



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

**A QUESTÃO DO ACRE: A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL E O
FORTALECIMENTO DO PODER DA UNIÃO NA PRIMEIRA
REPÚBLICA BRASILEIRA (1891-1904)**

THIAGO PEREIRA FIGUEIRÊDO

BRASÍLIA - DF

2024

THIAGO PEREIRA FIGUEIRÊDO

**A QUESTÃO DO ACRE: A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL E O
FORTALECIMENTO DO PODER DA UNIÃO NA PRIMEIRA
REPÚBLICA BRASILEIRA (1891-1904)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Constituição e Democracia”, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, sob a orientação do Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins.

BRASÍLIA - DF
2024

Ficha catalográfica

FOLHA DE APROVAÇÃO

THIAGO PEREIRA FIGUEIRÊDO

A QUESTÃO DO ACRE: A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL E O FORTALECIMENTO DO PODER DA UNIÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA (1891-1904)

Defendida e aprovada pela banca examinadora em 27 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins
(Orientador – Presidente – FD, UnB)

Profa. Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone
(Examinadora Interna – FD, UnB)

Prof. Dr. Mamed Said Maia Filho
(Examinador Interno – FD, UnB)

Prof. Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto
(Examinador Externo, TJDFT)

Prof. Dr. Roberto Bueno Pinto
(Examinador Externo, Fadir/UFU)

Para Elza, Laila e Zahra, com carinho.

AGRADECIMENTOS

RESUMO

A presente tese analisa a criação do Território Federal do Acre (1904), primeira experiência de administração territorial pela União no Brasil, e seu impacto no federalismo da Primeira República. A partir de seu contexto jurídico, político e social, a pesquisa examina como a introdução desse ente, sem previsão na Constituição Federal de 1891, se inseriu em um complexo conflito federativo, animado por interesses econômicos e políticos tanto regionais quanto nacional. A pesquisa é teórica e explicativa, tendo como fonte de dados a pesquisa bibliográfica. O objetivo principal é compreender de que maneira essa solução jurídica contribuiu para a consolidação do poder da União em um cenário de disputas e como refletiu as dinâmicas de poder. A conclusão é de que o Território Federal do Acre rompeu com o desenho federativo da Constituição de 1891 com o propósito de conferir mais poder da União, contribuindo para a consolidação de um modelo federativo centralizador e assimétrico.

Palavras-chave: Território Federal do Acre; Federalismo; Primeira República.

ABSTRACT

This thesis analyzes the creation of the Federal Territory of Acre (1904), the first instance of territorial administration by the Union in Brazil, and its impact on federalism during the First Republic. Framed within its legal, political, and social context, the research examines how the establishment of this entity, absent from the provisions of the 1891 Constitution, was embedded in a complex federal conflict driven by regional and national economic and political interests. The study is theoretical and explanatory, drawing primarily on bibliographic research. The central objective is to understand how this legal solution contributed to the consolidation of Union power in a context of disputes and how it reflected broader power dynamics. The study concludes that the Federal Territory of Acre disrupted the federative framework established by the 1891 Constitution, aiming to strengthen Union authority and contributing to the consolidation of a centralized and asymmetric federal model.

Keywords: Federal Territory of Acre; Federalism; First Republic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O ACRE SURGE NO CENÁRIO BRASILEIRO	15
1.1 A exploração da borracha e a imigração nordestina.....	17
1.2 O sistema de aviamento.....	24
1.3 A fronteira não demarcada: nasce a questão acreana.....	27
1.4 O Tratado de Petrópolis	41
2 O TERRITÓRIO FEDERAL DO ACRE	47
2.1 As discussões parlamentares sobre a incorporação do território do Acre ao Brasil.....	49
2.2 O território federal na reivindicação do Acre Setentrional pelo Estado do Amazonas.....	60
2.3 O território federal: os modelos inspiradores	68
2.4 A anomalia constitucional brasileira.....	74
3 A DISPUTA FEDERATIVA NA AMAZÔNIA OCIDENTAL	85
3.1 Federalismo à brasileira.....	86
3.2 A fragilidade do federalismo no Brasil e o centralismo presidencial.....	94
3.3 O ente federativo deformado	103
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

A figura do território federal foi introduzida no ordenamento jurídico nacional em 1904, pelo Decreto Legislativo nº 1.181, a partir da incorporação da região do Acre ao Brasil por meio do Tratado de Petrópolis (1903). Sem previsão na Constituição Federal de 1891, o modelo de território, como divisão político-administrativa pertencente e administrado pela União, promovia mudanças no cenário federativo recém-instalado. Este contexto instiga a questionar, a partir dos documentos jurídicos e políticos da época, quais razões e os fundamentos levaram à criação do Território Federal do Acre e de que modo tal modelo se encaixou na dinâmica do federalismo da nascente república brasileira e, em especial, no exercício do poder político da União.

As hipóteses a serem testadas no presente trabalho dizem respeito à construção da entidade territorial em meio a disputa de interesses entre as oligarquias local, do Estado do Amazonas e de outros estados. Embora, formalmente, houvesse uma república federativa regida pela Constituição de 1891, com competências e poderes distribuídos entre os entes políticos, que privilegiava os Estados-membros, materialmente, o poder central, controlado pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, alargava seu espectro de domínio, sobretudo com a “política dos governadores”, as intervenções federais e a decretação de estado de sítio.

Isto é, mais do que modelo pensado para o desenvolvimento da região, a proteção das fronteiras ou a arrecadação de tributos sobre a exploração da borracha – como sugerem as justificativas posteriores –, a instituição do território se inseriu no bojo de um grande e complexo conflito federativo que se arrastava desde a transformação do império em república. Assim, o problema central da pesquisa visa oferecer uma interpretação jurídica capaz de compreender a criação do primeiro território federal.

Para investigar essa hipótese, tratando-se de um trabalho de historiografia jurídica, far-se-á a revisitação do passado ocorrido há mais de cem anos para compreender o texto jurídico em seu dado contexto e em sua alteridade, renunciando, de antemão, à obtenção do significado único e imanente do texto analisado. Até porque o saber científico, segundo Menelick de Carvalho Netto, deve assumir como pressuposto o seu caráter “[...] precário, limitado, histórico e datado”¹.

¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. Uma reflexão constitucional acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei. **Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 7-29, 2005. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/102/85>. Acesso em: 05 dez. 2024.

Com Pietro Costa², tendo como premissa que a atividade historiográfica é, ao mesmo tempo, atividade cognoscitiva hermenêutica. Assim, a pesquisa buscará atribuir um sentido coerentemente produzido a partir do que o texto objeto de análise da criação do território federal diz, afastando as influências discricionárias do intérprete. Afinal, a realidade passada do evento somente é conhecida pelas narrativas contadas nos documentos produzidos, pois o historiador-intérprete não se encontra inserido diretamente na realidade na qual o documento foi produzido, de tal modo que sua análise é feita a partir de um “discurso sobre discurso”, construindo – mediante um processo cognitivo complexo, fragmentado e parcial mediado por textos, signos e discursos – uma narrativa histórico-jurídica coerente e inteligível. Ou seja, sempre dependente da documentação disponível bem como das formas discursivas adotadas pelos autores.

A construção de sentido será estabelecida por um diálogo com o passado, com uso de técnicas para dar coerência e plausibilidade à interpretação. Uma delas é a adoção da lógica da tradução, na qual há a observância de duas linguagens presentes na operação, a “linguagem da qual ele traduz” e “a linguagem na qual ele traduz”. Trata-se, assim, de reescrever o texto dispondo da linguagem do presente para compreender a do passado (objeto da pesquisa), trabalhando instrumentalmente com categorias conceituais que lhe são ofertadas, sem, contudo, reduzi-lo aos esquemas conceituais contemporâneos. Isto é, as categorias conceituais não serão pontos de chegada, mas tão somente mecanismos para formulações de perguntas. O uso delas não será empregado como teoria forte, porém fraca e aberta a permitir desconstruir e reconstruir o texto interpretado.

Com esse recorte teórico a respeito do trabalho historiográfico, a pesquisa buscará reconstruir criticamente o significado do fenômeno jurídico e político da criação do Território Federal do Acre. Essa reconstrução será feita a partir de documentos históricos disponíveis e acessíveis, bem como da bibliografia do período, oferecendo outro sentido historicamente possível e juridicamente plausível à interpretação. Nesse contexto, a hipótese principal formulada é a de que a construção de um modelo de administração em aparente contradição com a ideia de federalismo da Constituição de 1891 expressa a consolidação do processo de ruptura entre o formalismo constitucional e a realidade social no exercício do poder político.

Diante dessa perspectiva, a pesquisa é teórica e explicativa, com base em pesquisa bibliográfica. Em especial, serão examinadas e confrontadas fontes documentais primárias,

² COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010; COSTA, Pietro. Passado: dilemas e instrumentos da historiografia. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 47, 2008. DOI: 10.5380/rfdupr.v47i0.15733. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/15733>. Acesso em: 25 set. 2023.

entre as quais os Anais da Câmara dos Deputados, Diários do Congresso Nacional, manifestações jurídicas em pareceres e livros da época, além de legislação e bibliografias que contenham relação de pertinência entre os problemas de investigação e as hipóteses formuladas.

Dos Anais da Câmara dos Deputados, os debates sobre a criação do Território Federal do Acre, em sessão extraordinária, darão suporte para captar as relações que expressavam as disputas de poder. Destacam-se, especialmente, a articulação da resposta jurídica para o problema político recém-estabelecido, bem como as demais fontes sobre como a solução jurídica foi enfrentada a partir do contexto federativo da Constituição de 1891. Por sua vez, não foram produzidos ou localizados, conforme o Serviço de Anais e o Serviço de Pesquisa e Difusão de Acervo, ambos do Senado Federal, os anais desta casa legislativa referentes à sessão extraordinária que aprovou o Tratado de Petrópolis e a administração territorial do Acre. A atividade parlamentar dos Senadores pode ser conhecida somente a partir de excertos dos Diários do Congresso Nacional, recentemente restaurados pelo Serviço de Pesquisa e Difusão de Acervo. É a partir dessa conjuntura que a pesquisa se desenvolve e alcança sua originalidade.

Existe lacuna na pesquisa jurídica no que se refere à criação do Território Federal do Acre e à sua repercussão no federalismo da Primeira República. Na doutrina, o tema é tratado apenas como evento que inaugurou um novo modelo de administração, relegado à condição de nota de rodapé ou mera referência histórica. O foco desses estudos recai sobre o caráter jurídico do instituto ou a possibilidade/justificação de a União instituí-lo, mesmo sem previsão constitucional, com poucos – ou nenhum – estudo sobre as consequências para o federalismo daquela fase histórica. São exemplos dessa abordagem os textos de Rafael Mayer³, Océlio de Medeiros⁴, Osvaldo Aranha Bandeira de Melo⁵, Michel Temer⁶ entre outros.

Em contraponto, há trabalhos – principalmente nos ramos da História, Economia e das Ciências Sociais – que, em diversos aspectos, abordam as discussões sobre a criação do Território Federal do Acre ou suas repercussões. Entre eles, pode-se citar a dissertação de Francisco Bento da Silva⁷, que aborda a forma de exercício do poder no território pela União;

³ MAYER, Luiz Rafael. A natureza jurídica dos territórios federais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 15–41, 1976. DOI: 10.12660/rda.v125.1976.41827. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41827>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁴ MEDEIROS, Océlio de. **Territórios Federais**: municípios, colônias agrícolas e administração de fronteiras. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.

⁵ MELO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Espaço constitucional do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 1–19, 1950. DOI: 10.12660/rda.v19.1950.11310. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/11310>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁶ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁷ SILVA, Francisco Bento. **As raízes do autoritarismo no executivo acreano - 1921/1964**. 2002. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2002. 121f. Disponível em:

o trabalho de André Vasques Vital⁸ a respeito dos debates parlamentares sobre a pretensão de autonomia do Acre após sua nacionalização; e a tese de Eduardo Carneiro de Araújo⁹ que avalia as narrativas criadas acerca dos eventos relacionados ao Acre. Os estudos permitem amplo diálogo com a abordagem específica do tema, sob o viés da prática constitucional da República Velha. Assim, mais do que descrever em si o modelo de administração instaurado, a pesquisa propõe examinar como este fenômeno é importante para compreender as interações entre direito e política na recém-instalada República brasileira.

O itinerário da pesquisa é composto por três capítulos. O primeiro capítulo investiga como o espaço territorial entre a linha dos Rios Madeira e Javari se tornou relevante para os interesses nacionais e internacionais, fortemente relacionado com a exploração da borracha – matéria-prima que ganhava alto valor financeiro no mercado internacional. A região, ocupada por povos originários, era pouco conhecida tanto de brasileiros quanto de bolivianos. Estes sequer sabiam até onde iam os limites fronteiriços entre os dois países, estabelecidos no Tratado de Ayacucho (1867). Os brasileiros chegaram primeiro à essa zona e dominaram a exploração da borracha, transformando o cenário social, político e econômico. As riquezas geradas despertaram o interesse boliviano na região, movimentando discussões diplomáticas entre os países, seja pela necessidade de demarcação das fronteiras, seja pelas insurgências dos brasileiros que ocupavam a região e se recusavam a se submeter à jurisdição boliviana, inclusive com episódios de conflitos armados.

No campo diplomático, a chancelaria brasileira entendia, até 1902, que a região pertencia à Bolívia, mudando a posição após Barão do Rio Branco ser nomeado Ministro das Relações Exteriores. A mudança de postura brasileira foi motivada, em grande parte, pelo fato de o governo boliviano ter negociado o arrendamento da região a um consórcio de empresas anglo-americanas, o que, diante do contexto global, poderia resultar na presença militar de potências imperialistas na América do Sul. Para resolver definitivamente a questão, foi assinado o Tratado de Petrópolis pelo qual, mediante diversas compensações, a Bolívia cedeu território ao Brasil e, além disso, desistiu de disputar a zona de maior controvérsia. Estes movimentos

https://www.academia.edu/30166746/As_raizes_do_autoritarismo_no_executivo_acreano_1921_1964. Acesso em: 5 ago. 2023.

⁸ VITAL, André Vasques. O “Alasca brasileiro”: debates sobre a autonomia do Acre na imprensa e no Congresso Nacional em 1909. **Esboços**: histórias em contextos globais, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 404–422, 2019. DOI: 10.5007/2175-7976.2019v26n42p404. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2019v26n42p404>. Acesso em: 6 jul. 2023.

⁹ CARNEIRO, Eduardo de Araújo. **A “Fundação do Acre”**: um estudo sobre as comemorações cívicas e abusos da história. 2014. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, São Paulo. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-15012015-174321/pt-br.php>. Acesso em: 05 out. 2024.

diplomáticos ajudam a compreender os interesses em jogo e o papel geopolítico da integração do Acre ao Brasil.

O segundo capítulo trata do período após o encerramento da disputa da área com a Bolívia pelo Tratado de Petrópolis (1903). A anexação da região do Acre originou discussões internas a respeito de como deveria ser integrada ao território brasileiro. Isto movimentou disputas políticas e judicial. Havia interesse local, regional e nacional pelo controle do território. O capítulo, então, se desenvolverá tendo como ponto de partida a discussão parlamentar, especialmente a partir dos anais da Câmara dos Deputados, sobre a forma de instituição do território, visando captar os interesses favoráveis ou contrários à proposta de administração do território pela União no contexto da primeira república.

Em relação à tramitação no Senado Federal, a análise restou prejudicada diante da escassez de maiores elementos do processo legislativo nessa casa parlamentar. Os Diários do Congresso Nacional do período da sessão extraordinária – único documento que foi possível acessar na pesquisa para análise da atuação senatorial – registraram tão somente os pareceres da Comissão de Justiça e Legislação e da Comissão de Finanças e o resultado das votações. Ao que se verificou, não houve debates entre os senadores sobre a matéria. Por várias vezes, quando o projeto foi pautado para discussão, nenhum senador presente à sessão pediu a palavra.

Em seguida, será abordada a forma como a figura do território federal foi tratada na ação movida pelo Estado do Amazonas em desfavor da União no Supremo Tribunal Federal, com análise do corpo do processo, com o objetivo de captar os argumentos jurídicos apresentados na demanda pelas partes. O capítulo também trata dos modelos e conceitos de administração territorial existentes à época na prática internacional e como eles influenciaram a experiência inicial brasileira, além de apresentar os argumentos da prática jurídica para justificar, ou não, a criação do Território Federal do Acre.

O terceiro capítulo apresenta os elementos e subsídios que possibilitam inferir, sob a perspectiva metodológica, que o novo modelo administrativo inaugurado com a criação do Território Federal do Acre constituiu uma efetiva disputa federativa na Amazônia Ocidental, com repercussão significativa para o cenário político nacional. O capítulo inicia-se com a explanação a respeito do caráter federalista da Constituição de 1891, para, adiante, demonstrar que o estado de coisas havia sido rompido e alterado. Isso porque a política nacional passava por um processo de centralização de poderes na esfera da União, de modo que a criação do território pode ser compreendida como reflexo deste movimento, evidenciando a fragilidade do modelo federalista então vigente. Ao final, a pesquisa examina as implicações para a estrutura federativa do Brasil e o equilíbrio de poder entre o governo federal e os estados-membros.

Por fim, destaca-se a opção de transcrever as citações tal como se encontram nos documentos originais, com o objetivo de preservar a integridade das informações e evitar quaisquer interferências que possam alterar seu sentido.

1 O ACRE SURGE NO CENÁRIO BRASILEIRO

No século XIX, as divisas dos países sul-americanos recém-independentes da colonização ibérica não estavam formalmente delimitadas. Utilizavam-se as linhas fronteiriças estabelecidas de forma vaga nos tratados coloniais firmados entre os Reinos de Portugal e Espanha¹⁰ e convenientemente manipuladas para aumentar o tamanho das possessões no Novo Mundo¹¹. A ausência de limites precisos resultaria em disputas territoriais entre os novos países, sendo este um dos problemas herdados da colonização¹².

Este capítulo tem como objetivo apresentar o contexto que transformou a importância do espaço territorial onde se encontra o atual Estado do Acre, que até pouco mais da primeira metade do século XIX não despertava interesse de brasileiros, bolivianos e peruanos. Essa porção territorial era pouco explorada, um verdadeiro deserto para o “homem civilizado do ocidente” e assim descrita pelas diplomacias de Portugal e Espanha¹³. Nos mapas bolivianos, eram “*tierras nos descubiertas*”, o que implicava ser, conforme Calixto “[...] espaço, e não região”¹⁴. Assim, o desenvolvimento do capítulo situará historicamente os fenômenos que canalizaram os olhares e interesses para o Sudoeste Amazônico, para compreensão mais adequada das questões suscitadas para a criação do Território Federal do Acre.

No contexto da Guerra do Paraguai, Brasil e Bolívia firmaram, em 1867, o Tratado de Ayacucho que definia as fronteiras entre os dois países, bem como a permissão de livre comércio e de livre navegação nos seus rios. Com o tratado, o Brasil asseguraria a neutralidade e a não intervenção da nação andina no conflito; a Bolívia, por sua vez, obteria acesso para o oceano por meio do Rio Amazonas e seus afluentes.

Em relação às linhas divisórias da região, o artigo 4º do Tratado de Ayacucho fixou a fronteira da confluência do Rios Beni e Mamoré, onde iniciaria o Rio Madeira, por uma reta leste-oeste paralela à latitude 10º 20’ até encontrar o Rio Javari. Ressalvou o tratado que, caso a nascente principal do Rio Javari se localizasse ao norte à referida paralela, a fronteira seguiria por uma reta até encontrar essa nascente.

¹⁰ COSTA, Craveiro. **A conquista do deserto ocidental**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940. Disponível em: <http://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/275>. Acesso em: 4 ago. 2023.

¹¹ TOCANTINS, Leandro. **Formação histórica do Acre**, v. I. Brasília: Senado Federal, 2001a, p. 176.

¹² COSTA, *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ CALIXTO, Valdir de Oliveira. **Plácido de Castro e a construção da ordem no Aquiri: contribuição à história das políticas**. Rio Branco: FEM, 2003, p. 19. Para este autor, a ideia de espaço compreende determinada dimensão física em seu ambiente natural, puro, enquanto região consiste em “espaço socialmente recriado”, isto é, modificado de seu contexto natural onde as dinâmicas políticas e econômicas atuam sobre ela dando-lhe realidade social específica (*Ibidem*)

Ao fixar esse limite, os representantes diplomáticos do Brasil e Bolívia o fizeram com total desconhecimento da geografia da região e contrária aos padrões de estabelecimento de fronteiras daquele período histórico, geralmente vinculadas a limites naturais, pois tinham como questão principal formalizar outros pontos fronteiriços de que previa o tratado¹⁵. Assim, acreditavam que o Tratado de Ayacucho resolveria os problemas divisórios entre as duas nações. Sem perceberem a importância geopolítica e econômica que teria a região¹⁶, sequer imaginavam o que os aguardariam no futuro próximo em razão de um produto natural obtido a partir de extração do látex de árvores gomíferas: a borracha.

Na Europa, já haviam sido registrados relatos de objetos produzidos com a borracha e utilizados por indígenas da América do Sul (bolas que saltavam, resina para iluminação, sapatos, impermeabilização de roupas etc). Foi, no entanto, a partir da expedição de Charles Marie La Condamine à América do Sul no século XVIII que europeus e, posteriormente, norteamericanos, desenvolveram condições para aperfeiçoamento e aproveitamento comercial da goma elástica, dando-lhe utilidades variadas¹⁷.

Com a descoberta do processo de vulcanização da borracha por Charles Goodyear, em 1839, novas utilidades industriais foram desenvolvidas. A borracha tornava-se resistente a variações térmicas, que, antes, a deixava quebradiça em temperaturas baixas e pegajosa em temperaturas elevadas, gerando o aumento da demanda mundial pela matéria-prima, sobretudo com o desenvolvimento da indústria de veículos, a fabricação de pneumáticos e a difusão de energia elétrica e das comunicações¹⁸. Era a fase do *boom* gomífero.

A matéria-prima que despertava intriga dos europeus transformou-se em *commodity* e ganhou alto valor no mercado internacional, com repercussão política e econômica direta para as províncias do norte brasileiro. Sabia-se que a Bacia Amazônica, pelas condições climáticas favoráveis, era “a pátria por excelência de todas as boas árvores-de-borracha”¹⁹, notadamente seringueiras (*Hevea brasiliensis*), que produziam borracha fina e de qualidade superior. À medida que a demanda pelo produto aumentava novas áreas em rios acima eram exploradas. A Província do Amazonas financiava expedições exploratórias na região interessada nos

¹⁵ TOCANTINS, 2001a.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ COSTA, 1940, p.116; BEZERRA, Maria José. **Invenções do Acre: de território a estado - um olhar social**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 383f. DOI: 10.11606/T.8.2006.tde-11072007-105457. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11072007-105457/>. Acesso em: 9 jul. 2023.

¹⁸ CALIXTO, 2003; COSTA, *op. cit.*; BEZERRA, *op. cit.*

¹⁹ WALLE, Paul. **No país do ouro negro: Pará, Amazonas e Mato Grosso**. Natal: Edufrn, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/27389>. Acesso em 08 abr. 2024, p. 220.

dividendos econômicos proporcionados pela extração do látex a partir da década de 50 do século XIX.

É a partir desse período histórico, portanto, que o Acre passa a ganhar relevância e notoriedade, pois, a corrida pela produção de borracha para atender ao mercado mundial provocou três fenômenos: (1) o avanço sobre os afluentes dos Rios Purus e Juruá, tributários dos Rio Amazonas e localizados na linha Madeira-Javari, em busca de mais “árvores que jorravam leite”; (2) a necessidade de mão de obra para extrair e coletar o látex e; (3) a reivindicação da região pela Bolívia, em disputa pela soberania e domínio do Acre.

Esses fenômenos transformaram a economia da região e opuseram interesses políticos e diplomáticos durante os primeiros anos da República. Desse modo, tais questões serão analisadas nos próximos tópicos para auxiliar na reconstrução do contexto da incorporação do Acre ao Brasil e investigar os fundamentos jurídicos para criação do Território Federal do Acre – primeiro experimento de administração territorial pela União no Brasil.

1.1 A exploração da borracha e a imigração nordestina

No presente tópico, o objetivo é demonstrar a correlação entre a exploração da borracha e imigração nordestina como fenômenos interdependentes da ocupação do espaço geográfico do Acre, na linha Madeira-Javari, uma vez que não resultou de um processo de expansão territorial gradativo e prolongado no tempo. Em menos de 30 (trinta) anos, essa zona foi tomada por milhares de brasileiros em busca do “ouro negro” vegetal em um cenário internacional de descobertas e demandas industriais. Assim, o tópico apresenta o retrato inicial de como a exploração da borracha foi determinante para a migração de nacionais para a região, bem como os favorecidos pela atividade, o que, ao final, contribuiu para subsidiar a tese pela defesa da soberania brasileira na região.

A exploração comercial da borracha na Amazônia data das primeiras décadas do século XIX, iniciada na então Província do Pará, especialmente da Ilha de Marajó e de municípios às margens do Rio Amazonas²⁰, relacionada a produtos rudimentares. A demanda internacional após a descoberta do processo de vulcanização e aperfeiçoamento posteriores intensificou a indústria da borracha. Dado o pioneirismo e localização, Belém, capital da província, emergiu como o principal centro de distribuição do produto para grandes mercados estrangeiros, beneficiando-se, direta e indiretamente, dos dividendos decorrentes da arrecadação de tributos

²⁰ BEZERRA, 2006.

imperiais e provinciais, bem como da presença de casas exportadoras e estabelecimentos bancários²¹.

Inicialmente, a força de trabalho para extração do látex provinha da zona rural das cidades do Pará, de tradição agrícola, que migraram para o extrativismo. O método arcaico para extração do látex era agressivo e predatório, levando ao rápido esgotamento das árvores de borracha, as quais eram em pouco tempo abandonadas. Além disso, a produção não conseguia atender à crescente demanda do mercado internacional decorrente da Segunda Revolução Industrial que desenvolvera mais artefatos de borracha²².

Esses fatores levaram à exploração de novas áreas em direção acima nos rios da planície amazônica. Vale ressaltar que embora já se conhecesse alguns grandes tributários do Rio Amazonas, a exemplo dos Rios Madeira, Purus e Juruá, os dois últimos tinham suas extensões desconhecidas, bem como seus afluentes. O que se sabia, a partir da década de 50 do Século XIX e em razão das expedições de João Urbano Correia, no Rio Juruá, e Manoel Urbano da Encarnação, no Rio Purus, bem como as do geógrafo inglês Willian Chandless em nome da *Royal Geographical Society of London*, era a existência de grandes quantidades de árvores gomíferas. Até então, os empreendimentos na região habitada por povos originários tinham como objeto a coleta e comércio de “drogas do sertão”²³, além da própria borracha, ainda que incipiente²⁴.

Contribuiu também com a interiorização do espaço a criação da Província do Amazonas, em 1850 – derivada de uma série de eventos internos e externos que mobilizou o Governo Imperial a promover maior exercício de seu poder na região, em especial, pela fragilidade da proteção das fronteiras já objeto de interesse internacional, a pressão internacional pela abertura do Rio Amazonas à navegação internacional capitaneada pelos Estados Unidos no contexto do monroísmo²⁵ e ainda como consequência da Revolta da Cabanagem²⁶. É possível compreender

²¹ FERREIRA, Sylvio Mario Puga. **Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na República Velha (1889-1914)**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. 201f. DOI: 10.47749/T/UNICAMP.2005.379219. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=490579>. Acesso em: 4 ago. 2023.

²² BEZERRA, 2006.

²³ Produtos extraídos da Floresta Amazônia que serviam de temperos ou possuíam propriedades medicinais de alto valor na Europa, tais como guaraná, salsaparrilha, urucum, castanha, gengibre entre outras.

²⁴ FERREIRA, 2005.

²⁵ Política desenvolvida pelo presidente norte-americano James Monroe, segundo a qual os Estados Unidos se colocavam em oposição a interferências europeias no continente americano. Resumida na frase “América para os americanos”, Monroe pretendia assegurar a política expansionista dos Estados Unidos, sobretudo econômica e militarmente, afastando os riscos de intervenções de potência europeias na região.

²⁶ Revolta ocorrida entre os anos de 1835 a 1840 na Província do Grão-Pará, que se notabilizou pela resistência ao poder central. Teve a peculiaridade de ser um movimento de resistência com ampla participação das camadas mais populares (indígenas, negros, mestiços e homens brancos pobres) contra a elite local e imperial.

que, para o Império, dominar a Bacia Amazônica representava estratégia de cunho geopolítico para promover a defesa do território, o que implicava também em desenvolvimento da província, tendo como uma das consequências a descoberta de novas zonas de exploração nos afluentes do Rio Amazonas²⁷, cujas expedições foram efetivamente financiadas pela província.

Desde sua criação, a Província do Amazonas já estava baseada na coleta do látex, sendo a atividade agrícola apenas de subsistência. Embora existissem grandes quantidades de seringueiras e a qualidade da borracha por elas produzidas, ganhando alto valor de mercado, a escassez da mão de obra na nova província representava verdadeiro obstáculo ao crescimento da região, inclusive pela ausência de desenvolvimento de outras atividades econômicas, apesar dos incentivos fiscais e econômicos provinciais, o que demandava a importação de insumos básicos²⁸.

Havia grande dificuldade em arregimentar trabalhadores livres para a região, motivando o governo provincial a adotar uma série de medidas para o desenvolvimento de outras práticas comerciais e agrícolas, a fim de fixar efetivo de mão de obra. Tais políticas, no entanto, sucumbiram à concorrência do extrativismo relacionado à borracha²⁹, com maior rentabilidade.

No Amazonas, além do baixo número de habitantes, não seria adequado utilizar escravos para a atividade extrativista, pois exigia a dispersão deles em grandes áreas de floresta densa, o que facilitava fugas e impedia o monitoramento pelos senhores. Some-se a isso ao elevado custo da mão de obra escrava em razão da proibição do tráfico negreiro pela Lei Eusébio de Queiroz, em 1850. Os poucos escravos existentes eram destinados para agricultura e obras públicas. Devido ao baixo contingente e a incompatibilidade com base econômica extrativista com a escravidão, a Província dos Amazonas foi uma das primeiras a abolir a prática, em 1884³⁰.

Por outro lado, embora mais numerosos, o trabalho indígena livre era pouco aproveitado, muito em função da visão etnocêntrica que os rotulava como preguiçosos³¹. Craveiro Costa³², ao comentar a sobre a dificuldade de Província do Amazonas em obter de mão de obra, escreveu que “[...] os índios continuavam refratários ao trabalho, perdidos na densidade da floresta e no miserável viver das malocas”³³, para acrescentar em seguida “[...] e mesmo que assim não fosse, não seriam eles precisamente valores reais de atividade e

²⁷ FERREIRA, 2005.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ SANTOS, Roberto. **História econômica da amazônia: 1800-1920**. São Paulo: TA Queiroz, 1980.

³⁰ FERREIRA, *op. cit.*

³¹ *Ibid.*,

³² Jornalista, escritor e estatístico alagoano que chegou ao Acre em 1906 e se tornou personagem histórico do movimento autonomista. Seu livro mais famoso “A **Conquista do deserto ocidental**: subsídios para a história do território do Acre” foi um dos primeiros a tratar do povoamento da Amazônia e da História do Acre.

