam o entendimento do processo decisório. No caso do modelo do ator racional, as críticas são as mesmas que têm sido feitas à teoria realista, ou seja, de que não se pode atribuir ao Estado o papel de único tomador de decisão. Também haveria a supervalorização do Executivo, ignorando os demais ramos de poder e as interações dessas esferas. Outro aspecto negligenciado seria o problema da incerteza nas informações disponíveis ao Estado para o cálculo racional na hora de tomar suas decisões.

O modelo do processo organizacional é o mais criticado por Bendor e Hammond. Para eles, não há uma definição clara das variáveis e dos procedimentos que precisam ser utilizados na análise da decisão. A ideia da interação de organizações independentes entre si sugeriria que o processo decisório se dá em um panorama de interesses difusos sobrepostos, o que revelaria uma falta de critérios e procedimentos claros para o estudo da tomada de decisão.

No caso do modelo da política governamental, Bendor e Hammond apontam que faltam parâmetros para a definição das capacidades dos atores no processo decisório. Com isso, seria difícil mensurar o peso dos cargos dos indivíduos abordados na análise. Também não haveria clareza sobre o papel do presidente, que seria apenas quem nomeia os ocupantes dos cargos e delega as funções específicas de cada um no processo decisório.

### 1.5: Considerações finais

O trabalho se concentrará a partir de agora em analisar a decisão do governo brasileiro da época em relação ao caso do Acre. A opção foi por comprar o território, em vez de promover uma guerra ou solicitar o arbítrio internacional, para definir os termos de divisão na contenda. A partir de um instrumental historiográfico, serão aplicados os modelos de Allison para a análise do processo que levou à solução da questão acreana, como forma de se fazer uma observação dos diversos fatores envolvidos no caso que encerrou a demarcação das atuais fronteiras do Brasil.

Embora outras perspectivas de análise de processo decisório em questão pudessem ser empregadas, os três modelos de Allison oferecem a possibilidade de se observar o caso por distintas óticas. Com relação ao primeiro modelo, serão observadas as atitudes que o Estado brasileiro teve ao longo da situação contenciosa. Serão avaliados os movimentos diplomáticos de tentativa de consenso e alguns momentos em que o Estado brasileiro chegou a quase recorrer às vias bélicas para fazer valer sua autoridade sobre os territórios pretendidos. Essa análise seguirá o padrão do conhecimento da política do Executivo na época e da ação dos chefes de governo da recém-criada República do Brasil.

O segundo modelo de Allison servirá de parâmetro para se avaliar a atuação da principal agência de formulação de política externa no Brasil, o Itamaraty. Nessa parte da análise, serão observados os padrões de comportamento da política diplomática do Itamaraty na resolução de contenciosos de característica semelhante ao caso acreano. Tais análises têm como objetivo entender a cultura diplomática do Itamaraty em uma linha temporal de mais longa duração, identificando as permanências protocolares que se inauguram no período imperial e continuam a pautar os primeiros anos de república, o que caracteriza o Ministério de Relações Exteriores do Brasil como um órgão tradicionalista no que se refere a protocolos.

Por fim, o terceiro modelo de Allison será empregado para as posições defendidas pelos principais formuladores da política externa brasileira na época, que divergiam sobre a resolução do caso e tiveram peso significativo no processo decisório. Essa disputa interna de interesses e objetivos tem, de um lado, o Barão do Rio Branco, que era o ministro das Relações Exteriores no período de resolução da contenda, sendo que a anexação do Acre pelo Brasil se tornou o evento

mais emblemático da sua gestão, e defendia veementemente uma solução não conflituosa para o caso, vislumbrando, assim, um novo papel para o Brasil nos cenários regional e continental, e de outro, Rui Barbosa, que era um diplomata de carreira com muita influência sobre a política externa do país e defendia que o recurso ao arbítrio internacional seria a decisão mais vantajosa para o Brasil naquele momento.

Para uma análise bem informada do processo decisório em questão, se passará antes por uma revisão historiográfica do caso, em que serão enfocados o desenvolvimento da situação contenciosa, os atores envolvidos e a negociação e a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 1903, colocando fim à disputa.

## Capítulo 2: Questões históricas com relação à anexação do Acre

### 2.1: Introdução

O caso acreano foi uma questão excepcional na qual o Brasil se viu envolvido no início do século XX. Esse acontecimento consolidou a gestão do Barão do Rio Branco como um divisor de águas dentro da política externa brasileira, conferindo-lhe o posto do patrono da moderna diplomacia brasileira. Esse evento garantiu a anexação de um importante território ao conjunto nacional e ainda mostrou a grande habilidade negociadora do Barão do Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Desde a assinatura do Tratado de Ayacucho, reconhecendo o Acre como parte da Bolívia, as tensões no território acreano foram paulatinamente se tornando mais frequentes. O ciclo de exploração da borracha, assim como sua demanda crescente no mercado internacional, atraía paulatinamente um vertiginoso número de imigrantes brasileiros ao Acre. O governo boliviano não via com bons olhos a ocupação brasileira na região e buscava maneiras de se livrar desse contencioso e adquirir soberania total sobre o território acreano.

O governo brasileiro, por sua vez, não escondia suas pretensões de anexação do Acre, o que acabava por fazer com que o choque diplomático entre os dois países se mostrasse quase inevitável. Para agravar a situação, parte do território acreano também era pretendido pelo Peru, que disputava com a Bolívia porções do Acre próximas às suas fronteiras (RICUPERO, 2012).

Com as pretensões de países vizinhos sobre partes ou todo o território acreano, o governo boliviano decidiu conceder a exploração dos insumos dos seringais a um conglomerado privado anglo-americano, o Bolivian Syndicate. Esse consórcio assumiria o direito de exploração dos insumos da região em troca de colonizar o território e investir na infraestrutura do Acre. Com tal medida, a Bolívia esperava preencher o espaço ocupado por imigrantes brasileiros e afastar os interesses dos vizinhos sobre o território (ARAÚJO JORGE, 2012).

A inclusão de um novo ator, o Bolivian Syndicate, em um cenário já conturbado acirrou as tensões. Assim, uma situação de quase conflito se instalou no Acre, com a expulsão dos colonos brasileiros em vias de se concretizar. A tensão entre Brasil e Bolívia chegou ao ápice

quando o governo brasileiro deslocou tropas para a região de fronteira, por temer represálias aos imigrantes brasileiros. Isso deixou os dois países à beira de um conflito, o que só não ocorreu por causa da intervenção negociadora do Barão do Rio Branco.

Com a intervenção de Rio Branco, uma resolução pacífica começaria a se encaminhar. Em março de 1903, foi celebrado um protocolo entre Brasil e Bolívia para iniciar formalmente o processo de negociação. Pelo documento, o Brasil reconhecia as fronteiras definidas no tratado de 1867 e ficava autorizado a ocupar militarmente parte da região de fronteira, a fim de garantir a segurança dos colonos brasileiros. Ao mesmo tempo, foram iniciadas as negociações de um novo tratado para solucionar a situação conflituosa que havia se instaurado no Acre. Estava aberto, assim, o caminho para a anexação do território acreano pelo Brasil (RICUPERO, 2012).

O resultado do processo de negociação foi a assinatura do Tratado de Petrópolis em 17 de novembro de 1903. Pelo documento, o Brasil se comprometia a indenizar os investimentos do Bolivian Syndicate, pagar a quantia de dois milhões de libras esterlinas à Bolívia pelo Acre, fazer algumas permutas territoriais de menor relevância e construir a ferrovia Madeira-Mamoré, que seria útil ao escoamento de mercadorias da Bolívia. A negociação do Tratado de Petrópolis mostrou que o Barão do Rio Branco, apesar de ser um entusiasta da modernização da capacidade militar do país, assim como um estudioso de estratégia militar (BITTEM COURT, 2012), se definia de fato pelo estilo pragmático e negociador, conquistando pela via pacífica um território importante para a soberania nacional e evitando um confronto armado que poderia gerar um ônus maior do que o Brasil estaria disposto a assumir (GOES FILHO, 2002).

## 2.2: Os antecedentes da disputa

O Tratado de Ayacucho, assinado em 1867, delimitava as fronteiras entre Brasil e Bolívia por territórios a noroeste do Brasil, em mais específico, nos territórios que correspondem ao Acre. Esse tratado foi o documento de maior recorrência na resolução da questão territorial mais complicada e emblemática na qual esteve envolvido o Barão do Rio Branco durante seu período à frente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (ARAÚJO JORGE, 2012).

Tal tratado fora assinado para aplacar contendas entre o Império do Brasil e a Bolívia por territórios em litígio, que haviam sido demarcados por documentos que remontam à divisão das colônias ibéricas na América do Sul, como o Tratado de Madri, de 1750, e o Tratado de Santo Idelfonso, de 1777.

Firmado entre Espanha e Portugal, o Tratado de Madri pretendia solucionar disputas territoriais geradas pela ocupação portuguesa para além dos limites estabelecidos nos termos da divisão vigente desde a chegada das potências ibéricas à América. No contexto amazônico, havia uma ocupação portuguesa que extrapolava os limites estabelecidos no Tratado de Tordesilhas, o que criava a necessidade de regulamentação e redefinição lindeira (TOCANTINS, 1979).

O tratado, firmado entre Dom João V, de Portugal, e o Rei Fernando VI, da Espanha, e construído pelo trabalho do diplomata português Alexandre de Gusmão, delimitava para as áreas de colonização na região amazônica um território português mais extenso, o qual se baseava no princípio do *uti possidetis*, garantindo a posse do território para quem o ocupou de maneira útil. Em troca, Portugal abria mão de territórios na Bacia do Prata, como a Colônia de Sacramento.

O documento, porém, não aplacou totalmente os movimentos de ocupação territorial nas colônias espanholas e portuguesas. Com isso, foi firmado em 1777 o Tratado de Santo Idelfonso, mediado por outras potências europeias. O novo documento definiu a posse de colônias na Bacia do Prata e ratificou as delimitações do tratado anterior para a região amazônica, garantindo a soberania portuguesa em parte dessa área baseada no direito de uso da terra.

No século XIX, houve a eclosão de processos que levariam à emancipação política de grande parte das colônias europeias na América do Sul e o estabelecimento, assim, de países independentes. A política externa do Império do Brasil adotou como marco para a determinação do território soberano do país os limites de fronteiras que haviam sido estabelecidas no Tratado de Santo Idelfonso. Ao mesmo tempo, a imprecisão na demarcação territorial e os movimentos de ocupação criavam questões passíveis de interpretações divergentes e de práticas na posse das terras que não seguiam completamente o que os tratados previam (XAVIER, 2006).

Os processos de independência também mudavam substancialmente a configuração dos Estados no continente americano e geravam uma situação nova tanto nas relações entre países

recém-criados quanto na admissão automática dos documentos firmados. Dessa forma, Brasil, Bolívia e Peru estavam constantemente atentos e desconfiados quanto às pretensões territoriais do outro e não aceitariam passivamente se submeter a alguma situação lesiva às suas soberanias.

A política imperial do Brasil, no que se refere à integralidade do seu território, se apoiava na ideia de “ilha Brasil”. Tal princípio se fundamenta na tese de que existe uma integralidade, cultural e geográfica, que garantiria ao território nacional um status de brasilidade pré-existente (MAGNOLI, 1997). O Império brasileiro, então, foi implacável na preservação do seu território, com a preocupação de garantir ao país uma situação que lhe colocaria em posição privilegiada com relação aos seus vizinhos.

As negociações para definir uma fronteira precisa entre Brasil e Bolívia começaram na terceira década do século XIX. As primeiras missões diplomáticas bolivianas chegaram ao Brasil em 1836 e seguiram negociando até 1837. Inicialmente, essas missões buscavam estabelecer com exatidão os limites acordados no Tratado de Santo Idelfonso e evitar que houvesse perdas ou concessões de terras que desrespeitassem os marcos definidos (VILLAFANE, 2004).

Nesse período, a instabilidade política boliviana e as perdas territoriais que o país vinha acumulando se tornaram um empecilho para a continuidade das missões de negociação com o Brasil. Os eventos de conformação e iminente desagregação da confederação Bolívia-Peru ainda contribuiriam para mudar substancialmente o panorama.

Foi somente nos anos 1850 que a situação territorial do Acre voltou a entrar na pauta da política externa dos países envolvidos. De 1852 ao fim daquela década, houve várias tentativas brasileiras de realizar negociações mais concretas de um acordo definitivo que abarcaria suas pretensões sobre o território acreano. Da sua parte, a Bolívia não se mostrou disposta a negociar até o fim dos anos 1850 (XAVIER, 2006).

As negociações ganharam concretude na década seguinte. Tomando a iniciativa mais uma vez, o governo brasileiro propôs uma partilha do Acre, sob as alegações de que os tratados de Madri e Santo Idelfonso não se aplicavam mais e de que precisava ser adotado um novo critério de demarcação, com base no princípio do *uti possidetis* (TOCANTINS, 1979).

Essas propostas baseadas no princípio de posse útil do território foram prontamente rejeitadas pelo governo boliviano, que argumentava que o critério para a definição das fronteiras entre Brasil e Bolívia deveria ser o princípio jurídico de posse, que os limites estabelecidos nos tratados coloniais não poderiam ser revistos e que a soberania sobre o Acre independia da posse útil que existia em escala local.

Na década de 1860, também houve um aumento das tensões entre o Brasil e o Paraguai, o que impactaria diretamente na situação acreana. A beligerância caminhava a passos largos por causa da ocupação brasileira de territórios em litígio no Estado do Mato Grosso, o que levava a Bolívia a se preocupar com que essa atitude se repetisse no Acre.

Com a Guerra da Tríplice Aliança, o panorama mudou, já que a Bolívia simpatizava com a política paraguaia de Solano López e poderia adotar uma postura agressiva com o Brasil. Em reação à possibilidade de alinhamento com o Paraguai, o Império brasileiro deslocou tropas e enviou missões diplomáticas para garantir uma relação amistosa com a Bolívia.

Foi o que ocorreu em 1866, quando uma delegação chefiada pelo deputado Felipe Lopes Neto chegou à Bolívia e encontrou um ambiente hostil e certa preferência pela figura de Solano López. Apesar desse clima, foram iniciadas no ano seguinte negociações para um acordo entre Brasil e Bolívia sobre a divisão do território acreano (XAVIER, 2006).

Como representante do governo brasileiro, Lopes Neto negociava com o então ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Mariano Donato Munõz. Surpreendentemente, um acordo já foi assinado em março de 1867 sobre os limites, o comércio e a livre navegação na região. Com base no princípio sustentado pelo Brasil do *uti possidetis*, o documento dividia o Acre em três áreas: norte, sul e intermediária.

O segundo artigo do Tratado de Ayacucho definia o seguinte:

Su Majestad el Emperador del Brasil y la República de Bolivia concuerdan en reconocer, como base para la determinación de la frontera entre sus respectivos territorios, el *uti possidetis*, y, de conformidad con este principio, declaran y definen la misma frontera del modo siguiente:

La frontera entre el Imperio del Brasil y la República de Bolivia partirá del Río Paraguay en la latitud de 20° 10', donde desagua la Bahía Negra; seguirá por el medio de esta de esta hasta su fondo y de ahí en línea recta a la Laguna de Cáceres, cortándola por el

medio; irá de aquí a la Laguna Mandioré y la cortará por el medio, así como las Lagunas Gaiba y Uberaba, en tantas rectas cuantas fueren necesarias, de modo que queden del lado del Brasil las Tierras Altas de las Piedras de Amolar y de la Insua. Del extremo norte de la Laguna Uberaba irá en línea recta al extremo sur de Corixa-Grande, salvando las poblaciones brasileñas y bolivianas, que permanecerán respectivamente del lado de Brasil o de Bolivia; del extremo sur de Corixa-Grande irá en líneas rectas al norte del Cerro de la Buena Vista y a los Cuatro Hermanos; de estos, también en línea recta, hasta las nacientes del Río Verde; bajará por este Río hasta su encuentro con el Guaporé y por medio de este y del Mamoré hasta el Beni, donde comienza el Río Madera. De este río hacia el oeste seguirá la frontera por una paralela, salida de su margen izquierda en latitud sur 10° 20', hasta encontrar el Río Javary. Si el Javary tuviera a sus nacientes al norte de aquella línea Este-Oeste, seguirá la frontera, desde la misma latitud, por una recta a buscar el origen principal del dicho Javary. (Tratado de Ayacucho, 27 de março de 1867).