³³ COSTA, 1940, p. 99.

desenvolvimento econômico”³⁴, demonstrando a aversão do modo de produção capitalista ao trabalho indígena. De outro lado, as tentativas de aprisionar indígenas à produção de borracha, em regime similar à escravidão, também foram infrutíferas, diante da maior relutância em se submeter aos trabalhos forçados³⁵.

Em virtude disso, nos primeiros anos como província, o Amazonas não desenvolveu condições para emancipar-se comercial e financeiramente. A dependência de Belém como centro de distribuição da borracha permanecia. E Manaus, já capital da Província, se limitava a figurar como entreposto comercial. Entretanto, a abertura à navegação internacional do Rio Amazonas, em 1867, e a anterior introdução do barco a vapor reconfiguraram a dinâmica social e econômica, convergindo para ampliar as possibilidades de desenvolvimento da província³⁶.

Em termos práticos, o barco vapor tornou o transporte mais eficiente, permitindo reduzir o tempo de deslocamento de pessoas e produtos, antes dependente de braços humanos, das correntes de vento e da própria correnteza dos rios, ao mesmo tempo em que aumentou a capacidade de carga. O fluxo de viagens tornava-se mais constante e previsível. Com a abertura do Rio Amazonas à navegação internacional, efetivada de fato em 1874, facilitou-se o comércio direto com grandes praças internacionais de Nova York e Liverpool, que demandavam a matéria-prima da Amazônia. Belém deixava de ser parada obrigatória para exportação da borracha³⁷.

Na mesma direção, se iniciava a ocupação dos Rios Purus e Juruá, com estabelecimento dos primeiros núcleos de produção da borracha³⁸. Aumentava, assim, a capacidade de exploração da borracha na Província do Amazonas, beneficiando-se dos dividendos por ela gerados, o que possibilitou aos poucos a autonomia de Manaus em relação à Belém³⁹. Aliás, ao mesmo tempo, Manaus iniciava sua *belle époque* com uma urbanização rápida e radical, em aventura de modernidade para atender o grau civilizatório que lhe exigia como capital mundial da borracha, com construção de grandes avenidas, iluminação elétrica, cinemas, teatros e tudo aquilo que lhe conferisse a alcunha de “Paris dos Trópicos”⁴⁰.

Quanto à mão de obra, diante da incompatibilidade do trabalho indígena e escravo, o extrativismo se desenvolveu com a massa de trabalhadores livres que se redirecionou das colônias agrícolas para os seringais, estrangeiros e, principalmente, com trabalhadores

³⁴ COSTA, 1940, p. 99.

³⁵ SANTOS, 1980.

³⁶ FERREIRA, 2005.

³⁷ BEZERRA, 2006; FERREIRA, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*

³⁸ BEZERRA, *op. cit.*

³⁹ FERREIRA, *op. cit.*

⁴⁰ DIAS, Edinea Mascarenhas. **A ilusão do Fausto: Manaus (1890-1920)**. Manaus: Valer. Edição do Kindle.

nordestinos que migraram a partir de 1808/1809 para a região amazônica⁴¹. Esse movimento alimentou alteração da dinâmica da ocupação territorial ao introduzir novos contingentes populacionais em áreas antes inexploradas ou pouco desconhecidas de humanos não-indígenas.

A migração nordestina até a década de 1870 ocorreu de maneira esporádica, descontínua e lenta, em que os migrantes se inseriam no contexto de pioneirismo e desbravamento da região. O paradigma migratório tem sua alteração datada em 1877 quando a mão de obra nordestina passou a ser impulsionada e contínua como solução para ocupar a engrenagem da produção extrativista. E, nesse contexto, a região do Acre foi diretamente afetada pela chegada dos sertanejos⁴².

A ocupação das áreas na linha da Madeira-Javari se inicia a partir de 1878 quando João Gabriel de Carvalho aportou na Foz do Rio Acre, outrora Aquiri, com 60 homens, na maioria cearenses⁴³. Aliás, João Gabriel é um dos personagens centrais na ocupação de povoamento de nordestinos na região. Natural de Orubetama, Ceará, saiu pobre de sua terra natal em 1854 e voltou rico em 1877, recrutando trabalhadores nordestinos para a região amazônica⁴⁴. Após passagens em Belém e Manaus, João Gabriel estabeleceu seu seringal em Tanuária, no Rio Purus, no ano de 1869, de onde, em busca de mais áreas de exploração, partiu para fixar outros seringais nos Rios Acre e Iaco⁴⁵. Na sequência, vários outros seringais foram abertos nos afluentes dos Rios Juruá e Purus, ambos tributários direto do Rio Amazonas.

O sucesso da empreitada de João Gabriel fomentou a corrente migratória do Nordeste para Amazônia. As casas aviadoras e seringalistas passaram a financiar o deslocamento de mão de obra de outras áreas mais populosas da Amazônia e, principalmente, nordestina para o trabalho extrativista nos seringais⁴⁶. Além da grande seca de 1877, que grassou o Nordeste, alguns outros fatores convergiram para tornar viável esse fluxo migratório de trabalhadores retirantes, entre os quais os apontados por Roberto Santos⁴⁷.

O primeiro deles diz respeito à expectativa quanto ao tipo de trabalho desenvolvido. Os nordestinos acreditavam que seriam remunerados pela produção, em que poderiam vender livremente a borracha coletada ao melhor preço entre os compradores, associada ao preconceito

⁴¹ SANTOS, 1980.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ CALIXTO, 2003.

⁴⁴ KLEIN, Daniel da Silva. *Historiografia Amazônica: discutindo questões demográficas nos tempos da borracha*. **Jamaxi**, Rio Branco, v. 3, nº 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/2804://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/2804/1798>. Acesso em: 09 jul. 2024.

⁴⁵ BEZERRA, 2006.

⁴⁶ KLEIN, *op. cit.*

⁴⁷ SANTOS, *op. cit.*

com o trabalho nos cafezais que o reputavam “trabalho de escravo”, o que os afastavam da economia cafeeira do centro-sul.

Ainda, o *boom* gomífero alimentou ilusão de rápidos ganhos e fáceis, influenciado pela forte propaganda dos arregimentadores. O exemplo de João Gabriel que fez fortuna com o ouro negro, a ponto de comprar título nobiliário e terras no Ceará, e de outros desbravadores que regressaram prósperos ou se consolidaram como seringalistas alimentou as ilusões de enriquecimento rápido pelos sertanistas do Nordeste que amargavam os efeitos da Grande Seca de 1877⁴⁸.

Os subsídios promovidos pelo Amazonas e Pará, para fomentar o transporte de imigrantes com foco no estabelecimento da atividade agrícola, também colaboraram com o deslocamento de nordestinos. No entanto, o preço atraente da borracha seduziu a migração para o extrativismo. Além disso, a proximidade da Região Amazônica com os portos do Nordeste permitia maior facilidade no trânsito em relação ao sul. E, por fim, afligidos pela grande seca, os sertanejos nordestinos se desvincularam dos senhores de terras, aos quais estavam atrelados em prática secular de submissão e dependência, em movimento direcionado às cidades em busca de sobrevivência.

O contingente migratório para a Amazônia e, em especial, à região do Acre é alvo de especulações e poucas certezas, muitas vezes com números inflacionados ou deflacionados, como detalha Daniel Klein⁴⁹. No entanto, independente do volume de trabalhadores, é o processo migratório, especialmente nordestino, que, aliado a alta demanda internacional por borracha, acelerou a ocupação do território no Sudoeste Amazônico em busca de novas fontes de matéria-prima⁵⁰.

O sistema de produção da borracha estava centrado nos seringais, os quais funcionam como a unidade de produção⁵¹. O nome derivou de um artefato produzido pelos indígenas, a “bomba sem êmbolo”⁵², a quem deram o nome de seringa, vinculando-o à árvore que produz o leite. Do conjunto de “árvores de seringa” em um determinado espaço físico passou a denominar seringal. Da mesma origem, nasceram o seringalista – patrão e dono do seringal – e o seringueiro – extrator do leite, base da cadeia produtiva.

⁴⁸ BEZERRA, 2006; CALIXTO, 2003; COSTA, 1940.

⁴⁹ KLEIN, 2019.

⁵⁰ FERREIRA, 2005.

⁵¹ BEZERRA, *op. cit.*

⁵² MORAIS, Maria de Jesus. “**Acreanidade**”: invenção e reinvenção da identidade acreana. Rio Branco: Edufac, 2016. p. 30. Disponível em http://www2.ufac.br/editora/livros/JESUS_Acreanidade.pdf. Acesso em 10 ago. 2024.

O processo de criação dos seringais decorria da simples descoberta de jazidas de seringueiras e ocupação de porções de terra ao longo dos rios, a qual se legitimava pela sua exploração e posse incontestável, em contexto de domínio e poder sobre a área quase ilimitado, comparando-se aos grandes senhores dos tempos coloniais⁵³. Aqui um adendo: “posse incontestável” não significava na prática a ausência de disputas ou violência. Em realidade, a formação dos seringais muitas vezes importava na expulsão ou massacre de povos indígenas ali oriundos⁵⁴ para que se pudesse implementar mais uma unidade de produção.

Assim, era a própria ação privada dos seringalistas que demarcava e definia as extensões territoriais dos seringais, geralmente tendo como referência o número de estradas de seringa⁵⁵ – e não em medidas convencionais agrárias –, apoiando-se na ausência de conhecimento das possessões brasileiras e da inexistência de aparelhos burocráticos para dar eficiência à Lei de Terras de 1850⁵⁶. O governo amazonense, segundo Craveiro Costa, que passou a jurisdicionar a região, com exercício de competências administrativas e políticas, consolidava a ocupação com a concessão de títulos provisórios e definitivos em toda a linha Madeira-Javari, legalizando a ocupação do território estrangeiro, principalmente a partir do Regulamento do Registro de Terras de 1893. Apesar disso, a maioria dos seringais não possuía requisitos legais de propriedade⁵⁷.

De qualquer forma, dali outros elementos se constituíam no cenário de produção da borracha e penetração no ambiente da selva, como o barracão – sede do seringal onde residia o seringalista e seu aparato administrativo de controle e fiscalização (tais como guarda-livros, caixeiros, fiscais, vigilantes, guardas) e ainda parte do pessoal de exploração (ex: mateiros, toqueiros, comboeiros e roceiros, além de pescadores, caçadores e trabalhadores do campo), as colocações – subdivisões territoriais do seringal compostas por estradas de seringas para onde os seringueiros eram enviados para coletar o látex e os varadouros – via de acesso entre as colocações e o barracão⁵⁸.

De igual maneira, a presenças desses atores permitem compreender, com algum grau de precisão, a divisão interna e externa do trabalho, que movimentava a produção. Embora centrada nas figuras do seringalista e seringueiros, outros personagens compunham a realidade do extrativismo e do sistema de produção. A esta realidade, se inseriam novos personagens, tais

⁵³ COSTA, 1940; BEZERRA, 2006; CALIXTO, 2003.

⁵⁴ BEZERRA, *op. cit.*

⁵⁵ Trilha constituído por seringueiras que inicia e termina no mesmo ponto.

⁵⁶ FERREIRA, 2005.

⁵⁷ COSTA, *op. cit.*

⁵⁸ BEZERRA, *op. cit.*

como as casas aviadoras – casas de comércio sediadas em Manaus e Belém, que trocavam mercadorias por borracha, gerando o sistema de aviação; as casas exportadoras – companhias responsáveis pela exportação da borracha para os mercados internacionais; e os bancos estrangeiros. Todo o sistema de produção estava em uma relação de dependência entre seringueiros – seringalistas – casas aviadoras e casas exportadoras⁵⁹.

Na transformação do império em república federativa, o Amazonas, já convertido em Estado, restou beneficiado, apesar da pouca expressividade política nacional, com a competência estadual atribuída pela Constituição de 1891 para instituir e arrecadar o imposto de exportação de sua produção entre outros tributos. Como consequência, o Amazonas dobrou suas receitas no período de 1890 a 1895, o que lhe garantiu obter sua autonomia financeira e viver dias de glória e Manaus conseguiu tornar-se centro de exportação, rivalizando com Belém o domínio das fontes abastecimento da matéria-prima⁶⁰. A região do Acre representava aproximadamente entre 30% e 50%⁶¹ da borracha que circulava pelo porto de Manaus e representava quase metade da receita daquele Estado.

Sem os marcos fronteiriços, o avanço nos afluentes dos Rios Purus e Juruá ultrapassou as fronteiras estabelecidas, porém não conhecidas, adentrando em terreno boliviano. Os brasileiros, em sua maioria, nordestinos expandiram-se e se fixaram na região para coletar o látex, sem qualquer oposição. Entretanto, essa dinâmica seria alterada a partir de 1895 quando a Bolívia decidiu exercer seu domínio sobre a região.

1.2 O sistema de aviação

Antes de iniciar o tópico que trata do surgimento da discussão da questão acreana no cenário brasileiro, é importante apresentar brevemente o sistema econômico que sustentava a produção da borracha, viabilizando a formação dos seringais e, por consequência, a expansão sobre novas áreas. Anteriormente, mencionou-se que o sistema produtivo estava baseado nos seringais, apresentando inicialmente os personagens a partir da função que exerciam.

Esses personagens, todavia, estavam envolvidos e constituíam um sistema mais amplo de produção e comercialização para suprir a demanda internacional da matéria-prima. A estrutura necessária da produção nos seringais até as casas exportadoras de Manaus e Belém, as quais

⁵⁹ BEZERRA, 2006.

⁶⁰ FERREIRA, 2005; CALIXTO, 2003.

⁶¹ COSTA, 1940; VITAL, 2019.

remetiam para os mercados no exterior, viabilizou-se mediante o regime de financiamento privado, que se denominou sistema de aviação.

Tratava-se de uma cadeia de produção em que se articulavam (1) a fonte de recursos naturais (árvores de seringas em um espaço determinado); (2) a mão de obra dedicada à exploração do látex e transformação em “pélas” de borracha; e (3) o capital industrial-financeiro, que fomentava e financiava a engrenagem de produção, subordinando natureza e trabalho aos seus interesses e, por consequência, ao controle. Afinal, o lucro era esperado pelos seringalistas e seus financiadores⁶².

Essa estrutura se iniciava na base com o seringueiro, que recebia do seringalista – dono das terras e patrão – uma colocação para explorar e, em razão disso, toda a produção era destinada ao barracão em regime de exclusividade. Na verdade, isso ocorria em função de um mecanismo de prévio endividamento, pois, do deslocamento do local de origem até os seringais, os migrantes já estavam amarrados a dívidas com os seringalistas relacionadas aos transportes, alimentação e despesas pessoais. Ao chegarem nos destinos, recebiam insumos de alimentação, trabalho e remédio para os primeiros meses, o que aumentava a dívida. Logo, toda a produção já estava comprometida para o pagamento da dívida como o patrão seringalista, que, não raras vezes, praticava artifícios para torná-la ainda maior. Acrescente-se a isso que o seringueiro somente poderia deixar a colocação e o seringal depois de saldar a dívida⁶³.

A ilusão de trabalhador livre e independente que fomentou o desejo de embrenhar-se na selva durava até chegar ao barracão. O seringueiro estava longe de ser um trabalhador autônomo, vinculado a relação de dominação com o patrão-seringalista mediatizada por uma verdadeira servidão por dívida. O seringalista detinha o monopólio da compra determinava a qualidade e o valor da produção para fins de pagamento da dívida. Além disso, o seringueiro deveria dedicar-se exclusivamente à coleta do látex e transformação em borracha.

Contribuía para o aumento da dívida a especificidade em relação aos fatores climáticos. O látex somente poderia ser coletado nos meses de estiagem (verão amazônico), que durava seis meses, pois ao passo que, nos demais, o período chuvoso (inverno amazônico) inviabilizava a coleta, pois a água da chuva estragava o látex. Neste período, era realizado o transporte das “pélas” de borracha em razão do aumento do volume de água dos rios e igarapés. Ou seja, um

⁶² CALIXTO, Valdir de Oliveira; SOUZA, Josué Fernandes de; SOUZA, José Dourado de. **Acre: uma história em construção**. Rio Branco: Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto, 1984.

⁶³ BEZERRA, 2006.

conjunto de fatores dificultava a liquidação da dívida⁶⁴, o que, por outro lado, assegurava a permanência forçada da mão de obra vinculada ao patrão-seringalista⁶⁵.

O patrão-seringalista, mais acima da cadeia de produção, muito embora se beneficiasse da relação com os seringueiros, obtendo lucro, também estava vinculado a uma relação de dependência econômica com as casas aviadoras, sediadas em Manaus e Belém, que o financiavam desde a instalação do seringal e sua manutenção, com adiantamento de insumos e mantimentos em troca da futura produção. Assim, as casas aviadoras passavam a ter a exclusividade da compra, ao passo que mantinha o seringalista sob sua subordinação, garantindo acesso à fonte de produção.

Aliás, da relação entre seringalistas e essas casas de comércio surgiu o termo “aviado”, designando aqueles que dependiam de empréstimos para desbravar os seringais⁶⁶, pois “*aviar na Amazônia significa fornecer mercadorias a crédito*”⁶⁷. Em suma, o adiantamento do fornecimento de bens e mercadorias para a produção, que chegavam a preços extorsivos, comprometia o resultado da produção nos seringais. Caso ela fosse insuficiente para pagar aquele adiantamento, o seringalista iniciava o próximo ano devedor. Para viabilizar a relação, as casas comerciais equipavam-se de frotas fluviais que faziam a entrega dos produtos diretamente nos seringais, recebendo a produção de borracha como moeda de troca. Esse cenário demonstra a incapacidade dos seringalistas negociarem preços ou buscar alternativas de financiamento. Craveiro Costa sustentou, à sua maneira, a equivalência entre as situações de dominação seringueiros-seringalistas e seringalistas-casas aviadoras, pois seringueiros e seringalistas estavam presos a um ciclo vicioso que viam a dívida aumentar⁶⁸.

Em Belém e Manaus, integrava o sistema de aviação as casas exportadoras e bancos que, ligados ao capital industrial-financeiro, eram responsáveis pelo envio da borracha para os grandes centros mundiais, localizados na Europa e Estados Unidos, ou financiar a toda a cadeia de produção. Conforme Maria José Bezerra, eram as casas exportadoras e bancos quem dava suporte financeiro ao processo de produção, na medida em que as casas aviadoras também tomavam empréstimos para suas atividades, endividando-se. Assim, ao concentrar o poder

⁶⁴ Havia, é verdade, casos em que os seringueiros conseguiam pagar a dívida e livrar-se da condição, voltando para terra natal. Outros, aproveitaram o saldo positivo para apreciar os atrativos de Manaus, oportunidade em que, findos os recursos, retornavam aos seringais para nova temporada de coleta do látex.

⁶⁵ BEZERRA, 2006.

⁶⁶ CALIXTO *et al.*, 1984.

⁶⁷ SANTOS, 1980, p. 160.

⁶⁸ COSTA, 1940.

econômico na região, o capital industrial-financeiro ditava os termos da produção: preço da borracha e acesso a crédito⁶⁹.

Ao serem ditados na parte de cima os termos da produção, o fornecimento de insumos e o preço da borracha, os seringalistas viam-se forçados a expandir-se para novas áreas como estratégia para aumentar a produção e pagar suas dívidas. Assim, o sistema de aviação, ao final, retroalimentava e reproduzia circunstâncias específicas de um ciclo de endividamento que, na base da cadeia, exigia maior penetração nas florestas, impulsionando a exploração e ocupação de áreas cada vez mais distantes nos altos rios, para suprir a crescente demanda internacional por borracha. Tudo isso influenciado pelo capital monopolista internacional, que via na região amazônica espaço de exploração econômica.

1.3 A fronteira não demarcada: nasce a questão acreana

Nos tópicos anteriores, demonstrou-se que a ocupação da região do Acre decorreu em função da procura de novas áreas de exploração da borracha, processo que foi financiado pelo capital internacional, tendo como beneficiários os Estados do Amazonas e Pará. De outro lado, a Bolívia, que anos antes perdera o acesso ao Oceano Pacífico na Guerra do Pacífico (1879 - 1884) travada com o Chile, redirecionou seu olhar para o Acre. O objetivo do presente tópico é apresentar o início e desenrolar da reclamação da Bolívia pela soberania e domínio do território, bem como as áreas em disputa.

Enquanto o Amazonas e Pará viviam suas ilusões de modernidade custeadas com os dividendos da exploração da borracha nos seringais, transformando seringalistas em “barões do norte”, as antes *tierras non descubiertas* já não eram mais desconhecidas da Bolívia, que lhes denominou de *region de los gomales* e, posteriormente, “Território Nacional de Colonia”. O interesse boliviano na região retomou as discussões da linha Madeira-Javari definida no Tratado de Ayacucho, o que Calixto classificou como “[...] uma dramática e trágica dança das linhas geodésicas, envolvendo o destino de milhares de pessoas”⁷⁰.

Em 1894, o autoexilado Major-Coronel José Manuel Pando, depois de percorrer as bacias dos Rios Madeira e Acre e testemunhar o estágio de desenvolvimento da produção da borracha, exortou o Governo Boliviano acerca da importância econômica da região, ocupada e explorada por brasileiros⁷¹. Após o relatório de Pando, a-Bolívia, que até então não desenvolvera

⁶⁹ BEZERRA, 2006.

⁷⁰ CALIXTO, 2003, p. 89.

⁷¹ *Ibid*,

qualquer atenção à região, via a prosperidade econômica decorrente da produção da borracha chegar às margens dos Rios Acre, do Iaco e Alto Purus, localizados na linha Madeira-Javari. Já não era mais deserto⁷².

De imediato, Frederico Diez Medina, representante boliviano no Rio de Janeiro, foi instruído a negociar a retomada da demarcação de limites de que dizia respeito o art. 4º do Tratado de Ayacucho⁷³. Vale dizer que, em 1870, houve uma tentativa de promover as demarcações da linha Madeira-Javari iniciada por Visconde Maracaju, a qual foi suspensa pelo Barão de Parima oito anos depois, sem que nenhuma providência das partes para retomada fosse implementada⁷⁴.

Assim, Brasil e Bolívia, em 1895, firmaram protocolo para demarcar a linha Madeira-Javari por uma comissão mista: o lado brasileiro representado por Gregório Thaumaturgo de Azevedo e o boliviano por José Manuel Pando. O protocolo, sucinto, possuía instrução peculiar quanto à definição da posição da nascente do Rio Javari⁷⁵, na qual presumiram válida a demarcação feita por uma comissão mista de Brasil e Peru, em 1874⁷⁶. As linhas divisórias entre Brasil e Bolívia terminariam no mesmo ponto que o Peru.

Porém, o marco da nascente do Rio Javari realizado pela comissão mista brasileiro-peruana era contestado no meio científico e político. Barão de Tefé, representante brasileiro na comissão e responsável pelo cálculo, anotou em seu diário posições diferentes para o marco divisório e outra para a nascente do rio. E, ao prevalecer o marco estabelecido por Barão de Tefé, conforme determinara o Protocolo de 1895, o representante brasileiro entendia que a linha reta junto ao paralelo 10º 20' se transformaria em uma linha oblíqua ao paralelo muito inclinada ao norte, desvirtuando o espírito original do Tratado de Ayacucho⁷⁷ de uma reta no sentido leste-oeste para a direção sul-norte.

Gregório Thaumaturgo defendeu que a nascente do Rio Javari não havia sido efetivamente descoberta, pois não se sabia qual o prolongamento daquele rio para definir sua principal nascente, Jaquirana ou Gálvez, de modo que o limite fixado pelo Tratado de Ayacucho estaria, em tese, muito mais ao sul⁷⁸. Com isso, o Estado do Amazonas perderia a melhor zona

⁷² TOCANTINS, 2001a.

⁷³ CALIXTO, 2003.

⁷⁴ TOCANTINS, *op. cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Ambas as partes adotam como se tivessem praticado pela comissão mista a operação pela qual na demarcação de limites entre o Brasil e o Peru se determinou a posição da nascente do Javari. Esta nascente está, para todos os efeitos, na demarcação entre o Brasil e a Bolívia, situada aos 7º 1' 17" 5 de latitude sul e 74º 8' 27" 7 de longitude de Greenwiich.

⁷⁷ TOCANTINS, *op. cit.*

⁷⁸ *Ibid.*

de exploração da borracha e povoada por nacionais, conforme consta em relatório encaminhado ao Ministro do Exterior, Carlos de Carvalho, área de 5.870 léguas quadradas⁷⁹, que representaria impacto significativa nas receitas estaduais.

A redação confusa do art. 2º do Tratado de Ayacucho permitiria ao Itamaraty considerar que a linha divisória deveria corresponder a reta entre a foz do Rio Beni até a nascente principal do Rio Javari, já que este não alcançaria o paralelo 10º 20'. De outro lado, Serzedelo Correia⁸⁰ e Paula Freire⁸¹ contestavam a interpretação do Itamaraty e a inteligência conferida ao Protocolo de 1895. Sustentavam que a linha de fronteira deveria correr pela latitude de 10º 20' até encontrar a longitude da nascente do Javari⁸², formando, assim, área em forma de triângulo. Essa interpretação garantia ao Brasil a região já ocupada e explorada por brasileiros.

Apesar da oposição, o Ministro Carlos de Carvalho determinou a continuidade da demarcação, conforme ajustado no Protocolo de 1895. No mesmo ano, Carlos de Carvalho foi substituído por Dionísio de Castro Cerqueira no Ministério das Relações Exteriores. O novo chanceler reprovou a persistência de Gregório Thaumaturgo quanto ao marco da nascente do Rio Javari, repelindo a contestação que motivou o seu pedido de afastamento da comissão⁸³.

A saída de Gregório gerou protestos de vários políticos e intelectuais brasileiros. A repercussão política motivou a chancelaria a determinar que o Capitão Tenente Cunha Gomes, imediato de Thaumaturgo, procedesse às demarcações para encontrar a origem do Javari. Para desalento, a nova latitude pouco modificaria – apenas 10' – a linha para o sul, o que representaria fração ínfima de território brasileiro, conforme a interpretação do Itamaraty. Dada essa descoberta, Dionísio Cerqueira encaminhou nota ao novo Ministro Plenipotenciário da Bolívia, Jose Paravicini, para informar a suspensão dos trabalhos demarcatórios, sob a justificativa de que necessitaria de aprovação de crédito do Congresso para a operação⁸⁴.

Em suma, o mapa abaixo ilustra as linhas demarcatórias e permite identificar a área em disputa.

⁷⁹ Equivalente a 102.540 (cento e dois mil quinhentos e quarenta) km².

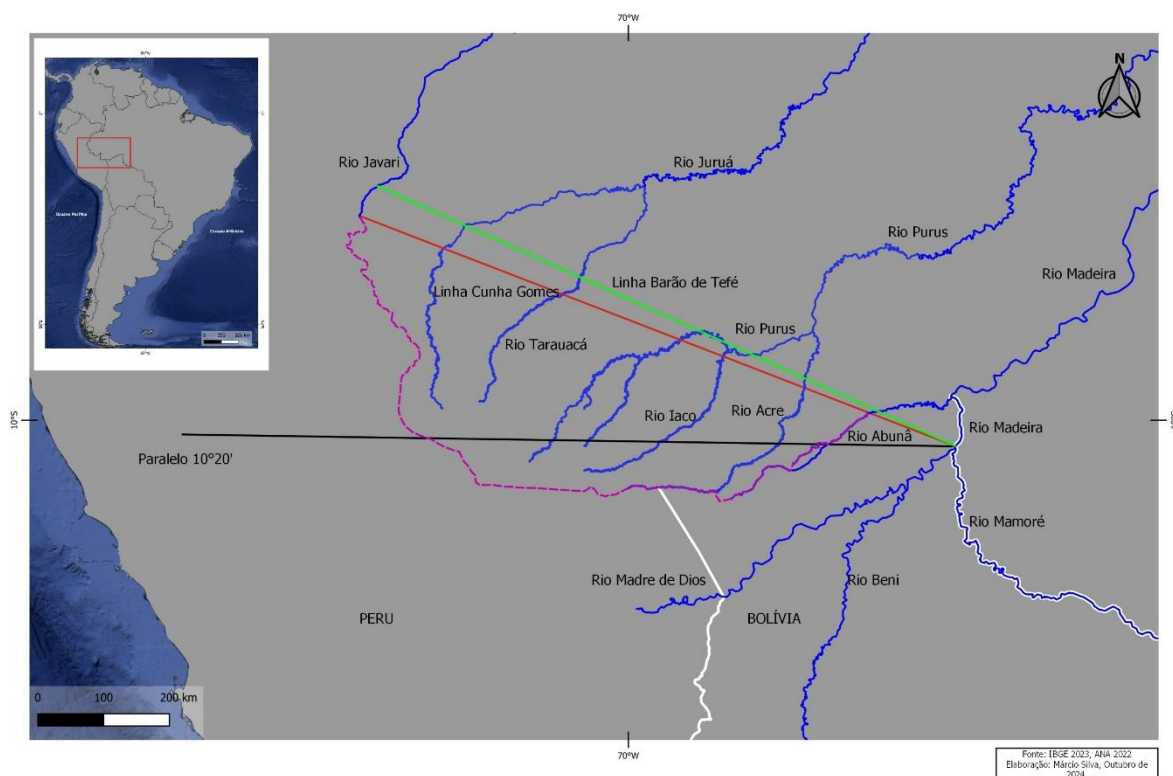
⁸⁰ Militar e político paraense que ocupou diversos cargos públicos no Governo Floriano Peixoto, entre os quais, Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Fazenda e Ministro da Justiça. Foi Deputado Federal pelos Estados do Pará e do Mato Grosso e pelo Distrito Federal em várias legislaturas entre 1890 a 1914.

⁸¹ Engenheiro, presidente do Instituto Polytechnico Brasileiro.

⁸² TOCANTINS, 2001a.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*



A linha verde representa o marco estabelecido da nascente do Rio Javari por Barão de Tefé em 1874. A linha vermelha identifica a nascente encontrada por Cunha Matos duas décadas depois. A linha preta refere-se ao paralelo 10° 20'. A linha roxa delimita o espaço de ocupação dos brasileiros.

Para a Bolívia, não era pertinente aguardar novas demarcações e sentia-se prejudicado com ação brasileira. Paravicini, em relatório ao Conselho de Gabinete, alertou a necessidade de o estado boliviano se fazer presente nas fronteiras já demarcadas, o que lhe poderia garantir grande receita da borracha. Apesar da resistência inicial, o Conselho de Gabinete dera encargo a Juan Velarde para fundar alfândegas nos Rios Purus, Iaco e Acre, em áreas situadas em território já reconhecido como boliviano. O intuito da missão não foi concretizado por circunstâncias alheias: o governador do Amazonas, Ramalho Junior, negou autorização para instalação de postos alfandegários na região do Acre, sob o argumento de que não havia recebido instrução do governo brasileiro⁸⁵.

Ao mesmo tempo, um contingente militar boliviano deslocou-se de Ribeiralta, por terra, e atingiu a Vila Xapuri, com a finalidade de dar suporte à instalação das alfândegas que Juan Velarde fora encarregado, sob a premissa de que a região pertenceria à Bolívia. Após alguma

⁸⁵ TOCANTINS, 2001a.

tensão com brasileiros – que rejeitaram estar sob território boliviano, pois consideravam a área como nacional há mais de 30 anos, com exercício de posse mansa e pacífica –, a expedição, que não teve conhecimento do fracasso de Juan Velarde em Manaus, retornou à Ribeiralta⁸⁶.

No plano diplomático, a chancelaria boliviana opôs-se a definir nova fixação da nascente do Rio Javari, uma vez que a retificação atrairia a necessidade de anuência com o Peru, tornando a questão tripartite. E, tangenciando a necessidade de aprovação orçamentária pelo Congresso Brasileiro, Paravicini pugnou pela instalação de alfândegas em territórios incontestavelmente bolivianos, ainda que se considerasse a retificação da nascente do Rio Javari proposta pelo Brasil, bem como fosse dado o tratamento alfandegário previsto no Tratado de Ayacucho, consistente no livre trânsito de mercadoria e pessoas oriundos da Bolívia⁸⁷.

A proposta de instalação de postos fiscais em territórios incontestavelmente bolivianos, assim considerados a zona ao sul da linha Cunha-Gomes, foi acolhida pela chancelaria brasileira, que expediu orientação ao Governador do Amazonas, a respeito dos pontos em que deveriam ser instalados. Tal ato significava, por parte do Brasil, o encerramento de discussões sobre a nascente do Rio Javari e o reconhecimento da legitimidade da soberania boliviana sobre a região abaixo daquela linha⁸⁸.

Coube ao próprio Ministro Paravicini a tarefa de fincar a bandeira boliviana na região, o que ocorreu no mês de janeiro 1899 apesar de dificuldades financeiras e de contratação de transporte e pessoal⁸⁹. Ao fundar Puerto Alonso, em homenagem ao então presidente daquele país – Severo Alonso – iniciava-se o domínio da Bolívia. Ali, Paravicini permaneceu por cerca de cem dias. Neste período, baixou sucessivos decretos e promoveu a instalação da aduana, além da criação de serviços de polícia, de justiça e de repartições para os direitos reais. Tudo sobre a égide das leis bolivianas⁹⁰.

Seringalistas e autoridades brasileiras abaixo da linha Madeira-Javari foram surpreendidos com a ocupação boliviana, pois o sentido de territorialidade é construído tendo como pedra fundamental *o uti possidetis*⁹¹. Sem qualquer comunicado oficial do Governo do Brasil ou do Amazonas, estavam submetidos a cenário regulatório desconfortante e horizonte incerto. Ali já havia grande número de brasileiros, entre eles ricos coronéis e a maior parte de extratores em busca de suas riquezas⁹². As primeiras tentativas de mobilizar o Governo do

⁸⁶ TOCANTINS, 2001a.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ CALIXTO, 2003.

⁸⁹ TOCANTINS, *op. cit.*

⁹⁰ CALIXTO, *op. cit.*

⁹¹ BEZERRA, 2006.

⁹² CALIXTO, *op. cit.*

Amazonas, para onde fluíam todas as rendas e dividendos da borracha do Acre não foram exitosas, pois Ramalho Junior tentava consolidar sua situação política⁹³, sem interesse em se indispor naquele momento com o governo federal⁹⁴.

Aliás, na conjuntura nacional, o Brasil passava por crises políticas e econômicas desde a sua transformação em república, tendo em vista as disputas pelo poder entre os vários grupos que compunham a arena política e seus diversos interesses em jogo. O modelo de república federativa vitorioso na Constituição de 1891 deslocava o centro de gravidade do poder para os Estados membros, dando-lhes maior grau de autonomia, além do clássico modelo de separação dos poderes. No entanto, a passagem para república traduziu no exercício do poder político por novas classes: Forças Armadas e aristocracia rural, que promoviam intrincados acordos para formar governos, que nem sempre redundavam em estabilidade política.

Com feição liberal-oligárquica, o novo regime foi constitucional apenas na forma, pois na substância voltava-se para atender o anseio das oligarquias estaduais, impedindo o desenvolvimento do pluralismo político e de opositores⁹⁵. Além disso, a conversão das antigas províncias em Estados na república federativa favoreceu em maior medida aqueles economicamente fortes pouco acrescentando aos demais⁹⁶. O vácuo de um poder central mais fortalecido permitiu dilacerar os sonhos dos idealizadores da república, colocando em xeque sua própria sobrevivência. Assim, abriu-se espaço para construção de um regime próprio, fundado em novos arranjos nem sempre republicanos e democráticos como defendiam ser.

Se os três primeiros presidentes republicanos enfrentaram desafios quanto a estabilidade política e sofriam com o Congresso dominado por facções regionais, Campos Sales, o quarto presidente eleito, atuou de maneira diversa, apesar de realizado um governo impopular. Ao descrever a atuação de Campos Sales como artífice da reinvenção da "república brasileira", José Murilo de Carvalho aponta o engenhoso método para consolidar o poder político, utilizado para

⁹³ TOCANTINS, 2001a.

⁹⁴ A situação política de Ramalho Júnior no Amazonas era incômoda, por ter assumido o poder em circunstâncias estranhas. Vencedor das eleições de 1896 na chapa de vice-governador na qual Fileto Fires foi eleito governador. O titular se afastara do cargo para cuidar de sua saúde na Europa. Porém, surge o documento de renúncia do governador, cuja validade é contestada por duas versões: seja porque teria sido falsa a assinatura apostada, seja porque teria sido utilizado papel com sua assinatura para finalidade diversa. De qualquer modo, o Congresso Amazonense recebeu a renúncia, empossando o vice como titular do governo estadual. A situação abalou a política local, a ponto de o Presidente Campos Sales cogitar intervir no estado.

⁹⁵ LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. **Revista quaestio iuris**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 85–136, 2012. DOI: 10.12957/rqi.2012.9874. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9874>. Acesso em 23ago2023.

⁹⁶ FEITOSA, Orange Matos. **À sombra dos seringais: militares e civis na construção da ordem republicana no Amazonas (1910-1924)**. 2015. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.8.2015.tde-27082015-104735. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-27082015-104735/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

obter o apoio das oligarquias estaduais e garantir a estabilidade interna. Ao invés de criar rupturas e cisões com os estados, estabeleceu um sistema político que envolvia uma relação estreita entre o Presidente da República e os governadores dos estados, através da qual, entre outros arranjos, estes exerceriam controle sobre os processos eleitorais em seus territórios, o qual ficou conhecida como "Política Governadores".

A prática incluía a comissão de verificação de poderes, um instrumento pelo qual se decidia a validade das eleições, permitindo ao governo federal influenciar quais políticos seriam eleitos para o Congresso. Em troca, os governadores garantiam o apoio ao governo central. Esse pacto informal de cooperação e controle das eleições favorecia a estabilidade política (*pax oligárquica*), com a expectativa de o Congresso subordinar-se à ação do Executivo, mas ao custo da democracia, já que consolidava o controle das oligarquias regionais e reduzia a representatividade popular, bem como as minorias⁹⁷.

Ao reinventar a república, o governo Campos Sales adotou um modelo de federalismo madisoniano próprio – presidencialismo forte e independente do parlamento - mais adequado que servisse às ambições de controle e dominação da elite da qual se inseria⁹⁸. Nas eleições de 1900, embora não tenha produzido uma legislatura unânime e coesa, sua política resultou na consolidação do poder de grupos oligárquicos em diversas regiões⁹⁹.

No plano econômico, o Brasil passava por crise desde a queda dos preços do café, principal produto de exportação, que respondia por cerca de 52% de todas as exportações. Para fugir do colapso financeiro, Campos Sales, mesmo antes de tomar posse, negociou com instituições financeiras do grupo Rothschild acordo de moratória que incluía empréstimo (*funding loan*) para pagar os juros da dívida e cujas contrapartidas, além de hipotecar as rendas das alfândegas do Rio e de outros portos, implicavam, entre outras, no compromisso de adotar medidas saneadoras da economia como redução de gastos públicos, elevação de impostos e programa de valorização da moeda¹⁰⁰.

Embora as medidas econômicas tenham sido consideradas um sucesso, pois retomaram a credibilidade e confiança do Brasil perante o capital financeiro internacional, elas reverberaram positivamente apenas para parte da pequena população, ligada ao setor agrário exportador de café capaz de resistir à crise. A burguesia cafeeira paulista, dotada de

⁹⁷ CARVALHO, José Murilo De. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141–157, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-87752011000100007>. Acesso em: 20 set. 2023.

⁹⁸ CALIXTO, 2003.

⁹⁹ *Ibid*, 60.

¹⁰⁰ FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**, tomo III, . v. 8 – estrutura de poder e economia. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 398-399.

representantes em todos os níveis de governo federal, saiu fortalecida a com política de exportação de bens primários e com a redução da importação de produtos industrializados, o que foi mascarada sob a alegação de “princípios econômicos”. Isso revelava também a concentração da atividade econômica na agricultura, servindo para fortalecer cada vez mais a influência da oligarquia cafeeira paulista¹⁰¹.

De outro lado, revelava dose de indiferença com os setores secundários da economia brasileira¹⁰², o que implicou em redução de consumo, falências no comércio, industriais, desemprego, falência de bancos menores e ainda em setores agrícolas mais suscetíveis, os quais se financiavam com empréstimos de bancos internacionais. Dessa maneira, a política econômica de Campos Sales, voltada essencialmente para o equilíbrio fiscal, ao fim preservou apenas os interesses dos grandes exportadores.

Nesse cenário, embora a região do Acre pudesse contribuir com rendas para o combalido erário da União, o Governo Federal, por sua chancelaria, negava qualquer pretensão brasileira sobre a área ao sul da linha Cunha Gomes, ainda que brasileiros estivessem ocupando a região por décadas. A propósito, a questão do Acre para chancelaria brasileira constituía um embaraço à “marcha da república” em direção ao progresso, assim considerada a modernização econômica, de modo que a nação deveria avançar sem tais “estrepes”¹⁰³. Além disso, a chancelaria mantinha-se inflexível à convicção de que qualquer outra interpretação do Tratado de Ayacucho colocaria o Brasil em posição de desconfiança em suas relações internacionais. Dessa forma, recusava até mesmo as propostas de arbitramento, porquanto atrairia risco de revisar outros limites com outros países, além de implicar o reconhecimento de má-fé do Estado brasileiro¹⁰⁴.

O estabelecimento da soberania boliviana com repartições fiscais e registro de direitos reais redundou em modificações no modo de vida já consolidado na região. Temia-se que a ordem boliviana, comandada inicialmente por Paravicini, promovesse o aumento da base de cálculo e da alíquota de tributos sobre produtos importados, o que aumentaria ainda mais o custo de vida, além do imposto de exportação sobre a borracha produzida e ainda o imposto de capitação¹⁰⁵.

¹⁰¹ CALIXTO, 2003.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ BRASIL. **O Acre: o direito da Bolívia**. Pensamento da Chancellaria Brasileira. Documetos para julgar a questão. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1900. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21919>. Acesso em: 20 set. 2023, p. 161

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 53.

¹⁰⁵ COSTA, 1940.

Também inseriu modificação no regime de posse e propriedade, determinando o registro das concessões de seringais efetuadas por autoridades brasileiras antes do início exercício da soberania boliviana no prazo fatal de um ano para ter validade. Ainda, proibia a exploração de seringais sem a devida concessão. Para aqueles que não possuíam título comprobatório deveriam formalizar suas pretensões no prazo de 6 (seis) meses. Como se viu depois, em poucos mais de 3 meses de ocupação, havia apenas o registro de um título de seringal, o que demonstra, de modo incipiente, contrariedade e preocupação com a ação administrativa do delegado boliviano¹⁰⁶.

Outros atos polêmicos foram editados por Paravicini, como a abertura dos Rios Acre, Purus e Iaco à navegação mercante de todas as nações que tinham amizade com a Bolívia, no intuito de facilitar o trânsito das mercadorias. Todavia, toda a comunicação fluvial da região drena para a direção nordeste, atravessando invariavelmente o território brasileiro. Isso suscitava discussões no campo do direito internacional sobre o direito de estados ribeirinhos à passagem para acesso ao mar. A conduta do delegado boliviano gerou pedido de explicações por parte da chancelaria brasileira, comandada por Olinto Magalhães¹⁰⁷⁻¹⁰⁸, após o que reviu parte do decreto para autorizar, enquanto não formada uma marinha mercante própria, os navios brasileiros a realizarem o transporte de cabotagem.

No intuito de assegurar a preservação das fontes de látex, Paravicini editou norma regulando as técnicas e métodos para o corte das seringueiras, detalhando minuciosamente os métodos de incisões, período de corte, tempo de regeneração entre outras regras que sujeitavam os infratores a pena de multa e até mesmo possibilidade de perda de seringal para o fisco¹⁰⁹. E, ainda, no campo da segurança pública, determinou a proibição de importação de espingardas e de armas e munição de guerra, exigindo para o primeiro caso licença da delegação, sob pena de sanções severas em caso de descumprimento.

As medidas adotadas pela Delegação Boliviana causariam repercussão entre os seringalistas. Havia aqueles que mostraram o interesse em aderir pacificamente à nova ordem instalada, submetendo-se voluntariamente a ela. Outros, atingidos de alguma maneira pelas normas editadas, haveriam de se irresignar, o que, somado a outros fatores – como a perda de arrecadação do fisco amazonense e a ameaça ao monopólio dos comerciantes de Manaus e

¹⁰⁶ CALIXTO, 2003.

¹⁰⁷ TOCANTINS, 2001a.

¹⁰⁸ Para a chancelaria brasileira, o Rio Purus, em território brasileiro, não estava aberto à navegação internacional, de modo que o ato representaria a possibilidade de trânsito de navios de nações diversas, violando a soberania territorial. Reportava-se que o decreto que abriu o Amazonas à navegação internacional não incluía os Rios Purus, Acre e Iaco (TOCANTINS, *op. cit.*).

¹⁰⁹ CALIXTO, *op. cit.*

Belém que até então garantira a lucratividade de suas atividades –, fomentaram a contestação do domínio boliviano. Paravicini, por sua vez, deixou o Acre após o golpe revolucionário na Bolívia, que colocara no poder José Manuel Pando e Lúcio Perez Velasquez. Foi substituído como delegado nacional pelo cônsul Moises Santivañez¹¹⁰.

Os efeitos do domínio boliviano na região já poderiam ser sentidos. O governo do Amazonas se ressentia do *déficit* financeiro decorrente da perda de exploração da área sobre a qual administrara por muitos anos. E havia outro problema, como toda a produção escoava em direção ao mercado pelos rios brasileiros, não se sabia se origem da borracha era dos territórios bolivianos ou de seringais brasileiros, uma vez que muitos destes falsificavam o selo boliviano para passar a produção sem recolher imposto ao Amazonas. Para as casas aviadoras, o Acre deixaria de ser um território sob exclusiva atuação, o que aumentaria a concorrência e, por outro lado, diminuiria os lucros obtidos com o sistema de aviamento. Já para os seringalistas, o domínio boliviano implicaria a alteração da vida social e comercial do Acre¹¹¹.

Assim, iniciou-se uma campanha pública na imprensa, em especial de Manaus, Belém e Rio de Janeiro, em defesa do território do Acre, com críticas à atuação do Ministério das Relações Exteriores, sob o argumento de que teria entregado área brasileira, ocupada e explorada por nacionais, à Bolívia. Era uma campanha que apelava para o civismo, patriotismo e nacionalismo no intuito de provocar agitação. Com essa manobra, escondiam-se os reais interesses em jogo. Isso porque, embora parte da historiografia romantize os acontecimentos como uma luta para permanecer a região sob o domínio brasileiro, tratava-se, em verdade, de um movimento que buscava pela continuidade das estruturas de poder que favoreciam os interesses econômicos de seringalistas, casas comerciais e casas exportadoras como elas funcionavam e davam lucro. Personalidades e políticos emprestaram seu prestígio à causa, sendo o principal deles Rui Barbosa.

Na efervescência dos acontecimentos, o Governador do Amazonas, Ramalho Júnior, tentando equilibrar seus interesses econômicos e políticos, enviou emissário ao Presidente Campos Sales alertando, ao mesmo tempo, para a possibilidade de escalada de tensão, com iminência de ação armada dos insurrectos. Era uma maneira de arrefecer o ímpeto de uma intervenção federal. Ramalho Júnior conseguiu afastar este risco. No entanto, em relação ao Acre, a União não adotaria qualquer providência, mantendo-se fiel à postura até então adotada pela chancelaria brasileira¹¹².

¹¹⁰ TOCANTINS, 2001a.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

Diante da passividade da União para o situacionismo regional, entre o início da ocupação boliviana (1899) e a assinatura do Tratado de Petrópolis (1903), vários movimentos de insurreição foram promovidos por seringalistas locais com apoio, velado ou não, do governo amazonense e das casas comerciais de Belém e Manaus, com sucessivas idas e vindas no controle da região. Vale ressaltar que esses movimentos apenas se aproximavam em termos de propósito quanto a insubmissão ao domínio boliviano, porém com articulações e pretensões diversas e rachas internos¹¹³.

Alguns desses levantes, por vezes violentos, obtinham resultados provisórios, conforme serão adiante expostos. O primeiro ato de resistência foi promovido por um grupo de seringalistas autodenominado junta revolucionária, liderado por José de Carvalho, que desde Paravicini articulava uma conspiração e era apoiada pelas casas comerciais de Belém e Manaus. Em 30 de abril de 1899 exortaram o delegado boliviano a abandonar o posto, o que efetivamente ocorreu sem conflito. Na intimação entregue aos bolivianos, José de Carvalho tratava como ilegal o governo boliviano ali instalado, bem como seu domínio na região do Acre, um insulto à soberania brasileira. Era a primeira insurreição no Acre¹¹⁴.

Vale ressaltar que a ação da junta revolucionária não obteve apoio do Governo do Amazonas. Diga-se a propósito, o líder do movimento, José de Carvalho, foi processado como lesa-pátria, sendo obrigado a afastar-se de Manaus. Bezerra e Calixto atribuem essa reação contra José de Carvalho em virtude de não fazer parte do núcleo da oligarquia dominante amazonense¹¹⁵. Um outro fator que sugere a não intervenção do governo amazonense nesse empreendimento é que ainda pairava dúvida a respeito da intenção de Campos Sales promover intervenção no Amazonas e temia ser acusado de participação¹¹⁶.

A questão se tornou mais sensível e alarmante com um fato novo. Em Belém, o jornalista espanhol Luis Gálvez descobriu os planos de Paravicini de arrendar a área a um consórcio de empresas norte-americanas, principal compradora da borracha produzida. O ex-delegado reconheceu a dificuldade de a Bolívia exercer o poder na região, de modo que a intenção era obter o auxílio dos Estados Unidos na empreitada. Para tornar a situação mais delicada, um incidente diplomático envolvendo a canhoneira da frota norte-americana – que se dirigiu furtivamente de Manaus a Iquitos, pelo Rio Amazonas, sem autorização do governo brasileiro – levaria ao governo americano a proposta de arrendamento. Era o prenúncio de intervenção

¹¹³ CARNEIRO, Eduardo. **Amazônia, limites & fronteiras (Brasil, Bolívia e Peru):** uma história revisada da nacionalização do Acre. Rio Branco: EAC Editor, 2016.

¹¹⁴ CALIXTO, 2003.

¹¹⁵ BEZERRA, 2006; CALIXTO, *op. cit.*

¹¹⁶ CARNEIRO, *op. cit.*

diplomática ou armada norte-americana na Amazônia, um risco para estabilidade política local. Após a repercussão, houve o recuo momentâneo das pretensões norte-americanas¹¹⁷.

Gálvez mudou-se para Manaus em seguida e, obtendo apoio de Ramalho Júnior, juntou-se aos membros da junta revolucionária, com quem mantinha contato desde o início da gestão boliviana no Acre, para lutar contra a ocupação boliviana. Ao chegar ao Acre e tomar conhecimento pessoalmente da suposta indiferença da União com os brasileiros que resistiam à presença de bolivianos e até mesmo do Governo do Amazonas, Gálvez proclamou em 14 de julho de 1899, o Estado Independente do Acre, do qual foi aclamado presidente. O espanhol, apesar de estabelecer um regime jurídico e administrativo inovador, chegando a enviar cartas diplomáticas a vários países com pedido de reconhecimento do novo estado, não conseguiu unidade de apoio entre os patrões. Devido às dificuldades internas e a imprecisão quanto ao destino do Estado Independente do Acre, as casas comerciais suspenderam o aviamento para a região e o poder econômico impôs a renúncia de Gálvez, sendo deposto em dezembro de daquele ano, por Antônio Souza Braga, que proclamou, por sua vez, o Estado Livre do Acre¹¹⁸.

Luis Gálvez ainda retornaria ao posto de presidente, mas o seu tempo havia chegado. Em Manaus e Belém, o personagem que era tido como herói passou a tratamento de pária. Ramalho Junior lhe consideraria separatista. Desta vez, o governo brasileiro entraria em cena, mas para assegurar os direitos bolivianos sobre a região. Assim, enviou uma flotilha a cujo capitão Luis Gálvez se rendera, sendo posteriormente expulso do país. A região estava novamente sob a bandeira boliviana¹¹⁹.

O Estado do Amazonas financiou mais uma tentativa de rearticular a resistência e retomar a região, desta vez sob comando de Rodrigo de Carvalho, funcionário do fisco amazonense e amigo pessoal do novo Governador do Amazonas, Silvério Neri. Esta empreitada se tornou, em certa medida, anedótica pela composição de seus membros, incapaz de fazer frente ao poder militar boliviano. A Expedição Floriano Peixoto¹²⁰ ou “Expedição dos Poetas” – a qual ficou pejorativamente conhecida pela quantidade de intelectuais e baixa experiência militar –, declarou o Estado Independente do Acre, sob a presidência de Rodrigo de Carvalho em 02 dezembro de 1900. O movimento sucumbiu no mesmo mês sendo facilmente derrotado em poucas horas de combate com os bolivianos¹²¹.

¹¹⁷ TOCANTINS, 2001a.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ BEZERRA, 2006.

¹²⁰ Esse nome foi dado em referência ao município amazonense de Floriano Peixoto, ex-Antimari, sob o qual a região Acre estava circunscrita. Assim, a expedição ao Acre era, ao mesmo tempo, uma expedição ao referido município.

¹²¹ BEZERRA, *op. cit.*

Entre 1900 e 1902, a Bolívia governou a região com relativa estabilidade, tentando obter a simpatia e adesão dos brasileiros. A campanha pela soberania brasileira no Acre não havia, no entanto, perdido seu interesse, movimentando imprensa e Congresso. Olinto de Magalhães, Ministro das Relações Exteriores, mostrava-se fiel ao seu legalismo, fundado no suposto *mens contractus* na gênese do Tratado de Ayacucho quanto à definição de limites, pelo qual o governo brasileiro mantinha-se como questão fechada o reconhecimento do domínio boliviano abaixo da linha Cunha Gomes, sem qualquer direito do Brasil. A chancelaria afastava ainda o princípio invocado do *uti possidetis*, uma vez que, muito embora o Tratado de Ayacucho tenha reconhecido as posses dos signatários existentes no momento de sua celebração, não havia àquele tempo ocupação efetiva de brasileiro, razão pela qual não poderia pretender o domínio sobre a região posteriormente ocupada por brasileiros. Desse modo, a linha Cunha Gomes havia sido admitida, pelo Protocolo de 1899, como limite provisório entre as nações, bastando apenas a finalização de trabalhos de verificação¹²².

O cenário de aparente pacificação encontrou a turbidez típica dos rios amazônicos em um ato levado a cabo pela Bolívia: a aprovação pelo Congresso boliviano de um contrato de arrendamento com conglomerado de empresas norte-americanas e inglesas ao apagar das luzes de 1901. Com alguma resistência do Legislativo boliviano, o contrato repassava a administração fiscal do território do Acre, com poderes para cobrar impostos, direitos alfandegários, usufruir rendas, sendo-lhe permitido constituir força militar para assegurar seus direitos na região entre outras prerrogativas, tais quais a livre navegação por todos os rios do território acreano¹²³.

Era supostamente a introdução, na América do Sul, do modelo de *chartered companies*, comuns na África e Ásia. O sistema de *chartered companies* ou companhias de colonização compreendia, durante a fase do Imperialismo, a concessão de poderes por governantes a sociedades comerciais privadas para administrar colônias. Assim, as sociedades comerciais promoviam a exploração – especialmente produtos primários de exportação para o mercado mundial – e colonização de territórios coloniais em nome do governo concedente, o qual recebia parte das rendas auferida. Há discussão a respeito quanto à caracterização do arrendamento boliviano como *chartered companies* e sua adoção proposital no discurso público para justificar

¹²² BRASIL, 1900.

¹²³ CALIXTO, 2003; TOCANTINS, Leandro. **Formação Histórica do Acre, Vol. II**. Brasília: Senado Federal, 2001b; FRANCO, Nedy Bianca Medeiros de Albuquerque. A anexação do Acre ao Brasil dentro do contexto de relações internacionais que conduziram a construção das fronteiras brasileiras (1580-1909). **Jamaxi**. Rio Branco, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/1441>. Acesso em: 24 set 2024.

a questão do Acre¹²⁴. Por não compreender o foco da análise da pesquisa, essa discussão não será aprofundada.

A notícia espalhou-se rapidamente pela imprensa brasileira. No plano nacional, O presidente Campos Sales fechou o Rio Amazonas e seus afluentes à navegação a fim restringir o fluxo de navios estrangeiros, provocando protestos dos EUA, Grã-Bretanha, França e Alemanha. Também retirou do Congresso o Tratado de Comércio e Navegação que celebrara com a Bolívia em 1896. O sucesso da empreitada boliviana de arrendar a área dependeria do livre trânsito no Rio Amazonas e seus afluentes.

Localmente, a junta revolucionária que havia reduzido sua atividade, mas – ainda clandestina – retomou o ímpeto de resistência à bolivianização do Acre. Rodrigo de Carvalho, Joaquim Vitor e Gentil Noberto se dirigiram a Manaus para convidar o ex-Oficial do Exército Federalista do Rio Grande do Sul, José Plácido de Castro, para chefiar a resistência à ocupação boliviana, tendo o apoio mascarado do Governo do Amazonas¹²⁵.

Plácido de Castro já antevia o risco que a empreitada boliviana poderia causar à pátria brasileira, principalmente porque, ao abrir suas vias de comunicação fluvial aos Estados Unidos, qualquer impasse posterior por parte do Brasil poderia representar ato de força sobre a qual o país não conseguiria resistir¹²⁶. Aceito o convite por Plácido de Castro, as tropas formadas por seringalistas e, na sua maioria, seringueiros, tomaram, após conflitos armados, Puerto Alonso, depondo o delegado boliviano Lino Romero, em ato denominado de Revolução Acreana¹²⁷.

Durante o levante, mais uma vez foi proclamado o Estado Independente do Acre, em 26 de janeiro de 1903. O movimento opunha interesses de seus partícipes. O governo do Amazonas planejava reimplantar seu domínio na região. Por sua vez, Plácido de Castro tinha propósito diverso, pois reconhecia a incúria tanto do governo do Amazonas quanto do governo federal com a questão do Acre. Conhecedor dos eventos ocorridos desde que chegara a Amazônia, o líder revolucionário entendia o funcionamento dos interesses em jogo.

O Estado Independente do Acre governado por Plácido de Castro durou até abril do mesmo ano quando anuiu, pelo dever de patriotismo, com os termos do *modus vivendis* firmando entre Brasil e a Bolívia, segundo o qual se declarava litigioso o território entre a linha Cunha Gomes e o Paralelo 10º 20' (Acre Setentrional). Abaixo desta latitude o documento

¹²⁴ CARNEIRO, 2014.

¹²⁵ CALIXTO, 2003.

¹²⁶ CASTRO, Genesco. **O estado independente do Acre e J. Plácido de Castro**: excertos históricos. Brasília: Senado Federal, 2005.

¹²⁷ TOCANTINS, 2001b; CALIXTO, 2003; FRANCO, 2017.

bilateral reconhecia a zona como boliviana (Acre Meridional). Embora ainda tenha tentado manter a “revolução” no território boliviano, Plácido de Castro foi deposto pelas forças militares brasileiras, retornando ao poder pouco tempo depois. Assim, Plácido de Castro encerrava sua atuação como líder da revolução no momento em que Brasil e Bolívia haviam assinado o Tratado de Petrópolis¹²⁸.

A investida dos revoltosos liderados por Plácido de Castro atingiu a diplomacia dos países limítrofes, bem como os Estados Unidos, exigindo movimentações para evitar uma escalada de tensão. A uma, a região já estava arrendada ao *Bolivian Syndicate*, que não aceitariam de bom grado o prejuízo da operação, havendo a possibilidade de intervenção dos EUA e europeus na defesa de interesses financeiros de seus investidores; a duas, o próprio presidente boliviano, Manuel Pando, preparava uma megaoperação militar, liderando pessoalmente, para retomar o domínio sobre a região, o que poderia ensejar um massacre de brasileiros¹²⁹. Desse modo, a discussão centrou-se no campo diplomático.

1.4 O Tratado de Petrópolis

Quando Barão do Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores, em 03 de dezembro de 1902, a questão do Acre se prolongava havia mais de três anos entre tentativas de firmar sua soberania na região por parte da Bolívia, insurreições armadas de brasileiros revoltosos e um grau elevado de desinteresse por parte do governo brasileiro. Pouco mais de um ano, o Brasil, em mudança de entendimento e atitude, assinava tratado com a Bolívia, assegurando ao primeiro 142.000 km² de terras em disputa e 48.100 km² de terras que eram oficialmente reconhecidas como bolivianas.

Em troca, o Brasil cedeu áreas menores não habitadas por brasileiros, além de obrigação de construir a estrada de ferro, em território brasileiro, em trecho não navegável do Rio Madeira, além da concessão de liberdade de trânsito pela estrada de ferro e rios até o Oceano Atlântico e pagamento de dois milhões de libras esterlinas. Assim, pelo referido ajuste, resolveu-se o domínio de duas regiões: o Acre Setentrional, ao norte do paralelo 10° 20', considerado terras bolivianas pelo Governo Brasileiro por interpretação equivocada do Tratado de Ayacucho (1867) até 1902 e o Acre Meridional, ao sul do mesmo paralelo, pertencente à Bolívia¹³⁰.

¹²⁸ TOCANTINS, 2001b.

¹²⁹ CARNEIRO, 2016.

¹³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes da Câmara dos Deputados: Sessões de 31 de dezembro de 1903 a 25 de fevereiro de 1904**. v. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904a. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/31939>. Acesso em: 20 set. 2023.

O presente tópico visa avaliar quais eventos e circunstâncias motivaram o Governo Brasileiro a revisar sua interpretação sobre o domínio da região do Acre e a negociar com a Bolívia a soberania de um território que até então considerava incontestavelmente boliviano. A investigação parte da exposição de motivos apresentado pelo Ministro das Relações Exteriores ao Presidente da República a respeito do Tratado de Petrópolis¹³¹.

Três motivos foram apresentados por Rio Branco para formalizar o tratado:

(1) em relação à zona acima do paralelo 10° 20', defendeu que o Brasil possuía direito à região, pois a fronteira fixada pelo Tratado de Ayacucho se estabeleceu por uma reta leste-oeste da confluência dos Rios Beni e Mamoré à nascente principal do Rio Javari. Observou que, a partir do dispositivo segundo o qual a nascente do Rio Javari estivesse ao norte da do paralelo 10°20', a fronteira seguiria, desde a mesma latitude, por uma reta a buscar a origem principal do dito Javari, o governo brasileiro adotara interpretação mais favorável à Bolívia, ainda considerando a inexistência de vestígios de que a intenção dos signatários do tratado pudesse compreender a existência de uma linha oblíqua caso a nascente se encontrasse ao norte do referido paralelo.

(2) a presença de mais de 60 mil brasileiros que ocuparam as margens dos rios e florestas ao sul da linha estabelecida pela interpretação anterior da chancelaria do Brasil, os quais de boa-fé, o que atraiu simpatia interna pela defesa dos nacionais que ali se encontravam.