Apesar de ter sido ratificado por ambos os países, o Tratado de Ayacucho sofreu muita resistência de vários atores envolvidos na negociação. Do lado boliviano, a perda de território e a prevalência do princípio do *uti possidetis* foram os pontos que mais geraram ressentimento. O modelo adotado também foi alvo de protestos da parte do Peru, que não contestou o acordo, mas se sentiu prejudicado porque também teve perdas territoriais.

Até no Brasil, que havia ganhado território e evitado o alinhamento da Bolívia com o Paraguai, houve contrariedade com o acordo. Para os críticos, os ganhos territoriais haviam sido menores do que os pretendidos, já que Lopes Neto tivera de fazer concessões à Bolívia que superavam o limite estabelecido pelo Império. Outro problema foi a dificuldade em definir as fronteiras com precisão. Como resultado, o Tratado de Ayacucho nunca chegou a ser um acordo totalmente aceito pelas partes envolvidas (XAVIER, 2006).

Se as fronteiras brasileiras haviam sido alargadas em relação aos documentos anteriores, grande parte do território acreano ainda pertencia à Bolívia. Ao mesmo tempo, já havia um número considerável de colonos brasileiros na região, o que foi mais um motivo para que as disputas sobre o Acre persistissem.

### 2.3: A crise

A questão acreana, como assinala Ricupero (2000), extrapola em muito uma simples disputa limítrofe e se constitui em um marco inaugural para a política externa da recém-formada

República brasileira, que teria repercussões na nova configuração internacional de potências que emergiriam na transição do século XIX para o XX.

Outro fator importante é que o novo paradigma não incorporava a defesa tão forte de uma unidade nacional que havia marcado a política externa imperial (MAGNOLI, 1997). A ideia do corpo nacional fragmentado, baseado nos princípios federalistas em que a República se apoiava, resultou à princípio em uma política externa menos voraz quanto à anexação de territórios e à ampliação dos limites fronteiriços.

Além das questões territoriais, que englobam desde a definição das fronteiras ao direito de navegação nos rios que cortam a região, a disputa pelo Acre envolve aspectos econômicos, como a exploração da borracha, e de identidade nacional, por causa dos colonos brasileiros que ocupavam o território acreano.

Se as disputas que culminaram na assinatura do Tratado de Ayacucho representavam a preocupação dos Estados em proteger sua soberania em uma realidade pós-colonial ainda em formação, a região do Acre ganhou importância nas décadas seguintes pelo valor econômico que poderia ter para os envolvidos na questão. Assim, a questão acreana teve peso para a definição do modo de colocação do Brasil na plataforma americana e representou uma disputa pragmática pelo controle de recursos importantes para as economias dos países envolvidos.

### 2.3.1: Os episódios iniciais da crise

Como já foi explicitado, o Tratado de Ayacucho esteve longe de satisfazer a todos os envolvidos na sua negociação. Se, por um lado, setores na Bolívia e no Peru se ressentiam da perda territorial sofrida e recusavam o princípio do *uti possidetis*, por outro, grupos no Brasil vislumbravam um acordo com maiores ganhos territoriais ao país.

O tratado só foi ratificado pelo Legislativo boliviano cerca de um ano depois de assinado. Também ocorreram levantes contra o acordo, sufocados pelo governo boliviano. Foi necessária, então, uma ação enérgica da Bolívia para sustentar internamente o tratado, o que acabaria dando força a movimentos de oposição no país. Esse fato também preocupava o Brasil,

haja vista que, até sua ratificação, o acordo poderia ser alvo de contestação no Legislativo boliviano.

Além da resistência gerada, o tratado se mostrava impreciso em várias faixas territoriais. A falta de conhecimento preciso dos pontos de demarcação, como nascentes de rios e outros marcos geográficos, requisitaria das partes interessadas um trabalho posterior de ajuste nos termos da divisão. Os maiores problemas se referiam à porção sul da área demarcada. Tanto a Bolívia poderia reclamar terras nessa faixa que seriam espanholas segundo o Tratado de Santo Idelfonso quanto o Brasil tinha a pretensão de estender sua fronteira ao sul.

Nas décadas posteriores à assinatura do Tratado de Ayacucho, foram necessários ajustes e complementos que possibilitassem o cumprimento e a regulamentação do acordo. Em 1882, foi assinado um complemento da cláusula IX do tratado, em que o Brasil autorizava a Bolívia a usar a ligação ferroviária no seu território entre o rio Mamoré e Santo Antônio, no rio Madeira. Em 1887, foi firmado mais um acordo entre os dois países para regulamentar o acesso à navegação nos rios da região demarcada.

### 2.3.2: O ciclo da borracha e a ocupação do Acre

Como visto anteriormente, o Império brasileiro, ressentindo-se da situação conjuntural da Guerra do Paraguai, preferiu não prolongar nem manter uma posição inflexível na negociação, a fim de não levar a Bolívia para o lado de Solano Lopes. Dessa forma, o Tratado de Ayacucho não satisfez políticos monarquistas, haja vista que o alargamento do território brasileiro era um ponto imperativo da política externa no período monárquico.

Com o fim da monarquia e o enfraquecimento da visão unitarista do Brasil, uma revisão do Tratado de Ayacucho não foi pauta da política externa republicana até o fim do século XIX. Nos primeiros anos da República brasileira, o reconhecimento do Acre como território boliviano foi um traço comum a diferentes governos, o que possibilitou que se tratasse de um período de relativo acordo com a Bolívia.

A extração de borracha já se configurava como uma atividade econômica a ser explorada pelo Brasil desde o início do período imperial, como matéria-prima para a indústria de calçados da Europa. Nas décadas seguintes, uma série de descobertas de técnicas de utilização da borracha por meio do processo de vulcanização fez com que o consumo do produto amentasse de forma substancial no mercado mundial.

Se tais descobertas introduziram a borracha como insumo de produção, a necessidade do produto se ampliou com sua utilização em pneus de bicicleta. A demanda só cresceria depois que pneus também foram empregados no modelo experimental de automóvel movido a motor de combustão interna. Nesse período, as vendas de borracha, que representavam uma porção ínfima das exportações dos países produtores, passaram a ter um peso significativo para quem explorava a atividade. A região amazônica, com vastos seringais, se tornaria então a principal fonte do produto (CAMPOS, 2004).

Com o aumento da extração de borracha, houve uma série de novas demandas, de rede de transportes à mão de obra, na região amazônica, em especial na Amazônia acreana. Também ocorreu uma ocupação de brasileiros no Acre para além da fatia nacional estipulada pelo Tratado de Ayacucho. O principal grupo de imigrantes na fatia boliviana era de nordestinos, que, no fim do século XIX, já representavam a maior parte da população local (CERVO, BUENO, 2002).

Sobre esse movimento migratório massivo para o Acre, o escritor brasileiro Euclides da Cunha, que integraria uma missão à região em 1904, afirma:

O povoamento do Acre é um caso histórico inteiramente fortuito, fora da diretriz do nosso progresso.

Tem um reverso tormentoso que ninguém ignora: as secas periódicas dos nossos sertões do Norte, ocasionando o êxodo em massa das multidões flageladas. Não o determinou uma crise de crescimento, ou excesso de vida desbordante, capaz de reanimar outras paragens, dilatando-se em itinerários que são o diagrama visível da marcha triunfante das raças; mas a escassez da vida e a derrota completa ante as calamidades naturais. As suas linhas baralham-se nos traçados revoltos de uma fuga. Agravou-o sempre uma seleção natural invertida: todos os fracos, todos os inúteis, todos os doentes e todos os sacrificados expedidos a esmo, como o rebotalho das gentes, para o deserto. Quando as grandes secas de 1879-1880, 1889-1890, 1900-1901 flamejavam sobre os sertões adustos, e as cidades do litoral se enchiam em poucas semanas de uma população adventícia de famintos assombrosos, devorados das febres e das bexigas - a preocupação exclusiva dos poderes públicos consistia em libertá-las quanto antes daquelas invasões de bárbaros moribundos que infestavam o Brasil. (CUNHA, 1909, p. 117).

E concluindo sua opinião sobre o processo de ocupação do território acreano, escreve:

A sua capital - uma cidade de dez anos sobre uma tapera de dois séculos - transformou-se na metrópole da maior navegação fluvial da América do Sul. E naquele extremo sudoeste amazônico, quase misterioso, onde um homem admirável, William Chandless, penetrara 3.200 quilômetros sem lhe encontrar o fim - cem mil sertanejos, ou cem mil ressuscitados, apareciam inesperadamente e repatriavam-se de um modo original e heroico: dilatando a pátria até aos terrenos novos que tinham desvendado. (CUNHA, 1909, p. 118).

Com esse panorama de fluxo massivo de brasileiros para o Acre atraídos pelo ciclo da borracha, mudando o cenário econômico e demográfico da região, a situação das fronteiras delimitadas pelo Tratado de Ayacucho teve um novo momento, em que as demarcações feitas já não contavam com o mesmo reconhecimento (CAMPOS, 2004).

O receio de perda da soberania sobre o território acreano havia entrado em definitivo na agenda política boliviana. O então governo do país não aceitaria de forma passiva outra perda territorial e se convenceu da necessidade de fazer alguma intervenção na região (TOCANTINS, 1979). Em 1899, então, foi instalada uma aduana em Puerto Alonso, para taxar a atividade crescente de extração de borracha e gerar divisas ao Estado boliviano. Isso desagradava aos imigrantes brasileiros, que viam na atitude um obstáculo à continuidade da atividade extrativa. No mesmo ano da instalação do posto aduaneiro, os seringueiros brasileiros, liderados por José de Carvalho, promoveram um levante contra as autoridades bolivianas e conseguiram expulsar o delegado responsável pelo controle da região.

Para acirrar as tensões, logo depois do episódio da revolta, Luis Gálvez Rodríguez de Arias, um espanhol que era governador do Amazonas, se aproveitou da incapacidade da Bolívia em estabelecer a sua soberania sobre a região e proclamou em 14 de julho de 1899 a fundação do Estado Independente do Acre.

A primeira ação de Gálvez, atento à possibilidade de que a Bolívia arrendasse parte do território acreano a empresas estrangeiras interessadas em explorar a borracha, foi reivindicar a anexação do Acre pelo Brasil, o que não encontrou apoio no governo brasileiro da ocasião (CAMPOS, 2004). Em resposta, a Bolívia ameaçou enviar tropas à região. O chanceler brasileiro da época, Olinto de Magalhaes, reconhecia a soberania boliviana sobre o Acre e reforçou as pressões sobre Gálvez.

Com intermediação do Brasil, então, foi negociado um acordo para a reintegração do Acre à Bolívia. A revolta contra as autoridades bolivianas, porém, nunca deixou de ser a tônica na região (CERVO, BUENO, 2002). Assim, as tensões voltaram a se acirrar em 1901, quando tropas lideradas pelos então vice-presidente e ministro da Guerra da Bolívia foram enviadas ao Acre para garantir a estabilidade. Como resposta, os seringueiros brasileiros organizaram uma resistência, deflagrando um conflito armado (CAMPOS, 2004).

Ainda que tenha conseguido reestabelecer o controle sobre a região, o governo boliviano enfrentava uma situação constante de insurgência e precisaria lidar com uma nova tentativa de destituir seu controle, liderada por Plácido de Castro. A decisão da Bolívia de conceder, em 11 de julho de 1901, ao conglomerado anglo-americano Bolivian Syndicate o direito de exploração das riquezas naturais da região por um período de 30 anos, então, só agravaria a situação.

### 2.3.3: Bolivian Syndicate

O consórcio capitalista conhecido como Bolivian Syndicate foi uma *chartered company* que obteve do Estado boliviano em 1901 o direito de explorar as riquezas naturais do Acre por um período de 30 anos. Esse consórcio se integrava pelas empresas Cary & Withrige, United States Rubber Company e Export Lumber, tinha vínculos com a City londrina e Wall Street e dispunha de força no cenário internacional (CERVO, BUENO, 2002).

O Bolivian Syndicate recebeu prerrogativas de exploração semelhantes às de um Estado, assim como já ocorria com empresas que exploravam economicamente países colonizados nos continentes africano e asiático. Com sede em Nova York, o conglomerado foi logo visto como um perigo iminente não somente para os seringueiros brasileiros no Acre como também para o Brasil, já que poderia representar uma perda de soberania do país sobre a região amazônica.

O receio de que a Bolívia possibilitasse que os Estados Unidos atuassem para impor uma soberania externa sobre a região amazônica esteve presente entre os formuladores da política externa brasileira desde antes das primeiras revoltas de seringueiros contra o governo boliviano, como se pode verificar nesta passagem de Moniz Bandeira.

Conforme o texto integral do acordo, que apareceu na edição de 4 de junho de Província do Pará e, cinco dias depois, no Jornal Comercio, de Manaus, os E.U.A auxiliariam a Bolívia a defender seus direitos sobre os territórios do Acre, Purus e Iaco, por via diplomática ou, no caso de guerra com o Brasil, fornecendo armas e financiamento e recebendo em hipoteca as rendas das alfândegas bolivianas. Também exigiriam que o Brasil nomeasse uma comissão, para demarcar, juntamente com a Bolívia, as fronteiras definitivas entre o Purus e o Javari, e concedesse livre trânsito pelas alfândegas de Belém e Manaus às mercadorias bolivianas. A Bolívia, por sua vez, concederia abatimento de 50% sobre os direitos de importação a todas as mercadorias americanas e 25% sobre a borracha destinada aos portos dos E.U.A, pelo prazo de 10 anos. Caso tivesse que apelar para a guerra com o Brasil, a Bolívia denunciaria o tratado de 1867 e a linha de fronteira passaria a correr pela boca do Acre, ficando com os E.U.A, em livre posse, o território restante. (MONIZ BANDEIRA, 2000, p. 151).

O governo brasileiro, então, reagiu de pronto à concessão a um conglomerado estrangeiro de uma região fronteiriça ao território nacional. Pelo acordo, o Bolivian Syndicate recebeu não só o direito sobre as riquezas naturais como certo grau de administração política sobre o Acre, o que lhe permitiria manter uma presença militar na região. Com isso, a situação ganhou novos contornos e levou o Brasil a se opor fortemente ao acordo.

Esse tipo de presença internacional em uma região de fronteiras entre Brasil, Bolívia e Peru era questão de segurança nacional para o governo brasileiro. O acesso quase que soberano do conglomerado a rios importantes com passagem por território nacional criava um risco que preocupava ao Brasil e o levava a não aceitar o acordo (CAMPOS, 2004).

Além das possibilidades que a concessão abria ao Bolivian Syndicate, fatos concretos foram decisivos para que o episódio se convertesse em um ponto de cisão entre Brasil e Bolívia (CERVO, BUENO, 2002). A imprecisão na definição territorial e a falta de controle nas regiões fronteiriças levaram a situações que em pouco tempo se tornariam catalizadoras de uma disputa efetiva pelo território acreano, em que a retirada do conglomerado da região se tornou um ponto imperativo para o Brasil.

Entre os fatos ocorridos, houve a presença não autorizada de uma funcionária do Bolivian Syndicate em território brasileiro e a chegada de uma canhoneira estadunidense à região em litígio. O trecho de Moniz Bandeira detalha tal evento:

A divulgação das bases desse acordo, negociado pelo comandante do Wilmington, alarmou a população e as autoridades nos dois estados da Amazônia e a campanha anti-norte-americana recresceu, apesar dos desmentidos do ministro Paravicini e da notícia de

que o presidente McKinley reprovava a excursão da canhoneira, demitira o comandante Todd e censurara seus contatos com os peruanos, que se insurgiram em Iquitos, quando ele chegou àquela localidade. Nada, porém, dissipou as desconfianças que realmente tinham fundamento. Poucos meses antes da viagem da canhoneira Wilmington, em janeiro de 1899, a Bolívia mandara uma expedição para ocupar o Acre, até então povoado pelos brasileiros, e contara com o apoio do presidente Manuel Ferraz de Campos Sales e do chanceler Dionísio Cerqueira, que lhe reconheceram a soberania sobre a região e lhe permitiram instalar alfândegas nos vales dos rios Acre, Alto Purus e Iaco, localizados ao sul do paralelo de 10° e 20'. A fim de cumprir tal missão, o que fez, em janeiro de 1899, o ministro plenipotenciário da Bolívia no Rio de Janeiro, José Paravicini, passara realmente por Manaus naquela ocasião e, após hastear no Acre a bandeirado seu país, assinou decretos, não apenas dando ao povoado, à margem esquerdo do rio Acre, o nome de Puerto Alonso, em homenagem ao então presidente Severo Fernandes Alonso, como também abrindo à navegação internacional vários rios, cujo trechos navegáveis estavam quase todos em território do Brasil. (MONIZ BANDEIRA, 2000, p.151).

As ações do comandante Chapman Todd poderiam ter levado a uma cisão diplomática que superasse a disputa entre Brasil e Bolívia pelo Acre, afetando também as relações de ambos os países com os Estados Unidos, que já se apresentavam na época como o ator mais poderoso em âmbito continental.

A preocupação com a presença do Bolivian Syndicate levou o Brasil a decretar em 1901 o bloqueio da navegação nos rios da região de tríplice fronteira com Bolívia e Peru, para se resguardar o direito de estabelecer o trânsito controlado no seu território (CAMPOS, 2004). Tal bloqueio afetaria diretamente as relações com a Bolívia, já que a livre navegação havia sido uma condição para a assinatura do Tratado de Ayacucho. Assim, a crise, que, até o acordo com o Bolivian Syndicate, se dava entre os colonos brasileiros e o governo boliviano, se converteu de forma definitiva em um litígio entre Brasil e Bolívia.

Na tentativa de contornar a situação, algumas ações foram tomadas. Uma delas foi a substituição de Olinto de Magalhães pelo Barão do Rio Branco como ministro das Relações Exteriores do Brasil (CERVO, BUENO, 2002).

#### 2.3.4: Rio Branco e um novo momento na disputa pelo Acre

Como visto, a presença do Bolivian Syndicate no Acre e entrada em cena de um ator como os Estados Unidos, que poderiam desequilibrar a balança de poder na região amazônica, levaram o Brasil a também reivindicar a posse do território acreano. Se, nos levantes anteriores

de colonos no Acre, o governo brasileiro havia sido solidário à Bolívia, nas revoltas contra o conglomerado, o Brasil interviu a favor dos revoltosos.

Durante a gestão de Olinto de Magalhães, o governo brasileiro sempre se opôs a qualquer tentativa de questionar o Tratado de Ayacucho e reconhecia a soberania boliviana sobre o Acre, o que significava a recusa de apoio a movimentos revoltosos que buscavam separá-lo da Bolívia e anexá-lo ao Brasil.

Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores em 1902, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, já exibia uma trajetória brilhante na diplomacia brasileira. As questões lindeiras, inclusive, foram o carro chefe da sua atuação diplomática. Exímio conhecedor dos tratados constitutivos das fronteiras brasileiras, ele conduziu inúmeras querelas com países vizinhos, se tornando o fundador da diplomacia moderna no Brasil (RICUPERO, 2002).

Filho do Visconde do Rio Branco, importante diplomata do período imperial, o Barão do Rio Branco ingressou na carreira diplomática em 1872. Sua trajetória foi marcada pela busca do pragmatismo, o que o conduziu a uma política de “hegemonia compartilhada” com os Estados Unidos, em que o Brasil reconheceria a hegemonia estadunidense no continente enquanto isso respaldasse sua projeção como potência na América do Sul (MONIZ BANDEIRA, 1997).

As relações austeras com os vizinhos, em nome da defesa dos interesses nacionais, e a proximidade inaugurada com os Estados Unidos são as principais características que mostram a habilidade de Rio Branco em apreender as transformações dos eixos da política internacional no período e tentar aproveitá-las para projetar o Brasil no cenário sul-americano.

Sua ascensão ao cargo de chanceler se deu em 1º de dezembro de 1902, na presidência de Rodrigues Alves, com a primeira missão de resolver a questão acreana, resguardando a soberania territorial brasileira sobre a região e evitando abalos às relações entre Brasil e Estados Unidos no panorama continental.

A presença do Bolivian Syndicate no Acre, então, foi a primeira questão com a qual Rio Branco teve de lidar. Seu maior receio era que o governo estadunidense desse apoio formal ao

conglomerado para que se valesse de todas as prerrogativas que havia recebido pelo acordo de exploração do território acreano assinado com a Bolívia.

A primeira ação de Rio Branco foi dar uma interpretação diferente ao segundo artigo do Tratado de Ayacucho, transferindo a linha divisória do território em litígio para o paralelo de dez graus e vinte minutos de latitude sul e superando, assim, os limites reclamados anteriormente, o que aumentava o caráter litigioso da questão (CERVO, BUENO, 2002).

Para não colocar em risco as relações que aspirava com os Estados Unidos, Rio Branco recorreu à Doutrina Monroe, alegando que a presença de interesses ingleses, representados por um conglomerado em que havia capital inglês, significava um perigo à integridade do território americano (MONIZ BANDEIRA, 2000). Com um discurso alinhado à Doutrina Monroe, Rio Branco conseguiu, ainda que de forma instável, o apoio dos Estados Unidos. Por outro lado, esse respaldo deixaria de existir rapidamente se interesses de cidadãos estadunidenses fossem lesados (CERVO, BUENO, 2002).

Em pouco tempo como chanceler, a alternativa de resolver a questão com o Bolivian Syndicate mediante o pagamento de indenização já aparecia como factível a Rio Branco, para não prejudicar as relações com os Estados Unidos nem permitir que interesses estadunidenses se fortalecessem na região amazônica. Assim, ele tratou de negociar diretamente com o Bolivian Syndicate, para promover sua retirada das negociações do litígio com a Bolívia.

Para negociar com o conglomerado, o Brasil recorreu a um agente em Londres, o Barão Nathan Mayer Rothschild (CERVO, BUENO, 2002). O banqueiro renomado mantinha relações econômicas estreitas com alguns dos principais sócios do empreendimento. Ao escolher o Barão Rothschild para intermediar as negociações, Rio Branco entendia que seria possível conter os interesses do grupo, podendo, assim, ter sucesso de maneira não contenciosa, o que abriria um espaço maior de negociação com a Bolívia (MONIZ BANDEIRA, 2000).

Paralelamente às negociações com o Bolivian Syndicate, transcorria no Acre uma revolta contra o conglomerado liderada por Plácido de Castro. O movimento contestava a soberania boliviana sobre a região e pretendia impedir que o Bolivian Syndicate se instalasse no Acre, expulsando qualquer funcionário do grupo que tentasse iniciar atividades por lá. Os revoltosos

conseguiram impedir que o Bolivian Syndicate exercesse suas prerrogativas soberanas, mas, por outro lado, não foram capazes de assumir um controle total sobre o território. O bloqueio da navegação por parte do Brasil também criava um impedimento prático à instalação do conglomerado. A revolta liderada por Plácido de Castro, porém, precisaria de mais apoio caso a Bolívia ou um terceiro país iniciasse uma ofensiva (RICUPERO, 2012).

Foi o que ocorreu em 1903, quando o presidente boliviano, José Manuel Pando Solares, tomou a frente de tropas em direção ao Acre. Segundo Ricupero (2012), essa ação representou um segundo erro estratégico da Bolívia na tentativa de reaver o controle da região, depois de ter cometido o primeiro ao transferir a administração do Acre a um grupo internacional. O Brasil vislumbrou na decisão do presidente boliviano uma oportunidade para atuar com mais energia e enviou no mesmo ano tropas aos Estados do Mato Grosso e do Amazonas, para que estivessem prontas a agir na proteção de seringueiros brasileiros.

Em telegrama enviado à Bolívia pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em fevereiro de 1903, Rio Branco afirma:

Sobre a questão do Acre, fizemos sentir à Bolívia que o comando de arrendamento, com os poderes dados ao Bolivian Syndicate, é monstruosidade em direito, importando alienação parcial de soberania feita em benefício de sociedade estrangeira sem capacidade internacional. É concessão de terras na África, indigna do nosso continente. Por esse contrato, o governo boliviano deu a estrangeiros o poder de administrarem uma região só habitada por brasileiros, e de ali manterem forças terrestres e fluviais ou de disporem soberanamente da navegação do Aquiri ou Acre. (...) O Brasil até aqui deu inteligência muito larga ao Tratado de 1867, com o fim de favorecer a Bolívia, e procurou sempre dar-lhes facilidades de comunicação pelo Amazonas e Paraguai, mas tendo o Governo boliviano alienado em favor de um sindicato estrangeiro os seus direitos contestados sobre o Acre, entendeu o Brasil de sustentar a verdadeira inteligência daquele Tratado e defender como fronteira, da confluência do Beni para oeste, a linha do paralelo dez graus e vinte minutos até encontrar o território peruano. (...) Propusemos comprar o território do Acre atravessado pelo paralelo de dez graus e vinte minutos para nos entendermos com o Bolivian Syndicate. Depois, propusemos uma troca de territórios. O Governo boliviano nada tem querido atender. O Presidente Pando irá marchar a fim de submeter os brasileiros do Acre. Em consequência disso, o nosso Presidente resolveu concentrar tropas nos Estados de Mato Grosso e Amazonas. (RIO BRANCO, 24 de fevereiro de 1903).

Dessa forma, a Bolívia se viu pela primeira vez desde o início da disputa pelo Acre frente a uma ameaça real de conflito militar. O país, no entanto, não poderia arcar com os custos de um embate com o Brasil naquele momento (RICUPERO, 2012). A movimentação militar brasileira, então, colocaria fim às aspirações da Bolívia de manter o território acreano. Ainda em 1903, o

presidente boliviano se viu obrigado a iniciar negociações para a seção do Acre ao Brasil, o que se concretizaria no mesmo ano.

### 2.3.5: O Tratado de Petrópolis e a anexação do Acre

Para chegar a um acordo exitoso com a Bolívia e, ao mesmo tempo, manter relações amistosas com os Estados Unidos na política continental, seria necessário que o Brasil resolvesse a questão da compensação ao Bolivian Syndicate, para que o grupo desistisse da ocupação do Acre (MONIZ BANDEIRA, 2000).

Nas negociações que o Barão de Rothschild mediou com o conglomerado, ficava claro que, com a revolta de Plácido de Castro e o bloqueio naval imposto pelo Brasil, a continuidade do Bolivian Syndicate como empreendimento rentável estava substancialmente comprometida. O que faltava decidir era quem arcaria com as compensações financeiras exigidas pelo consórcio para desistir dos seus negócios no Acre.

Dilapidada territorialmente ao longo dos anos e com uma economia frágil, a Bolívia não tinha condições de compensar financeiramente o Bolivian Syndicate (CERVO, BUENO, 2002). O Brasil, então, se viu na necessidade de assumir a indenização e pagou ao grupo a quantia de cento e quatorze mil libras esterlinas, incluídas as despesas da comissão de negociação. Assim, em fevereiro de 1903, o Bolivian Syndicate desistiu formalmente do empreendimento no Acre.

Restavam agora as negociações com a Bolívia para a compra do território em disputa. O processo teve dois momentos distintos, o primeiro em La Paz, onde foi estabelecido um *modus vivendi* entre as partes, que resultaria no segundo momento das negociações, em Petrópolis, para o tratado que recebeu o nome dessa cidade brasileira e encerrou a disputa entre Brasil e Bolívia pelo território acreano (RICUPERO, 2012).

O protocolo celebrado em 21 de março de 1903, em La Paz, se compõe de oito artigos para regular a situação caótica que havia sido instaurada com a crise acreana até que se obtivesse um desfecho definitivo à questão. Os termos definidos foram os seguintes:

Artigo I - O Brasil ocuparia militarmente a região em litígio nos paralelos estabelecidos pela interpretação do Barão do Rio Branco com relação ao Tratado de Ayacucho;

Artigo II - O comandante das tropas brasileiras estacionadas no território se encarregaria do policiamento local e do monitoramento das fronteiras pré-definidas pelo artigo anterior;

Artigo III - O Brasil reconheceria os territórios ao sul do paralelo limítrofe estipulado como território boliviano, conforme acordado no Tratado de Ayacucho, até a formulação de um novo tratado, sendo que as forças militares de ambos os países deveriam se deter no território para si estipulado;

Artigo IV - Os comandantes militares de ambos os lados se encarregariam de manter a ordem e evitar a eclosão de qualquer conflito na região;

Artigo V - O Brasil assumiria a arrecadação fiscal das atividades extrativistas ao norte do paralelo de dez graus e vinte minutos, cedendo cinquenta por cento dos ganhos à Bolívia;

Artigo VI - A Bolívia se encarregaria de comunicar às suas tropas que se detivessem e retrocedessem a qualquer posição da qual tivessem avançado;

Artigos VII e VIII - O Brasil e a Bolívia teria um prazo de quatro meses para regressar suas tropas para trás das linhas estabelecidas no protocolo.

Essas disposições tiveram êxito em pacificar o Acre e estabelecer as condições para uma segunda rodada de negociações, realizadas em novembro de 1903, em Petrópolis (RICUPERO, 2012). A delegação brasileira foi chefiada por Rio Branco e contou ainda com os diplomatas Joaquim Francisco de Assis Brasil e Rui Barbosa, que, apesar de ter sido contrário às posições de Rio Branco ao longo da disputa territorial com a Bolívia, agregava confiabilidade ao tratado negociado (RICUPERO, 2012).

No que se refere às questões práticas para a anexação do Acre, o documento estipulou:

Artigo I - O Acre seria anexado ao território brasileiro, por meio de algumas permutas de terras, esmiuçadas em onze subdivisões técnicas;

Artigo II - A permuta de territórios teria caráter perpétuo, com as bases legais e de direito conforme a competência soberana em cada espaço territorial estabelecido no artigo anterior;

No terceiro artigo, foi definida a compra do Acre, pelo seguinte texto:

Artigo III. Por não haver equivalência nas áreas dos territórios permutados entre as duas Nações, os Estados Unidos do Brasil pagarão uma indenização de 2.000.000 (dois milhões de libras esterlinas), que a República da Bolívia aceita com o propósito de aplicar principalmente na construção de caminhos de ferro ou em outras obras tendentes a melhorar as comunicações e desenvolver o comércio entre os dois países. O pagamento será feito em duas prestações de um milhão de libras cada uma: a primeira, dentro do prazo de três meses, contando da troca das ratificações do presente Tratado e a segunda em 31 de março de 1905. (Tratado de Petrópolis, 17 de novembro de 1903).

Artigo IV - A permuta territorial ficaria sujeita a processo arbitral para julgar qualquer transgressão dos acordos firmados;

Artigo V - O Brasil e a Bolívia teriam um prazo de oito meses para definir um tratado sobre a navegação dos rios da região, em que se garantiria o livre trânsito de ambos os países;

Artigo VI - Os impostos devidos em trânsito na região respeitariam uma uniformidade;

Artigo VII - O Brasil se comprometia a investir em linhas férreas na região, conforme o seguinte texto:

Artigo VII: Os Estados Unidos do Brasil obrigam-se a construir em território brasileiro, por si ou por empresa particular, uma ferrovia desde o porto de Santo Antônio, no rio Madeira, até Guajará-Mirim, no Mamoré, com um ramal que passando por Vila Murinho ou em outro ponto próximo (Estado de Mato Grosso) chegue até Villa Bella (Bolívia), na confluência do Beni e do Mamoré. Desta ferrovia, que o Brasil se esforçará por construir no prazo de quatro anos, usarão ambos os países com direito as mesmas franquias e tarifas. (Tratado de Petrópolis, 17 de novembro de 1903).

Artigo VIII - A conclusão da divisão territorial na região ficaria pendente da resolução das questões limítrofes com o Peru.

Por esse último artigo, então, a divisão territorial só estaria concluída com a resolução dos litígios com o Peru. Ressentido pelas perdas territoriais desde o fim da confederação formada com a Bolívia no século XIX, o Peru reivindicava porções territoriais na região da nascente do rio Javari, que geravam interpretações dúbias desde o Tratado de Ayacucho.