(3) a existência de um contrato de arrendamento assinado pela Bolívia com o consórcio de empresas denominado *Bolivian Syndicate* para explorar a região, o que introduziria na América do Sul o sistema das *chartered companies* (companhias colonizadoras), uma entidade semissoberana, que representava riscos inconvenientes de ingerência estrangeira na região.

Todos esses argumentos já haviam sido exaustivamente discutidos no cenário político brasileiro desde a ocupação boliviana, inclusive com medidas adotadas pelo governo brasileiro, como a retirada do direito de livre navegação da Bolívia pelos rios nacionais. No entanto, com Rio Branco, essas questões ganham novos contornos e perspectivas diversas, trabalhando cada uma delas individualmente, porém interrelacionadas, a formar a legitimidade de sua atuação. E a solução, ao final, se deu à base das convicções filosóficas e jurídicas que lhe eram particulares, as quais aplicava de maneira pragmática em suas negociações¹³².

¹³¹ BRASIL, 1904a, p. 36-48.

¹³² RICUPERO, Rubens. Rio Branco: definidor de valores nacionais. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Org.). **Rio branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 79-98. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-595-rio_branco_a_america_do_sul_e_a_modernizacao_do_brasil. Acesso em 22 set 2024.

Rio Branco acreditava na força do direito internacional como indutor das ações dos estados, de maneira que a utilização de recursos mais drásticos como a guerra seria a *ultima ratio* de legitimidade, preferindo as negociações. De outro lado, afastava-se de qualquer apego a sentimentos nacionalistas¹³³. O modo de condução das negociações, inclusive, afastou Rui Barbosa da comissão de representantes brasileiros, que esperava uma postura mais enérgica e para quem o Brasil cedeu demais¹³⁴.

Por conceber o estado brasileiro como militarmente fraco em relação aos vizinhos, mais notadamente a Argentina, e reconhecer que a locomotiva do progresso não havia transformado o Brasil em potência, pois era economicamente atrasado e socialmente desequilibrado, o recurso à guerra poderia levar a rupturas internas, inclusive com movimentos sediciosos¹³⁵. Vale ressaltar que o Brasil passara, em pouco mais de 10 anos de regime republicano, por duas cruentas guerras civis, além de várias rebeliões.

Dessa maneira, também rechaçou a proposta segundo a qual se aguardaria os brasileiros do Acre conquistarem a independência da região perante a Bolívia para depois pedir a anexação ao Brasil. Entendia Rio Branco que tal ação resultaria em guerra de conquista disfarçada, o que era proibido pela Constituição de 1891, além de implicações diplomáticas com resultado incerto. Não havia garantia de que a luta dos brasileiros do Acre seria vitoriosa ou de que não resultasse em significativas baixas de vidas, situações que poderia levar o Brasil, pela comoção nacional, à guerra com a nação vizinha.

Em relação à interpretação oficial da linha Madeira-Javari, Rio Branco sustentou a inexistência de documentos oficiais com intenção dos negociadores do Tratado de Ayacucho em firmar uma linha oblíqua à linha do Equador partindo do Rio Madeira ao Rio Javari, caso a nascente deste último estivesse ao norte do paralelo 10° 20', conforme determinada o artigo 2º, último parágrafo, daquele tratado. Tratava-se de suposto mapa assinado pelo Ministro das Relações Exteriores Duarte da Ponte Ribeiro em 1860 a que se referia a chancelaria brasileira anteriormente para firmar a convicção de que a linha divisória seria oblíqua caso a nascente fosse do Rio Javari fosse ao norte do paralelo 10°20'. Em sua exposição de motivos, Rio Branco menciona que o mapa mais antigo com a linha oblíqua seria datado de 1873.

WEHLING, Arno. A visão de Barão do Rio Branco. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 99-110. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-595-rio_branco_a_america_do_sul_e_a_modernizacao_do_brasil. Acesso em 22 set 2024.

¹³³ WEHLING, 2002.

¹³⁴ GOES FILHO, Synesio Sampaio. As fronteiras do Brasil. Brasília: Funag, 2013, p. 113. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-401-fronteiras_do_brasil_as. Acesso em: 22 set. 2024.

¹³⁵ RICUPERO, 2002.

No entanto, o mapa de 1860 foi apresentado posteriormente a Rio Branco – quando já tramitava no Congresso Nacional o pedido de aprovação do Tratado de Petrópolis –, contendo a instrução de que, sendo a nascente do rio Javari ao norte do paralelo 10°20', a fronteira seria formada por uma linha oblíqua. Embora Rio Branco tenha se convencido de que a posição anterior da chancelaria brasileira estivesse correta, sustentou que tal fato em nada mudara o que foi ajustado no tratado em mensagem dirigida à Câmara dos Deputados. Segundo ele, “[...] durante a negociação, não trataram de interpretar a parte final do artigo 2º do Tratado de 1867, mas sim de estabelecer novas fronteiras mediante compensações à Bolívia”. E acrescentou “Negociamos o tratado, dando como admitido que a fronteira fosse a linha oblíqua do Beni à nascente do Javari”¹³⁶.

Essa circunstância não mudou os rumos do que foi pactuado com a Bolívia. Não há elementos para afirmar se o desconhecimento do mapa anterior era estratégia ou não Rio Branco¹³⁷. Afinal, a existência desse mapa afastaria o suporte fático dado à mudança de interpretação, fundada no princípio do *uti possidetis* e na premissa de que quem controla a foz controlaria as nascentes não ocupadas por nações¹³⁸. Anos mais tarde, a própria existência do mapa foi questionada por Rui Barbosa.

No plano internacional, a ascensão do imperialismo como nova forma de dominação política e econômica de países mais fracos, que exigia novas áreas de influência tanto como fonte de matérias-primas quanto por novos mercados consumidores, e já havia feito vítimas na África e Ásia, indicava a necessidade de se precaver contra investidas dos europeus, ainda que por meio de seu braço econômico. De igual forma, a América estava sob influxo do Estados Unidos e sua Doutrina Monroe e do Pan-Americanismo, em uma nova ordem de poder mundial. Pela posição de fraqueza do Brasil, Rio Branco utilizou-se da adesão aos Estados Unidos como forma de afastar o risco de uma ação imperialista na América do Sul¹³⁹.

Efetivamente, a negociação da Bolívia com um sindicato de empresas anglo-americanas denominado *Bolivian Syndicate* ocorreu em 1901. Este conglomerado de empresas inglesas e norte-americanas seria constituído para administrar a região, com poderes para cobrar tributos, direitos alfandegários, usufruir rendas das terras, exercendo poder de polícia em modelo

¹³⁶ PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). **Obras do Barão de Rio Branco V**: questões de limites. Brasília: Funag, 2012, p. 50, nota de rodapé nº 1. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/6-1-obras_do_bar%C3%A3o_do_rio_branco. Acesso em: 22 set. 2024.

¹³⁷ GOES FILHO, 2013, p. 115.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 117.

¹³⁹ RICUPERO, 2002.

assemelhado às “*chartered companies*” na África e Ásia. A propósito, foi essa a inspiração de Felix Aramayo, Ministro Plenipotenciário da Bolívia em Londres e autor da proposta¹⁴⁰.

O risco do neocolonialismo foi tratado como iminente e concreto. E Rio Branco trabalhou isso junto aos atores internacionais do continente e a opinião pública para angariar apoio e simpatia em seu desígnio¹⁴¹. A presença do conglomerado de empresas na América do Sul, representante do capital financeiro internacional, teria obviamente respaldo político e militar das potências imperialistas, uma espécie de protetorado financeiro, segundo o qual imporia o risco de intervenções externas no país, a exemplo do que ocorreu na África do Sul com a Guerra dos Bôeres. Para evitar a interferência externa na questão, Rio Branco negociou com o *Bolivian Syndicate* uma indenização pela desistência de seus interesses na região, retirando do cenário atores que poderiam embaraçar a solução da Questão do Acre.

À Bolívia, restava negociar desacompanhada dos interesses anglo-americanos na região. De maneira astuta, Rio Branco manteve negociações em separado com o Peru, sob a promessa de ressalvar eventuais direitos reclamados. Esse isolamento diplomático, aliado às condições geográficas da região, permitiu ao Brasil obter a permuta desigual de territórios mediante compensações financeiras e outras contrapartidas, tais como direito à ampla liberdade de trânsito terrestre e navegação fluvial para ambas as nações, bem como construção de ferrovia.

Assim, mais do que uma defesa do nacionalismo referente à soberania brasileira em território ocupado por nacionais ou a anexação de novas áreas, cujo período de expansão territorial já havia encerrado, é possível inferir que o objetivo do tratado, e as formas negociadas por Rio Branco, pretendiam garantir a estabilidade política e institucional da América do Sul, evitando o risco de intervenções e agressões extracontinentais. Os argumentos relacionados à nova interpretação da linha fronteira e a presença de brasileiros na região foram utilizados de maneira secundária para quebrar resistências internas à sua atuação.

A aquisição da porção territorial abaixo do paralelo 10° 20', sobre a qual o Brasil não tinha qualquer pretensão, porém também rica em árvores de seringa e com a presença de brasileiros, reforça a compreensão de que o propósito principal era evitar a atuação direta de potências econômicas e militares na região. Rio Branco antevia que excluir da negociação esse território permitiria à Bolívia, dada as condições geográficas e demográficas, “[...] fatalmente de recorrer a expedientes incômodos para nós, com o fim de suprir as condições essenciais de domínio que lhe faltavam”¹⁴².

¹⁴⁰ TOCANTINS, 2001b.

¹⁴¹ GOES FILHO, 2013.

¹⁴² BRASIL, 1904a, p. 41-42.

Isso significava, eventualmente, ceder à eventual “[...] a tentação de algum novo arrendamento para, com recursos do estrangeiro, subjugar uma população que lhe era decididamente infensa” ¹⁴³. E, por fim, ao jactar-se pela aquisição de novo território, refere-se que “[...] para efetuá-la, não espoliamos uma nação vizinha e amiga, antes a libertamos de um ônus” ¹⁴⁴. Os interesses sobre o destino dessa região, inclusive, demoveram Rio Branco de recorrer à via do arbitramento internacional, pois a solução envolveria apenas o território declarado litigioso, de modo a permanecer a discussão e disputas sobre o território ao sul do paralelo 10° 20’, ocupada por brasileiros.

¹⁴³ BRASIL, 1904a, p. 45-46.

¹⁴⁴ *Ibid*, p. 46.

2 O TERRITÓRIO FEDERAL DO ACRE

O presente capítulo tem como objetivo analisar os argumentos jurídicos e políticos que possibilitaram a criação do Território Federal do Acre, uma entidade político-administrativa inédita na ordem constitucional brasileira. Para isso, serão examinados os debates parlamentares que antecederam à sua inauguração na ordem jurídica, assim como foi discussão na ação judicial movida pelo Estado do Amazonas contra a União. Também são apresentados os modelos internacionais, especialmente norte-americano e argentino, que forneceram referências para a experiência brasileira. Ao final, avalia-se como a ausência de previsão de territórios administrados pela União na Constituição de 1891 foi enfrentada por juristas à época, oferecendo subsídios para uma análise mais aprofundada sobre o tema no capítulo subsequente.

O Tratado de Petrópolis encerrou a disputa diplomática com a Bolívia pela região do Acre, bem como dos interesses dos investidores do *Bolivian Syndicate*. No plano internacional, ainda restava a necessidade de definir as fronteiras em relação ao Peru, que reclamava a área do Alto Juruá e teve sua resolução concretizada em 1909 com o Tratado do Rio de Janeiro (Rio Branco – Velarde). De qualquer modo, com a ratificação daquele tratado pelo Congresso Nacional, a região do Acre estava de fato e de direito sob domínio da soberania brasileira.

A incorporação da área ao Brasil originou novo desafio no cenário nacional, relacionada à forma jurídica adequada à república federativa recém-constituída. A Constituição de 1891, vigente à época, nada previra sobre a aquisição de novos territórios e o seu estatuto jurídico. O tema era novo na política nacional e as discussões foram mobilizadas especialmente pelo controle da região, que gerava divisas decorrentes da exploração da borracha. Assim, surgiram três hipóteses para seu destino: a) incorporar como Estado autônomo; b) anexar o Acre ao Estado do Amazonas; e c) constituir território administrado pela União¹⁴⁵.

As hipóteses surgidas levaram em consideração os interesses local, regional e nacional. Nos seringais da região do Acre, o pleito de incorporação como estado autônomo integrante da federação se configurava no desejo das oligarquias locais em exercer o plexo de poderes decorrentes do maior grau de autonomia conferida pela Constituição a esse tipo de ente federativo, o que angariou apoio do Pará e de estados nordestinos, como Ceará e Paraíba, de onde partiu a maioria dos migrantes para a Amazônia¹⁴⁶.

O Estado do Amazonas, em razão das divisas geradas pela região do Acre, que à época respondia entre 30% e 50% da borracha que circulava pelo porto de Manaus e representava

¹⁴⁵ COSTA, 1940.

¹⁴⁶ VITAL, 2019.

quase metade da receita daquele Estado, via na anexação da zona recém adquirida a oportunidade de aumentar sua renda, que havia sido desfalcado nos anos de ocupação boliviana¹⁴⁷. Qualquer outra fórmula jurídica representaria um grande revés nas finanças do Estado¹⁴⁸, pois retiraria o Acre de sua esfera de competência.

A União, também interessada nas divisas da exploração da borracha, desenhou um modelo de entidade político-administrativa até então inexistente na ordem constitucional vigente. Na fórmula defendida pela União, o território passaria a ser administrado provisoriamente por ela, a quem competiria, dentre outras, cobrar tributos que seriam de competência dos estados, além dos federais, e indicar governantes e membros do Poder Judiciário¹⁴⁹.

Prevaleceu o desejo da União. O então Presidente da República, Rodrigues Alves, em dezembro de 1903, apresentou projeto de lei com o fim de aprovar os termos do Tratado de Petrópolis, bem como autorizar operações de crédito necessários para execução, e a prover sobre a administração provisória e arrecadação das rendas do território. Em pouco tempo, o Congresso Nacional concedeu a autorização pretendida pelo Poder Executivo, com o Decreto Legislativo nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, *in verbis*:

DECRETO Nº 1.181, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1904

Autoriza o Presidente da Republica a administrar provisoriamente o territorio reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903 entre o Brazil e a Bolivia, e dá outras providencias.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Art. 1º Fica o Presidente da Republica autorizado:

I. A administrar provisoriamente o territorio reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903, entre o Brazil e a Bolivia, continuando a cobrar, até seu limite maximo, as taxas alli arrecadadas ao tempo do *modus vivendi* ajustado com o Governo da Bolivia e os demais impostos federaes.

II. A abrir os credits necessarios para pagamento do pessoal, material e construcções que forem precisas.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 1904, 16º da Republica.

Assim, surgiu a figura do território federal, entidade político-administrativa estranha à Constituição de 1891, situação sobre a qual alimentou discussões jurídicas, políticas e até judicial que serão explorados neste capítulo, desenvolvido em quatro tópicos. O primeiro abordará os debates na Câmara dos Deputados que aprovou o Decreto Legislativo nº 1.181/194, em que o objetivo é apresentar os argumentos contrários e a favor da criação do Território Federal do Acre. O segundo contextualizará como a categoria jurídica de território federal foi

¹⁴⁷ COSTA, 1940.

¹⁴⁸ VITAL, 2019.

¹⁴⁹ SILVA, 2002.

discutida pelo Estado do Amazonas na ação que reivindicou a região do Acre Setentrional e a atuação de Rui Barbosa. O terceiro abordará os modelos internacionais de território federal utilizados como inspiração para a experiência brasileira, especialmente dos Estados Unidos e da Argentina. O quarto tópico avaliará como ausência de previsão constitucional instituição do território federal foi enfrentada no contexto da Constituição de 1891 por juristas nacionais.

2.1 As discussões parlamentares sobre a incorporação do território do Acre ao Brasil

O presente tópico avalia os debates travados na discussão pela criação do território federal do Acre na Câmara dos Deputados, apresentando os argumentos favoráveis e contrários à proposta. Ao final, é realizada a análise a respeito do modo operado pelo Governo Federal para obter êxito na proposta legislativa.

A controvérsia em torno da criação do território federal iniciou-se antes mesmo de o Presidente de República encaminhar o projeto de lei para aprovação do tratado à Câmara dos Deputados. Na casa legislativa, os discursos anteriores registrados davam sinais sobre intenção do Poder Executivo quanto à área adquirida, promovendo agitação entre os deputados.

Na sessão do dia 28 de dezembro, às vésperas do encerramento da sessão legislativa do ano de 1903, o Deputado Barbosa Lima (RS), conhecido opositor do Governo Federal, questionou a ausência de envio do tratado e do relatório do Ministro das Relações Exteriores ao Congresso Nacional, pouco mais de um mês após a assinatura, o que importaria em prejuízo à análise do órgão legislativo. Havia a preocupação do parlamentar com a ausência de tempo útil para discussão, bem como a possibilidade de aprovação do projeto ao apagar das luzes, dispensando formalidades do processo legislativo¹⁵⁰.

Diante do que publicara a imprensa, o deputado fez forte crítica ao modelo de organização suposto, que, a um só tempo, implicaria em delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, criação, ao arrepio da Constituição vigente, da entidade político-administrativa do território, que fragmentaria o modelo federativo e permitiria o desenvolvimento de práticas imperialistas no âmbito interno, em evidente risco de concentração de poderes em favor da União, o que poderia se estender para outras regiões.

A resposta ao discurso foi apresentada pelo líder da maioria, Deputado Cassiano Nascimento (RS), segundo o qual o Governo avaliava convocar sessão extraordinária para discussão do tratado, pois reconhecia a impossibilidade de realização durante a sessão ordinária

¹⁵⁰ BRASIL, 1904a.

dada a importância da questão. Justificou a demora na apresentação do projeto e do relatório da chancelaria em razão dos esforços em resolver a questão do Acre, o que demandaria tempo e esforço do ministro a atrasar o envio dos documentos ao Congresso¹⁵¹.

Diante do iminente encerramento da sessão legislativa de 1903, o presidente Rodrigues Alves convocou extraordinariamente o Congresso Nacional para aprovação do Tratado de Petrópolis, conforme o Decreto nº 5.093, de 28 de dezembro de 1903. Assim, submeteu o projeto de lei para aprovação do Tratado de Petrópolis com a exposição do Ministro das relações Exteriores, detalhando as tratativas e considerações sobre o ajuste. A mensagem presidencial dizia:

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Submetto ao vosso exame e aprovação o tratado concluído aos 17 de novembro último pelos plenipotenciários do Brasil e da Bolívia, e junto a ele uma exposição que me entregou o Ministro de Estado das Relações Exteriores, acompanhada de vários documentos.

Si esse pacto merecer vossa aprovação, peço-vos que ao mesmo tempo autorizeis o Governo a fazer operações de crédito necessárias para a sua execução, e a prover sobre a administração provisória e arrecadação das rendas dos territórios que ficarão reconhecidos como brasileiros.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1903¹⁵².

A tramitação do projeto de lei iniciou-se na Câmara dos Deputados, desenvolvendo os trabalhos da sessão extraordinária entre 31 de dezembro daquele ano e 25 de fevereiro de 1904. Os primeiros dias da sessão foram dedicados a trabalhos das comissões, tendo sido o projeto inicialmente submetido à apreciação da Comissão de Diplomacia e Tratados. Em parecer, a comissão reconheceu a importância a respeito do Tratado de Petrópolis para resguardar os territórios ocupados por brasileiros e explanou a respeito das vantagens das negociações e contrapartidas pela área conhecida como território do Acre.

A Comissão de Diplomacia e Tratados não abordou a respeito da organização político-administrativa do novo território, mencionando apenas “[...] a incorporação de extenso território, que virá constituir em não remoto futuro um novo e rico Estado”¹⁵³. Dessa forma, sugeriu a aprovação do projeto de lei nos seguintes termos:

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º, Fica aprovado, em todas as suas cláusulas, o tratado assinado em Petrópolis a 17 de novembro de 1903 pelos plenipotenciários do Brasil e da Bolívia, modificando, mediante permuta de territórios e outras compensações, a linha divisória entre os dois países traçada pelo anterior tratado de 27 de março de 1867, promulgado pelo decreto n. 4.280, de 28 de novembro de 1868.

¹⁵¹ BRASIL, 1904a.

¹⁵² *Ibid.*, p. 31.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 37.

No Plenário, o primeiro embate surgiu quanto à realização das discussões e deliberações em sessão secreta ou não. Deputados oposicionistas pressionaram pela sessão pública e, sendo secreta, pela possibilidade de senadores presenciarem às discussões. As propostas foram derrotadas pelos governistas. Para além disso, o projeto encaminhado pelo Presidente da República foi dividido em duas partes: a) a aprovação do Tratado de Petrópolis e; b) autorização para o Governo Central administrar o território¹⁵⁴.

Nos anais da Sessão Extraordinária, as discussões parlamentares sobre o projeto de lei ocorridas entre 13 a 25 de janeiro de 1904 não foram registradas. Apenas foi tornado público o resultado da votação que aprovara o Tratado de Petrópolis¹⁵⁵. Superada a questão de cunho diplomático, ainda em 25 de janeiro, foi apresentado o projeto complementar, pelo Deputado Paranhos Montenegro (BA), “[...] habilitando o Governo a cumprir os compromissos, que assumiu, autorizando-o a cobrar, dentro de certos limites, impostos e a prover provisoriamente sobre a administração do território e também sobre a distribuição da justiça”¹⁵⁶.

Os debates legislativos se desenvolveram com o revezamento de oradores apresentando os argumentos que entendiam relevantes e aplicáveis, seja de cunho político ou jurídico.

Do lado governista, as justificativas para convencimento da medida requerida pelo Poder Executivo se concentravam: a) na demonstração de urgência de regulamentação para o novo território adquirido diante da ausência de tempo hábil para o aprofundamento da discussão no Legislativo, bem como autorização para realizar operações de crédito para cumprir as contrapartidas do Tratado de Petrópolis; b) o caráter provisório e a excepcionalidade dos poderes a serem conferidos ao Governo até que o Congresso deliberasse sobre a questão; e c) na demonstração de confiança no Presidente da República para administrar a região, na medida em que outras autorizações mais amplas haviam sido concedidas.

Ao responder o Deputado Brício Filho (PA), que havia chamado o projeto de “monstro”, o Deputado Paranhos Montenegro, presidente da Comissões Reunidas Constituição, Legislação e Justiça e de Orçamento e relator matéria, argumentou que, embora a autorização ao Governo fosse ampla, não haveria tempo para discussão pelo Legislativo de proposta de regulamentação minuciosa, ao passo que a região do Acre restaria desprovida de organização jurídica. Assim, justificou a excepcionalidade em confiar no Governo os poderes de regulação do território, o

¹⁵⁴ BRASIL, 1904a.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 108-109.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 110.

que ocorreria de modo provisório até que o Poder Legislativo pudesse tratar definitivamente da questão¹⁵⁷.

Na linha conduzida por Paranhos Montenegro, as Comissões Reunidas de Constituição, Legislação e Justiça e de Orçamento apresentaram parecer com as seguintes justificativas:

A primeira dessas medidas é a que visa habilitar o Governo com os meios indispensáveis para pagar à Bolívia a indenização que lhe é devida em consequência do art. III do tratado.

Ainda que o Governo já tenha com louvável previdência acumulado parte dos recursos necessários para este fim, é de intuitiva necessidade que ele fique habilitado com os meios mais amplos para honrar o compromisso assumido pela Nação.

Quanto à administração dos territórios adquiridos, as taxas que a União compete cobrar, assim como as garantias indispensáveis aos direitos privados dos habitantes daquela zona pelo Poder Judiciário e das quaes não pode ser eles excluídos (mesmo temporariamente, e ainda mais por prazo indeterminado) sem grande inconveniente, entendem as Comissões que são assumptos para cuja solução definitiva escassêa presentemente tempo ao Congresso.

São matérias que suscitam questões constitucionais de alta relevância, que não poderiam ser revolidas agora, com a necessária madureza, em uma fatigante sessão extraordinária, consecutiva a uma longa sessão ordinária, em que muito naturalmente, por motivos intuitivos, sabidos e justificáveis será de summa dificuldade, si não impossibilidade, a reunião dos Congressistas em número suficiente e pelo longo espaço de tempo necessário para estudo e organização dos respectivos projectos, que não podem deixar de provocar larga crítica e discussão¹⁵⁸.

Diante desses argumentos, as comissões manifestaram-se favorável à abertura de créditos para o pagamento das despesas do tratado, inclusive com poderes para emissão de títulos de crédito ou contratação de empréstimos, bem como autorização para administração dos territórios e arrecadação de tributos ao Governo federal, essas duas últimas, em caráter provisório. A redação do projeto foi assim estipulada:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado:

I. A abrir os créditos necessários para pagamento das despesas oriundas do tratado concluído em 17 de novembro de 1903 entre os plenipotenciários do Brasil e da Bolívia, podendo fazer para tal fim as necessárias operações de crédito, inclusive emitir títulos da dívida pública de 3% de juros e 3% de amortização annuaes, e contrahir empréstimos do fundo de garantia instituído pela lei n. 581, de 20 de julho de 1899.

II. A prover, provisoriamente, sobre a organização administrativa e judiciária, bem como a arrecadação das rendas do território reconhecido brasileiro por aquelle tratado, continuando a cobrar, até o seu limite máximo, as taxas ali arrecadadas ao tempo do *modus vivendi*¹⁵⁹ ajustado com o Governo da Bolívia.

¹⁵⁷ BRASIL, 1904a.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 111.

¹⁵⁹ O *modus vivendis* consistiu em acordo firmado entre Brasil e Bolívia, em 21 de março de 1903, para regular as ações na região do Acre após o governo brasileiro declará-los litigioso e enquanto não se concluíssem as negociações diplomáticas. Além da definição quanto à ocupação militar de cada um dos lados, constou a seguinte cláusula:

Artigo V – No território ao norte do paralelo de dez graus e vinte minutos o Governo do Brasil estabelecerá os postos aduaneiros ou fiscais que fossem necessário, e dos direitos de exportação que eles arrecadarem sobre a borracha que descer o alto Acre, entregará cinquenta por cento ao Governos da Bolívia, correndo todas as despesas de arrecadação por conta do Brasil (*apud* TOCANTINS, 2001b, p. 271).

III. A nomear, provisoriamente, as autoridades e funcionários indispensáveis aos serviços que organizar.

IV. Adoptar o alvitre que julgar mais conveniente para a construção da estrada de ferro, em solução do compromisso assumido no art. VII do mencionado tratado, podendo fazer operações de crédito, ou emissão de títulos internos ou externos, que forem necessárias.

V. A abrir os créditos necessários para pagamento de pessoal, material e construções que forem precisos¹⁶⁰.

Defendendo o projeto de críticas da imprensa, o Deputado Cassiano do Nascimento. reafirmou urgência de projeto para conservar o funcionamento da região à semelhança do *modus vivendi* firmado com a Bolívia, que antecedeu ao Tratado de Petrópolis. Era “[...]mister aparelhar o Governo de meios e dotá-lo de poderes necessários para. administrar provisoriamente a nova região adquirida, até que uma lei definitiva seja decretada pelo Congresso Nacional na futura sessão”¹⁶¹.

A preocupação do parlamentar se estendia com a arrecadação de tributos, pois “[...]é preciso que fique autorizado o Governo a proceder à boa arrecadação das taxas”¹⁶², de modo que o projeto “[...] é uma lei para cobrar as taxas depois de acabado o *modus vivendi*; do contrario difficil será regular aquella situação em materia de tributação”¹⁶³.

Para o deputado, a regulamentação seria provisória “[...] que prevalecerá até a próxima reunião do Congresso Nacional, em maio”¹⁶⁴. E não faria sentido aprovar regulamentação mais detalhada durante a sessão extraordinária, pois “[...] daqui a três meses terá fatalmente de ser reorganizada”¹⁶⁵. Acrescentou que a autorização de poderes ao Poder Executivo não consubstanciava em abdicação das competências legislativas, pois outras autorizações mais amplas teriam sido concedidas.

Ainda assim, apresentou substitutivo ao projeto original, representando as Comissões Reunidas de Constituição, Legislação e Justiça e Orçamento, para : a) vincular renda arrecadada no território acreano ao pagamento das dívidas contraídas junto ao fundo de garantia; b) alterar os poderes conferidos ao Poder Executivo, que passaria a administrar o território, excluídas as competências de prover sobre a organização administrativa e judiciária; e c) incluir nas atribuições do Poder Executivo a cobranças dos demais impostos federais. O substitutivo tinha a seguinte redação:

O Congresso Nacional decreta:
Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado:

¹⁶⁰ BRASIL, 1904a, p. 110-111.

¹⁶¹ BRASIL, 1904a, p. 135.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

I. A abrir os credits necessarios para pagamento das despesas oriundas do tratado concluído em 17 de novembro de 1903 entre os plenipotenciarios do Brazil e da Bolívia, podendo fazer para tal fim as necessarias operações de credito, inclusive emittir títulos da divida publica de 3% de juros e 3% de amortização annuaes, e contrahir emprestimo do fundo de garantia instituído pela lei n. 581, de 20 de julho de 1899 ; ficando consignada á reconstituição do mesmo fundo toda a renda arrecadada no territorio ora reconhecido como brasileiro.

II. A administrar provisoriamente aquelle territorio, continuando a cobrar, até seu limite maximo, as taxas alli arrecadadas ao tempo do modus vivendi ajustado com o Governo da Bolívia e os demais impostos federaes.

III. A adoptar o alvitre que julgar mais conveniente para a construcção da estrada de ferro, em solução do compromisso assumido no art. VII do mencionado tratado, podendo fazer operações de credito ou emissão de títulos internos ou externos que forem necessarias, não excedendo 4 % de juros e ½% de amortização para os títulos externos e 5% e ½% para os internos.

IV. A abrir os credits necessarios para pagamento do pessoal, material e construcções que forem precisos.

O substitutivo ganhou a defesa de sua constitucionalidade pelo Deputado Luiz Domingues (MA). Segundo ele, não havia delegação do Poder Legislativo ao Executivo, porque [...] comete ao Governo funções puramente administrativas, quaes sejam as de pagar despesas, cobrar imposto, construir estradas”¹⁶⁶. Além disso, todas as ações do governo seriam limitadas pelo substitutivo, a exceção da despesa, o que seria justificável porque não se conhecia elementos da região do Acre para limitá-lo¹⁶⁷.

Invocando a influência de maior grau de confiança do Poder Legislativo à administração para o sucesso da ação, o Deputado maranhense consignou que “nós devemos a sua assignatura [Tratado de Petrópolis] a esse mesmo Governo a quem damos a autorização de administrar a região adquirida até que possamos dar organização definitiva, habilitados para isso com os dados que agora nos faltam”¹⁶⁸, inclusive porque não havia previsão constitucional para a incorporação de novos territórios. Defendeu, por fim, que tendo o Governo salvado o interesse público quanto ao Acre pelo Tratado de Petrópolis não poderia o Legislativo preocupar-se com a administração do novo território.

Com anuência parcial ao projeto, o Deputado Enéas Martins (AM) entendia que somente seria necessária autorização ao Poder Executivo cobrar os impostos da região. Em relação ao poder de administrar a região, o parlamentar considerou que o próprio Tratado de Petrópolis garantiria, após retificado pelas partes, autorizaria ação do governo federal na região, pois “[...] enquanto o Congresso não lhe tiver dado a forma jurídica pela qual deve entrar na estrutura constitucional, além de não demarcado regularmente, para as exigências de ordem interna, é

¹⁶⁶ Brasil, 1904a, p. 152.

¹⁶⁷ *Ibid.* 151-153.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 152.

um terreno em poder da União”¹⁶⁹, o que, em conjunto com Congresso providenciaria sobre as necessidades de caráter federal¹⁷⁰. Saliou que a o caráter provisório do projeto proposto não resolveria as questões jurídicas relacionadas à incorporação do Acre ao Brasil, pois “[...] não se regulou, na forma constitucional estável, a questão do Acre”¹⁷¹.

Do lado oposicionista, as críticas ao projeto centravam em dois argumentos de constitucionalidade: a) consideravam que a autorização pleiteada pelo Poder Executivo representava verdadeira delegação de atribuições legislativas e; b) a entidade político-administrativa que o Poder Executivo pretendia viabilizar não encontrava fundamento na Constituição.

O Deputado Brício Filho, ao manifestar-se contra a proposta original e seu substitutivo, assinalou que os poderes conferidos ao Poder Executivo eram de tal modo ilimitados que o próprio líder da maioria teria a necessidade de emendá-lo para afastar os argumentos de alienação de poderes privativos do Congresso Nacional, entre os quais, o de legislar. Para ele, o exercício do poder previsto no substitutivo do projeto autorizaria o Governo a administrar o Acre “sem base, sem estabelecer um limite à acção governamental”¹⁷², que deixaria tudo ao arbítrio do Governo, além de não reconhecer a questão do Acre como situação excepcional para dar tratamento constitucional especial.

Além disso, o deputado paraense rejeitou a premissa de que pouco se sabia sobre a região para conceder autorização de administração ao Governo. Sugeriu, então, estabelecer as bases da organização transitória até que o Congresso deliberasse sobre a questão, uma vez que não se sabia se “[...] está o Poder executivo preparado para pôr em pratica as medidas que julgar necessárias, ou jaz na mesma ignorância em que acha o Congresso”¹⁷³.

De igual modo, foi a manifestação do Deputado Esmeraldinho Bandeira (PE), para quem o projeto original ou seu substituto seriam inconstitucionais ao delegar competências privativas do Congresso Nacional ao Poder Executivo, um verdadeiro ato de revisão da Constituição Federal, “[...] pois que a derroga em matéria propriamente constitucional como seja as atribuições dos poderes políticos da República”¹⁷⁴.

Ainda, o parlamentar argumentou que o território, “como entidade política ou administrativa, é desconhecido na Constituição de 24 de fevereiro”¹⁷⁵ e que o Congresso deveria

¹⁶⁹ BRASIL, 1904a, p. 155.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 153-155.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 155.

¹⁷² *Ibid.*, p. 141.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 172.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.142.

regulá-lo por lei. Também defendeu a que o Congresso estabelecesse as bases de organização provisória para a administração territorial, de modo que o desconhecimento da região não seria impeditivo para esta regulamentação.

No mesmo sentido, caminhou o entendimento do Deputado Alfredo Varela (RS), acrescentando que o projeto reduziria a função do Poder Legislativo e, por consequência, do princípio da separação dos poderes, “[...] sobretudo porque golpeia a Constituição e annulla o Poder Legislativo Federal. Com as distincções das funções dos três Poderes da República se tem a unidade do systema político em vigor: o projeto destróe essa distincção e essa unidade, redudindo a República a uma despejada autocracia”¹⁷⁶. Rejeitou ainda a alegação de desconhecimento da região por parte da Câmara como justificativa para concessão de poderes amplos ao Poder Executivo no território do Acre¹⁷⁷.

Houve também declaração de voto contrária projeto de lei “[...] porque não ressalva os direitos do Amazonas”¹⁷⁸, além de possuir matéria inconstitucional, o que foi realizado pelo Deputado Sá Peixoto (AM).

Preocupado com a extensão da autorização concedida no projeto de lei, o Deputado Pandiá Calógeras (MG) apresentou emendas ao projeto original na qual organizava o exercício de poder da região do Acre, definindo atribuições e leis aplicáveis na região, bem como estruturava funções e cargos, além de fixar os vencimentos¹⁷⁹. Em manifestação na tribuna, o deputado esclareceu que suas proposições, além reconhecer a inconstitucionalidade da delegação de atribuições privativas do Congresso Nacional, tinham o objetivo de conservar o controle financeiro do país, na medida em que as autorizações concedidas para emitir títulos da dívida pública e contrair empréstimos eram por demais abrangentes, a ponto destruir a política financeira.

Dadas as emendas apresentadas, o projeto retornou às Comissões Reunidas de Constituição, Legislação e Justiça e de Orçamento e mantiveram a manifestação favorável ao substitutivo por elas apresentados. Afirmaram que as emendas sugeridas pelo Deputado Pandiá Calógeras não consubstanciariam autorização mais restrita ao Governo que aquela prevista no substitutivo. Reiteraram os argumentos quanto à impossibilidade de organização definitiva e a excepcionalidade da situação¹⁸⁰.

¹⁷⁶ BRASIL, 1904a, p. 143.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 157.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

Cassiano Nascimento acentuou que a alteração do item 1 do art. 1º constante no substitutivo asseguraria o cumprimento da política financeira, uma vez que a arrecadação da região seria destinada à recomposição do fundo de garantia, e somente o excedente seria da União. Acrescentou que as mudanças do substitutivo para retirar a expressão “prover à organização judiciária e civil”, “[...] suprimindo qualquer poder de organizar e dando ao Governo apenas o poder de administrar provisoriamente”¹⁸¹, mantendo-se o *modus vivendi*, de tal forma a constituir autorização comum na vida ordinária do Parlamento.

O substitutivo apresentado pelas Comissões Reunidas de Constituição, Legislação e Justiça e de Orçamento foi aprovado na Câmara dos Deputados em 05 de fevereiro de 1904, destacando-se os itens II e IV para constituírem projeto em separado. Assim, o texto final autorizava o presidente a administrar provisoriamente o novo território, com poderes para arrecadar as taxas e os demais impostos federais.

No Senado Federal, de acordo com o Diário do Congresso Nacional, não houve discussões aprofundadas sobre o projeto, limitando-se a reproduzir na Comissão de Justiça e Legislação e Comissão de Finanças os argumentos governistas apresentados na Câmara dos Deputados, ressaltando a excepcionalidade da questão e a promessa de provisoriedade da medida¹⁸².

Assim, houve a sanção do Presidente em 25 de fevereiro de 1904, convertendo o projeto em lei pelo Decreto nº 1.181, *in verbis*:

DECRETO Nº 1.181, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1904

Autoriza o Presidente da Republica a administrar provisoriamente o territorio reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903 entre o Brazil e a Bolivia, e dá outras providencias.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Art. 1º Fica o Presidente da Republica autorizado:

I. A administrar provisoriamente o territorio reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903, entre o Brazil e a Bolivia, continuando a cobrar, até seu limite maximo, as taxas alli arrecadadas ao tempo do *modus vivendi* ajustado com o Governo da Bolivia e os demais impostos federaes.

II. A abrir os creditos necessarios para pagamento do pessoal, material e construcções que forem precisas.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 1904, 16º da Republica.

A contextualização dos argumentos apresentados nos debates, observadas as limitações próprias dos registros, que são transcritos por terceiras pessoas, muitas vezes sem revisão do orador, demonstra a atuação governamental voltada para garantir o controle exclusivo da região,

¹⁸¹ BRASIL, 1904a, p. 155.

¹⁸² BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional, Sessões de 31 de dezembro de 1903 a 25 de fevereiro de 1904**, Ano XVI. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904b.

por meio de estrutura vinculada ao Poder Executivo, indicando as funções e os ocupantes de acordo com seus interesses, além de apropriar-se dos tributos recolhidos, principalmente da exploração da borracha.

O tempo urgia. Era necessário, de modo formal, tomar conta das receitas geradas pela exploração da borracha. Desde a escolha por convocar sessão extraordinária para discussão e aprovação do Tratado de Petrópolis e do modelo de administração, o movimento sugere ter sido estrategicamente montado para diminuir resistências da oposição e evitar o alongamento da discussão, inclusive nas escolhas dos argumentos. Em jogo, havia um tema polêmico cujas implicações afetavam as pretensões de diversos estados, seja pela possibilidade de criação de um novo membro da federação – com destaque para o Pará e o Ceará –, seja pela possível anexação ao Amazonas, o que poderia inviabilizar a aprovação da lei.

Embora em plena vigência do pacto dos governadores e da comissão de verificação de poderes, instaurados a partir do Governo Campos Sales, o Legislativo não se tornou instantânea e automaticamente submisso e dócil ao Executivo. Isso porque os instrumentos de limitação de acesso ao Parlamento por opositores nem sempre eram eficazes. O processo eleitoral da época deixava brechas que permitiam a entrada de parlamentares não alinhados com o Governo Federal. Um dos fatores que permite explicar o fenômeno está relacionado à ausência de listas completas de candidatos por estado, sendo complementadas por outras candidaturas, muitas vezes com figuras de menor alinhamento aos governadores ou ao presidente¹⁸³.

Além disso, o pacto não favorecia, por si só, a estabilidade política ou adesão às vontades do executivo, na medida em que havia rachas e dissidências no interior das bancadas, tanto em matérias de interesses locais quanto geral. A fragilidade dos instrumentos de estabilização política pode ser visualizada na realização de votações nominais na Câmara dos Deputados que demonstraram certa dificuldade do Executivo em aprovar matéria de seus interesses, resultando na necessidade de negociações e barganhas com o Legislativo¹⁸⁴.

Nesta perspectiva, a escolha do momento para submissão da proposta de criação do território federal, em sessão extraordinária convocada em pleno período de festividades, quando muitos parlamentares presumidamente se encontravam em deslocamento aos estados de origem por meios de transportes demorados, fomentava a participação de parlamentares mais influentes ou alinhados ao presidente, ao tempo em que reduzia a participação daqueles oriundos de

¹⁸³ ZULINI, Jaqueline Porto. Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no regime oligárquico de 1889-1930. 2015. **Trabalho apresentado no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/392-747-1-PB.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.

¹⁸⁴ *Ibid.*

estados mais periféricos ou opositores mais ferrenhos. Tanto é assim que as sessões nas duas casas legislativas funcionavam com baixo quórum, muitas vezes, sequer havia o número mínimo de deputados ou senadores presentes para abertura. Dos 212 deputados, apenas 117 votaram o projeto de lei, sendo 101 votos pela aprovação e apenas 16 contrários. No Senado, de 63 senadores, apenas 34 participaram da votação do projeto.

Como se demonstrou, não houve debates aprofundados a respeito do tema e de suas consequências para a estrutura federativa, bem como em relação à separação dos poderes. É verdade que alguns deputados tentaram conduzir o debate de modo mais substancial e incisivo sobre as consequências jurídicas e políticas, mas foram engolidos pela imposição de celeridade promovida pela base governista e da promessa de transitoriedade da normatização, ainda que em cenário de vazio constitucional sobre o modelo de administração instaurado. Ao fim, nenhum dos principais argumentos governistas restou cumprido após a aprovação do projeto, entregando a região a um regime de administração discricionária ampla pelo Poder Executivo.

Com o Decreto Legislativo nº 1.181/1904, o Poder Executivo editou regulamentação para além daquilo que os próprios deputados governistas haviam negado anteriormente. O Decreto nº 5.188/1904, além de estabelecer parâmetros de organização do novo território, avançou sobre competências privativas do Congresso Nacional, pois criou empregos públicos, fixou as atribuições e estipulou os vencimentos¹⁸⁵. Ainda, proveu a organização judiciária, fixando comarca e acometeu as causas de natureza federal à jurisdição do Amazonas. Outros vários decretos de reorganização foram expedidos Poder Executivo.

De igual modo, o modelo de organização não se mostrou provisório. Até 1936, já sobre a égide da Constituição de 1934, que incluiu o território federal como ente federativo, não havia estatuto jurídico expedido pelo Congresso Nacional que regulasse sobre a nova entidade político-administrativa. Com a aprovação da Lei nº 366, de 30 de dezembro de 1936, dispôs-se sobre a organização administrativa do Território do Acre. Até referido ato, os poderes no território eram exercidos pelo Poder Executivo baseados em decretos legislativos autorizativos amplos, que alimentavam o processo de centralização do poder nas mãos do Presidente da República.

Assim, até 1936, poucos atos do Legislativo limitaram ou diminuíram os poderes concedidos ao Governo Federal. Destaca-se nesse particular, o Decreto Legislativo nº 1.820, de 19 de dezembro de 1907, que até estipulou parâmetros para a execução do Decreto Legislativo

¹⁸⁵ Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...]

25º) criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos;

nº 1.181/1904, no que atine à limitação dos impostos a serem cobrados e autorização para organização dos serviços administrativos e do serviço de justiça. No entanto, o Decreto Legislativo nº 4.058/1920, retomou os poderes amplos ao Presidente, ao prever, em artigo único, a autorização para “[...] reorganizar a administração do Território do Acre, sem aumento de despesa”. Assim, predominava o controle exclusivo do Poder Executivo da União sobre o território.

Diante disso, observa-se que a aprovação do Decreto Legislativo nº 1.181/1904, na verdade, instituiu uma nova entidade político-administrativa moldada para atender aos interesses do Poder Executivo Federal. Por meio de manobras que visavam minimizar as resistências da oposição e abreviar o debate, o governo buscava não apenas assegurar os dividendos econômicos da exploração da borracha, mas também exercer um controle direto sobre as pretensões do Amazonas e de outros estados em relação à região do Acre. lacuna legislativa por mais de três décadas revela que a ‘provisoriedade’ era, de fato, uma ficção jurídica sustentada

2.2 O território federal na reivindicação do Acre Setentrional pelo Estado do Amazonas

No presente tópico, busca-se analisar como a categoria de território federal foi tratada na ação movida pelo Estado do Amazonas, na qual reivindicava, no Supremo Tribunal Federal, a propriedade da região do Acre Setentrional. Em particular, avalia-se de que forma o debate sobre a administração territorial pela União foi conduzido e quais interpretações foram apresentadas pelas partes no litígio.

O desenho institucional do território federal viabilizado pelo Decreto nº 1.181/1904 contrariou o Estado do Amazonas, cujo interesse em incorporar a região aos seus domínios sucumbiu no Congresso Nacional ao poder de articulação do Governo Federal. Perder a região acreana, pela quantidade de árvores seringueiras existentes bem como sua qualidade e pureza, que detinha maior cotação no mercado, significaria perder grande parte da receita do Estado¹⁸⁶.

Diante do cenário, o Estado do Amazonas contratou Rui Barbosa para reivindicar parte do território adquirido no Supremo Tribunal Federal. Rui Barbosa era profundo conhecedor da questão acreana. Além de discutir os rumos da região na política nacional, havia integrado a delegação brasileira responsável pelas negociações iniciais com a Bolívia. Retirou-se das

¹⁸⁶ FERREIRA, 2005.

negociações por divergir de Barão do Rio Branco sobre as soluções para a disputa do Território do Acre.

A área reivindicada pelo Estado do Amazonas compreendia o chamado Acre Setentrional, faixa de terra ao norte do Paralelo 10° 20' e a linha Cunha Gomes, em formato de triângulo. Esta área, conforme explicara Barão do Rio Branco, na exposição de motivos para o Tratado de Petrópolis, compreendia a região declarada litigiosa sobre a qual ensejou as discussões sobre o seu domínio e que a Bolívia abdicou de reclamar mediante compensações pecuniárias e outras contraprestações¹⁸⁷.

A ação foi proposta em 04 de dezembro de 1905 e o pedido formulado no sentido de restituir “[...] à administração do Estado do Amazonas a parte da região acreana compreendida entre a linha Cunha Gomes, o paralelo de 10°20' e a linha que, da parte ocidental, fechar esse triângulo, demarcando a estrema brasileira”¹⁸⁸. O andamento do processo era noticiado com grande expectativa em Manaus, por um dos principais jornais locais, “O Jornal do Commercio”, na expectativa de decisão favorável ao Amazonas.

Na petição inicial, Rui Barbosa abordou a inconstitucionalidade da categoria de território federal instaurada para a região do Acre ao afirmar que a Constituição de 1891 desconhecia o modelo de administração territorial diretamente pela União, incompatível com uma “[...] organização política de atribuições limitadas, competências definidas e situações constitucionais precisas, que não contempla senão os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”¹⁸⁹. Assim, todo o território brasileiro ou era o Distrito Federal – antigo Município Neutro – ou inserido em um dos 20 estados criados na república¹⁹⁰.

O jurista baiano, no entanto, defendeu a inconstitucionalidade do Decreto legislativo nº 1.181/1904 e seu regulamento pelo Decreto executivo nº 5.188/1904, tão somente em relação ao Acre Setentrional. Esta conclusão não esteve vinculada ao modelo de território federal criado, mas essencialmente porque, ao submeter a região em litígio à administração da União, o decreto teria promovido a alteração dos limites do Estado do Amazonas ao arrepio das hipóteses constitucionais.

Para fins da ação, Rui considerava o Acre Setentrional como parte da área do Estado do Amazonas e, dessa forma, a Constituição de 1891 somente permitiria aos Estados subdividirem-

¹⁸⁷ BRASIL, 1904..

¹⁸⁸ BARBOSA, Rui. **Anexos ao direito do Amazonas ao Acre Setentrional**. Obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 7. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/135>. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

se ou se desmembrarem, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, com autorização das respectivas Assembleias Legislativas¹⁹¹. Ou seja, a inconstitucionalidade estava fundada em suposto ato de esbulho praticado pela União contra o patrimônio do Estado do Amazonas¹⁹², e não no caráter jurídico do território federal.

A partir de então, a construção argumentativa de Rui Barbosa enfatizou a área do Acre Setentrional como pertencente ao Estado do Amazonas, justificando que, desde a década de 1850, ainda como província, exercia a administração sobre o território do Acre ao norte do paralelo 10°20'. Desse modo, não haveria outra solução senão incorporar a área ao Estado. Afinal, sendo ocupação e administração exercida pelo Amazonas a períodos anteriores ao Tratado de Petrópolis, em posse antiga, efetiva, mansa e pacífica, haveria estabelecido um direito histórico e imemorial sobre o território¹⁹³.

Assim, sendo a área já ocupada exclusivamente por brasileiros, ainda que superadas as discussões sobre a interpretação das linhas divisórias entre Brasil e Bolívia por ocasião do Tratado de Ayacucho (1867), segundo a argumentação, o caso atrairia a aplicação do princípio do *uti possidetis* ou da prescrição aquisitiva (usucapião). Em consequência, com o domínio brasileiro reconhecido formalmente pela Bolívia no Tratado de Petrópolis, seria inegável que a posse dele decorrente era exercida pelo Amazonas no Acre Setentrional, pois suas autoridades “[...] policiavam, catequizavam, demarcavam, julgavam e administravam em todo o território do Madeira, do Purus e do Acre”¹⁹⁴. E acrescentou:

Mas, se o Acre era brasileiro, se o era sob o Império, se continuou a sê-lo durante a República, evidentemente, indubitavelmente, inegavelmente o Acre sempre foi e nunca deixou de ser do Amazonas: era do Amazonas, província, sob o Império, e, sob a República, é do Estado do Amazona¹⁹⁵.

Ainda, comparou a situação do Acre Setentrional com a região das Missões e Amapá, em áreas disputadas, respectivamente com Argentina e França, que tiveram reconhecidos o domínio brasileiro por meio do procedimento de arbitragem internacional. Estas áreas, no entanto, foram incorporadas aos Estados que dele tinham posse, respectivamente, Paraná e Pará.

A ação do Estado do Amazonas usou de expediente processual destinado à proteção da propriedade de conteúdo eminentemente patrimonial para solucionar, em verdade, conflito federativo com a União relacionado à suposta alteração de seus limites territoriais ao arrepio da previsão constitucional vigente, dada sua aptidão para afetar o próprio equilíbrio federativo. Na

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² BARBOSA, 1986.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 31.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 30.

realidade, a pretensão do Estado do Amazonas se relacionava ao exercício de sua capacidade política sobre a região do Acre Setentrional.

Essa questão processual foi apontada pela União em sua contestação, uma vez que, se não existia título da região em favor do Brasil, de maneira que somente passou a lhe pertencer com a assinatura do Tratado de Petrópolis, aprovado pelo Decreto nº 5.161/1904, não poderia, por consequência, haver direito do Estado do Amazonas, que se convertera em estado-membro pela Constituição de 1891, “[...] sem os territórios e direitos e ações que ora pretende reivindicar, mas que naquela data nem a Ré, União Federal, possuía e portanto ainda menos poderia possuir o Autor”¹⁹⁶. Assim, se não havia título em favor do Estado do Amazonas, não se poderia reivindicar a região, muito menos pretender exercer sua jurisdição ou alegar lesão ou dano praticado pela União.

Além disso, a contestação ainda argumentou que a figura do território federal, com administração direta da União sobre a área incorporada pelo Tratado de Petrópolis não ofenderia a Constituição de 1891, com fundamento na interpretação dos artigos 64 e 34, nº 10 e 16 e artigo 29, acrescentando a capacidade de adquirir e de administrar o território adquirido como faculdades inerentes às suas funções constitucionais. Confira-se:

Que nem a Lei n.º 1.181. de 25 de fevereiro de 1904, dando aos territórios adquiridos da Bolívia organização federal sob a denominação de território, fere a Constituição da República, com cujos arts. 64 e 34 n.ºs 10. 16 e 29 bem pode apadrinhar-se; mas que, quando fosse omissa, não seria por isso mesmo ofendida, nem o Dec. n.º 5.188. de 7 de abril de 1904, expedido para a execução daquela lei. feriu ou lesou direitos do Autor como pessoa jurídica de direito público interno, para que possam ser anulados, como pede o Autor¹⁹⁷.

A contestação também observou a ausência de profundidade crítica na inicial a respeito do regime administrativo provisório instituído, ressaltando que “[...] o próprio Autor não recusa toda a eficácia”¹⁹⁸. Essa passagem reforça a timidez e, de certa forma, a incoerência do argumento de Rui Barbosa em relação a crítica ao modelo de administração territorial diretamente pela União. Isso porque, embora Rui Barbosa admitisse a dificuldade de adequar no ordenamento jurídico a figura do território federal, efetivamente repeliu sua instituição apenas quanto ao Acre Setentrional.

A União ainda alegou que o regime administrativo provisório, era suscetível de ser alterado e extinto, tanto que pendia no Senado e na Câmara projetos de lei para incorporar o Estado do Amazonas e na Câmara para converter em estado autônomo¹⁹⁹. Por fim, defendeu a

¹⁹⁶ BARBOSA, 1986, p. 39.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 41

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

incompetência do Supremo Tribunal Federal para exercer controle judicial de “[...] assuntos de ordem legislativo e de organização administrativa da alçada de outros poderes [...]”²⁰⁰, uma vez que caberia ao Judiciário limitar-se “[...] a aplicação ou execução das leis de direito privado em ordem a assegurar os direitos individuais das pessoas naturais ou jurídicas [...]”²⁰¹.

As discussões foram aprofundadas nos atos processuais seguintes, em especial, réplica e de forma mais detalhada nas razões finais apresentadas pelo Estado do Amazonas. Na imprensa, a ação ganhou oposição de políticos e juristas simpatizantes e contrários à pretensão amazonense, que se manifestavam por meio de artigos em jornais, sendo o mais destacado o advogado sergipano Gumersindo Bessa. Este apresentou oito artigos no “Jornal do Comércio”, de Manaus, criticando o interesse do Amazonas sobre o Acre em quem Rui Barbosa apresentou resposta a cada uma das críticas.

No que pertine à figura do território federal, Rui Barbosa em sua réplica tornou mais enfática a crítica ao poder da União Federal instituía-la, mantendo, no entanto, ainda o caráter secundário e apenas teórico da discussão. Confira-se:

A questão de saber se o pacto federal conferiu poderes ao Governo da União para constituir territórios, assunto apenas incidentemente aludido no art. 4.º da Petição Inicial (fls. 4. *in fine* a fls. 5, *in princ.*). absolutamente nada faz a matéria do pleito debatido nestes autos; porquanto, ainda reconhecida ao Governo da União autoridade semelhante, forçoso seria limitar-se às novas aquisições territoriais do país, respeitado, quanto ao solo de ocupação anterior, o domínio dos Estados, que a Constituição afiança, nos arts. 2.º e 4.º.²⁰²

Assim, rechaçou a interpretação conferida a cada dispositivo constitucional utilizado pela União para justificar a criação de território. Ao afastar incidência do artigo 64 da Constituição de 1891²⁰³, Rui argumentou que o território não fora estabelecido com qualquer intuito de defesa das fronteiras, construções militares e estradas de ferros federais, conforme autorizava excepcionalmente o texto constitucional. De igual forma, também não seria o caso de dúvida sobre limite dos Estados entre si, do Distrito Federal ou com as nações limítrofes, ou de estabelecimento de regime de conveniência à segurança das fronteiras, ou de legislação sobre terras e minas de propriedade da União, o que atrairia a competência desta, de acordo com o art. 34, nº 10, 19 e 29²⁰⁴.

²⁰⁰ BARBOSA, 1986, p. 41-42.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*, p. 94.

²⁰³ Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

²⁰⁴ BARBOSA, *op. cit.*, p. 94-95.

Segundo ele, a Constituição de 1891 não entregou tal prerrogativa, pelo contrário, a proibia, pois o exercício de autoridade não concedida explícita ou implicitamente afetaria a própria existência da federação como regime de poderes definidos e limitados:

Nem o art. 64 da Constituição, nem o seu art. 34, n.ºs 10. 16 e 29, que a Contestação indica, atribuem ao Governo federal a prerrogativa de criar territórios.

[...]

Sustentando não ofenderem a Constituição os poderes federais, quando usem de atribuições, em que ela ‘é omissa’, isto é, quando exerçam autoridade, cujo uso ela *nem explicita nem implicitamente lhes outorgou*, contraria e destrói a Ré as leis elementares de existência de uma forma de governo caracterizada pela própria Ré, na sua Contestação, como ‘um regimen de poderes definidos e limitado’.²⁰⁵

Nas razões finais do Estado do Amazonas, a defesa da inconstitucionalidade do território administrado pela União foi mantida ao largo dos argumentos principais. Com menções esporádicas sobre esse regime administrativo, Rui Barbosa reafirmara que o vício de inconstitucionalidade derivou do esbulho praticado pela União sobre a área que pertencia ao Estado do Amazonas, na medida em que não havia território que não se encontrasse em alguma das províncias. No entanto, a área do Acre Meridional não sofreria com os efeitos do reconhecimento da pretensão do Estado do Amazonas em caso de procedência do pedido.

O não enfrentamento direto à inconstitucionalidade do modelo de administração territorial como argumento principal pode-se presumir em razão das convicções político-jurídicas de Rui Barbosa. Embora o jurista baiano acreditasse que o Supremo Tribunal Federal deveria funcionar nos mesmos moldes da Corte Suprema Norte Americana, que possuíam atribuições de exercer o controle de constitucionalidade sobre atos do legislativo e do executivo²⁰⁶, tal intervenção deveria ser excepcional quanto se tratasse questões de natureza política, de cunho discricionário.

Assim, a autorização para atuar em nestas questões somente se justificaria quando houvesse ofensa à disposição constitucional ou garantias individuais, o que teria sido o caso da reivindicação, pois o estabelecimento da figura do território federal sobre o Acre Setentrional implicaria na alteração dos limites do Estado do Amazonas de maneira inconstitucional. Ao defender a jurisdição do Supremo Tribunal Federal para julgar a questão, justificou:

Logo, a ação atual tem por fundamentos:

primeiro, a assunção manifesta, pelo Congresso Nacional, de poderes, que a Constituição lhe não dá [alteração de limites dos Estado sem prévio consentimento dos envolvidos];

segundo, a usurpação, pelo Congresso Nacional, de um dos direitos cardeais assegurados pela Constituição aos Estados [direito ao seu patrimônio territorial];

²⁰⁵ BARBOSA, 1986, p. 41-42.

²⁰⁶ NOGUEIRA, Rubem. Rui Barbosa e O Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, [S. l.], v. 17, n. 67, p. 135–146, 1980. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181229>. Acesso em: 20 set. 2023.

Irrecusável é, pois, quer pelo primeiro fundamento, quer pelo segundo, a intervenção do Supremo Tribunal Federal como o juízo originário e privativo, segundo a Constituição 3), nas causas e conflitos entre a União e os Estados²⁰⁷.

Apesar das expectativas do Estado do Amazonas e de Rui Barbosa, a ação nunca foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Entre diversas trocas de relatores, não houve avanço sobre a discussão de mérito, seja porque até 1920 houve a necessidade de atendimento de formalidades processuais seja porque se aguardava solução amigável para a questão, na medida que o Congresso Nacional já autorizara o Executivo a promovê-la²⁰⁸. Com a previsão inserida no art. 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1934, assegurou-se a indenização aos Estados do Amazonas e Mato Grosso pelos prejuízos advindos com a incorporação do Acre ao território nacional, mediante arbitramento²⁰⁹, o que satisfaz o interesse do reivindicante. E, assim, deram as partes por encerrado o processo.

Nesse contexto, a solução final não se deu no âmbito judicial, mas, sim, no plano político. Além da inserção do dispositivo constitucional, com a Lei nº 4.070/1962, que elevou o Território do Acre à categoria de Estado, reafirmou-se a responsabilidade da União pelo pagamento de indenização que fosse arbitrada expressamente pela perda do Acre Setentrional, reconhecendo diretamente a pretensão histórica do Amazonas ao território. De alguma forma, representou o sucesso do argumento central de Rui Barbosa, voltado à propriedade e posse da região. Silvio Augusto de Bastos Meira, em prefácio à reedição do volume 2 do *Direito do Amazonas ao Acre Setentrional* arrematou:

Teve assim um lacônico fim todo aquele litígio, transformado em 14 volumes sem solução judicial. Mas ficaram, para a posteridade, as peças jurídicas magníficas elaboradas por Rui BARBOSA, especialmente as Razões Finais, em que suas idéias se sistematizam, e apresenta um vasto panorama de ensinamentos em torno de teses variadas, como a da competência do Supremo Tribunal Federal para decidir litígios entre Estados da Federação ou entre estes e a União, a função superior desse Tribunal no regime republicano, o valor dos tratados internacionais como transação e suas conseqüências jurídicas, a posse prolongada no campo do direito internacional e o *uti possidetis*, e um sem número de outras questões que são examinadas com rara percuciência, transformando aquele arrazoado jurídico num documento de alto saber, de valor didático para as novas gerações.²¹⁰

²⁰⁷ BARBOSA, Rui. **O direito do Amazonas ao Acre Septentrional**, vol. I. Obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 5. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1984a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/143>. Acesso em: 07 set. 2023, p. 133.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Art. 5º. A União indenizará os Estados do Amazonas e Matto Grosso dos prejuizos que lhes tenham advindo da incorporação do Acre ao territorio nacional. O valor fixado por arbitros, que terão em conta os beneficios oriundos do convenio e as indemnizações pagas á Bolívia, será applicado, sob a orientação do Governo Federal, em proveito daquelles Estados.

²¹⁰ BARBOSA, Rui. **O direito do Amazonas ao Acre Septentrional**, vol. II. Obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 6. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1984b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/142>. Acesso em: 07 set. 2023, p. LXXXII.