Os últimos tratados de permuta de terras entre Bolívia e Peru foram firmados em 1908. No caso brasileiro, o acordo final com o Peru tardou até 1909, já no governo de Nilo Peçanha,

quando Rio Branco pôde, enfim, dar contornos definitivos ao território brasileiro (CAMPOS, 2004). Pelo tratado, o Peru reconheceu ao Brasil o direito à uma faixa de terra entre a nascente do Javari e o rio Acre, com base na posse útil e na ocupação da região por brasileiros.

A exposição de motivos enviada por Rio Branco a Peçanha afirma:

Todos os territórios de que o Brasil está efetivamente de posse, povoados quase que exclusivamente por brasileiros, ficam definitivamente reconhecidos pelo Peru como do nosso domínio; e ao Peru ficam pertencendo, com um pequeno acréscimo, entre o paralelo de Cataí e o rio de Santa Rosa, os territórios do Alto Purus e do Alto Juruá que haviam sido neutralizados em 1904, e onde sabemos que só há estabelecimentos e habitantes peruanos. (...) De fato, a amigável composição a que chegaram os dois governos em 8 de setembro é igualmente vantajosa para ambos os países. O Brasil e o Peru encerrarão assim definitivamente, de modo pacífico e honroso, um litígio que já tinha a duração de quase meio século e por vezes fora causa de incidentes desagradáveis. (RIO BRANCO, 28 de dezembro de 1909).

O acordo assinado com o Peru em 8 de abril de 1909 foi o último tratado limítrofe do Brasil e encerrou as querelas territoriais pelas quais o país passou no período da sua formação.

#### 2.4: Considerações finais

O capítulo abordou as questões históricas referentes ao processo de anexação do Acre pela recém-formada República do Brasil. A reconstituição começou com os primeiros acordos, que datam do período imperial, detalhando toda a disputa que levou à assinatura do Tratado de Ayacucho em 1867. Esse documento, firmado no contexto da Guerra do Paraguai, não aplacou as aspirações territoriais de setores na Bolívia, que se sentiam prejudicados pela aplicação do conceito do *uti possidetis*, nem de políticos brasileiros, que esperavam ganhos maiores do que os obtidos com o acordo.

Depois de um período de calmaria, uma nova crise se instaurou no fim do século XIX, com a retomada das reclamações lindeiras em relação ao Acre. O contexto nesse momento era de migração em massa de brasileiros para a região, atraídos pelo ciclo da borracha. Ao mesmo tempo, a Bolívia não estava disposta a ceder sua soberania sobre o território e encontrava apoio no Brasil. As tensões entre uma situação de fato e outro de direito motivaram levantes no Acre, como a declaração de independência feita por Gálvez e a posterior reivindicação da anexação

pelo Brasil. Sem o apoio brasileiro, a revolta foi abafada pela Bolívia, mas a situação constante de insurgência permanecia e revelou uma incapacidade do governo boliviano em instaurar sua soberania sobre a região, o que o levou a conceder a exploração do território a um conglomerado anglo-americano. Essa decisão não só gerou uma nova revolta como a reação do Brasil, que não aceitaria a concessão do Acre a um grupo internacional.

Foi nesse momento que o Barão do Rio Branco entrou em cena e se concentrou, de início, em tirar o Bolivian Syndicate das negociações. Para isso, a navegação dos rios da região foi bloqueada, assim como foi paga uma indenização ao conglomerado. Com o aumento da tensão entre a Bolívia e revoltosos, tropas do país foram enviadas ao Acre. O Brasil reagiu e também deslocou tropas para a fronteira, o que pressionou a Bolívia a negociar. Em novembro de 1903, o Tratado de Petrópolis encerraria o caso, mediante a compra do território acreano pelo Brasil.

Essa decisão brasileira será o foco do próximo capítulo, em que serão identificados e analisados os elementos que constituíram o processo decisório, segundo os modelos de Allison já expostos. Para o primeiro modelo, serão analisados os interesses pragmáticos dos Estados. Com relação ao segundo modelo, o histórico de resolução de questões limítrofes do Itamaraty será avaliado para verificar se há um padrão que poderia ajudar a elucidar a tomada de decisão no caso acreano. Por fim, para o terceiro modelo, serão analisadas as posições de atores importantes do processo decisório em questão, verificando o peso de cada um para o resultado final.

## Capítulo 3: Os modelos de Allison aplicados ao caso acreano

### 3.1: Introdução

Este capítulo aplicará os modelos de análise do processo decisório de Allison à decisão brasileira de comprar o Acre. Definida no Tratado de Petrópolis, de 1903, essa decisão encerraria a disputa com a Bolívia pelo território acreano, mediante o pagamento de uma indenização e permutas de terra. Havia, porém, um conjunto de fatores envolvidos que fazia o caso extrapolar o estamento de uma questão jurídica internacional, ganhando dimensão política e estratégica para a posição do Brasil no contexto sul-americano (RICUPERO, 2000).

Na primeira parte do capítulo, será aplicado o modelo do ator racional para analisar o processo decisório no caso acreano. Como, para esse modelo, o Estado é o único gestor das decisões em política externa, a questão será colocada como um cálculo racional de perdas e ganhos para o Brasil no panorama internacional. Serão avaliados, então, os rumos da política externa brasileira no início do período republicano no Brasil. Uma característica que se manteve da política externa imperial foi o alinhamento, com a mudança no seu eixo, que passa da Europa para os Estados Unidos (VIZENTINI, 1999).

Ainda com relação ao modelo do ator racional, serão apontadas as alternativas que o Brasil tinha para o desfecho da questão acreana. Tais opções eram aceitar a soberania boliviana sobre o Acre e as fronteiras que pretendia, o enfrentamento militar clássico com a Bolívia pelo território acreano, a abertura de um processo litigioso, decidido por um arbítrio internacional, e a solução negociada, tal como se configurou de fato.

Na segunda parte do capítulo, será aplicado o modelo do processo organizacional. Como principal órgão de gestão da política externa brasileira, o comportamento do Itamaraty será o que pautará a análise. Nesse sentido, após um histórico sobre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, será avaliado o conceito do *uti possidetis* como um princípio fundamental da diplomacia brasileira. Na tentativa de identificar um padrão de ação do Itamaraty em disputas limítrofes, serão utilizados dois casos, um litígio com a França por territórios no Amapá e uma contenda

com a Argentina pelo território de Palmas. Ambas as disputas foram resolvidas em processos arbitrais, depois de esgotados os esforços diplomáticos (ARAÚJO JORGE, 2013).

Na última parte do capítulo, o modelo aplicado será o da política governamental. Nesse modelo, o foco de análise está nos indivíduos com peso de decisão e que participam diretamente do processo decisório. Será analisado nessa parte o comportamento dos principais membros do corpo diplomático que participaram do processo que culminou na compra do território acreano.

Os atores avaliados serão: Olinto de Magalhães, que esteve à frente do Itamaraty nos primeiros anos da crise e optou por uma postura não intervencionista, reconhecendo à Bolívia a soberania sobre o território; Rui Barbosa, diplomata de carreira que participou diretamente das negociações para o Tratado de Petrópolis e que preferia um processo de arbítrio como a solução para o caso; e o Barão do Rio Branco, que foi o chanceler que conduziu a resolução da disputa, negociando a saída do Bolivian Syndicate do caso, por meio de uma indenização, e construindo um acordo com a Bolívia que daria desenhos finais às fronteiras brasileiras.

### 3.2: O modelo do ator racional

Conforme visto, o modelo do ator racional consiste em analisar o processo decisório a partir da visão de que o Estado é o gestor único da decisão. Nesse modelo, o Estado age como um organismo indivisível e independente, que trata a decisão como um jogo de ganhos e perdas e escolhe racionalmente a opção mais vantajosa (ALLISON, 1971).

Fundamentado na teoria realista das Relações Internacionais, o modelo do ator racional, então, tem o estatocentrismo como característica principal, buscando o comportamento estatal nas ações do Executivo. Os resultados observados são determinados pelos objetivos perseguidos e pela capacidade operacional de cada Estado no cenário internacional (ALLISON, 1971).

A decisão de comprar o Acre será tratada sob o ponto de vista do Estado brasileiro como ente unitário. Primeiramente, serão avaliadas as características e a situação do Brasil durante o desenvolvimento da questão. Nesse sentido, a mudança de eixo da política externa brasileira no

início do período republicano, com a ascensão dos Estados Unidos como potência continental, é de grande importância para se entender a decisão (VIZENTINI, 1999).

Também serão consideradas as políticas brasileiras em relação à América Latina e às demais potências internacionais. As aspirações territoriais do Brasil serão, então, confrontadas com o desejo boliviano de manter seu território. No caso das demais potências, será avaliado o peso que o envolvimento de um consórcio de empresas do porte do Bolivian Syndicate teve para o desenrolar dos fatos.

Por último, serão apontadas e avaliadas as alternativas de ação que o Brasil tinha no caso: reconhecer a soberania boliviana sobre o Acre, abrindo mão do território disputado; chegar ao ponto do enfrentamento bélico; levar a questão a um arbítrio internacional; ou realizar um acordo amigável de compra, como acabaria ocorrendo.

### 3.2.1: A política externa republicana como pano de fundo da questão acreana

Os antecedentes do caso acreano foram disputas limítrofes da época imperial, quando a expansão territorial do país foi uma força motriz da ação estatal brasileira. Baseada na ideia de “ilha Brasil”, a política externa imperial se caracterizou, durante grande parte do século XIX, por uma série de disputas de terra em que a integralidade do território nacional e o alargamento dos seus limites sempre foram os objetivos principais (MAGNOLI, 1997).

Com a república instaurada, foi adotado um sistema federalista. Assim, nos primeiros anos republicanos, o princípio unitarista se enfraqueceu, fazendo com que as questões limítrofes, ainda que continuassem na agenda, não tivessem o mesmo peso na política externa brasileira. Para o caso acreano, isso significou certo afastamento do Estado brasileiro da questão.

A imagem do Brasil no exterior durante os primeiros anos de república variava da euforia de vizinhos, que reconheceram de pronto o novo regime e exaltaram o fim da única monarquia da América do Sul, à desconfiança de Estados Unidos, Inglaterra e demais potências europeias, que duvidavam da capacidade em manter os compromissos assumidos pelo Império, a ordem

interna e a integralidade do território (CERVO, BUENO, 2002). O novo governo tratou, então, de recuperar o prestígio internacional, tentando superar as desconfianças criadas.

Na questão acreana, que, nos seus momentos decisivos, se prolongou pelas presidências de Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906), o presidente da República agiu como um ratificador das posições do seu corpo de política externa (SANTOS, 1991). De forma geral, as orientações seguidas pelos ministros de Relações Exteriores e sua atuação internacional representavam a própria imagem do Brasil no exterior (CHEIBUB, 1993).

Uma característica que não mudaria em relação ao período imperial foi a unilateralidade do eixo da política externa brasileira. A busca por se tornar um aliado privilegiado de uma potência internacional marcaria os dois momentos (VIZENTINI, 1999). A multilateralidade na condução dos assuntos externos só começaria de fato com o fim da República Velha, quando o Brasil passaria a variar os eixos e buscar múltiplas alianças (VIZENTINI, 1999).

O que mudou foi o eixo de alinhamento, passando da Europa, sobretudo da Inglaterra, para os Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 1997). Desde a proclamação da república, se verificou uma boa vontade mútua entre Brasil e Estados Unidos, ainda que permeada por alguma desconfiança da parte estadunidense no início.

Em 1891, quando a proclamação da república havia sido recentemente reconhecida pela comunidade internacional, já se construía um convênio aduaneiro com os Estados Unidos. A boa vontade encontrava reciprocidade nos Estados Unidos, que passaram a atuar em favor do Brasil em diversas questões, como em 1894, quando uma revolta armada contra o presidente brasileiro da época teve a ajuda estadunidense na sua repressão (CERVO, BUENO, 2002). Em questões limítrofes, também se observava o entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos. Na mesma época, o então presidente estadunidense, Grover Cleveland, arbitrou a favor do Brasil uma disputa de terras com a Argentina (ARAÚJO JORGE, 2013).

No contexto regional, o Brasil ainda se mantinha isolado e não manifestava interesse em promover aproximação política com países da América Latina (VIZENTINI, 1999). Até para o comércio, o Brasil dava preferência a parceiros externos à América do Sul. No período em que se desenrola o caso acreano, os Estados Unidos já eram o principal sócio comercial brasileiro no

continente americano em números absolutos, absorvendo tanto a produção agrícola quanto a de borracha (CERVO, BUENO, 2002).

Se as relações com os Estados Unidos já se apresentavam no início da era republicana como um eixo norteador da política externa brasileira, a questão acreana poderia ter um impacto significativo para essa proximidade. As revoltas frequentes contra o domínio boliviano sobre o Acre fizeram com que a Bolívia se sentisse incapaz de manter o controle sobre o território e o arrendasse por 30 anos ao Bolivian Syndicate (TOCANTINS, 1979).

A atuação em si do conglomerado internacional não representaria tantos aborrecimentos ao Brasil caso as cláusulas de proteção existentes no contrato não abrissem a possibilidade de uma presença militar do Estados Unidos na região amazônica, já que havia capital estadunidense no consórcio. Como os Estados Unidos tinham interesse na Amazônia desde o período imperial, a brecha aberta pela concessão do Acre ao Bolivian Syndicate causou preocupação ao Brasil e poderia ser uma fonte de problemas nas relações entre os dois países (CERVO, BUENO, 2002).

Ao mesmo tempo, a nova situação acirrou a contrariedade dos seringueiros brasileiros que trabalhavam no território acreano, o que os levou a uma nova revolta. A decisão boliviana de lançar uma empreitada militar contra os colonos brasileiros foi a justificativa que faltava para que o Brasil atuasse de forma mais enérgica no caso, também deslocando tropas para a região de fronteira e reivindicando direitos sobre o Acre com base na posse útil.

### 3.2.2: Alternativas de decisão para a resolução do caso acreano

O Brasil se via envolvido em uma disputa limítrofe que lhe causava preocupações não só para a defesa do seu território quanto para a promoção do país como potência regional e as relações de proximidade com os Estados Unidos. As implicações da questão superavam, então, o âmbito meramente jurídico. Nesse cenário, as decisões possíveis eram:

- a. Reconhecer a soberania boliviana sobre o Acre e não intervir na disputa pelo território;

Quando se pensa sobre a alternativa de se omitir no caso, reconhecendo a posse boliviana sobre o Acre e desistindo da disputa pelo território, é necessário ressaltar que a passividade foi a postura do Brasil no início da fase decisiva para a solução da questão, como em 1899, quando, ao tentar estabelecer o controle aduaneiro sobre a região, a Bolívia foi alvo do levante liderado por Gálvez pelo qual a independência do Acre acabaria sendo proclamada (TOCANTINS, 1979).

Gálvez também reivindicava que o Brasil anexasse o território e o protegesse de uma reação boliviana. O governo brasileiro da época, com Olinto de Magalhães no cargo de ministro das Relações Exteriores, não atendeu às reivindicações e apoiou a pretensão da Bolívia de retomar a posse sobre o Acre. O Brasil, então, acabaria sendo o mediador das negociações entre os revoltosos e a Bolívia (CERVO, BUENO, 2002).

A omissão do Brasil, porém, não aplacou os ânimos, gerando um clima de revolta entre os brasileiros que viviam no Acre e sendo mal recebida pela opinião pública de forma geral, que gostaria de ver o país apoiando seus nacionais. Essa postura brasileira também abriu espaço para que a Bolívia acelerasse as negociações com as empresas que formariam o Bolivian Syndicate, introduzindo um ator externo no caso.

Outro fato introduzido no cenário foi a marcha de tropas liderada pelo presidente Pando Solares para sufocar a revolta de Plácido de Castro, criando a possibilidade de um massacre da população de brasileiros que vivia no Acre. O relatório escrito por Euclides da Cunha em 1904, por ordem do então governo brasileiro, ressaltava o abandono dessa população, que, segundo ele, vivia em estado de penúria e necessitava de proteção, como pode ser verificado no trecho:

Ali mourejam improficuamente longos anos; enfermam, devorados das moléstias; e extinguem-se no absoluto abandono. Quatrocentos homens às vezes, que ninguém vê, dispersos por aquelas quebradas, e mal aparecendo de longe em longe no castelo de palha do acalanhado barão que os escraviza. O “conquistador” não os vigia. Sabe que lhe não fogem. Em roda, num raio de seis léguas, que é todo o seu domínio, a perpetuamente vigilante.

Guarda-lhe a escravatura numerosa. Os mesmos campos altanados, que ele captou esgrimindo uma perfídia magistral contra a bravura ingênua do bárbaro, não o deixam mais, temendo os próprios irmãos bravios, que nunca lhes perdoam a submissão transitória. (CUNHA, 1909, p. 29).

Para completar o quadro, havia a presença do Bolivian Syndicate na região. As condições do arrendamento do Acre causavam preocupação ao Brasil, já que abriam a possibilidade de que

o consórcio, com capital estadunidense, solicitasse a intervenção militar dos Estados Unidos em caso de risco aos seus investimentos, assim como haveria uma perda de receita com a atividade de extração e comércio da borracha. Por esse conjunto de fatores, a omissão na questão acreana foi uma alternativa que se tornou inviável (CAMPOS, 2004).

b. Iniciar um conflito militar com a Bolívia;

A próxima alternativa a ser considerada é o uso da força militar contra as tropas de Pando Solares, para garantir o controle sobre o Acre e expulsar todos os demais atores que reclamavam sua posse. Essa ação poderia resultar em uma escalada bélica não só com a Bolívia, já que o Peru também tinha pretensões sobre a região e a concessão do território ao Bolivian Syndicate havia aberto a possibilidade do recurso a potências internacionais, como os Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, a diplomacia coercitiva já estava sendo usada como instrumento de pressão contra a investida de Pando Solares para reprimir os revoltosos do Acre e havia servido para desencorajá-lo e forçar o início de negociações. Se o envio de tropas à região de fronteira havia sido exitoso em um primeiro momento, a transição para o confronto efetivo teria pouco ou nada a acrescentar e, ao contrário, seria dispendiosa e de resultado incerto.

A participação do Bolivian Syndicate na questão só aumentava a incerteza sobre os resultados de um conflito militar, diante da possibilidade da inclusão dos Estados Unidos como elemento garantidor dos interesses do consórcio. Apesar das relações amistosas entre os dois países e de o Brasil ter conseguido em um primeiro momento afastar essa possibilidade, era impossível se certificar de que não haveria reação caso interesses de cidadãos estadunidenses acabassem sendo lesados (CERVO, BUENO, 2002).

Além de todos esses complicadores, havia as condições questionáveis do aparato militar brasileiro no período. Em correspondência oficial de 15 de dezembro de 1908, Rio Branco faz um panorama da situação das Forças Armadas brasileiras na época:

Quanto ao nosso estado de defesa?

O mais lastimável possível.

Há dias verificou-se que a nossa fraquíssima esquadra está quase sem munições para o combate. (...) Por terra não estamos em menos deploráveis condições. Linhas telegráficas em construção, estradas de rodagens, caminhos de ferro, miseráveis picadas, tudo é

estratégico. As brigadas, na nova organização do Exército, também são chamadas agora estratégicas. E com tudo isso, nada temos. Em artilharia, porque insisti muito em 1904 quando o Peru encomendou seis baterias de seis canhões de tiro rápido, fizemos igual encomenda. Temos, portanto, apenas 36 canhões modernos de campanha e encomendamos agora 48, ou 12 baterias de 4. Ficaremos com 84 canhões. Os argentinos já têm, foi dito na discussão 500, e o projeto é que o Senado argentino mande encomendar mais 40 baterias de 6, isso é, mais 240 canhões. (RIO BRANCO, 15 de dezembro de 1908).

Por essa descrição, se pode verificar que o Brasil não tinha força militar suficiente para iniciar uma guerra com segurança de vitória nem contra seus vizinhos. A eventual inclusão dos Estados Unidos no conflito, então, seria trágica para o Brasil. Com tudo o que foi apontado, a passagem do emprego da força militar como instrumento de pressão para o confronto efetivo com as tropas de Pando Solares também não se apresentava como uma alternativa viável.

c. Solicitar um arbítrio internacional;

O recurso a processos arbitrais para disputas limítrofes em que o Brasil se envolveu foi uma medida tomada em diversos momentos, nos quais todas as tentativas de solução diplomática haviam falhado. Essa foi a opção adotada, por exemplo, no litígio com a França sobre terras no Amapá e na disputa com a Argentina pelo território de Palmas. Nos dois casos, a decisão arbitral foi favorável ao Brasil, respectivamente por uma corte do Conselho Helvético e pelo presidente estadunidense Grover Cleveland.

As tentativas de um acordo diplomático em ambas as disputas haviam falhado. O caso do Amapá envolvia uma questão simples de interpretação de tratados com a França (ARAÚJO JORGE, 2013). No caso de Palmas, um pré-acordo amigável foi rejeitado pelo Brasil, levando a decisão a um tribunal arbitral. Essa questão tinha o complicador de que a dubiedade do tratado se acompanhava da reivindicação do direito sobre a terra com base no princípio da posse útil, como ocorreu no caso acreano. Por outro lado, havia menos partes envolvidas. Na disputa pelo Acre, além de Brasil e Bolívia, havia o Peru, que também reivindicava porções do território, e a presença de um conglomerado internacional com interesses na região.

Por fim, como explicitado no *modus vivendi* que foi definido para anteceder a negociação do Tratado de Petrópolis, o Brasil reconhecia que o Acre pertencia à Bolívia pelo que havia sido

estabelecido no Tratado de Ayacucho. Com isso, ainda que o Barão do Rio Branco tenha feito uma nova interpretação do acordo de 1867, as possibilidades de que o Brasil saísse derrotado em um processo de arbítrio internacional seriam consideráveis.

d. Comprar o território acreano

A última alternativa considerada aqui foi a que acabou sendo adotada com a assinatura do Tratado de Petrópolis. A decisão brasileira de comprar o Acre da Bolívia foi marcada por um processo de negociação em que todas as partes envolvidas obtiveram suas compensações. Nesse cenário, o balanço de perdas e ganhos foi positivo para o Brasil (AMORIM, FELDMAN, 2012).

Com uma postura de não evitar a disputa limítrofe e demonstrar que poderia levá-la a um conflito militar indesejável para a Bolívia, o Brasil causou preocupação à sua contraparte, ainda que não dispusesse de um aparato militar que lhe garantisse vantagem substancial caso a guerra se concretizasse, e pôde sustentar na negociação com a Bolívia uma posição que lhe permitisse estabelecer termos exequíveis de acordo para realizar a compra do Acre.

Outro antecedente que contribuiu a que o Brasil estivesse em condições favoráveis para negociar a compra do Acre foi o desfecho que havia dado à situação do Bolivian Syndicate. A retirada do conglomerado da questão começou a se desenhar com o bloqueio da navegação nos rios da região. Com essa medida, o Brasil impactou a viabilidade econômica do empreendimento (CERVO, BUENO, 2002). O passo seguinte foi evocar a Doutrina Monroe como instrumento de defesa continental, já que havia capital inglês no Bolivian Syndicate, e obter apoio estadunidense para suas pretensões. Por fim, o pagamento de uma indenização ao consórcio o tirou do caso. Com esse conjunto de ações, o Brasil conseguiu desobstruir o processo negociador e não colocar em risco as relações pretendidas com os Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 1997)

Tendo o caminho livre para construir um acordo com a Bolívia, o Brasil pôde dar linhas finais ao seu território, por meio do pagamento de uma quantia e de pequenas permutas de terra. A compra do Acre foi uma solução que representou a garantia da integridade dos brasileiros que viviam na região e o acréscimo de território com importância econômica e geoestratégica.

### 3.3: O modelo do processo organizacional

O modelo do processo organizacional, proposto por Allison, se caracteriza por observar a gestão da decisão a partir do comportamento das instituições gestoras de política externa. Nesse sentido, a análise da decisão enfoca o comportamento institucional, para identificar padrões protocolares e de ação no intuito de verificar o impacto que em alguma medida estes podem ter nas decisões finais (ALLISON, 1971).

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, foi se tornando o principal órgão de gestão da política externa no período entre o fim do Império e o início da República. Ganhando espaço sobre o Legislativo desde meados do século anterior, o Itamaraty chegou ao século XX com autonomia na formulação da política externa brasileira e capacidade de gerar decisões efetivas na área (SANTOS, 1991).

Esta parte começará com um breve histórico sobre o Itamaraty, em que se tratará da sua composição no período da Primeira República. Na sequência, será abordado o conceito do *uti possidetis* como o principal instrumento utilizado pela diplomacia brasileira para a resolução de questões limítrofes no período. Por fim, dois casos serão avaliados, para identificar padrões de atuação do Itamaraty em disputas limítrofes. O primeiro caso será um litígio com a França sobre as fronteiras do Amapá, e o segundo, uma disputa com a Argentina pela região de Palmas.

#### 3.3.1: A atuação do Itamaraty durante a Primeira República

A criação de um ministério para assuntos exteriores ao território brasileiro remonta ao período colonial. Desde então, se passou de uma estrutura simples para um órgão de contornos multifacetários e funções especializadas. A célula inicial foi a figura do ministro-secretário de Estado, um membro da corte portuguesa que auxiliava o soberano em questões de política externa e em torno do qual gravitavam diversos oficiais e secretários de governo, para auxiliá-lo nas suas funções de chancelaria. Em 1808, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, tendo como primeiro

secretário Rodrigo de Sousa Coutinho, o conde de Linhares, que já havia ocupado postos ministeriais em Portugal e viera ao Brasil como membro da comitiva real.

O desenvolvimento desse órgão até o fim do reinado de D. João VI foi lento. Seu momento de maior enfraquecimento se deu quando o monarca instituiu um governo de regência no Brasil a cargo do seu filho D. Pedro I, que se tornaria o então príncipe regente, tendo apenas um pequeno grupo de secretários para auxiliá-lo.

Com a independência, a secretaria também deixou de estar vinculada ao Departamento da Guerra de Portugal e, por um decreto de 2 de maio de 1822, se tornou o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a cargo de José Bonifácio de Andrada e Silva, que permaneceu no posto durante oito anos. O órgão, porém, manteve a estrutura do período colonial, se compondo apenas de um pequeno grupo de funcionários que auxiliavam o imperador D. Pedro I nos assuntos externos. A institucionalização do Itamaraty como órgão de gestão da política externa brasileira só começaria a se desenvolver no período regencial que sucedeu o Primeiro Reinado, com a criação de um regimento consular brasileiro por um decreto de 14 de abril de 1834, na gestão do ministro Aureliano de Souza Coutinho, que ampliou as funções da pasta, organizou a carreira diplomática, com salários e regimentos próprios, e instituiu uma estrutura burocrática com formato parecido ao que haveria no período republicano.

A profissionalização do Itamaraty se ampliou a partir de 1850, com a reorganização do corpo diplomático e das missões e a padronização das remunerações dos diplomatas no exterior, na administração de Paulino José Soares, de 1849 a 1853. Nesse período, foi estabelecida uma divisão de funções no Itamaraty, com a criação de setores específicos para questões limítrofes, responsável por preservar os termos de definição das fronteiras nacionais, e para contenciosos, responsável pelos reclames internacionais.

Outra reforma importante no ministério ocorreu na segunda gestão do Visconde do Rio Branco, de 1858 a 1859. Essa reforma, tendo como base a de 1851, concedeu novas funções ao ministério na condução da política externa brasileira, aumentando a especialização burocrática do Itamaraty. Uma nova reforma só ocorreria depois da proclamação da república, na gestão de Quintino Bocaiuva, de 1889 a 1890. Em relação à de 1859, a reforma de Bocaiuva reduziu um

pouco os membros da estrutura executiva do ministério, além de promover alterações nos corpos diplomático e consular, reestruturando os planos de carreira (CASTRO, 2009).

A partir do início do período republicano, também houve uma tentativa de desprender o Itamaraty das influências de política interna, reduzindo a capacidade reguladora do Legislativo. Se, no Império, os gestores de política externa se aproveitavam dos sentimentos de congressistas a fim de legitimar suas ações, no período republicano, a influência do Legislativo na política externa brasileira foi sendo paulatinamente reduzida (SANTOS, 1991).

A influência do Congresso foi importante no período em análise neste trabalho. Houve casos em que as decisões de política externa não conseguiram o respaldo necessário para sua ratificação no âmbito interno, como na disputa com a Argentina pelo território de Palmas. Nesse caso, foi necessário um processo de arbítrio internacional porque o Congresso brasileiro vetou o acordo para uma partilha amigável do território.

Apesar de todas as reformas promovidas no século XIX, a profissionalização plena do Itamaraty como um órgão do serviço público tardaria até 1918, quando o ingresso na carreira diplomática passou a ser definido por concurso. Até então, ainda não havia ocorrido uma ruptura substancial com a situação do órgão na época imperial, quando o corpo diplomático se integrava por egressos da política regional, congressistas ou detentores de títulos de nobreza, os quais, em alguns casos, alternavam essas três vinculações (CHEIBUB, 1985).

Observando a atuação do Itamaraty nas disputas limítrofes, se verifica que o conceito do *uti possidetis* foi um instrumento de ação recorrente. A próxima seção tratará de reconstituir a utilização desse princípio para a definição do desenho territorial que o Brasil apresenta.

### 3.3.2: O princípio do *uti possidetis* na definição do território brasileiro

O recurso ao conceito do *uti possidetis* como instrumento para justificar a reivindicação de soberania sobre certo território, que se tornou uma tradição da diplomacia brasileira nas suas disputas limítrofes, remonta à negociação por Portugal dos primeiros acordos territoriais, que, a partir dos embates surgidos, foram reajustando os limites do Tratado de Tordesilhas.

Como ação prática, a migração de portugueses a territórios que estavam ao oeste do determinado pelo Tratado de Tordesilhas foi a marca da ocupação portuguesa na América do Sul. Os tratados de limites de Madri e de Santo Idelfonso, ambos firmados no século XVIII entre Espanha e Portugal, se tornaram necessários por causa das reivindicações portuguesas de posse útil sobre territórios, que acabariam sendo bem sucedidas ao fim das negociações.

No período imperial, a diplomacia brasileira também adotou o conceito de posse útil nas negociações do Tratado de Ayacucho com a Bolívia para justificar o ganho territorial pretendido. Durante o século XIX, diversas questões limítrofes estiveram na pauta da política externa do Brasil independente. Ao mesmo tempo, os movimentos migratórios de brasileiros seguiam e não respeitavam os limites estabelecidos em tratados anteriores.

O recurso ao *uti possidetis* leva as disputas limítrofes ao âmbito político, abrindo brechas para as reivindicações territoriais que foram sendo feitas pela diplomacia brasileira até as últimas definições das fronteiras nacionais, reduzindo a gama de soluções e resultando quase sempre em um novo tratado de demarcação de limites.

Na tradição da diplomacia brasileira de recorrer ao *uti possidetis* para lidar com disputas limítrofes, se pode destacar o papel de Duarte da Ponte Ribeiro, que foi o principal responsável pela defesa do abandono dos limites estipulados nos tratados coloniais. Na década de 1830, ele já defendia, para a definição das fronteiras com a Bolívia, uma demarcação territorial diferente da estipulada nos tratados coloniais, sempre adotando o *uti possidetis* como doutrina para sustentar as reivindicações brasileiras.

Foi assim que o Brasil pôde fortalecer seus reclames territoriais, ao evitar a necessidade de apresentar títulos ou estar fundamentado em divisões estabelecidas em tratados anteriores (CERVO, BUENO, 2002). Em 1859, o Visconde do Rio Branco classificou o conceito do *uti possidetis* como o fator fundamental para a negociação de tratados limítrofes e a definição de fronteiras do Brasil com qualquer país sul-americano (CASTRO, 2009).

Se a diplomacia brasileira fundamentava suas reivindicações territoriais na posse útil, o princípio era amplamente contestado pelos demais países sul-americanos, que o viam como uma ameaça constante de perdas de território, já que a migração de brasileiros para áreas em disputa

era recorrente. Tais países evocavam, em oposição ao *uti possidetis*, o conceito de *uti possidetis juris*, que se apoiava na propriedade de títulos e na validade de tratados como critérios para a definição da soberania sobre um território (CERVO, BUENO, 2002).