Embora o Estado do Amazonas tenha alegado prejuízo com a adoção do modelo de território da União para o Acre Setentrional, não há elementos que permitam mensurar as perdas reais. Afinal, o Estado do Amazonas exerceu o controle da região até 1899, sem saber efetivamente até onde iria sua extensão territorial. Por outro lado, segundo Craveiro Costa, a jurisdição do Amazonas sobre a região era virtual, derivada de papéis oficiais²¹¹, cujos efeitos sentiam-se apenas nas cobranças de impostos, realizadas em Manaus. Leandro Tocantins, a esse respeito assinalou:

[...] Este [Estado do Amazonas], porém, desaparelhado, atendendo a um território imenso, podia contar com um trabalho eficiente de seus funcionários em tão longínquas paragens.

O cargo de superintendente de município, que hoje corresponde ao de prefeito, era de nomeação do governador. Ao Município de Floriano Peixoto, ex-Antimari, pertencia o Território do Acre. Sendo o mais rico do Estado, na verdade se incluía entre os mais pobres.

É o depoimento pessoal de um habitante dessa unidade, em 1899, que revela: "Não possuía (o Município de Floriano Peixoto) uma casa para a Intendência, não tinha cadeia e era tal a desordem que nem mesmo havia um foro mais ou menos organizado; não havia cartório ou arquivo de livros ou documentos pertencentes às duas administrações judiciária e municipal, reinando em tudo absoluto caos. Nunca se reunia o júri e os criminosos, ou eram despronunciados (os que tinham dinheiro), ou ficavam na rua aumentando o número de vagabundos. A grande receita do município, orçada sempre em 600 contos de réis anuais, desaparecia como por encanto, sem que no lugar ficasse realizado o menor melhoramento.

Não é outro o testemunho do Ministro Paravicini: 'Durante a administração brasileira não se criou uma só escola, nem se construiu um só edifício para o serviço do Culto, e o Estado do Amazonas percebia anualmente mais de 5 mil contos de impostos sobre a borracha e o Tesouro Federal o dobro, de direitos de importação de mercadorias. A vila de Antimari, ultimamente denominada Floriano Peixoto, recebia também de 40 a 50 contos de mercadorias e barraqueiros, aos quais se obrigava a pagar de 100\$000 a 500\$000 por cada [sic] armazém, segundo a sua importância'²¹².

A disputa judicial promovida pelo Estado do Amazonas em relação ao Território do Acre demonstrou a movimentação de interpretações jurídicas por interesses econômicos e políticos. Tanto o Estado do Amazonas quanto à União pretendeu exercer o controle sobre a arrecadação tributária decorrente da exploração da borracha. Além desse argumento, Eduardo Carneiro sugere um segundo motivo: a possível resistência da elite do Acre na incorporação ao Amazonas²¹³.

De outro lado, embora Rui Barbosa tenha apresentado argumentos relevantes quanto à inconstitucionalidade do modelo de território federal, inclusive, rechaçando os fundamentos apresentados pela União, essa questão não foi tratada como o ponto central de sua tese, tal como observou Mayer²¹⁴. A atuação do jurista deu ênfase, sobretudo, à defesa dos interesses

²¹¹ COSTA, 1940.

²¹² TOCANTINS, 2001a, p. 256.

²¹³ CARNEIRO, 2014, p. 329.

²¹⁴ MAYER, 1976.

patrimoniais do Amazonas, no afã de demonstrar a violação territorial e o desrespeito aos limites estaduais promovido pela União.

Uma explicação possível para a adoção dessa conduta resulta da fidelidade à convicção de Rui Barbosa quanto à necessidade de fortalecimento da União no sistema federal, tese que defendera por ocasião da Assembleia Constituinte de 1890 contra as pretensões dos ultrafederalistas de São Paulo e do Rio Grande do Sul²¹⁵, equilibrando com a defesa dos interesses estaduais. Defensor da União como elemento que agrega e mantém a coesão entre partes em unidade funcional, isto é, com Estados-membros dotados de direitos próprios, em relação de interdependência²¹⁶.

Tanto é assim que Rui Barbosa se tornou opositor das deformações do regime republicano nos anos seguintes, sob domínio das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, que hipertrofiaram os poderes da União, mas em relação à figura do território federal, conquanto houvesse parecer de Clóvis Beviláqua aduzindo a sua inconstitucionalidade ou mesmo crítica de Gumerindo Bessa ao argumento da petição inicial, não promoveu exposição mais detalhada a respeito desta categoria jurídica, o que sugere uma implícita concordância com o modelo de administração territorial pela União.

2.3 O território federal: os modelos inspiradores

O tópico visa apresentar os modelos e conceitos de administração territorial existentes à época na prática internacional e que influenciaram a experiência inicial brasileira, com destaque para os casos norte-americano e argentino.

De acordo com Arthur Cesar Ferreira Reis, a criação da figura jurídica de território já pairava desde a discussão da Constituição do Império, a fim de promover o nível de desenvolvimento em regiões menos prósperas²¹⁷. Dessa maneira, as regiões menos prósperas ou mesmo províncias desprovidas de capacidade de autogoverno seriam submetidas a organização especial, como territórios, até que pudessem obter “condições especiais desejáveis” de desenvolvimento²¹⁸. A ideia não foi acatada.

²¹⁵ LYNCH E SOUZA NETO, 2012, p. 108.

²¹⁶ MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 130, p. 5-12, abril/junho, 1996.

²¹⁷ REIS, Arthur César Ferreira. A ideia de território no pensamento do legislador brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 74, p. 387-401, 1963. DOI: 10.12660/rda.v74.1963.25731. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25731>. Acesso em: 20 nov. 2024.

²¹⁸ FREITAS, Aimberê. **Políticas públicas e Administrativas de Território Federais do Brasil**. Boa Vista: Boa Vistas, 1991.

O debate foi retomado durante a primeira constituinte republicana. Uma emenda apresentada pelo Senador Pinheiro Guedes, de Mato Grosso, permitiria a constituição de territórios em zonas pouco ou nada povoadas dentro de áreas dos Estados e subordinadas a estes, que passariam à condição de estado autônomo quando tivessem população regular. No entanto, não houve aprovação²¹⁹. E a Constituição de 1891 em nada disciplinou sobre tal figura político-jurídica.

Embora sem disciplina constitucional, Aristides Milton relatou uma primeira tentativa de aprovação de projeto de lei no Senado Federal de administração territorial na região das Missões, após o reconhecimento por procedimento arbitral do domínio brasileiro sobre a área²²⁰. Na proposta de 1896, apresentada pelo Senador baiano Severino Vieira, a região ficaria sob administração dos poderes federais segundo regulamentação expedida pelo Congresso Nacional até que a habilitasse a se converter em estado²²¹. A última tramitação localizada nos Anais do Senado Federal foi a submissão do projeto de lei à Comissão de Justiça e Legislação²²², não sendo possível averiguar o seu desenlace. Milton, por outro lado, afirmou que a proposta foi rejeitada²²³.

A instituição de territórios especialmente administrados pela União provém da experiência constitucional norte-americana. Outros países que adotaram a forma federativa, como Argentina e México, também promoveram esta forma de organização administrativa. Em todos os casos, é traço comum a previsão constitucional específica autorizando os chamados territórios da União²²⁴. Na sequência apresentam-se os contextos de desenvolvimento da

²¹⁹ REIS, 1963.

²²⁰ MILTON, Aristides Augusto. **A Constituição do Brasil**: notícia histórica, texto e comentário. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224217>. Acesso em: 30 jan. 2025, p. 19.

²²¹ Brasil. Senado Federal. **Annaes do Senado Federal: Terceiro Sessão da Segunda Legislatura (1896), volume V**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897a. Disponível em [senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896_Livro_5.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896_Livro_5.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

²²² Brasil. Senado Federal. **Annaes do Senado Federal: Terceiro Sessão da Segunda Legislatura (1896), volume VI**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897b. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896%20Livro%206.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025.

²²³ Milton, *loc cit.*

²²⁴ **Constituição dos Estados Unidos da América (1787)**

Artigo IV

[...] Seção 3

O Congresso pode admitir novos Estados à União, mas não se poderá formar ou criar um novo Estado dentro da Jurisdição de outro; nem se poderá formar um novo Estado pela união de dois ou mais Estados, ou de partes de Estados, sem o consentimento das legislaturas dos Estados interessados, assim como o do Congresso.

O Congresso poderá dispor do território e de outras propriedades pertencentes ao Governo dos Estados Unidos, e quanto a eles baixar leis e regulamentos. Nenhuma disposição desta Constituição se interpretará de modo a prejudicar os direitos dos Estados Unidos ou de qualquer dos Estados.

Constituição da Nação Argentina (1853)

Art. 75 - Corresponde ao Congresso:

administração territorial nos Estados Unidos e Argentina à época da introdução da figura jurídica do território no Brasil.

Nos Estados Unidos, os territórios estiveram intrinsecamente relacionados com a expansão territorial para o oeste, servindo como instrumento para consolidação da ideia de nação continental, fortalecida posteriormente com a doutrina do Destino Manifesto e da ação do governo federal. Embora a interpretação inicial da constituição americana fosse no sentido de que a criação de territórios se limitaria às áreas já possuídas por ocasião da proclamação da independência, isto é, das antigas Treze Colônias²²⁵, a compra da Louisiana à França, em 1803, mudou o paradigma interpretativo a respeito, conforme analisou Thomas Cooley em discurso proferido perante a *Indiana Historical Society*, no ano de 1887.

A demanda dos colonos americanos assentados no Vale do Ohio, Kentucky e Tennessee para acesso aos mercados externos pelo Rio Mississippi exigiu atuação da União. Isso porque, embora a navegação fosse possível até a fronteira com o norte da Flórida, a foz era de domínio espanhol, que dificultava o acesso com a cobrança de pesadas tarifas alfandegárias. A passividade do governo federal em relação aos colonos provocou insatisfação ao oeste e indiferença ao vínculo nacional. E, com a transferência da região à França, via-se o risco de conflitos e erosão da unidade americana.

Thomas Jefferson, presidente dos EUA entre 1801 e 1809, compreendia a necessidade de adquirir a Louisiana para o próprio desenvolvimento da nação, relacionada à potencialidade de controlar a navegação do Mississippi desde a foz, bem como pela possibilidade de tensões com França, outrora nação amiga. No entanto, esbarrava na sua própria interpretação estrita da constituição, segundo a qual a ação do governo federal deveria limitar-se aos poderes expressamente concedidos. E a compra de território estrangeiro não se inseria no rol de poderes constitucionais explícitos, o que poderia ser incluída por emenda à constituição, mas a urgência da situação não comportaria aguardar seu processo legislativo lento e rígido²²⁶.

Desse modo, defendeu que, sob circunstâncias especiais, o governo poderia agir imediatamente, silenciando os limites constitucionais, com a postergação da ratificação formal

[...]

15. Fixar definitivamente os limites do território da Nação, fixar os das províncias, criar novos, e **determinar por legislação especial a organização, administração e governo que devem ter os territórios nacionais, que estão fora dos limites que são atribuídos para as províncias.**

²²⁵ A título de exemplo, a Ordenança do Norte, aprovada pelo Congresso da Confederação de 1787, que instituiu o Território dos EUA ao Noroeste do Rio Ohio, estabeleceu o modelo de organização administrativa e jurídica, reconhecendo direitos ao mesmo tempo em que disciplinou previamente as condições para transformação em estado e adesão à então Confederação.

²²⁶ COOLEY, Thomas. **The acquisition of Louisiana**. Indianapolis: Bowen-Merrill, 1887. Disponível em <https://hdl.handle.net/2027/aeu.ark:/13960/t6xw5cw6s>. Acesso em: 16 set. 2023.

pelo povo mediante qualquer ato posterior que lhe conferisse validade. Apesar do risco para a estabilidade da União, pois colocaria uma maioria temporária acima da constituição – ignorando-a sempre que um governante tivesse apoio popular, como era o caso da aquisição da Louisiana –, a discussão política esteve distante disso.

A aquisição da Louisiana passou pelo reconhecimento de poderes implícitos da União, algo que Jefferson criticara duramente na administração de Washington e de cuja constitucionalidade duvidara. É que os federalistas, partido de oposição a Jefferson, entendiam que a União se investia poderes implícitos para lidar com questões de importância nacional, mesmo que não expressamente previstos na Constituição. Mas, na questão da Louisiana, assumiram posição oposta, com questionamentos formulados unicamente para embaraçar a administração. A posição do partido federalista esmaeceu a tese de Jefferson de silenciar momentaneamente a Constituição em casos excepcionais. De outro lado, consolidou a premissa dos poderes implícitos.

Com a teoria do exercício de poderes implícitos pelo governo federal, estabeleceu-se um importante legado para a expansão territorial futura, a partir do qual foram justificadas ações como a compra do Alasca e a anexação de outros territórios. Afinal, se a constituição permitiria a admissão de novos estados também permitia o direito de adquirir novos territórios, que pudessem ser convertidos em estados²²⁷. Este evento entregou aos EUA mecanismo para pavimentar a expansão para o oeste que se seguiu nas décadas seguintes, aumentando seu próprio território de maneira significativa, com a disponibilização de terras para a agricultura e o comércio, além de facilitarem a expansão da infraestrutura, como ferrovias e canais.

Ao mesmo tempo resolveu questão relacionada à administração dos novos territórios, pois foi também reconhecido o poder de o Congresso governá-los. Dessa maneira, ao adquirir novas áreas, a União assumiria o controle e organização do território até que o Congresso estivesse satisfeito em permitir a transformação em estado, emitindo os *enabling acts*. Os *enabling acts* estabeleciam as condições para a organização política, a criação de instituições locais e a adesão às normas constitucionais federais, de maneira a viabilizar a conciliação dos interesses das populações locais em equilíbrio com os da União. Assim, a ideia inicial de território, que estava vinculada ao desenvolvimento da região das Treze Colônias, foi estendida para as novas áreas, integrando-as à União de maneira controlada, em modelo padrão do século XIX.

²²⁷ MEDEIROS, 1944, p. 488.

É preciso ressaltar que a criação dos territórios foi fonte de tensões constitucionais e divisões políticas, pois afetou questões complexas como o equilíbrio entre as regiões e especialmente da escravidão. O poder federal sobre os territórios era constituído de autoridade de governo, inclusive sobre temas sensíveis como a escravidão²²⁸, questão essa que os estados do sul defendiam ser de competência local, sobre a qual a União não poderia interferir. Além disso, a transformação de territórios em estados também alterava as relações de poder entre estados pró e antiescravidão, dada a capacidade de representação no Congresso. Com o caso *Dred Scott v. Sandford*, a Suprema Corte decidiu que o Congresso não tinha autoridade para proibir a escravidão nos então territórios federais, o que elevou a tensão entre Estados do Norte e do Sul e, após a eleição de Abraham Lincoln, eclodiu na Guerra Civil Americana²²⁹.

De igual maneira, se desenvolveu argumentos a respeito dos limites para aquisição de novas áreas. Thomas Cooley, em artigo que se manifestou contrário à anexação do Havaí, defendia a necessidade de estabelecer balizas a fim de garantir a unidade da nação americana, entre eles, apoio popular, homogeneidade populacional de maneira a conferir compatibilidade cultural e social, continuidade territorial ou proximidade geográfica, capacidade de desenvolver-se economicamente, adesão aos princípios constitucionais evitando a introdução de elementos que pudessem romper a harmonia desejada no ideal original de União.

O território federal, nesse contexto, se qualifica historicamente nos Estados Unidos como entidade provisória submetida à administração da União, por meio do Congresso, que exerce os poderes combinados dos governos federal e estadual, sem autonomia política e jurídica, direito à representação direta ou voto no Congresso ou no Colégio Eleitoral, instituída como mecanismo de organização espacial e social que antecede e prepara para a futura condição de estado e integração ao lado dos demais estados da União em condições de igualdade²³⁰.

Essa categoria jurídica, defendia Thomas Cooley, distinguia-se daqueles territórios considerados meramente como propriedade privada, também pertencentes à União, à semelhança de qualquer bem passível de aquisição por qualquer pessoa física ou jurídica, com faculdades inerentes de usar, gozar e dispor da coisa. Ou seja, os elementos humanos e sociais

²²⁸ GREEN, Craig. Beyond states: a constitutional history of territory, statehood, and nation-building. *The University of Chicago Law Review*, v. 90, n. 3, p. 813-905, 2023. Disponível em: https://live-chicago-law-review.panththeon.io/sites/default/files/2023-04/02_Green_ART_Final.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024, p. 851.

²²⁹ *Ibid*; COOLEY, Thomas M. *Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union*. 2ª ed. Boston: Little, Brown and Company, 1871, p. 9. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/books/10/>. Acesso em: 07 set. 2023.

²³⁰ HARVARD LAW REVIEW. Territorial Federalism. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 130, n. 6, p. 1616-1635, apr. 2017. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/territorial-federalism/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

não os estruturaram como entidade político-administrativa, sem qualquer grau de institucionalidade²³¹. Em resumo, os primeiros integravam o ordenamento estatal como unidade político-administrativa ao passo que os segundos são tratados como simples possessões.

Não se pode deixar de mencionar que, nos Estados Unidos, foi criada, a partir do Século XX e após a aquisição de territórios decorrentes da Guerra Hispano-Americana (1898), também a figura de territórios não incorporados ou possessões ultramarinas, que, segundo a Suprema Corte, desborda da categoria de territórios da União, não estando na previsão do Artigo IV, Seção 3 da Constituição. Assim, não são considerados como parte integrante do país para fins constitucionais internos, sem qualquer garantia de que se tornarão estados, a exemplo Porto Rico, Guam, Ilhas Marianas do Norte, Ilhas Virgens Americanas e Samoa Americana, que possui estatutos jurídicos diferenciados, em verdadeiro limbo jurídico²³².

Na Argentina, a criação dos *territorios nacionales*, apesar da inspiração norte-americana, teve trajetória e aplicação diversas. Afinal, não esteve ligada à expansão territorial, mas, sim, com a dominação das regiões ocupadas por povos indígenas²³³, bem como eliminar as fronteiras internas e delimitar as divisas com os países vizinhos²³⁴, em um amplo projeto de integração nacional.

Com a formação da federação argentina, a União tomou para si as áreas que não se encontravam dentro dos limites ou de possessão das províncias, instituindo-se o território como meio provisório de desenvolvimento da região, sob a promessa de conversão em província quando atingissem 60.000 habitantes²³⁵, conforme Ley nº 1532/1884²³⁶.

Até que se tornassem províncias, os territórios nacionais eram meras unidades espaciais administradas sob o poder da União, sem representação política no Congresso Nacional, mas com possibilidade de serem dotadas de organismos emuladores da estrutura política nacional

²³¹ COOLEY, Thomas M. **The General Principles of Constitutional Law in the United States of America**. Boston: Little, Brown and Company, 1880. Disponível em: "The General Principles of Constitutional Law in the United States of A" by Thomas M. Cooley Acesso em: 30 jan. 2025.

²³² *Ibid.*

²³³ RUFFINI, Martha. **Los territorios nacionales: Un nuevo actor político en la historiografía argentina**. In: Dossier Biblioteca Historia Política. Septiembre, 2012: CONICET-UNQ/UNCo. Disponível em: https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovincias_ruffini.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

²³⁴ BUCCIARELLI, Mario Arias; JENSEN, Silvina. **La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción**. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, Córdoba (Argentina), año 8, nº 8, p. 183-200, 2008. ISSN 1666-6836. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3740444>. Acesso em: 20 nov. 2024, p. 184.

²³⁵ MEDEIROS, 1944.

²³⁶ Artículo 4º: Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina.

pelos quais os habitantes, e não cidadãos, poderiam participar da ordem local, tais como conselhos municipais e legislatura territorial, subordinados ao governo central²³⁷.

A materialização dessas estruturas, assim como a conversão em província, apesar de objetivamente atingida a condição prevista em lei, era muitas vezes negada ou adiada, o que demonstra a ausência de vontade política ou a existência de consenso entre as elites para manutenção desse *status* provisório, porém executado de forma permanente, sobretudo, sob o argumento de imaturidade política e cívica.

Essa condição permitia a tutela de regiões periféricas, mediante o exercício de amplos poderes pelo Estado Nacional, em especial porque se amoldava ao modelo centralizador característico da Argentina no início do século XX, de modo que todas as decisões na vida do território, tais como nomear autoridades ou promover a realização de obras públicas, eram oriundas do mesmo centro decisório ainda que em um regime federal-republicano, o que Ruffini nomeou como “republicanismo tutelado”.

Nesse contexto, é possível averiguar que o modelo de território instituído em 1904, utilizou-se dos experimentos norte-americano e argentino, que ofereceram fundamentos significativos para a sua adoção. Se ambos os modelos convergiram com a ideia de território como ente jurídico transitório, subordinado à União, que precede e prepara para elevação como estado autônomo ou província, as práticas se mostraram diversas. Nos Estados Unidos houve, em geral, a concessão de gradativa autonomia às regiões territorializadas, permitindo maior protagonismo das comunidades locais na identificação e resolução de suas questões²³⁸. Na Argentina, os territórios se converteram em instrumento de centralização e controle, hipertrofiando a autoridade da União, o que demonstra maior semelhança com a experiência brasileira.

2.4 A anomalia constitucional brasileira

No presente tópico, objetiva-se avaliar como a ausência de previsão constitucional para a criação de território foi enfrentada por intérpretes da época, ora com fundamentos para justificar a superação de limites formais, ora para indicar a impossibilidade de sua instituição. Ao final, demonstra-se a inexistência dos pressupostos fáticos e jurídicos que sustentaram a tese vencedora, segundo a qual caberia a União a administração de novas áreas adquiridas por tratados.

²³⁷ RUFFINI, 2012. BUCCIARELLI E JENSEN, 2008

²³⁸ FREITAS, 1991.

A criação do Território Federal do Acre decorreu um acidente histórico²³⁹. Isso porque o espaço territorial brasileiro já estava formado por ocasião da Constituição de 1891 e toda a sua extensão coincidia com a superfície dos Estados, não havendo pretensões de expansão ou de agregar novas áreas. A proibição constitucional à guerra de conquista e o caráter ultrafederalista da organização estatal, que emprestava amplo feixe de atribuições aos estados, indicavam a desnecessidade da figura jurídica dos territórios como entidade político-administrativa. A esse respeito Rodrigo Octávio consignou:

O novo systema constitucional, conservando a divisão territorial do império, não fez no pais a distinção entre as extensões componentes dos vários estados, e a extensão de territórios, sem categoria administrativa de estado, diretamente subordinados ao governo federal, como acontece na organização da União norte americana, onde há cinco território, além dos estados e da República Argentina, onde há dous territórios além das províncias²⁴⁰.

A escalada do conflito na região do Acre e a possibilidade de introdução das *chartered companies* exigiram atuação do governo brasileiro para aquisição de novo território ou, pelo menos, rever a extensão de suas fronteiras internacionais, naquilo em que a sua chancelaria considerava terras bolivianas. E, no plano doméstico, precisou introduzir a nova região em meio às disputas políticas, consolidação do regime federal-republicano e controle das riquezas econômicas.

Assim, a partir dessas tensões, formaram-se as bases políticas para a introdução de um ente jurídico, sem autonomia política e jurídica, cuja experiência fora emprestada de outros países. Além disso, superou as razões apresentadas no Senado Federal que serviram para rejeitar a criação do território da União na região das Missões, sendo a principal delas, segundo Aristides Milton, a de que a Constituição de 1891 não reconhecia a entidade político-administrativa dos territórios²⁴¹.

Para tanto, sobressaiu a tese de que as aquisições de novas áreas por meio de tratados firmados pela União constituíam territórios distintos dos estados, de titularidade daquela, autorizando-a a administrá-las de acordo com a sua conveniência²⁴².

A origem da ideia de se estabelecer o território federal em relação à região do Acre é desconhecida. O registro documental mais antigo de que trata do assunto é de Assis Brasil, um

²³⁹ FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. Territórios Federais - 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 2, n. 6, p. 150-168, jun. 1965. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180691/000347615_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 nov. 2024.

²⁴⁰ OCTAVIO, Rodrigo. **Do domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897, p. 51. Disponível em <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/3>. Acesso em: 31 jan. 2025.

²⁴¹ MILTON, 1898.

²⁴² MAYER, 1976, p. 16.

dos negociadores do Tratado de Petrópolis. O diplomata apresentou a ideia em correspondência a Barão do Rio Branco, datada de 18 de fevereiro de 1903, demonstrando o interesse com o destino da região, preocupado com a possível incorporação ao Estado do Amazonas:

Aproveito o fato de lhe estar escrevendo privadamente para submeter a V.Exa. uma cogitação que muito me tem ocupado relativamente ao Acre. Espero que V.Exa. estará firme na resolução de não mais deixar esse território sair do nosso domínio. **Vai, porém, entregá-lo à discutível competência da politicagem do Amazonas ou do Mato Grosso? Por que não usa do seu grande prestígio nacional para promover a reforma (constitucional ou ordinária) que estabelecesse o regime dos territórios? Seria uma bênção para o país. Até alguns dos atuais chamados estados deviam passar para esse regime. Como acabar por outro modo com as imoralidades do Amazonas, por exemplo, que ainda neste momento está procurando hipotecar aos agiotas mais direitos soberanos que a Bolívia quis dar ao sindicato do Acre?**²⁴³ Será difícil levar tão longe a reforma; mas ao menos poderia aproveitar para casos como o do Amapá, o das Missões e o do Acre²⁴⁴. (grifo nosso)

O conhecimento de Assis Brasil sobre o regime dos territórios federais pode ser presumido, pois atuara como embaixador na Argentina e nos Estados Unidos, dois dos países que adotavam a prática. Apesar de não terem sido localizados escritos específicos sobre o tema, sua sugestão parece refletir a adaptação de seu entendimento sobre o federalismo, que consistia na divisão de competências entre os entes federados, pautada por uma coordenação geral que garantisse a comunhão nacional. Segundo ele, “o systema político que garante a autonomia dos negócios privativos e este acordo nos negócios geraes chama-se federação”²⁴⁵. E acrescenta:

[...] ela reconhece a natureza diversa das necessidades e interesses peculiares aos vários grupos que formam a nação, - e abre-lhes espaço para sua plena expansão autonômica; reconhece, por outro lado, que há um ponto em que as necessidades e interesses d'esses vários grupos combinam-se e fundem-se para consecução de um fim que a todos é comum, - e, então, ella os reúne e uniformiza debaixo do império da lei [...]²⁴⁶

Somente em hipóteses específicas, Assis Brasil considerava legítimo que a entidade nacional estivesse investida de poderes para atuar frente aos entes menores, sempre que

²⁴³ Provavelmente, Assis Brasil se referia ao empréstimo solicitado pelo Estado do Amazonas, governado por Silvério Nery, junto ao *London and Brazilian Bank* para equilibrar as contas públicas e adquirir companhias de geração de energia, em 1903. Mesmo tendo uma arrecadação vultuosa decorrente da borracha, as contas públicas estavam em situação caótica desde o Governo de Ramalho Júnior (1898 – 1900). Além disso, parte do empréstimo serviu para adquirir duas empresas que tinha como sócio um diretor da instituição financeira. Por outro lado, foi dado em garantia pelo empréstimo todas as rendas e ativos pertencentes ao Estado do Amazonas, de modo que, em caso de inadimplência os bens e direitos seriam transferidos ao *London and Brazilian Bank*. CESARINO, Frederico Nicolau. **A eletrificação de Manaus: aspectos técnicos, políticos e econômicos (1895-1950)**. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/7708>. Acesso em: 6 jan. 2025, pp 76-80.

²⁴⁴ BRASIL, CHDD. **Assis Brasil: um diplomata da República**. Rio de Janeiro: Funag, 2006. v. 1 Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-773-assis_brasil_um_diplomata_da_republica_volume_1. Acesso em: 29 jul. 2023, p. 350-351.

²⁴⁵ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **República Federal**. 5. ed. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1888. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/509>. Acesso em: 28 jul. 2023, p. 200.

²⁴⁶ *Ibid.* p. 209.

necessário para assegurar a observância do que denominava "interesses gerais" ou "ordem geral". Ele argumentava que:

A federação é uma solida garantia contra a desorganização. Si uma cidade ou província se revoltar, será sempre evidentemente inferior em força ao resultado da confederação²⁴⁷, que sem dificuldade coagiária o recalcitrante a subjeitar-se a pacto conforme se obrigara. Nem será esse facto um ataque à liberdade; porém, simplesmente a preponderância racional da maioria do paiz, fazendo respeitar a integridade nacional²⁴⁸.

De certa maneira, a proposta de instituição de território demonstra mudança pragmática no pensamento político-jurídico de Assis Brasil, para que a entidade nacional pudesse cuidar, ainda que de modo excepcional, de interesses particulares de determinadas regiões, em nome da comunhão nacional. Na prática, retiraria a região do Acre da influência negativa do Estado do Amazonas.

A ideia de território teria sido bem recebida por Barão do Rio Branco, que imaginara a criação posterior de mais de um estado na região incorporada²⁴⁹. No entanto, apesar do alerta de Assis Brasil quanto à necessidade de modificação constitucional ou legal, o Território Federal do Acre nasceu sem previsão constitucional e sem estatuto que o regulasse. Mais ainda, sem plano de ação estabelecido.

Diante desse cenário, no ano 1905, o Senador Amazonense Jônatas Pedrosa apresentou projeto de lei pelo qual o Território do Acre seria anexado ao Estado do Amazonas, inclusive com previsão de pagamento de indenização à União pelo valor despendido no tratado. Em reação, na Câmara dos Deputados, o Deputado Francisco Sá, do Ceará, apresentou projeto de lei no qual transformava o território em estado. Ambos os projetos foram rejeitados²⁵⁰. Esse cenário demonstra o conflito de interesses sobre o destino da região do Acre não se encerrou com a criação do território.

Por outro lado, a criação do território federal do Acre não mereceu acuidade da doutrina jurídica brasileira. A produção acadêmica da Primeira República esteve voltada à explicação da ordem jurídica inaugurada pela Constituição de 1891, como forma de consolidar e legitimar a república brasileira²⁵¹. Os temas centrais discutidos estavam relacionados à organização do estado, em especial, o federalismo. E apesar de o território federal importar no núcleo do

²⁴⁷ O autor utiliza os conceitos de federação e confederação como sinônimos, sem diferenças teóricas.

²⁴⁸ ASSIS BRASIL, 1888, p. 206.

²⁴⁹ REIS, 1963, p. 390.

²⁵⁰ BARBOSA, 1986, p. 23.

²⁵¹ PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Idéias impressas: o direito e a história na doutrina constitucional brasileira na primeira república**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-08092011-102906. Acesso em: 17 dez. 2024.

conceito de federalismo, poucos estudos foram produzidos ao longo dos anos. Em geral, mesmo após o Decreto legislativo nº 1.181/1904, nas discussões relacionadas ao território federal, ainda se utilizavam como suporte argumentativo a doutrina estrangeira, especialmente a norte-americana de Thomas Cooley, James Bryce e George Curtis.