A tendência brasileira de evocar a posse útil nos seus litígios territoriais se manteve no período republicano, com a rejeição ao princípio do *uti possidetis juris*, para evitar complicações documentais (CAMPOS, 1991). O padrão adotado pelo Brasil para lidar com questões limítrofes combinava a defesa do conceito do *uti possidetis* com negociações bilaterais. Quando um acordo não era possível, se solicitava o arbítrio internacional. Foi o que ocorreu nos casos detalhados a seguir, em que o Barão do Rio Branco teve participação decisiva, assim como no acreano.

### 3.3.3: A questão da Guiana francesa

Trata-se de uma disputa do Brasil com a França por territórios na Amazônia. Originada do Tratado de Utrecht, que havia sido firmado em 1713 entre potências europeias, a demarcação territorial na região das Guianas teve como eixos a interpretação desse documento e a verificação da sua aplicabilidade no contexto da disputa pelos territórios. O desfecho da questão foi um processo arbitral, em que o Brasil teve suas reivindicações atendidas.

O Tratado de Utrecht se referia ao termo “Rio Japoc” como o limite natural dos territórios portugueses. Tal referência sempre gerou conflitos entre as partes sobre qual seria esse rio. A França considerava que seria o rio Araguari, enquanto para Portugal e, depois, o Brasil, o termo “Japoc” havia sido empregado para se referir ao rio Oiapoque, que estaria ao norte do Araguari, retrocedendo a fronteira reclamada pelos franceses.

Até o século XIX, a França havia conseguido utilizar o rio Araguari como linha natural. Essa situação causava uma perda substancial de território e motivava rugas constantes com o Reino do Pará e, depois, o Brasil. Ao longo daquele século, as fronteiras se deslocaram ora ao norte, em favor do Brasil, ora ao sul, em seu prejuízo, mostrando que uma resolução negociada do caso seria inviável (ARAÚJO JORGE, 2012).

Mesmo com alguns progressos, como um acordo de 1817 sobre parte das fronteiras, o caso chegou ainda em litígio a Rio Branco, indicado para assumi-lo. A partir da sua capacidade de entendimento do Tratado de Utrecht, ele definiu as questões que precisavam ser levadas em conta para superar os problemas de interpretação que alimentavam as divergências entre Brasil e França. Nestas passagens, se pode observar como Rio Branco constrói a defesa da tese brasileira sobre o tratado em questão:

E a “Exposição Geográfica” começa com estas duas importantes declarações, de que convém tomar nota:

*1o Que um rio da Guiana era geralmente conhecido em 1713, como o é atualmente, pelo nome de Oiapoque.*

*2o Que, se o duplo nome de Japoc ou Vicente Pinzón podia aplicar-se ao Oiapoque, o limite dos territórios a cuja soberania a França renunciava então se encontraria a 4°20'40"N”.*

Mas, já em sua primeira parte, a *Memória* da França tinha reconhecido que o *Japoc ou Vicente Pinzón* de Utrecht é idêntico ao *rio de Oiapoque dito de Vicente Pinzón* mencionado no Tratado Provisório de 1700; já nas conferências de Paris, em 1855 e 1856, o plenipotenciário da França declarara que o limite recusado por Luís XIV em 1700 foi formalmente aceito por esse rei em 1713. Se, portanto – como é incontestável –, o *Japoc ou Vicente Pinzón* de Utrecht é o *Oiapoque* do Tratado de 1700, parece-nos impossível que um espírito imparcial possa admitir que o governo e os diplomatas franceses, querendo designar o *Araguari*, já conhecido sob esse nome – ou qualquer outro rio entre o cabo do Norte e o Orange – tenham empregado o nome *Oiapoque*, pelo qual um rio dessa região “era geralmente conhecido” em 1700 e em 1713, como o é ainda hoje. (RIO BRANCO, 2013, p. 31-32).

Apesar da argumentação fundamentada em documentos de Rio Branco, a França resistia em reconhecer o direito do Brasil sobre os territórios demarcados pelo Tratado de Utrecht. Sem a possibilidade de chegar a uma solução pela via da negociação, ele decidiu solicitar um processo de arbítrio, em que um chefe de Estado daria o veredito sobre a questão. Rio Branco confiava em que tal medida permitiria um exame criterioso do caso e, com os fatos e os documentos reunidos, levaria à aceitação da tese brasileira. O que o Brasil pedia ao árbitro era que a fronteira marítima fosse reconhecida como a do rio Oiapoque, sendo ele aceito como o “Japoc” do Tratado de Utrecht, e que os limites terrestres se estendessem do Oiapoque até à fronteira holandesa, como previsto no acordo de 1817.

Superada certa resistência da França, foi acordado que a questão seria resolvida por um arbítrio da Confederação da Helvética, ou seja, do Conselho Federal Suíço, que, pela primeira vez, funcionaria como uma corte arbitral. Em 1º de dezembro de 1900, o tribunal decidiu que o rio Oiapoque, e não o rio Araguari, seria reconhecido como o “Japoc” que o Tratado de Utrecht

havia definido como a fronteira natural entre o Brasil e a Guiana francesa. O laudo ainda validou as fronteiras terrestres estabelecidas em 1817, como se pode verificar nos seus dois artigos:

I - Conforme o sentido preciso do artigo 8 do Tratado de Utrecht, o rio Japoc ou Vicente Pizón é o Oiapoque, que se lança no oceano imediatamente a oeste do Cabo Orange e que por seu talvegue forma a linha da fronteira.

II - A partir da nascente principal deste rio Oiapoque até a fronteira holandesa, a linha de divisão das águas da bacia do Amazonas que, nessa região, é constituída, na sua quase totalidade, pela linha cumeada da Serra Tomucumaque, forma o limite anterior. (Laudo arbitral - Conselho Federal Suíço, 1º de dezembro de 1900).

Com a aceitação de Brasil e França, a decisão encerrou a disputa territorial. Se, por um lado, esse caso não envolveu o princípio do *uti possidetis*, por outro, teve a solicitação do arbítrio para sua resolução, como, na questão acreana, seria a alternativa defendida por quem se opunha à compra do Acre como solução para o caso.

#### 3.3.4: A questão cisplatina

Desde a independência, as preocupações brasileiras, principalmente no período imperial, se concentravam sobre a região platina. Foi com vizinhos dessa área que o Brasil construiu suas maiores alianças e rivalidades durante o século XIX. Embora o país tenha se envolvido em outras disputas limítrofes na região, o litígio com a Argentina pelo território de Palmas foi o principal ocorrido na Primeira República e ajuda a entender os protocolos sobre essas questões adotados pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil no período.

Essa disputa ainda era resquício dos tratados assinados ao fim da Guerra da Tríplice Aliança, pelos quais houve uma partilha de territórios na fronteira entre Brasil e Argentina, e foi a primeira questão importante de política externa com a qual a recém-proclamada República do Brasil teve de lidar. Da parte brasileira, se entendia que a fronteira deveria ser delimitada pelos rios Peperi-Guacú e Santo Antônio, enquanto a Argentina situava as linhas divisórias nos rios Chapecó e Chopim.

Além das interpretações divergentes, havia um contingente de brasileiros no território de Palmas. Estima-se que, em 1889, cerca de seis mil brasileiros e apenas 30 estrangeiros viviam na

região (ARAÚJO JORGE, 2012). Nesse caso, então, esteve presente o conceito do *uti possidetis* como fundamento da atuação brasileira.

Embora soluções amigáveis tenham sido tentadas para a resolução da disputa, como a criação de uma zona de exploração mista entre os dois países em 1885, sendo que cada um teria suas prerrogativas de exploração na região, essas tentativas logo se degeneraram, emergindo novos focos de litígio entre Brasil e Argentina.

Como diplomata, no início do período republicano, Rio Branco já estava à frente do caso e entendeu, assim como na questão da Guiana francesa, que um processo arbitral seria a solução para a disputa. Em 1889, então, foi decidida a formação de um processo arbitral que definiria a linha de fronteira no trecho em litígio. Por um acordo de 7 de setembro daquele ano, Brasil e Argentina aceitaram que a disputa sobre a região fosse resolvida por uma corte arbitral e que os dois países se submetessem à decisão do presidente dos Estados Unidos caso não chegassem a uma solução para o contencioso no prazo de 90 dias.

Com a República proclamada, o Brasil propôs um plano de partilha em que a população brasileira na região de Palmas seria resguardada e a Argentina não perderia território. Como a proposta foi aceita, o chanceler Quintino Bocaiuva e seu colega argentino assinaram o plano em 1890. O Legislativo brasileiro, porém, rejeitou o plano, o que levou o caso novamente ao litígio e, por consequência, ao arbítrio internacional.

Setores vinculados ao Império consideravam que o Brasil devia ter levado a questão às últimas consequências e não aceitado negociar. Para esses grupos, o país não havia exercido seu poder como potência regional e, assim, dava sinais de debilidade aos vizinhos que seriam lesivos aos interesses nacionais (ARAÚJO JORGE, 2012).

Em 1893, Rio Branco foi escolhido como o diplomata que se encarregaria da defesa do Brasil no arbítrio. Nesse caso, as interpretações sobre os rios afluentes do território em questão eram dúbias e sempre haviam estado em litígio. Na defesa dos termos propostos pelo Brasil no processo de arbítrio, Rio Branco apresentou em 1894 as seguintes justificativas:

O governo brasileiro sustentou sempre que o *uti possidetis* da época da independência e constituição das nacionalidades sul-americanas e as estipulações do Tratado de 1777 que não

contrariam esse *uti possidetis* são as únicas bases sobre as quais devem assentar os ajustes de limites entre o Brasil e os Estados seus confinantes de origem. (...) O Brasil funda o seu direito no fato de que já no século XVII o território a leste do rio Pequiri ou Pepiri, depois Pepiri-Guaçu, – descoberto pelos brasileiros de São Paulo, chamados paulistas, e não por Cabeza de Vaca, como ultimamente se alegou, modificando o conhecido itinerário desse governador espanhol, – era dominado pelos mesmos paulistas e fazia parte integrante do Brasil. Funda o seu direito no *uti possidetis* da época da independência, que era o mesmo reconhecido pelos missionários espanhóis quando, desde o século XVII até meados do XVIII, mantinham a oeste do Pequiri brasileiro um posto de observação para dar notícia dos movimentos dos paulistas; posse igualmente reconhecida pela Espanha no Tratado de 1750 e admitida pelo próprio governo argentino, porquanto no largo período de 70 anos, decorridos desde 1810 até 1881, não manifestou pretensão alguma à fronteira mais oriental do que essa, e no período de 40 anos, decorridos desde a ocupação efetiva e permanente desse território por cidadãos e autoridades do Brasil, em 1838 e 1840, até 1881, não reclamou ou protestou contra essa ocupação brasileira. Funda ainda o seu direito na posição especial desse território, que lhe é indispensável para a sua segurança e defesa e para a conservação das comunicações interiores entre o Rio Grande do Sul e os outros Estados da União Brasileira. Aceita, porém, todos os documentos históricos em que a República Argentina procura basear sua reclamação. Esses documentos são os Tratados de 1750 e 1777, as instruções expedidas aos comissários demarcadores e um mapa oficial de 1749. (RIO BRANCO, 1894).

Como visto, Rio Branco evocou e justificou o princípio do *uti possidetis* na defesa das pretensões brasileiras. Mesmo com o acordo de partilha que havia sido oferecido à Argentina, a posse argentina sobre o território não estaria de acordo com as linhas gerais adotadas pelo Brasil para a condução de disputas limítrofes. O laudo final, dado pelo presidente Grover Cleveland em 1895, atendeu às reivindicações brasileiras e encerrou a disputa por Palmas.

Com esse resultado, que atendeu integralmente aos interesses brasileiros, o país passou a ser visto com desconfiança pelos vizinhos, principalmente a Argentina, por ter inserido um ator exógeno ao cenário regional. A preocupação dos demais países sul-americanos com o avanço de uma hegemonia continental estadunidense seria usada com frequência como argumento contra a política regional do Barão do Rio Branco (CORREIA, 2002).

A resolução bem sucedida do caso por meio de um processo de arbítrio foi utilizada por muitos para criticar a decisão de comprar o Acre. Segundo Ricupero (2012), o resultado exitoso na disputa pelo território de Palmas foi um argumento empregado por opositoristas para definir a resolução da questão acreana como lesiva ao interesse nacional.

O desfecho do caso também abriu espaço para a aproximação que Rio Branco idealizava com os Estados Unidos. Ele acabaria se tornando embaixador em Washington e poderia avaliar a viabilidade da adoção futura de um paradigma de política externa em que o Brasil reconheceria a

hegemonia continental estadunidense em troca do respaldo para a emergência brasileira como a principal potência sul-americana.

### 3.4: O modelo da política governamental

O último modelo que servirá de base para a análise do processo decisório que culminou na compra do Acre será o da política governamental. Nesse modelo, são avaliadas as posições dos indivíduos com capacidade de decisão no processo em questão e o impacto dessas posições para o resultado final (ALLISON, 1971).

Serão enfocados, então, os interesses, as aspirações, a posição hierárquica e a capacidade de transformar ímpetos em ações prática de alguns dos principais atores envolvidos na questão acreana. Dessa forma, se pode afirmar que as ações de política externa são entendidas no terceiro modelo de Allison como um prolongamento da política interna de um país.

O primeiro indivíduo a ser levado em conta na análise será Olinto de Magalhães. Como ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 1898 e 1902, ele respondia pela política externa brasileira no início do período decisivo da disputa com a Bolívia pelo Acre e participou das negociações para um armistício que encerrou a revolta independentista de Gálvez. Sua posição no caso era a de reconhecer a soberania da Bolívia sobre o território acreano.

O próximo ator considerado será Rui Barbosa. Diplomata dos mais respeitados entre os colegas e fora da carreira, ele integrou a delegação brasileira que negociou a firma do Tratado de Petrópolis em 1902. Sua posição no caso era a de que a solicitação de um processo de arbítrio, como já havia ocorrido de forma exitosa para o território de Palmas, seria a melhor opção.

Por fim, se avaliará o papel do Barão do Rio Branco. Considerado o arquiteto do acordo de 1903, ele executou um plano de solução negociada em que a anexação do Acre foi possível por meio da compra do território. Sua intenção era resolver a disputa de forma a resguardar os interesses geopolíticos do Brasil na região e evitar abalos nas relações com os Estados Unidos, que, para Rio Branco, seriam o novo eixo de alinhamento da política externa brasileira.

### 3.4.1: Olinto de Magalhães

Político e diplomata mineiro nascido em 1865, Olinto de Magalhães se iniciou na vida pública em 1890, quando se elegeu deputado constituinte por seu Estado. A política, então, foi sua porta de entrada na diplomacia. Depois de ocupar vários cargos diplomáticos na república recém-proclamada, ele foi indicado em 1898 pelo então presidente eleito Campos Sales para a chefia do Ministério das Relações Exteriores e permaneceu até o fim do mandato presidencial.

No seu período como chanceler, a sede do ministério mudou para o Palácio Itamaraty. Magalhães também fez diversas mudanças no regimento das delegações brasileiras e se tornou um dos arquitetos da consolidação da legislação diplomática nacional (CASTRO, 2009).

Em disputas limítrofes, além do caso acreano, ele se envolveu no litígio com a Inglaterra por territórios nas Guianas, que eclodiu em 1899 e se arrastou até 1904, quando foi dado o laudo do arbítrio solicitado em 1901 pelas duas partes envolvidas, depois de esgotadas as tentativas de negociação. O resultado foi favorável às reivindicações inglesas.

Diferentemente da sua atitude na disputa com a Inglaterra, a posição inicial de Magalhães na questão acreana foi a de não intervir e reconhecer o direito da Bolívia de exercer o controle aduaneiro na região (CERVO, BUENO, 2002). Com a revolta de Gálvez e a proclamação da independência do Acre, em 1899, o então chanceler teve de dar mais atenção ao caso, mas não mudou sua posição de reconhecer a soberania boliviana, rejeitando as reivindicações de Gálvez para que o Brasil anexasse o território e requisitando ao governador amazonense que reintegrasse o Acre à Bolívia. Esse episódio, encerrado em 1900, mostrou que naquele momento os conflitos entre os colonos brasileiros no território acreano e a Bolívia não implicavam questionamentos do Brasil aos limites estabelecidos no Tratado de Ayacucho.

Apesar da posição de respeito ao acordo limítrofe, Magalhães tratou de se aprofundar no caso, construindo um banco de dados sobre a situação da região, suas fronteiras e a composição populacional do Acre. Em 1901, então, ele encomendou a Luiz Cruels, chefe da comissão de limites da questão acreana, um relatório detalhado sobre a crise com a Bolívia.

O Brasil já havia feito estudos sobre a região para tentar precisar suas fronteiras com a Bolívia, o primeiro em 1895, sob a responsabilidade de Gregório Thaumaturgo de Azevedo, e o segundo em 1898, a cargo de Augusto Cunha Gomes. Como apresentavam divergências e se revelaram imprecisos, os dois estudos acabaram não sendo aproveitados (VERGARA, 2010).

O novo relatório foi uma solicitação da subprefeitura da Província do Baixo Amazonas, que necessitava de um parecer técnico sobre as fronteiras da região, depois da revolta liderada por Gálvez. O pedido foi atendido de pronto pelo Ministério das Relações Exteriores, que enviou ao local uma missão de estudos, chefiada por Cruls. A delegação partiu de Belém, no Pará, em 1901 e concluiu seus trabalhos no mesmo ano.

O estudo, publicado em 1902, identificou uma discrepância entre os limites brasileiros reconhecidos pelo Tratado de Ayacucho e as fronteiras praticadas pela Bolívia. Os autores do relatório, porém, deixavam claro que não pretendiam mudar a demarcação das fronteiras nem justificar um ganho territorial ao Brasil. Traduzido ao espanhol, o estudo também foi entregue à comissão boliviana que acompanhara a delegação brasileira (VERGARA 2010).

As conclusões do relatório e a posição de Magalhães revelavam que não havia a intenção naquele momento de recorrer ao princípio do *uti possidetis* para negociar com a Bolívia. Um estudo das linhas divisórias entre os dois países, nos termos em que havia sido concebido e feito, fornecia argumentos apenas para a reivindicação da demarcação das fronteiras com base no que estava definido no acordo de 1867.

Foi só no fim da sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores que Magalhães sinalizou que entendia que a questão acreana teria impactos substanciais para a política interna no Brasil caso fosse conduzida nos termos definidos pela Bolívia.

A incapacidade boliviana de conter a insatisfação dos imigrantes brasileiros, que eram o principal grupo populacional no Acre e lá exerciam a atividade de extrair borracha, e a intenção da Bolívia de conceder a exploração do território a um consórcio internacional mostraram que a tentativa do Brasil de ignorar a presença dos seus nacionais na região não serviria para pacificar o Acre. Essa foi, porém, a posição inicial de Magalhães (MONIZ BANDEIRA, 1997). Com as

notícias sobre a intenção boliviana de arrendar o território a um grupo internacional e a posterior concretização disso, as preocupações do chanceler com o caso só aumentariam.

A opinião pública também exercia pressão para que fossem considerados os interesses dos brasileiros que viviam no território acreano. A esta altura dos acontecimentos, já estava claro que a questão não poderia ser resolvida apenas no campo jurídico, como o que havia sido feito por Cruls para respaldar seu relatório. Em consequência da atitude parcimoniosa de Magalhães no caso acreano, o Brasil havia se colocado em uma situação delicada. Com o fim do governo de Campos Sales, o chanceler acabaria substituído pelo Barão do Rio Branco em 1902.

#### 3.4.2: Rui Barbosa

Nascido em 1849, o baiano Rui Barbosa foi uma figura muito respeitada nos universos intelectual, jurídico e político brasileiros e teve uma atuação pública até sua morte, em 1923. Entre outras atividades, ele foi escritor, jurista, político, ocupando diversos cargos e chegando a ser candidato a presidente, e diplomata, com um currículo extenso de serviços prestados.

No caso acreano, Barbosa atuou em diversos momentos. Como congressista, pressionou o Ministério das Relações Exteriores a ser firme na proteção dos brasileiros residentes na região. E para as negociações do Tratado de Petrópolis, ele foi indicado a compor a delegação brasileira, juntamente com Assis Brasil e Rio Branco.

Desde o acirramento das tensões no Acre, Barbosa se mostrou contrário à posição de não intervenção adotada pelo chanceler Olinto de Magalhães. A crítica ao reconhecimento brasileiro da soberania boliviana sobre a região pode ser observada nesta passagem:

Caso curioso e virgem era esse, de uma soberania, que para se estabelecer num território contestado por outra nacionalidade depende exclusivamente da soberania do país que lho disputa. Foi através do solo unicamente brasileiro, navegando rios absolutamente brasileiros, transportada em um barco brasileiro, e à sombra de um Estado brasileiro, que essa gente da Bolívia conseguiu aportar no Acre, e ali desfraldar a sua bandeira. Mas ali desembarcada, para lograr assento numa zona reivindicada à Bolívia pelo sentimento nacional no Brasil, não tinha o poder boliviano outros recursos que o auxílio da população do lugar, inteiramente brasileira, o apoio das autoridades brasileiras do Amazonas, o socorro do Governo brasileiro. (BARBOSA, 1910, Tomo IV, p. 95).

Ele também desconfiava que a Bolívia pretendesse inserir no caso os Estados Unidos, um ator com interesse sobre a Amazônia. Entre 1900 e 1901, Barbosa denunciou em várias ocasiões que a Bolívia tinha a intenção de arrendar o território acreano, o que resultaria não só em lesão aos direitos brasileiros como em um risco à soberania nacional na região amazônica.

Nesse momento, ele já observava a incapacidade boliviana em manter a ordem no Acre e conjecturava um acordo com algum grupo estrangeiro para que o país pudesse continuar a deter a posse do território. Afinal, Barbosa sabia do interesse estadunidense sobre a borracha, que se tornava cada vez mais cobiçada no mercado internacional, com o início da atividade da indústria automobilística. Esse cenário acirrou suas críticas à posição de Magalhães, já que ela também impedia que o Brasil estendesse seu domínio às riquezas contidas no Acre.

Com os acontecimentos posteriores, Barbosa direcionou suas críticas ao pagamento de indenização ao Bolivian Syndicate para que se retirasse da questão, definida por Rio Branco. Apesar disso, o novo chanceler, a menos de seis meses no cargo, convidou Barbosa e Assis Brasil para auxiliá-lo a negociar com a Bolívia a resolução do caso. Barbosa aceitou o convite em 14 de julho de 1903 e, três dias depois, recebeu autorização do Senado para atuar.

Em discursos da tribuna do Senado, ele defendia que o Brasil tinha um direito legítimo e não passível de contestação sobre o território acreano com base no princípio do *uti possidetis* e atacava o Bolivian Syndicate. Nesse sentido, considerava que qualquer concessão à Bolívia seria desnecessária e lesiva aos interesses nacionais.

Em julho de 1903, começaram de fato as negociações entre Brasil e Bolívia para um tratado que solucionasse o caso, com uma proposta de divisão de terras entregue por Rio Branco e devolvida no mês seguinte pela Bolívia com uma contraoferta. As divergências entre Barbosa e Rio Branco já se mostravam presentes nesse momento.

Barbosa não aceitava qualquer concessão ou permuta de terra com a Bolívia e acreditava que, se o governo boliviano recusasse as propostas brasileiras, uma ameaça do Brasil de deixar que a questão se resolvesse entre a Bolívia e os revoltosos do Acre seria suficiente para fazer valer a posição brasileira na negociação, já que ele considerava que o governo boliviano não teria força para sufocar o levante acreano por conta própria (ANDRADE, LIMEIRO, 2003).

Essa posição criou aborrecimentos a Barbosa e Rio Branco ao longo das negociações. Se não fosse possível um acordo nos termos que propunha, Barbosa defendia que se solicitasse um processo de arbítrio internacional, posição que ele apresentou ao conselho ministerial em 21 de setembro de 1903. Outro fato que o desagradava era que o Brasil se comprometesse a construir uma ferrovia que poderia ser utilizada pela Bolívia sem que precisasse ajudar na construção. Para Barbosa, isso seria muito custoso ao Brasil, que deveria recusar esse ônus. Ele também defendia que, em último caso, seria melhor pagar mais à Bolívia do que fazer permutas de terra (ANDRADE, LIMEIRO, 2003).

A esta altura, as posições de Barbosa e Rio Branco já se mostravam inconciliáveis. Sem êxito nas suas tentativas de convencer o chanceler brasileiro de que a Bolívia se excedia nas suas exigências e de que seria melhor resolver a questão por um processo de arbítrio, Barbosa se viu em segundo plano na negociação. Ressentindo com essa situação, ele apresentou sua renúncia em outubro de 1903 à função de negociador do Tratado de Petrópolis. Apesar de lamentar a decisão, Rio Branco aceitou a renúncia no mesmo mês.

Depois de exonerado do cargo, Barbosa reafirmou suas posições em carta a Rio Branco e viu o acordo com a Bolívia ser assinado no termos negociados pelo chanceler brasileiro em 17 de novembro de 1903. Em discurso de 1904, Barbosa resume suas impressões sobre o tratado:

O receio de um desastre, de uma sentença desfavorável ao Brasil devido ao desazo de nossos governantes, desviou o eminente negociador do Tratado de Petrópolis do rumo seguro, que devia tomar, e fê-lo enveredar a um acordo direto, no qual a Bolívia nos arrancou todas as concessões fingindo preferir o arbitramento, que também não poderia convir. Pois ainda que o laudo do juiz lhe favorecesse, a questão não ficaria resolvida, porque a chama revolucionária se atearia com mais intensidade, a falta de recursos não lhe permitiria sufocar os patriotas acreanos, que à custa do próprio sangue, haviam de manter com bravura aquela região, povoada e engrandecida pelo esforço e trabalho, depois de inúmeros e extraordinários sacrifícios. (BARBOSA, 1904, TOMO I, p. 320).

Com o acordo firmado, Barbosa ainda pôde exercer sua contrariedade durante o processo de ratificação do documento no Legislativo brasileiro. Apesar disso, o Tratado de Petrópolis foi ratificado em 12 de fevereiro de 1904, encerrando a disputa com a Bolívia pelo Acre mediante os termos negociados por Rio Branco na cidade serrana.

### 3.4.3: Barão do Rio Branco

Arquiteto da negociação que resultou no Tratado de Petrópolis, Rio Branco construiu um acordo que foi capaz de abarcar diferentes aspirações ao mesmo tempo. O processo como um todo serviu para encerrar a situação de conflito entre a Bolívia e os colonos brasileiros no Acre, resguardar os interesses do Brasil no caso e se entender com o Bolivian Syndicate, o retirando da questão e evitando qualquer mal estar que pudesse ser criado com os Estados Unidos.

Nascido em 1845, José Maria da Silva Paranhos Júnior era filho do Visconde de Rio Branco, político e diplomata no período imperial que foi chanceler por duas gestões e ocupou vários outros cargos públicos no Brasil. Rio Branco teve uma formação em Direito, se inclinou pelos estudos históricos e tentou as carreiras de professor, advogado, promotor e jornalista até se iniciar na diplomacia. Os primeiros passos foram providenciados pelo pai, que, na sua segunda gestão como ministro dos Negócios Estrangeiros, levou o filho para acompanhá-lo a Assunção durante as negociações finais de paz com o Paraguai. Em 1875, Rio Branco foi nomeado ao seu primeiro cargo na diplomacia brasileira, o de cônsul do país em Liverpool (MARIZ, 2012).

Ao longo da sua carreira diplomática, ele também chefiou missões em Berlim, Berna e Washington. Até se tornar chanceler, em 1902, já havia se destacado representando o Brasil em dois processos de arbítrio, sobre o território de Palmas, conduzido pelo então presidente dos Estados Unidos, e sobre territórios na região das Guianas, conduzido pelo Conselho Federal Suíço, se saindo vitorioso em ambos (CORREIA, 2012).

Como diplomata experiente em disputas limítrofes e historiador militar, Rio Branco se preocupava com a defasagem das Forças Armadas brasileiras e defendia sua modernização a fim de ratificar o papel de liderança do país no contexto sul-americano (BITEMCOURT, 2012).

Ele também foi contemporâneo das grandes ondas migratórias para o Brasil no início do século XX, como a de alemães para o sul do país, e teve de lidar com o pangermanismo. Devido a casos de xenofobia contra imigrantes alemães, as relações entre Brasil e Alemanha chegaram quase à ruptura, o que levou Rio Branco a recorrer à Doutrina Monroe, evocando a proteção dos

Estados Unidos contra uma potência externa ao sistema americano (BUENO, 2012). Nesse caso, já se pôde observar a visão global que acompanharia Rio Branco ao longo da sua trajetória como chanceler brasileiro, em que o eixo de alinhamento se transfere da Europa aos Estados Unidos, para reconhecer a hegemonia continental estadunidense, em troca do respaldo ao estabelecimento do Brasil como principal potência sul-americana (MONIZ BANDEIRA, 1997).

Quanto à atuação de Rio Branco no caso acreano, o ponto de partida da análise deve ser a conjuntura no momento em que ele assumiu a condução da questão. Com a crise instaurada no Acre desde a revolta liderada por Gálvez, a Bolívia havia decidido negociar o arrendamento do território a um grupo anglo-americano. Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores em novembro de 1902, com um panorama em que uma nova revolta de brasileiros havia eclodido no Acre, liderada por Plácido de Castro, o Bolivian Syndicate já havia recebido a concessão do território e tinha a possibilidade de se valer de cláusulas contratuais para solicitar que os Estados Unidos protegessem seus investimentos e a Bolívia estava com tropas em marcha para garantir a posse sobre o Acre pela força se assim fosse necessário.

Nesse contexto de tensões, Rio Branco vislumbrava no ataque à viabilidade econômica do Bolivian Syndicate o primeiro passo para lidar com a questão. Como medida inaugural da sua atuação no caso, ele providenciou o bloqueio da navegação nos rios que davam acesso à região acreana, conforme pode ser visto no trecho de Ricupero (2012).

O novo ministro, inicialmente, confirmou a proibição da navegação pelos rios amazônicos, apesar dos protestos oficiais dos Estados Unidos, da Inglaterra, da França, da Alemanha e da Suíça. A interdição da única via de acesso ao Acre impossibilitava ao consórcio exercer qualquer ato de posse ou de exploração econômica do território. Ao mesmo tempo em que anulava praticamente a concessão, o chanceler aplacava os governos reclamantes por meio de cautelosas gestões, a fim de assegurar a disposição de não causar prejuízos aos aventureiros. (RICUPERO, 2012, p. 129).

Estabelecido o bloqueio, o próximo passo seria conseguir afastar o Bolivian Syndicate de um eventual respaldo estadunidense. Para isso, Rio Branco recorreu de novo à Doutrina Monroe, alegando que um empreendimento com capital inglês na região estratégica da Amazônia gerava riscos à segurança continental, como forma de conquistar o apoio dos Estados Unidos e evitar o aparecimento de qualquer mal estar nas relações (BUENO, 2012).

A saída do Bolivian Syndicate do caso viria com a negociação de uma indenização para que o consórcio desistisse de explorar o Acre. Para intermediar o acordo, Rio Branco recorreu a um agente, o Barão de Rothschild, que tinha relações com membros do conglomerado e poderia ajudar o Brasil a conseguir estipular a indenização em valores razoáveis.

Limitado por todos os lados, o Bolivian Syndicate tinha poucas opções. A quantia pedida pelo consórcio chegava a US\$ 1 milhão, valor recusado pela delegação brasileira, que havia recebido o limite de 125 mil libras esterlinas, cerca de US\$ 650 mil na época. O fechamento do acordo poderia ter vantagens para todos os lados, já que os Rothschild emprestariam os recursos para o pagamento, o Brasil que tiraria um ator da disputa pelo Acre, e o consórcio receberia uma quantia por um negócio que não tinha perspectivas de lucro. Por tudo isso, a negociação foi concluída, com uma indenização no valor de 110 mil libras esterlinas, um pouco mais da metade do pretendido inicialmente pelo Bolivian Syndicate (MONIZ BANDEIRA, 1997).