No plano da doutrina nacional, encontra-se contemporaneamente ao evento a possibilidade de criação de território federal em trabalho de João Barbalho, “Constituição Federal Brasileira: Commentarios”, antes de surgir a questão da anexação do Acre. Ao explicar sobre a possibilidade de adesão de novos estados, conforme previra o artigo 4º da Constituição de 1891, o autor questiona: “E não haverá caso em que se tenha de dar admissão de algum novo estado que se constitua sem ser por desmembramento, accessão ou incorporação de território dos outros da União?”²⁵²

A resposta dada pelo autor sugere que, apesar de não regulada na Constituição, em caso de aquisição de território por compra, cessão ou convenção de limites, poderia o Congresso Nacional, criar uma administração provisória até poder ser erigido a Estado ou anexar a algum dos estados da União. Confira-se:

[...] a União pode fazer tratados com paizes estrangeiros (art. 35 § 12 e 48 § 16) e por este meio não lhe é vedado adquirir territórios, por compra, por cessão, por convenção de limites. A encoporação em taes casos não foi regulada, mas poderá o Congresso Naciona estabelecer-lhes as normas e, conforme as condições de população, recursos, etx., do novo território, crear ahi uma administração provisória até que ele possa ser erigido em Estado, ou annexal-o a algum dos da União, sob consulta de seus habitantes e respeitados os princípios constitucionais d'esta.

A competência do Congresso Nacional nesse caso resulta da que lhe confere o art. 34 §§ 34 e 35. Com a aquisição do novo território há necessidade de regular n'elle o *exercício dos poderes que pertencem à União*, e de prover à *execução completa da Constituição* com referencia a essa parte acrescida ao paiz, afim de que a ela se extenda o *regimen livre e democratico* que a Constituição assegura a todo o povo brasileiro²⁵³ (destaques no original).

O fundamento constitucional utilizado por João Barbalho era de que caberia ao Congresso Nacional as prerrogativas de decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União, bem como decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição, conforme art. 34 da Constituição de 1891. Além disso, o autor, ao comentar as terras de domínio da União fundamentou a indicação delas em dispositivos expressos. Ao inserir a categoria de territórios em áreas adquiridas por compra ou cessão países estrangeiros, consignou que esta alternativa “[...] se colhe do texto constitucional quer do princípio federativo que o inspira”²⁵⁴.

²⁵² BARBALHO, **Constituição Federal Brasileira: Commentarios**. Rio de Janeiro: Litho, 1902, p. 16-17. Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4173>. Acesso em: 27 jul. 2023.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 134.

A conclusão interpretativa de João Barbalho no reconhecimento de criação de território federal à mímica de previsão expressa pode ser entendida a partir da teoria dos poderes implícitos relacionados à União, pois, segundo ele, “[...] conferir um poder, faculdade ou atribuição é virtualmente conceder a adoção e emprego de quaisquer meios lícitos e eficazes para sua execução”²⁵⁵.

No entanto, verifica-se a contradição do argumento com o próprio pensamento do autor. Afinal, sendo certo que o exercício dos poderes implícitos estava limitado “[...] aos adequados e necessários para serem levados a efeito os poderes conferidos à União”²⁵⁶ e “[...] objetos que se acham mencionados como faculdades suas nos diversos artigos mencionados”²⁵⁷ não se verificava possibilidade de extensão da atuação do ente nacional para além das hipóteses previstas. E nenhuma delas admitia à União a exercer os poderes de administrar parcela dos interesses destinados ordinariamente aos estados.

Importante destacar que, enquanto Senador da República (1893 a 1896), o jurista rechaçou veementemente a proposta de criação de território federal na região das Missões. Partia João Barbalho, segundo os discursos registrados, da concepção de que havia incompatibilidade do regime dos territórios federais com a Constituição. Nas suas manifestações, resgatara a tentativa rejeitada de inserir previsão da entidade político-administrativa por ocasião dos trabalhos constituintes, de modo a inexistir autorização para tanto, afirmando que “Não figura pois, na nossa Constituição, em nenhum de seus artigos; nem se pode deduzir dela, ainda que por ilações, a ideia de se constituírem governos territoriaes no sentido que propõe o projecto em discussão”²⁵⁸.

Para o então Senador, no caso dos Estados Unidos da América, havia previsão expressa na Constituição daquele país que lhe autorizava expressamente a constituir territórios em áreas que não fossem pertencentes aos estados, mas, no caso do Brasil, “[...] a Constituição não se preocupou de territórios, não quis admitir nem a possibilidade dessa instituição”²⁵⁹. No caso do Brasil, complementou que a proposição de território na região das Missões, conforme estipulava o projeto, se daria em área ao tempo da promulgação da república aos Estados do Paraná e Santa Catarina, o que violaria seus direitos sobre os territórios.

²⁵⁵ BARBALHO, 1902, p. 102.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. **Appendice dos Annaes**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897c, p. 267. Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896Ap%C3%AAndice.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 267

Embora o pressuposto fático entre as situações da região do Acre (área adquirida por tratado) das Missões (área pertencentes aos estados quando da promulgação da República) fosse diverso, o então Senador apresentou uma série de elementos que infirmava qualquer ideia de constituição de territórios em qualquer circunstância. Isso porque, além da ausência de previsão legal, as terras da União estavam limitadas, no seu discurso, às áreas indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais ou ainda fundação de arsenais e ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal. Esses eram os casos em que se admitia a federalização de algum ponto do território nacional, mas “[...] não para formar um governo a parte”²⁶⁰. E acrescentou: “A União apenas pode administrar as suas terras e não tem competência para fazer governos locais nem com eles despenda da receita federal”²⁶¹.

Significava dizer que a União poderia ser proprietária de terras, utilizando-se dos poderes inerentes ao domínio, mesmo sem afetação a alguma finalidade pública, isto é usar, gozar e dispor. Contudo, esses poderes sobre a área não lhe autorizavam a estabelecer sobre ela uma entidade político-administrativa, regulando-se para além da propriedade, mas também sobre a organização social e direitos dos habitantes na área. Não foram localizadas as possíveis razões acerca da mudança de entendimento do autor, ou o estabelecimento de uma condição específica para a criação de território federal (aquisição por tratado de nova área). Tal circunstância revela ao processo de conformação da experiência republicana, inclusive em direção à centralidade da União no regime recém estabelecido.

Outro trabalho jurídico a respeito da criação de território federal foi produzido por Clóvis Bevilacqua²⁶², consistente em parecer publicado no *Jornal do Comércio* no ano 1904, onde analisou a solução pela União dada às duas áreas resolvidas pelo Tratado de Petrópolis: Acre Setentrional e Acre Meridional. A discussão centrou na questão se as referidas áreas deveriam ser incorporadas ao Estado do Amazonas ou permanecer como territórios federais. Ao fim, os pontos de partida e de chegada são semelhantes, com variação nos argumentos apresentados dadas as diferentes formas como foram incorporadas ao Brasil.

Bevilacqua defendeu que a figura do território federal, em caráter permanente²⁶³, não se sustentava no ordenamento jurídico, por ausência de previsão constitucional como entidade político-administrativa, como assim escreveu:

²⁶⁰ BRASIL, 1897c, p. 267.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 268

²⁶² BEVILAQUA, Clóvis. Qual o direito do Estado do Amazonas sobre o território do Acre? **O Direito: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência**, Rio de Janeiro, p. 459–465, mai/ ago., 1904.

²⁶³ *Ibid.*

Quem tiver estudado detidamente a letra da Constituição Federal e se tiver possuído do espírito que a domina, afastara logo, como incompatível com o nosso direito, essa criação de territórios, que não foi previsto pelo legislados constitucionte e cuja existência não se conforma bem com os fins especiaes da União²⁶⁴.

Até admitiu, no parecer, a administração pela União nos territórios adquiridos em caráter temporário para garantir a normalidade na região, bem como os desafios e compromissos decorrentes das negociações e o prestígio do Brasil nas relações internacionais²⁶⁵. Isto é, a Constituição de 1891, dizia ele, não autorizava a vinculação do território à administração direta da União, pois entendia que território nacional nada mais seria do que a soma dos territórios do Estados, que, por sua vez, são divididos em municípios, entes político-administrativos reconhecidos expressamente pela Constituição²⁶⁶.

De outro lado, ao considerar que “A União existe como construção jurídica, como conceito político, representando a totalidade do povo brasileiro, unificando os Estados da federação [...] para assegurar a unidade da pátria”²⁶⁷, não poderia se tornar proprietária de terra para além das hipóteses definidas, em nítida referência aos artigos 3º e 64 da Constituição de 1891²⁶⁸.

Assim, no caso de incorporação de novas áreas ao território brasileiro, deveriam ser incorporadas a um dos estados existentes ou constituir um novo estado. Sob esse enfoque, defendeu que as áreas resolvidas pelo Tratado de Petrópolis deveriam integrar o Estado do Amazonas por imperativo constitucional, uma vez que o arranjo federativo impediria que a União dispusesse de territórios exclusivamente seus em caráter definitivo.

Na área ao norte do paralelo 10°20', Bevilaqua centrou-se em demonstrar que o governo brasileiro, ao reclamá-lo da Bolívia como seu e declará-lo litigioso, consentia que se tratava de área pertencente a um dos estados, sem o qual não configuraria domínio brasileiro. Caso contrário, representaria ato de conquista, o que proibido pela Constituição vigente. Ele destacou que a União atuou com a Bolívia sobre a questão do Acre conforme obrigação decorrente do regime federativo, uma vez que o Estado do Amazonas não possuía personalidade internacional, cabendo à União representar o país na disputa.

²⁶⁴ BEVILAQUA, 1904, p. 464.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 464.

²⁶⁸ Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. [...]

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Segundo Bevilaqua, “[...] considerar nacional esse territorio, importa declarar-o amazonense, porque até onde fosse o Brazil naquella direcção, forçosamente iria o Estado do Amazonas”²⁶⁹, de modo que representaria uma injustiça para o Estado do Amazonas ou abuso de poder da União, arrematando:

Nada perde o paiz por entregar ao Amazonas o que reivindicou sob o fundamento de ser do Amazonas, porque, além de se praticar um acto de justiça pura e simples, avantajando o Amazonas, beneficia toda a Nação. Tudo quanto accrescer, em terras, aquelle Estado, accrescerá ao mesmo tempo, e pelo mesmo titulo, ao Brazil²⁷⁰.

Já em relação à área ao sul do paralelo 10º 20’, Bevilaqua argumentou que faltavam à região “[...] elementos econômicos, moraes e culturaes suficientes para servirem de base a essa construcção política [estado da federação]”²⁷¹. Assim, a contiguidade com o Estado do Amazonas justificaria a sua incorporação:

Mas parece que a região adquirida á Bolivia não está em condições de constituir um Estado da Federação Brasileira. E não' podendo ser um Estado, nem devendo ser um territorio, ha de necessariamente formar uma parte do Estado do Amazonas, como formaria do de Matto Grosso, se ao seu territorio estivesse ligada pela continuidade superficial.

Ao dar tratamento jurídico e político para a região do Acre, Bevilaqua atendeu ao anseio da elite do Estado do Amazonas, que seria beneficiado com a sua conclusão. Ao mesmo tempo, a União utilizou os argumentos do parecer a respeito da condição social para negar a autonomia pleiteada no Acre nos anos seguintes, em reiteradas rejeições de projetos de lei²⁷². Além disso, a respeito da ausência de condições sociais para transformação em estado, Oliveira Vianna escreveu sobre o Acre:

Dadas as condições excepcionaes daquela sociedade, o extravagante dos seus costumes, o recente da sua história, as origens e a índole da sua população, a sua extrema rarefação demográfica, a única forma de poder publico apta a realizar esse alto objetivo educacional será, não um governo livre, autônomo, descentralizado, emanando do escrutínio da própria soberania local; mas ao contrário, um governo forte, centralizado, autoritário, feito e aparelhado aqui, absolutamente estranho àquella população; governo marcial, à lacedemônia, espécie de cazarismo legal ou estado de sitio permanente, à semelhança do que fizeram os invasores dóricos nas cidades helênicas do Peloponeso²⁷³.

Para a União, a introdução da figura do território administração da União representava um precedente importante como instrumento de controle direto pelo Governo Federal. A inexistência de regulamentação prévia permitiu a administração da região ao sabor das conveniências dos governantes de plantão. O Território Federal do Acre foi instituído sem

²⁶⁹ BEVILAQUA, 1904, p. 461.

²⁷⁰ *Idem*.

²⁷¹ *Idem*.

²⁷² VITAL, 2019.

²⁷³ VIANNA, Oliveira. **Pequenos estudos de psychologia social**. 3. ed. São Paulo, 1942, p. 155-156.

qualquer relação com colonização e defesa nacional – o que sustentou posteriormente a constituição de novos territórios –, mas resolver um problema geopolítico internacional, ao mesmo tempo, a política nacional²⁷⁴ e ainda o controle da arrecadação dos tributos da borracha.

A superação da ausência de previsão constitucional formou-se a partir da interpretação conveniente dada a dispositivos da Constituição, sob a premissa de poderes implícitos, alargando as atribuições previstas no artigo 64 e 34, nº 12, da Constituição de 1891, que destinavam à União as porções de território que fossem indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais e atribuíam o poder de resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras.

Inobstante ainda houvesse disputa de parte da região com o Peru, inclusive notícias de confrontos entre brasileiros e peruanos, não houve qualquer justificativa tanto na mensagem presidencial quanto nas discussões parlamentares a respeito da necessidade da defesa das fronteiras a fundamentar o estabelecimento da administração territorial no Acre. Diga-se a propósito, em mensagem dirigida à abertura da sessão legislativa de 1904 do Congresso Nacional, o Presidente Rodrigues Alves destacou a retirada de contingentes militares da região em razão da desnecessidade de sua permanência, com manutenção da defesa e da segurança interna mesmo tendo o governo peruano enviado destacamentos militares para o Alto Juruá e Alto Purus²⁷⁵. Na mesma oportunidade, demonstrou o presidente o anseio de consolidar o regime de territórios federais, levando para outras regiões do país as quais, segundo o presidente, causavam ônus à União:

[...] O Congresso terá ocasião de estudar o assumpto para prover sobre a organização definitiva do territorio, que interessa grandemente á União pela consideravel somma de encargos provenientes daquelle tratado.

E' muito especial a situação do territorio do Acre, mas será conveniente que, tratando de sua organização, se pronuncie o Congresso sobre o destino dos territorios adquiridos em virtude dos laudos arbitraes a que os nossos litigios internacionaes têm sido submetidos. Convem fazel-o porque não são pequenos os onus que tem custado á União a liquidação de nossas questões de limites. Até agora pesam sobre o Thesouro as despesas com a demarcação dos territorios adquiridos ao sul e outras terá o governo de fazer com igual serviço nos que estão situados ao norte da Republica.

E' preciso definir a situação desses territorios. Parece-me que não estando elles, ao tempo em que foi promulgada a Constituição, sujeitos á jurisdição e dominio dos Estados, não se póde disputar á União o direito de administral-os como seus, depois dos arranjos internacionaes que promoveu e que lhe tem custado os mais penosos sacrificios²⁷⁶.

²⁷⁴ FIGUEIRÊDO, 1965.

²⁷⁵ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na Abertura da Segunda Sessão da Quinta Legislatura (1904)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904c, p. 13-19. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/rodrigues-alves/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-segunda-sessao-da-quinta-legislatura-1904/view>. Acesso em : 03 fev. 2025.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 16.

Diga-se a propósito, que o exercício da prerrogativa conferida à União pelo artigo 64 da Constituição Federal estava condicionado ao estabelecimento de colônias militares à defesa das fronteiras, cuja estrutura foi regulamentada no Decreto legislativo nº 733/1900. De fato, nenhuma colônia militar foi instituída no Território do Acre, que passou a ter organização diversa e peculiar. A prática jurídica, por outro lado, não demonstrou como a constituição do território importaria em maior grau de robustez da defesa das fronteiras na medida em que havia instrumentos políticos e jurídicos que autorizavam a intervenção do governo federal em caso de invasão de país estrangeiro em qualquer parte da superfície territorial nacional.

De igual forma, o poder de celebrar sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras também foi utilizado para justificar, ao mesmo tempo, a destinação da área adquirida. Este foi, inclusive, o argumento de Gumercindo Bessa, em crítica à Rui Barbosa, pois tendo a União os poderes para celebrar tratados e a ausência de proibição de ceder ou trocar, caberá a ela resolver definitivamente o destino da área adquirida²⁷⁷. No entanto, este argumento também não encontra ressonância na ordem constitucional. Afinal, a instituição de território como entidade político-administrativa exigiria previsão constitucional, na medida em que as competências da União estavam constitucionalmente delimitadas e a concepção era de poderes expressos e limitados.

Dessa forma, o modelo de território federal serviu como um experimento da realidade jurídica de autoridade direta do governo central com impacto para o direito constitucional brasileiro, pois implicou na reorganização político-administrativa da república brasileira, a partir de uma anomalia constitucional. Assim, a introdução do território federal retrata uma contradição no plano da norma constitucional, pois, mediante decreto legislativo aprovado por maioria simples, houve a incorporação de uma nova espécie de ente federativo na república brasileira, cuja alteração somente poderia ocorrer por emenda aprovada por dois terços do Congresso Nacional, conforme art. 90 da Constituição de 1891.

Diversa do contexto norte-americano, do qual se alegou aplicar subsidiariamente ao transportar o instituto do território federal e sem a mesma previsão constitucional existente²⁷⁸, tal anomalia foi justificada posteriormente na ausência de organização social, capacidade econômica, densidade populacional, inexistência de agricultura e poucas vias de comunicação. No entanto, inaugurou um modelo que permitiria à União territorializar novas áreas submetidas em processo de centralização política e redefinição do sistema federativo brasileiro.

²⁷⁷ BARBOSA, 1986a, p. 226

²⁷⁸ COSTA, 1940; VITAL, 2019.

3 A DISPUTA FEDERATIVA NA AMAZÔNIA OCIDENTAL

A criação do Território Federal do Acre pode e deve ser analisada para além das razões econômicas e sociais frequentemente reproduzidas nos livros de história. O propósito da pesquisa é oferecer outro olhar e conferir novo sentido ao fenômeno, tendo como premissa de que a experiência histórica não se resumiu a um simples modelo de integração da região adquirida ao corpo político nacional. Ao contrário, ela inaugurou um arranjo político-administrativo com implicações constitucionais relevantes, que exigiu da prática jurídica e da doutrina grande dose de criatividade para acomodar na organização do estado brasileiro.

Sob a ótica constitucional, é importante observar que, no período, se desenvolvia um processo de progressiva centralização do poder político na União – mais notadamente na Presidência da República – em contraponto à descentralização política preponderante na Constituição de 1891, baseada na ampla autonomia das unidades federadas, a partir do uso de instrumentos formais e informais de exceção. Para além disso, a solução encontrada para a região do Acre desafiou os limites do federalismo em construção.

Nesse contexto, o território federal emergiu, como instrumento jurídico e político estratégico que dotou a União de maior força na tensão federativa que se avizinhava na Amazônia Ocidental, em especial com o Estado do Amazonas, interessado em anexar a área do Acre ao seu domínio. O instituto revelou-se uma alternativa jurídica de centralização sob o manto da excepcionalidade, entregando ao poder central mecanismo de controle da periferia, sem a necessidade de negociar com as oligarquias locais.

Por outro lado, a repercussão desse experimento constitucional não se restringiu à região nem mesmo ao período histórico, servindo de inspiração para a criação de outros territórios ou o aumento da tutela da União sobre essas regiões, sobretudo em governos com viés autoritário, atraindo para o controle direto das áreas de interesse político, sob uma lógica funcional de dominação da periferia a partir do centro.

Nesse contexto, o capítulo será desenvolvido em três tópicos. O primeiro apresentará as características do federalismo idealizado e positivado na Constituição Federal de 1891 e as razões fundamentais para o modelo adotado. O segundo tópico analisará o processo que permitiu à União gradualmente aumentar a centralização de poderes nas suas mãos, especialmente até 1904. O último tópico avaliará como o Território Federal do Acre foi institucionalizado, destacando os efeitos jurídicos e políticos desse novo arranjo sob os vieses da autonomia, representação e participação política.

3.1 Federalismo à brasileira

Quando houve a Proclamação da República e a posterior convocação de Assembleia Constituinte, a experiência federativa dos Estados Unidos, que serviu de inspiração para o Brasil, já havia completado 100 (cem) anos. Nesse período, a vivência norte-americana havia passado por diversos momentos de crise e até tentativa de ruptura. A transposição do modelo para o Brasil exigiu adaptações, muitas vezes baseadas em suposições equivocadas. O presente tópico visa apresentar as características da ordem federativa brasileira da Constituição de 1891, especificamente no contexto da divisão de competências e poderes entre os entes.

A característica central da noção clássica de estado federal, que autoriza distinguir substancialmente de outras formas de estado, notadamente unitário e a confederação, diz respeito à descentralização política e administrativa entre entes diversos, regidos por uma constituição que vincula todos os entes. Essa coletividade é formada por estados-membros, que são a base em que se estrutura o estado federal e pela União, que decorre da reunião de vários estados para lhe emprestar sentido como ente dotado de capacidade política, representante da vontade nacional. Ou seja, compreende a União e os Estados-membros como partes integrantes e indissociáveis. Nesse sentido, informa Baracho:

A noção de descentralização é essencial à formulação das fontes principais da teoria federativa. O Estado federal reúne coletividades públicas diferentes, sendo que a autonomia do Estado-Membro é um dos pontos essenciais para a sua estruturação. Um dos temas inerentes à descentralização é o seu relacionamento com a teoria democrática, desde que ela constitui um excelente fator para o atendimento de todas as formas de pluralismo. A descentralização é uma repartição de poderes de decisão. De um lado está o governo central, de outro os agentes com relativa independência do poder central, pelo que toma livremente suas decisões. Esse comportamento, além de demandar independência política, implica em autonomia administrativa e financeira. Para muitas exposições federalismo e descentralização são temas sinônimos²⁷⁹.

Dessa perspectiva, emergem dois conceitos relevantes, operados a partir da experiência fundadora norte-americana: soberania e autonomia. A primeira, como atributo de unidade de poder do estado, no sentido de estabelecer a ordem jurídica, sob um determinado território, livre de qualquer intervenção externa ou superior²⁸⁰. A soberania, dessa forma, é elemento essencial à configuração de um estado enquanto nação politicamente organizada, sob determinado sistema jurídico próprio, dotando-o de personalidade jurídica de direito internacional²⁸¹.

²⁷⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder. A Institucionalização do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 23, n. 90, p. 5-34, abril/jun., 1986, p. 9.

²⁸⁰ Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª. Trad. Por João Baptista Machado, São Paulo: 1998.

²⁸¹ SILVA, José Afonso da. Dos estados federados no federalismo brasileiro. **Federalismo y regionalismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 155-178. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/23291>. Acesso em: 3 jan. 2025.

A segunda diz respeito a um tipo particular de poder, pois, exercido sem o atributo de soberania, na qual os membros coletivos integrantes preservam prerrogativas próprias. Estas, por sua vez, podem ser sintetizadas nos poderes de auto-organização, autogoverno e autoadministração, derivados e limitados pela constituição federal. Daí porque não possuem personalidade jurídica internacional. Assim, diante dessa perspectiva, os entes coletivos possuem autonomia e apenas a entidade nacional (soma da União e dos Estados) é soberana. Nesse sentido, expõe José Afonso da Silva:

Enquanto o Estado federal é uma entidade dominante e suprema em relação a um povo localizado num território e possui governo soberano, qualidades essas que juridicamente falando, não encontram elementos que lhes superponham, estando em relação aos demais estados e nações em posição de coordenação jurídica, enquanto os estados federados (estados-membros) têm, ao mesmo tempo, uma posição de subordinação e coordenação. Subordinação relativamente ao todo, ao poder constituinte federal (não, note-se, relativamente à União); não dominam sozinhos sobre a população e seu território, e seu governo está limitado ao círculo de competências que lhe traça a Constituição Federal. Coordenação no que tange aos demais estados federados da mesma Federação e também, sob certos limites, relativamente à União²⁸².

Essa distinção, embora pareça nítida, foi crucial para formação do sistema federal. Nos Estados Unidos, as antigas colônias, após a Declaração de Independência, se tornaram estados independentes e soberanos. Dessa maneira, surgiram 13 (treze) novos países que, por questões comuns, reuniram-se por meio de tratado em confederação para enfrentar os inimigos coletivos e defender interesses próprios, materializado nos Artigos da Confederação (1781), tendo no Congresso Continental a sua autoridade maior.

Porém, tal organização não possuía estrutura suficientemente adequada para lidar com problemas enfrentados coletivamente. Afinal, sem receita própria e o poder de veto conferido aos estados sobre as emendas aos Artigos ou legislação importante impediam o desenvolvimento de estruturas coletivas, tornando inviável sua manutenção. A fórmula política, constituída por um pacto cuja vinculação era facultada, não conseguiu produzir um ambiente central que pudesse articular e lidar com as divergências entre os interesses individuais dos confederados em notória desigualdade²⁸³, pois não havia autoridade maior que pudesse exigir o cumprimento das decisões.

Nas palavras de Amaro Cavalcanti, “*Tudo depende da boa vontade dos próprios Estados confederados*”²⁸⁴. Além disso, esse sistema não permitia que as deliberações do Congresso

²⁸² SILVA, 2005, p. 157-158

²⁸³ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo – Condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 1-2010, Trimestral. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496555>. Acesso em: 03 fev. 2025.

²⁸⁴ CAVALCANTI, Amaro. **Regimen federativo: a República Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 58.

Continental produzissem efeitos diretamente sobre os indivíduos, pois necessitavam de um processo legislativo de integração dos estados confederados. Com isso, o poder central não possuía base de legitimação direta conferida pelos cidadãos, comprometendo a legitimidade democrática do poder político comum²⁸⁵. A constatação dessas fraquezas levou ao reconhecimento da necessidade de um novo modelo de organização e exercício de poder que pudesse promover a unidade e a estabilidade ao sistema.

Nesse contexto, foi convocada a Convenção da Filadelfia (1787) para os representantes dos estados confederados – na verdade embaixadores – revisarem os Artigos da Confederação. No entanto, a convenção se transformou em verdadeira Assembleia Constituinte, resultando na elaboração da Constituição dos Estados Unidos. Isso transformou os Estados Unidos de confederação em federação. O documento criou a primeira república federativa. Com isso, foi desenhado o papel da União como órgão de coordenação entre os estados para questões nacionais e internacionais, equilibrando os poderes dos estados-membros e governo central, mediante um sistema de repartição de competências nos planos federal e estadual.

A adesão a esse novo modelo ocorreu pela ratificação da Constituição, de maneira que os estados, outrora soberanos, abdicaram do exercício da soberania a favor da coletividade criada, a qual era representada pela União. Esta entidade, aliás, seria dotada de prerrogativas e mecanismos para repelir invasão estrangeira, manter a paz interna e velar pelo comércio e outros interesses gerais e comuns, considerando os desafios de um país extenso territorialmente. Seus idealizadores acreditavam que a União seria a mola propulsora da segurança e felicidade da nação, com vantagens para organização nacional como um todo²⁸⁶. Além disso, o novo formato permitiu a conexão direta entre a União e os cidadãos, sem necessidade de interveniência dos Estados-membros, favorecendo o crescimento da participação daqueles nos assuntos públicos²⁸⁷.

Por outro lado, os novos Estados-membros conservaram conjunto de competências para tratar das questões marcadamente regionais, sem vínculo de subordinação ou hierarquia com o ente federal, assegurando-lhes igualdade política. Isto lhes garantiu a prerrogativa de promulgar suas próprias constituições locais, limitados, obviamente, à Constituição Federal, organizar seus órgãos governamentais próprios e exercer a administração dentro de suas competências, comumente designada como autonomia política.

²⁸⁵ RAMOS, *op. cit.*

²⁸⁶ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; HAY, John. **Os artigos federalistas 1787 - 1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

²⁸⁷ RAMOS, 2010.

A consequência dessa distribuição de competências e poderes entre o ente federal e os estados membros repercutiu na coexistência de ordens jurídicas distintas, cujo limite reside nas diretrizes traçadas na própria constituição federal. Daí porque, para resolver eventuais conflitos de competência ou interpretação constitucional, é instituído um tribunal com atribuição jurisdicional que atua como guardião da Constituição e árbitro das controvérsias federativas, a partir dos próprios critérios estabelecidos na repartição de competências.

Além disso, para assegurar o equilíbrio entre os entes, os Estados-membros participam da formação e exercício da vontade federal. Isso implica na participação da produção legislativa de âmbito nacional e na escolha do chefe do Poder Executivo. E, por fim, estava negado aos estados-membros o direito de secessão.

Essas premissas ofereceram suporte para a conformação federalista no Brasil embora em contexto diferente. Na América do Norte, o estado federal derivou da reunião estados soberanos que, como dito, abdicaram de sua soberania para formação de um único estado, em momento centrípeto. Já no Brasil, a federação foi criada a partir da experiência unitarista e centralizadora do período monárquico, em movimento centrífugo, para prestigiar as autonomias regionais, como forma de mantê-las unidas, em território de dimensões continentais²⁸⁸. Ou seja, os processos de maturação e desenvolvimento institucional do federalismo foram forjadas sob realidades históricas diversas, contribuindo para as crises políticas e tensões que se avizinhavam. Conforme apontou Amaro Cavalcanti:

A Nação Brasileira passara, subitamente, do Estado simples, unitário, monarchico, em que se achava organizada, havia mais de dous terços de século, e funcionando sob o regimen parlamentar, para o sytema composto, e o mais descentralizados de todos – o Estado-federal ou a República federativa, sob a forma presidencial²⁸⁹.

Embora fosse uma reivindicação compartilhada tanto por liberais quanto por republicanos ao final do período monárquico, a questão federativa esteve no centro de acirradas disputas na Constituinte de 1890, particularmente em relação às competências legislativas e tributárias a serem atribuídas à União e aos estados-membros, bem como a relação entre eles²⁹⁰, o que implicava em maior ou menor autoridade local. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, norma fundadora da República federativa, havia conferido às então províncias o exercício da legítima soberania, sem explicitar o significado, porém, estipulando limitação quanto à forma republicana de governo.

²⁸⁸ TEMER, 2008, p. 73.

²⁸⁹ CAVALCANTI, 1900, p. 133.

²⁹⁰ LYNCH/; SOUZA NETO, 2012.

Na Assembleia Constituinte, esse debate dividiu dois grupos antagônicos: unionistas e federalistas. Os primeiros, de matriz liberal, defendiam a autoridade federal dotada de maior capacidade de ação para sustentar a estrutura federativa, aliado a uma parcela expressiva das rendas tributárias. A fórmula limitaria o poder central e conferiria maior autonomia aos estados, assegurando o desenvolvimento do governo de forma mais democrática e participativa. Entre seus representantes mais notórios destacavam-se Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Ubaldino do Amaral e João Barbalho.

Por outro lado, os federalistas pleiteavam estrutura federativa que conferisse aos estados bloco mais amplo de competências e poderes, em um movimento marcadamente anticontralista liderado por figuras como Júlio de Castilhos, Campos Sales e Epiácio Pessoa²⁹¹. De viés conservador, esse modelo de federalismo permitiria manter o controle local sobre a região, sem a ingerência do poder central.

O cerne dessa discussão remontou ao conceito de soberania e as implicações como base em que se assenta a construção do estado federal, o que lhe permitia conferir níveis opostos de centralização. Para os federalistas, recorrendo à doutrina da dualidade soberana, segundo a qual os estados e a União constituiriam entes federativos com o igual capacidade de ação, isto é, dotado de poderes de constituir suas ordens jurídicas e seus negócios de maneira independente, enquanto a atuação da União encontrava limite à prestação de socorro aos estados, em reduzido espaço de interações recíprocas²⁹². Em outras palavras, ocorreria a partilha da soberania entre poder central e os estados que compunham a federação.