Com o consórcio fora da questão, o próximo passo seria definir os termos da negociação com a Bolívia. A primeira etapa se deu em La Paz, em março de 1903, quando foi estabelecido um *modus vivendi* entre os dois países até a assinatura de um tratado definitivo. Para iniciar as negociações formais, Rio Branco ainda precisava deter as pretensões militares da Bolívia, que estava com tropas lideradas por seu então presidente em marcha para o Acre, e definir as bases jurídicas dos limites que seriam negociados e os integrantes da equipe brasileira.

A composição da equipe acabou tendo o próprio Rio Branco como chefe da delegação, Assis Brasil e Rui Barbosa. O segundo era embaixador em Washington, tinha posições alinhadas com as de Rio Branco e já havia ajudado a afastar a possibilidade de respaldo estadunidense ao Bolivian Syndicate (RICUPERO, 2012). O chanceler brasileiro, inclusive, havia pedido a Assis Brasil que sondasse os Estados Unidos sobre arbitrar o caso se as negociações falhassem, como se pode ver no trecho de uma conferência em abril de 1903 com o então secretário de Estado:

(...) o sr. Rio Branco, um dos estadistas brasileiros mais bem informados da política americana, era grande admirador do sr. Hay; que, a conceito do sr. Rio Branco, este país estava chamado a exercer mais influência moral entre as repúblicas americanas, usando do seu grande prestígio e da confiança que lhes irá mais e mais solidamente inspirando, para aconselhá-las nas suas dificuldades, principalmente nas de caráter internacional, sem de modo algum afetar a soberania de cada; que eu bem reconhecia, e aplaudia mesmo, a política seguida por este governo de se abster de qualquer intervenção, mediação ou bons

ofícios, em caso de tais dificuldades, desde que não houvesse para isso pedido de todas as partes interessadas; que esse pedido poderia, entretanto, dar-se agora por ocasião da discussão entre o Brasil e a Bolívia por motivo do território do Acre; que, pelo menos, a minha opinião pessoal era que seria preferível, no caso de falhar a solução direta que se ia agora debater no Rio, recorrer-se aos bons ofícios de um governo amigo, e ao americano antes de qualquer outro, que a um arbitramento regular; que era possível que o meu governo fosse da mesma opinião e procurasse obter o acordo da Bolívia para o pedido conjunto. (ASSIS BRASIL, 15 de abril de 1903, p. 385-386).

Se havia entendimento com Assis Brasil, as divergências com Rui Barbosa apareceram desde o início das negociações. Enquanto Rio Branco imaginava um acordo amigável, no qual os ganhos brasileiros superaríamos os dispêndios resultantes da negociação, Barbosa tinha uma visão pessimista da situação e considerava que as concessões que Rio Branco estaria disposto a fazer à Bolívia seriam excessivas (CARDIM, 2002).

Os dois também discordavam sobre a melhor solução para o caso. Barbosa confiava em que as reivindicações brasileiras, fundamentadas no conceito do *uti possidetis*, seriam aceitas por uma corte arbitral, enquanto Rio Branco, ainda que tivesse se precavido sondando possíveis árbitros, não via perspectivas de sucesso em um processo de arbítrio, como fica explicitado em correspondência a Barbosa em setembro de 1903:

Se comprássemos dois grandes encouraçados, gastaríamos improdutivamente tanto quanto vamos gastar com esta aquisição de um vastíssimo e rico território, já povoado por milhares de brasileiros que assim libertaremos do domínio estrangeiro. Pelo arbitramento no terreno do Tratado de 1867, começaríamos abandonando e sacrificando os brasileiros que de boa-fé se estabeleceram ao sul do paralelo de 10°20', por onde corre a principal parte do rio Acre, e é minha convicção que mesmo os que vivem entre esse paralelo e a linha oblíqua Javari-Beni ficariam sacrificados. Não creio que um árbitro nos pudesse dar ganho de causa depois de 36 anos de inteligência contrária à que só começou a ser dada pelo governo do Brasil em princípios deste ano. (RIO BRANCO, 20 de outubro de 1903).

Outra divergência se referia à proposta de Barbosa de ameaçar deixar a Bolívia exposta à sua própria fraqueza no combate aos revoltosos do Acre, o que Rio Branco nem cogitava, já que isso poderia colocar em risco a integridade dos brasileiros que viviam no Acre. As propostas de Barbosa foram refutadas por Rio Branco na sua exposição de motivos de dezembro de 1903, em que alega que um processo de arbítrio retardaria uma solução definitiva para o caso e manteria os imigrantes brasileiros vulneráveis, como pode ser visto no trecho:

O recurso ao arbitramento teria o inconveniente de retardar de quatro ou cinco anos, senão mais, a desejada solução e de, mesmo no caso de nos ser favorável o laudo do juiz,

não trazer decisão alguma radical e definitiva, porquanto ele não suprimiria ou resolveria as dificuldades com que os dois países lutavam desde 1899. Iríamos ao arbitramento, abandonando e sacrificando os milhares de brasileiros que de boa-fé se estabeleceram ao sul do paralelo de 10°20'S. O árbitro só nos poderia atribuir o território que havíamos declarado em litígio ao norte desse paralelo e é ao sul que está a maior parte do Acre, sendo também aí muito mais numerosos os estabelecimentos de brasileiros. Durante o processo arbitral, continuariam nossos compatriotas em conspirações e revoltas contra a autoridade. Persistiria, portanto, entre nós a agitação política em torno da questão do Acre, e na Bolívia, talvez, a tentação de algum novo arrendamento para, com recursos do estrangeiro, subjugar uma população que lhe era decididamente infensa. (RIO BRANCO, Exposição de motivos, 23 de dezembro de 1903).

Conforme as negociações avançavam, a posição de Rio Branco ganhava espaço sobre as críticas de Barbosa. Ressentido com essa situação, o então senador pediu em outubro de 1903 sua exoneração da função de negociador e teve o pedido aceito por Rio Branco. A partir desse momento, o chanceler brasileiro teve mais liberdade para negociar os termos do acordo com a Bolívia, podendo estabelecer sua solução negociada para a questão.

A posição de Rio Branco, então, acabou prevalecendo entre as decisões possíveis para o caso acreano. Em 17 de novembro de 1903, o Tratado de Petrópolis foi assinado, encerrando a disputa entre Brasil e Bolívia pelo Acre. A ratificação do documento pelo Legislativo brasileiro, lhe conferindo validade jurídica, ocorreu em fevereiro de 1904.

### 3.5: Considerações finais

O capítulo tratou de aplicar os três modelos de Allison à decisão brasileira de anexar o Acre a partir de pequenas permutas de terra e compensação financeira às partes interessadas. É importante ressaltar que, no trabalho realizado, o objetivo foi analisar o processo decisório no Brasil que levou à assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, não se aprofundando no lado boliviano da questão nem no acordo final com o Peru, firmado em 1909.

Na primeira parte do capítulo, que aplicou o modelo do ator racional, se verificou que, com o Estado brasileiro encarado como entidade una e indivisível na tomada de decisão sobre a questão acreana, a solução de chegar a um acordo negociado foi a melhor opção na conjuntura existente. A presença de um ator externo como o Bolivian Syndicate, com a possibilidade de ter o respaldo militar dos Estados Unidos, excluiria da gama de alternativas disponíveis ao Brasil as

de se omitir no caso e de iniciar um conflito militar com a Bolívia, enquanto a opção de solicitar o arbítrio internacional não daria alguma segurança de sucesso.

Na aplicação do modelo do processo organizacional, o comportamento do Itamaraty em disputas limítrofes foi o objeto de estudo. O que se observou como recorrente foram a utilização do princípio do *uti possidetis* e a solicitação de processos de arbítrio internacional, padrões que foram adotados só em parte na questão acreana, já que o conceito de posse útil esteve presente, mas o recurso ao arbítrio, não, ainda que tenha sido evocado.

Ao aplicar o modelo da política governamental, se pôde constatar que a posição de Rio Branco foi a que prevaleceu na questão acreana, com a definição de uma solução negociada. As posições de Olinto de Magalhães e de Rui Barbosa acabaram superadas pelos acontecimentos. No caso do primeiro, sua atitude hesitante durante a eclosão da crise, com o levante de Gálvez, abriu espaço para que um consórcio internacional recebesse a concessão de exploração do Acre, o que só complicou a questão. No caso do segundo, a defesa de uma intransigência do Brasil nas negociações com a Bolívia, sem espaço para concessões, não encontrou apoio em Rio Branco, o que levou Barbosa a deixar a função de negociador. Por meio da solução negociada, Rio Branco conseguiu, ao mesmo tempo, agregar o território acreano ao Brasil, resguardar a segurança dos brasileiros que viviam na região e não comprometer as boas relações com os Estados Unidos, o eixo da sua política externa.

## Considerações finais

Este estudo tratou de aplicar os modelos de Allison (1971) à disputa entre Brasil e Bolívia pelo Acre, que acabaria sendo anexado ao território brasileiro mediante o pagamento de uma indenização à Bolívia, além de pequenas permutas de terra. Nessa avaliação, o objetivo não foi verificar qual dos três modelos de análise se ajusta melhor ao caso, e sim como podem ajudar a entender melhor a questão acreana. Afinal, foi um episódio importante na história das relações exteriores do Brasil, para a conclusão das fronteiras nacionais e para a definição de um novo eixo de alinhamento na política externa brasileira.

Na aplicação do modelo do ator racional, o que se pode concluir é que o Estado brasileiro entendeu que a anexação do território por meio da compra seria a opção menos onerosa. Com o Bolivian Syndicate na disputa, a alternativa de se omitir, reconhecendo a soberania boliviana sobre o Acre e, assim, ficando sujeito à presença militar estadunidense naquela parte da região amazônica, representaria uma ameaça aos colonos brasileiros no território acreano e à soberania nacional na Amazônia. Ao mesmo tempo, a opção de usar a força contra a Bolívia poderia trazer os Estados Unidos em definitivo para a disputa e não oferecia nenhuma garantia de êxito, diante da debilidade militar brasileira na época.

O comportamento do Itamaraty, o órgão gestor da política externa brasileira, foi focado na aplicação do modelo do processo organizacional. Nas questões limítrofes, o Itamaraty adotava o princípio do *uti possidetis* como base para suas reivindicações em negociações bilaterais. Outro comportamento recorrente era a solicitação de um processo de arbítrio internacional. No caso acreano, esse padrão se repetiu em parte, já que o conceito do *uti possidetis* foi evocado em uma negociação bilateral, mas não ocorreu o mesmo com o recurso ao arbítrio, ainda que tenha sido a opção defendida por um dos negociadores do Tratado de Petrópolis.

Sob a ótica do modelo da política governamental, foram analisadas as posições de três atores envolvidos no processo decisório. O chanceler no início da fase decisiva do caso, Olinto de Magalhães, preferiu em um primeiro momento uma postura de não intervenção a favor dos imigrantes brasileiros no Acre, o que fez com que se abrisse uma vacuidade que acabaria sendo preenchida pelo arrendamento do território ao Bolivian Syndicate.

Rui Barbosa, então senador e indicado como negociador do Tratado de Petrópolis, por sua vez, não aceitava que o Brasil fizesse concessões à Bolívia no processo de negociação. Para ele, o Brasil deveria endurecer sua posição, ameaçando deixar que a Bolívia tivesse de lidar por conta própria com os revoltosos do Acre, e levar a disputa para um processo de arbítrio caso não conseguisse impor sua posição. Isolado entre os negociadores brasileiros, Barbosa acabaria se retirando do processo de negociação com a Bolívia.

O Barão do Rio Branco, que teve o caso acreano como seu primeiro desafio no cargo de chanceler e defendia uma solução negociada com a Bolívia, foi quem conseguiu que sua posição prevalecesse. Ele superou a oposição de Barbosa e negociou a compra do Acre, resguardando a segurança dos brasileiros que lá viviam e agregando território ao país em uma região estratégica. Dessa forma, Rio Branco pôde reforçar a posição brasileira na América do Sul e preservar as relações com os Estados Unidos, que ele trataria de converter no novo eixo de alinhamento da política externa brasileira.

## Referências bibliográficas

- AMORIM, Celso. FELDMAN, Luiz. O Brasil em um ciclo maior: atualidade do Barão do Rio Branco. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.
- ANDRADE, José H. Fishel. LIMOEIRO, Danilo. “Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a questão acreana e o Tratado de Petrópolis (1903)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.
- ALLISON, Graham T. *The Essence of Decision: Explaining of the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- \_\_\_\_\_. ZELIKOW, P. *The Essence of Decision: Explaining of the Cuban Missile Crisis*. Nova York: Longman, 1999.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARAÚJO JORGE, A. G. de. *Introdução às obras de Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2012.
- BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa. Tomo I – 1904*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura e Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975
- \_\_\_\_\_. *Obras completas de Rui Barbosa. Tomo IV – 1910*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura e Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975
- BENDOR, Jonathan. HAMMOND, Thomas H. “Rethinking Allison’s Models”. *American Political Science Review*, v. 86, n. 2, 1992.
- BITTENCOURT, Armando de Senna. O emprego do poder militar como estratégia de Rio Branco: In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.

- BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto para América do Sul. In: Carlos Henrique Cardim (org.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2002.
- \_\_\_\_\_. Rio Branco e a política internacional de sua época. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.
- CAMPOS, Simone Martinoli Madeira. *O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre*. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.
- CARDIM, Carlos Henrique. O Barão do Rio Branco e Rui Barbosa. In: Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. In: Carlos Henrique Cardim (org.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2002.
- CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira. *1808-2008 - dois séculos de história do Itamaraty. Volume I (1808- 1979)*. Brasília: FUNAG, 2009.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Barão do Rio Branco chefe de missão: Liverpool, Washington, Berna e Berlim. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.
- CUNHA, Euclides da. *À margem da história*. Porto: Livraria Chardron, de Lello & Irmão, 1909.
- DIPLOMACIA BRASILEIRA. *Documentos Históricos (1493-2008)*. Org.: Eugênio Vargas Garcia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

- FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Processo decisório em política externa no Brasil*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. O estilo negociador do Barão do Rio Branco como um paradigma da política exterior do Brasil. In: Carlos Henrique Cardim (org.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2002.
- GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. Colaboradores de Rio Branco: fiéis escudeiros do Barão do Rio Branco. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.
- MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora UNESP, 1997.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização I - presença dos EUA no Brasil*. São Paulo. Editora SENAC, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Barão de Rothschild e a questão do Acre”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, 2000.
- MARIZ, Vasco. A mocidade do Barão do Rio Branco e sua tormentosa nomeação para a carreira diplomática. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.
- PUTNAM, Robert. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, 2010.
- RICUPERO, Rubens. Rio Branco: definidor de valores nacionais. In: Carlos Henrique Cardim (org.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2002.
- \_\_\_\_\_. Acre e o momento decisivo de Rio Branco. In: Manoel Gomes Pereira (org.), *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, 2012.

- \_\_\_\_\_. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- RIO BRANCO, Barão do. *Discursos*. Brasília: FUNAG, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Questões de limites: Exposição de motivos*. Brasília: FUNAG, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Questões de limites: República Argentina*. Brasília: FUNAG, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Questões de Limites: Guiana Francesa*. Brasília: FUNAG, 2013.
- \_\_\_\_\_. [Carta dirigida ao ministro da Marinha, Saldanha da Gama, tratando da defesa ineficiente das fronteiras brasileiras e da compra de navios de guerra para impedir provocações por parte da Argentina]. Rio de Janeiro: [s.n.], 15/12/1908, 5f, 33 x 22cm. Disponível em: <[http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo\\_digital/div\\_manuscritos/mss1351612/mss1351612.pdf](http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_manuscritos/mss1351612/mss1351612.pdf)>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2015.
- SANTOS, Norma Breda dos. “A política exterior da Velha República (1889-1930)”. *Revista Informe Legislativo*, v. 28, n. 1, 1991.
- VERGARA, Moema de Resende. “Ciência, fronteiras e nação: comissões brasileiras na demarcação dos limites territoriais entre Brasil e Bolívia, 1895-1901”. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Ciências Humanas*, v. 5, n. 2, 2010.
- VILLAFANE, Luís Claudio. *Brasil entre a América e a Europa*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases”. *Ensaio FEE*, v. 20, n. 1, 1999.
- TOCANTINS, Leandro. *Formação histórica do Acre*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- XAVIER, Lídia de Oliveira. *Fronteira oeste brasileira: entre o contraste e a integração*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, 2006.