É, portanto, da partir dessa distinção que opera a formação federalista brasileira, pois, mais do que influenciar o governo federal a partir da representação política dos estados, os federalistas desejavam desenvolver seus próprios valores e interesses, resistindo a qualquer direção do poder federal, representado pela União ou limitações decorrentes de regulação dos interesses gerais e comuns. A teoria da dualidade soberana alicerçava e fomentava a defesa da forte autonomia e descentralização, pois, segundo seus apoiadores, era o modelo predominante pela fonte inspiradora norte-americana²⁹³. Embora apresentada de maneira superestimada quanto sua aplicação no Estados Unidos, a tese da soberania dual consistia em assegurar aos estados poderes e direitos contra União, inclusive de resistir à governança e coordenação nacional²⁹⁴.

²⁹¹ BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

²⁹² LYNCH; SOUZA NETO, 2012.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ De fato, a tese da soberania dual nos EUA foi utilizada como teoria para afastar a pressão abolicionista nos territórios da União. Preocupados com o avanço de ideias antiescravagistas, os estados do Sul defendiam o poder

À defesa do federalismo centrífugo juntaram-se os positivistas de matriz comteana, liderados por Júlio de Castilhos que admitiram a adoção do sistema federal para o momento do país. Curiosamente, viam no modelo o caminho para desagregação e formação de pequenas pátrias, um passo para a concretização do princípio evolutivo estabelecido por Augusto Comte, segundo o qual a “as pátrias verdadeiramente livres não podem compor-se de mais de um a três milhões de habitantes a taxa medida de 60 habitantes por quilômetro quadrado”²⁹⁵.

Para os federalistas, aumentar o plexo de competências dos estados significava dar-lhes protagonismo no cenário político e prestígio aos interesses regionais, de acordo com as transformações econômicas e sociais em curso no país. Isso esteve relacionado com a regionalização da atividade econômica, especialmente o plantio do café na região sudeste, que permitiu o fortalecimento e articulação dos agrupamentos políticos locais em movimento de reconfiguração das relações de poder para exigir maior participação nas decisões políticas²⁹⁶. Como resultado, teriam suas zonas de autodeterminação ampliadas, inclusive primariamente, vinculando-se apenas aquilo que não ofendesse à Constituição Federal.

Essa concepção se inseria no conjunto de ações desenvolvidas para expurgar as bases do regime monárquico, unitário e centralizador, com as províncias asfixiadas econômica e politicamente, invertendo a lógica da relação de poder até então vigente, redistribuindo as competências em favor das unidades regionais²⁹⁷. A ideia de concentração de poderes nacionais era de tal forma rechaçada que havia proposta para que a União fosse mantida tão somente a partir de transferências dos estados, sem competência tributária própria, ou, ainda, se reverberava o discurso de que defesa da União emularia o sistema unitário e monarquista²⁹⁸.

Assim, não queriam os federalistas apenas a participação na formação da vontade soberana da entidade coletiva, exercendo uma parcela da desse poder conforme limites traçados na Constituição, mas desejavam, sim, a qualidade de soberanos, o que representaria liberdade de atuação e a ausência de intervenção ou superintendência nacional. Isto representaria mudança paradigmática na concepção de estado federal até então conhecida, desnaturando-a.

de regular suas próprias relações a seus próprios interesses, inclusive, nos territórios, de modo que a autoridade federal não poderia interferir em questões domésticas, se não as reafirmar e até mesmo protegê-las. Essa disputa levou à Guerra Civil (1861-1865). Durante a fase da Reconstrução do pós-guerra, a Suprema Corte adotou teorias amplas de autonomia dos Estados, reduzindo o poder do Congresso e direitos individuais, o que Craig Green, assinalou como era de ouro dos direitos dos estados. Cf. GREEN, 2023. Embora não fosse predominante durante a vida constitucional norte-americana, o momento de sua maior ascensão coincide com a formação do ideal federalista brasileiro.

²⁹⁵ LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014, p. 182.

²⁹⁶ BONAVIDES, 1991.

²⁹⁷ LYNCH; SOUZA NETO, 2012.

²⁹⁸ *Ibid.*

De outro lado, os unionistas sustentaram a inexistência de soberania dos estados, na medida em que ideia de federação se constituiria pela união de estados autônomos, sob a coordenação de um poder central, que exerceria, em nome do povo, a soberania, um poder supremo, uno e indivisível, pertencente à entidade nacional e regida por uma constituição. Para tanto, a União seria dotada de poderes para assegurar o equilíbrio do pacto federativo e atuar em todas as questões que demandassem a representação da federação perante outros estados soberanos.

Aos estados-membros, se assegurariam as prerrogativas de autogoverno, autoadministração e auto-organização. Afinal, geralmente oriundos de estados menores, que dependiam de receitas da União, os unionistas compreendiam que o enfraquecimento do poder central beneficiaria os estados maiores, pois estes converteriam o poder econômico em político²⁹⁹.

Com a promulgação da Constituição de 1891, foi assegurada vida orgânica à União, com capacidade de arrecadação própria, sendo-lhe destinados os impostos de importação, direitos de entrada e saída e taxas de navios, bem como taxas de selo e contribuições postais e telegráficas, a criação e manutenção de alfândegas, além da competência exclusiva para emitir moeda. Apesar disso, vozes como Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa compreendiam que a União foi prejudicada na partilha dos bens, recursos e encargos. As competências tributárias que foram destinadas à União não seriam capazes de gerar receitas suficientes para suas funções, limitando sua capacidade de ação. Acrescentavam que a União foi despojada das terras devolutas, porém permaneceu com encargos da dívida pública interna e externa e serviços que, pela sua natureza e fins, caberiam naturalmente aos Estados³⁰⁰. Outras competências e poderes foram assegurados, na perspectiva de serem delimitadas expressamente. Entre elas, a União poderia prestar socorro aos estados em caso de calamidade pública, quando solicitada e intervenção federal nos estados para repelir invasão estrangeira, ou de um estado em outro ou manter a forma republicana federativa ou restabelecer a ordem e a tranquilidade, por requisição dos próprios estados ou ainda para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

De outro lado, o apetite descentralizador dos federalistas radicais não foi debelado, obtendo sucesso em diversas frentes que favoreciam a manutenção dos regionalismos, tais como a eleição direta para Presidente da República e senadores, duração do mandato presidencial de 4 (quatro) anos. Prevaleceu, a partir de emenda de Júlio de Castilhos, a previsão de ampla autonomia aos Estados-membros, que poderiam se organizar desde que respeitados

²⁹⁹ LYNCH; SOUZA NETO, 2012.

³⁰⁰ CAVALCANTI, 1900

os princípios constitucionais da União³⁰¹. A essa ampla autodeterminação, Amaro Cavalcanti asseriu:

Em nosso entender, os Estados federados foram muito bem contemplados na partilha das competências e poderes, com que a Constituição de 24 de fevereiro os aquinhoou. Talvez mesmo, lhes tivesse conferido, em certas matérias, faculdades um pouco maiores do que convinha ao bom funcionamento do novo regimen instituído, ou ao menos, fora mister ter-lhes demarcado, com precisão maior, o espaço dentro do qual somente se pudesse exercer a acção do Estados.

[...]

No receio, talvez, de estabelecel-as demasiado amplas, ou menos convenientes, o Congresso Constituinte evitou fazer a enumeração das atribuições que deviam constituir o poder estadual, como aliás os fizera em relação aos poderes da União.³⁰².

O autor denunciava, quase 10 anos após a promulgação da Constituição, o desvio de função aplicado à autonomia, cujo limite seria a fórmula genérica segundo a qual as competências e poderes dos estados-membros deveriam respeitar os princípios constitucionais da União. A crítica residiu na exorbitância nas ações dos estados-membros que representavam verdadeiros atos de soberania³⁰³, citando, por exemplo, a instituição do Poder Legislativo estadual em sistema bicameral e o título de presidente por dez chefes do Poder Executivo. Mais ainda, se regulava sobre comércio interestadual, anistia, garantias constitucionais, levantar forças militares próprias e declarar estado de sítio³⁰⁴.

Para além disso, aumentaram as competências tributárias, destinando aos Estados-membros as maiores fontes de arrecadação de tributos (impostos sobre a exportação de mercadorias, imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade e indústria e profissões. Supostamente equilibrado, o ideal federalista da Constituição de 1891 repousava suas bases na maior força relativa dos Estados-membros, principalmente os que detinham maior parcela da produção econômica.

Por outro lado, o modelo federativo adaptado do regime norte-americano não redundou na prática descentralizadora a nível nacional. A maior autonomia dos estados-membros assegurada pela Constituição de 1891 não impediu o desenvolvimento de um federalismo assimétrico, na qual os estados com maior poder econômico, isto é, os exportadores, consolidaram o poder político e influência nos destinos da nação. Uma das consequências é a reorganização das forças políticas em movimento de centralização do poder em torno da figura do Presidente da República, o que será abordado no tópico seguinte.

³⁰¹ MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; PINTO, Francisco Rogério Madeira. A constituição castilhistas de 1891 e as origens do constitucionalismo autoritário na República Brasileira. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, ano 180, n. 481, p. 153-186, set./dez. 2019.

³⁰² CAVALCANTI, 1900, p. 170.

³⁰³ Aliás, as constituições dos estados de São Paulo, Piauí, Bahia, Paraná e Santa Catarina expressamente consignavam ser estados soberanos da União.

³⁰⁴ CAVALCANTI, *op. cit.*.

3.2 A fragilidade do federalismo no Brasil e o centralismo presidencial

Em linhas anteriores, mencionou-se brevemente que a vertente federalista na Constituição de 1891, que deslocava o centro de gravidade do poder para os estados com forte descentralização de competências e ampliação da autonomia regional, foi desfigurada desde a promulgação da carta constitucional com crises políticas e econômicas que marcaram o alvorecer da república. O objetivo deste tópico é demonstrar a erosão do modelo federal constitucionalmente idealizado, evidenciando os instrumentos que contribuíram para esse processo.

O golpe republicano e a Constituição de 1891 representaram o fim de instituições monárquicas, tais como o Poder Moderador, senadores vitalícios, vinculação entre Estado e Igreja e os privilégios da nobreza. O regime imperial estava formalmente encerrado. Em seu lugar, uma nova ordem política se instalara, com instituições liberais que, *a priori*, corrigiriam os vícios antigos. Operou-se o fortalecimento das liberdades civis, o governo representativo, a renovação periódica dos governantes e a redução do poder pessoal do governante, na medida em que o poder supremo emanaria do povo, e não de vínculos hereditários³⁰⁵. Introduziu-se o sistema presidencialista, com separação de poderes. E ainda a federação, encerrando um sistema unitário e centralizador, para assegurar autonomia às províncias convertidas em estados-membros.

No entanto, a realidade impôs uma nova ordem das coisas, ou melhor, uma velha ordem reconfigurada. O regime constitucional não foi implementado com práticas políticas emancipadoras. Ao revés, as forças políticas estabelecidas, notadamente militares – que participaram ativamente para o sucesso do movimento que culminou na queda da monarquia em 1889 e, embora nem sempre unificados, viam na ditadura como ideal de governo centralizador e hierarquizado – e, principalmente as oligarquias estaduais – oriundas em geral de atividades agrárias, de viés conservador e detentora do poder econômico – buscavam garantir privilégios.

A adesão dessas classes às ideias liberais, ao federalismo e ao republicanismo na Constituição de 1891 foi meramente circunstancial, não por convicção ideológica. A coalização não tinha um caráter orgânico e base institucional, pois o elo entre eles era tão somente a rejeição ao sistema monárquico. Logo proclamada a República e promulgada a constituição, as forças revolucionárias entraram em disputa e o ideal federativo sucumbiria aos interesses

³⁰⁵ BONAVIDES, 1991.

próprios das elites que passaram a colonizar as instituições, com exclusão de outros grupos que eles não pertenciam.

Ou seja, o projeto republicano recém estabelecido rapidamente se converteu em um instrumento de reprodução de dominação de classes políticas, cujos compromissos não visavam assegurar os valores constitucionalmente previstos. Embora a transformação no plano formal tenha sido célere e profunda, pois em menos de dois anos o Brasil tinha se transformado em uma república baseada no sufrágio popular³⁰⁶, a cultura política herdada do Império não foi superada pela Proclamação da República.

A tradição e os vícios do antigo regime se reconfiguraram sob novas formas institucionais, que mantinham as camadas populares distantes do acesso ao poder. É verdade que a estrutura desenhada exigiu adaptações e negociações na prática política, trabalho facilitado pela ausência de desenvolvimento de uma cultura cívica entre os setores da população³⁰⁷. De acordo com Pivatto:

Com a introdução do sistema federal na organização do país e as novas configurações constitucionais estabelecidas, novas questões entraram na pauta de discussões de políticos e intelectuais brasileiros, acirrando as negociações de significados dos institutos nos planos argumentativo e prático. A divisão de poderes e competências entre a união e os estados, o desaparecimento do poder moderador e a criação de um tribunal superior não foram resultados tranquilos das mudanças que ocorreram no país. Ao contrário, a primeira república foi um período marcado justamente pelo processo complexo e conflitante de acomodação dos elementos que compunham a nova realidade³⁰⁸.

Nesse contexto, a federação e o presidencialismo, duas das conquistas estruturais e das mais importantes do sistema constitucional foram desvirtuadas na prática da Primeira República. Ao tempo em que autonomia conferida aos estados era utilizada para reforçar os próprios poderes das oligarquias regionais, isso implicava na ausência de ligação nacional, onde a federação se convertia em mera soma das partes³⁰⁹. Nesse contexto, havia um vácuo no poder central, que, destituído de caráter orgânico e base institucional, estava em posição de captura pelos grupos dominantes.

Assim, abriu-se espaço para construção da prática política, fundada em novos arranjos nem sempre republicanos e democráticos como defendiam ser. A disputa pelo poder degenerou rapidamente para uma prática excludente, marcada pelo predomínio das elites e pela centralização do poder decisório no Executivo federal. Ao invés de limitar o poder do chefe de

³⁰⁶ MATTOS, Hebe. A vida política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Coord.). **História do Brasil Nação: 1808-2010**, v. 3: a abertura para o mundo, 1889- 1930. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

³⁰⁷ BONAVIDES, 1991.

³⁰⁸ PIVATTO, 2011, p. 101.

³⁰⁹ BONAVIDES, *op cit.*

Estado, como defendia a separação de poderes, o sistema presidencialista acabou por transformá-lo no centro da vida política nacional, inicialmente pelos militares e depois oligarquias regionais, notadamente de São Paulo e Minas Gerais. Isso permite inferir que a União não se tornou forte como instituição pela necessidade de sustentar a estrutura federativa, mas para servir aos interesses dos grupos hegemônicos que controlavam a política nacional.

De outro lado, a realidade política tornava o federalismo centrífugo da Constituição ineficaz. Baracho, a respeito, acentuou que “a inclinação para Federação não evitou que ela surgisse fraca, nem que ocorressem abusos centralistas”³¹⁰. A conversão das antigas províncias em estados com ampla autonomia favoreceu em maior medida aqueles economicamente fortes, pois a verdadeira autonomia era a financeira, entregando condições de não depender da União. Isso pavimentava a reivindicação dos estados mais ricos em determinar a direção nacional, na base da lei do mais forte, como se decorrente de um direito intrínseco em razão da prosperidade por eles vividas³¹¹. Assim, a autonomia dos estados, como moldada, serviu para legitimar uma república dos poucos – marcada por desigualdades, exclusão e concentração de poder. A esse respeito, comenta Saldanha:

Esse modelo de federalismo da primeira república elevou o regionalismo a um paradoxo, pois, à medida em que favorecia a perpetuação das forças políticas regionais, tornava-as dependentes do poder central, uma vez que se soergueu com base nos vínculos de clientelismo, não de autonomia. Em outras palavras, em lugar de fomentar a capacidade de autodeterminação dos entes subnacionais, o arranjo federativo de então engendrou uma aliança política cunhada sob a insígnia da submissão silenciosa, fundada no negociismo e promotora da alienação³¹².

Desde o primeiro Presidente escolhido sob a égide da Constituição 1891, houve movimentos para aumentar o poder da União, em especial do Poder Executivo, e, por consequência, limitar os estados. É verdade que não havia apenas um único projeto centralizador, no entanto, os presidentes do período, embora pertencentes a grupos distintos, agiram de maneira semelhante no sentido de fortalecer a autoridade do Executivo como forma de garantir a governabilidade e estabilidade. A esse respeito, Bonavides:

O presidencialismo efetivamente contribuiu para arruinar a harmonia equilíbrio dos poderes. Fomentando a expansão sem freios da autoridade do presidente da República, fizera a pessoa do primeiro magistrado se converter no centro de todos os poderes, de todas as decisões, de todos os movimentos da máquina de governo³¹³.

³¹⁰ BARACHO, 1986, p. 10

³¹¹ BONAVIDES, 1991.

³¹² SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil: uma história do federalismo à brasileira**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASUHKV>. Acesso em: 23 dez. 2024, p. 136.

³¹³ BONAVIDES, 1991, p. 250.

Nessa perspectiva, o Executivo tornou-se um polo de poder que concentrava as decisões políticas nacionais, recorrendo a mecanismos de exceção como o estado de sítio – durante toda a República Velha – e as intervenções federais, a partir de 1906. Esses instrumentos, previstos constitucionalmente, foram utilizados de forma abusiva para suprimir oposições, construir dominâncias e consolidar o poder central.

Para além deles, houve também a formação de arranjos para diminuição das possibilidades de competição eleitoral, tais como a exigência de voto alfabetizado, as fraudes eleitorais e o clientelismo, o que favorecia estados economicamente mais fortes e com maiores bancadas no parlamento, menos dependentes de transferências da União. O jogo político era instável e as alianças eram permeadas por tensões e acomodações de interesses não sendo necessariamente mantidas para disputas posteriores. Assim, a construção de hegemonias por parte das oligarquias, embora não fosse pacífica, passava por uma relação de dependência entre a condição econômica do estado, capacidade de articulação institucional e controle das máquinas partidárias e as práticas excludentes e mecanismos informais de controle político³¹⁴.

Desse modo, a prática constitucional do período operou segundo uma lógica de exceção permanente, com utilização de instrumentos jurídicos ou mecanismos não formais de controle político. Para os fins da pesquisa, serão apresentadas quais práticas até 1904 foram relevantes para entender o processo de centralização do poder político contemporâneo à introdução no ordenamento jurídico do Território Federal do Acre. Aliás, nesse período, a Presidência da República foi monopolizada por militares e paulistas, mas, de outro lado, irrompiam movimentos de oposição e radicalismo com grupos que estavam alijados do poder na república.

O governo constitucional do Marechal Deodoro da Fonseca marcou o início do projeto de centralização do poder na Primeira República, inspirado no modelo do Poder Moderador monárquico. Eleito indiretamente por margem estreita de votos, enfrentou forte oposição no Congresso Nacional, marcado pela fragmentação dos grupos e oligarquias regionais. Sem traquejo político, seu governo foi marcado por reações centralizadoras e autoritárias³¹⁵. As tentativas de nomear governadores nos estados e a indicação de monarquistas para cargos públicos, bem como as propostas de extinção das magistraturas estaduais e a reforma eleitoral, aprofundaram o distanciamento entre os poderes³¹⁶. A crise se agravou com a aprovação da Lei

³¹⁴ VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. **O teatro das oligarquias**: uma revisão da “política do café com leite”. Ebook, 2. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2019.

³¹⁵ GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Recursos extremos da administração estatal: as declarações de estado de sítio na Primeira República brasileira**. 2018. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/8939>. Acesso em: 15 jan. 2025

³¹⁶ SALDANHA, 2015.

de Responsabilidade Fiscal, levando Deodoro a decretar estado de sítio e dissolver o Congresso sob o pretexto de proteger as instituições republicanas.

A justificativa de Deodoro, por ocasião do lançamento do “Manifesto do Presidente da República aos brasileiros” era conter as arbitrariedades do Poder Legislativo, com o fim de salvar as instituições republicanas, sendo necessário, como que por missão, reforçar sua autoridade. A medida, embora tenha obtido apoio da maioria dos governadores e presidentes dos estados, teve forte rejeição entre os grupos políticos, atribuindo-lhe a feição de golpe de estado, com articulação de um contragolpe, incentivando greves e culminou com a Primeira Revolta da Armada de 1892, conduzida pelo alto oficialato da Marinha. Sem sustentação política e perdendo seus apoiadores, Deodoro renunciou nove meses após tomar posse. Embora a primeira experiência do estado de sítio não tenha sido suficiente para manter o governante do poder, entregou à história a tônica de seu uso: flexibilidade instrumental para conter adversários e manter o controle central.

Com a renúncia de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, vice-presidente eleito pela chapa adversária, recusou-se a convocar novas eleições, como exigia a Constituição. Embora integrante das Forças Armadas, Floriano era de grupo militar diverso de Deodoro. Ao assumir o restante do mandato, não só manteve como intensificou a centralização do poder presidencial, ganhando a alcunha de “Marechal de Ferro”. Tendo inicialmente revogado o estado de sítio e reaberto o Congresso Nacional, promoveu a derrubada dos presidentes que apoiaram o grupo de Deodoro. Ironicamente, pouco mais de cinco após a posse, com apoios importantes – como o Partido Republicano Paulista (PRP) e a maioria no Congresso – decretou estado de sítio, justificando a medida como resposta a ameaças monarquistas e militares decorrente de incidentes que perturbam a estabilidade do Vice-Presidente.

Sem pudores, então Senador Campos Sales, despindo-se da fantasia liberal, apresentou requerimento para que o Congresso Nacional encerrasse a sessão legislativa, a fim de que o governo pudesse agir contra os elementos perturbadores, sem qualquer embaraço parlamentar³¹⁷. Era que o texto constitucional atribuía ao Congresso Nacional decretar estado de sítio. No entanto, tal prerrogativa ficaria a cargo do Presidente da República durante o recesso parlamentar.

Floriano inaugurou práticas autoritárias como o desterro de opositores para regiões inóspitas da Amazônia. Apesar das críticas de figuras como Rui Barbosa, teve seus atos de exceção referendados pelo Legislativo, que também aprovou a anistia aos envolvidos. Para além

³¹⁷ LYNCH; SOUSA NETO, 2012.

disso, o Supremo Tribunal Federal, pressionado politicamente, recusou-se a julgar pedidos de *habeas corpus* durante o estado de sítio, alegando se tratar de matéria política. Gasparetto Jr, ao analisar o episódio, arrematou “[e] o Judiciário ameaçado e omissivo, institucionalmente fraco no equilíbrio e na harmonia entre eles [Executivo e Legislativo]”³¹⁸.

Durante seu governo, Floriano sucederam-se doze vezes o estado de sítio para enfrentar graves crises, notadamente a Revolução Federalista e a Segunda Revolta da Armada, liderada pelo Almirante Custódio de Melo, exigindo novas eleições. Com apoio de importantes forças políticas e militares, e intervenção estrangeira, o presidente sufocou os movimentos. Apesar disso, o custo das revoltas cruentas – em especial pelas barbáries sob o estado de sítio – impôs à Floriano as eleições de 1894, a sucessão por um presidente civil e o arrefecimento do prestígio dos militares³¹⁹, passando à condição de coadjuvante da república por vários anos³²⁰.

A posse do primeiro presidente civil, Prudente de Moraes, em novembro de 1894 não significou uma ruptura com a lógica centralizadora iniciada anteriormente. Na verdade, é com Prudente que se inicia o ciclo republicano-oligárquico à frente da presidência. Enfrentando a oposição dos jacobinos sociais, monarquistas restauradores, florianistas e dos radicais pelo próprio Partido Republicano Federal, pelo qual foi eleito, o horizonte de confronto era iminente.

Por motivos de saúde, o Prudente afastou-se da presidência, tendo o vice e opositor, Manuel Vitorino, adotado medidas que agradaram florianistas, os quais não acreditavam no retorno do presidente. Porém o retorno antecipado de Prudente, sem comunicação oficial, reacendeu as divergências com o governo, espalhando-se o temor de destruição da república. Ao mesmo tempo, o fracasso em debelar Canudos aumentava a insatisfação com a presidência. Neste cenário, foi tramado um golpe de estado que incluía a morte do presidente, cuja tentativa foi levada a efeito quando Prudente recebia as tropas do Exército que voltaram vitoriosos de Canudos.

A vitória em Canudos, interpretada como uma vitória sobre os monarquistas, e a tentativa de assassinato deram a Prudente o prestígio popular ausente no seu mandato e a reagrupar sua base política. A comoção em torno do último evento motivou forte reação: a decretação do estado de sítio. Teoricamente decretado para debelar a crise, o regime de exceção se converteu em instrumento de repressão mais amplo, pois “[...] durou mais do que imaginava, prendeu mais gente do que esperava e envolveu algumas das mais notórias vozes da

³¹⁸ GASPARETTO JÚNIOR, 2018, p. 157.

³¹⁹ MATTOS, Hebe. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Coord.). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. v. 3: a abertura para o mundo, 1889- 1930. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

³²⁰ VISCARDI, 2019.

República”³²¹. É certo, no entanto, que o estado de sítio deu a Prudente a força para afastar ameaças ao poder e diminuir o espaço de opositores e dissidentes, inclusive com desterros para Fernando de Noronha. Como resultado, as últimas vozes do militarismo foram debeladas e a república civil estava consolidada, com a hegemonia da classe agrária paulista na direção do país³²².

Neste episódio, diversamente do que ocorreu no governo militar, o STF entendeu, ao julgar *habeas corpus*, que o estado de sítio possui limitação temporal, o que vincula ao seu interregno as medidas de exceção, as quais não podem ficar ao arbítrio do Poder Executivo. Reconheceu ainda que direitos individuais não se configuram como questão de natureza meramente política, admitindo a revisão judicial.

Um salto no tempo, pois a próxima decretação de estado de sítio foi no governo Rodrigues Alves, em 1904³²³, supostamente para conter os protestos populares no Rio de Janeiro. No entanto, a finalidade subjacente estava em golpe planejado por Lauro Sodré e pelo General Silvestre Travassos para implantação de uma ditadura no país. Embora reprimido e controlado o levante militar, a intenção do regime excepcional estava em investigar e punir envolvidos, os quais estavam protegidos pela imunidade parlamentar, do que para a revolta popular em si. Ou seja, o estado de sítio visou aplicar seus efeitos a situações ocorridas antes de sua decretação, revelando o viés abusivo da medida³²⁴.

Como é possível perceber, a prática e as discussões a respeito do estado de sítio demonstram, na verdade, a construção de uma normatividade a favor dos interesses das elites políticas dominantes do momento para sufocar opositores, constituídos em geral por excluídos do poder republicano. Sua recorrente utilização evidencia não um desvio episódico, mas sim a consolidação de uma normatividade centralizadora sob o manto da legalidade republicana.

A aparente utilização do estado de sítio para manter regularidade e estabilidade das instituições republicanas, em verdade, se transmudou em um modo de fazer política excludente, sendo o elemento comum do cenário conflituoso e não homogeneizado por que passava a instauração da república. A observação de Gasparreto Júnior a respeito do estado de sítio decretado por Prudente de Moraes revela o uso para atender anseios políticos próprios do que efetivamente garantir a o restabelecimento da ordem pública. Confira-se:

Não é possível, neste caso, distinguir os parlamentares em cortes simples como governistas/oposição ou liberais conservadores em relação ao sítio, pois as manifestações transitaram por caminhos não previamente esperados em vista dessas

³²¹ GASPARETTO JÚNIOR, 2018, p. 182.

³²² *Ibid.*

³²³ Campos Sales, que presidiu entre 1898 a 1902, não recorreu ao expediente formal de exceção.

³²⁴ GASPARETTO JÚNIOR, 2018

definições. Rui Barbosa, por exemplo, que tanto combateu o estado de sítio no governo de Floriano, foi um dos parlamentares que votou a favor da medida amparando a ideia de crime político. Nilo Peçanha, um florianista que defendeu o sítio no governo militar, se dizia contrário por causa da possível violação das garantias. Ou seja, os discursos e posicionamentos sobre o sítio seguiam um caminho muito mais personalista, pautado por diferentes posturas em diferentes momentos³²⁵.

Esse contexto demonstra que as disputas políticas, sem densidade institucional, baseavam-se no poder do mais forte, inclusive militarmente, e nas próprias paixões pessoais, o que encerra em uso e abuso do instrumento de poder de maneira a consolidar a vontade do governante, expurgando os opositores.

Campos Sales, conquanto não tenha utilizado o mecanismo de instrumentos jurídicos de exceção, promoveu arranjo em que a centralização assumiu feições ainda mais sofisticadas, com a institucionalização de um modelo de cooptação das oligarquias estaduais, cujo arquétipo foi desenvolvido no primeiro capítulo. Essa engenharia política foi capaz de assegurar, diante de um cenário de forças políticas fragmentadas, às oligarquias regionais oriundas de estados com bancadas numerosas e autossuficientes economicamente, estabilidade e controle na condução do poder central³²⁶. Se as negociações eram necessárias e aprofundadas em momentos anteriores às eleições pelos estados dominantes, os pactos ajudavam na preservação dos situacionismos locais, sendo aperfeiçoados em momentos posteriores³²⁷.

Sales, na verdade, operacionalizava os conceitos de presidencialismo e federalismo, em uma relação de intrínseca dependência para o funcionamento da república. Não por outro motivo, reconhecia as oligarquias como instâncias legítimas do poder político, condutoras dos processos eleitorais e das instituições estatais. Assim, prestigiava a autonomia dos estados, inclusive evitando de promover intervenções federais. Por consequência, confinava as disputas internas aos próprios estados, deixando para política nacional os temas que entendia relevantes³²⁸. Por outro lado, isso não implicava na ausência de interferência nos processos eleitorais locais.

A presidência deveria atuar como árbitro da política nacional, em articulação com os poderes locais, o que garantiria a estabilização do sistema republicano, sendo necessário, no entanto, dotá-lo de autoridade suficiente para conter as instabilidades e garantir a ordem, com responsabilidade política perante o Congresso Nacional, mas sem influência, para garantir a

³²⁵ GASPARETTO JÚNIOR, 2018, p. 178.

³²⁶ SALDANHA, 2015.

³²⁷ SALDANHA, 2015.

³²⁸ VISCARDI, Cláudia M. R. FIGUEIREDO, Vitor F. As representações e as práticas políticas republicanas de Campos Sales. In: VISCARDI, Cláudia M. R.; ALENCAR, José Almino (Org.). **A república revisitada: construção e consolidação do projeto republicano brasileiro**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.

autonomia da gestão³²⁹. Assim, necessitaria uma maioria parlamentar para que o Congresso a ele se alinhasse, o que foi garantida com a comissão depuradora. Isso permitiria abrir mãos de negociações com o Congresso, pois as demandas eram resolvidas diretamente com os poderes políticos locais, a quem cabia a formação das bancadas. A política nacional, desse modo, passou a depender da fidelidade dos chefes estaduais, subordinando o pacto federativo a interesses particulares, mantendo a disfuncionalidade do regime republicano³³⁰.

O que os episódios e práticas dos presidentes brasileiros revelam o modo contundente de fazer política, submetendo as instituições republicana debaixo os interesses particulares. Os instrumentos constitucionais revelaram-se estruturalmente vulnerável e politicamente capturado pelos interesses das oligarquias dominantes, submetendo a tutela do político ao econômico. A prática política da Primeira República não apenas desfigurou os pilares da descentralização constitucional, como construiu uma lógica de poder centrada no Executivo, sustentada por mecanismos formais de exceção e alianças informais de exclusão. Não sem razão, Bonavides expressou que “[n]ada mais natural, portanto, que revoltas se sucedessem, tanto do lado das facções que se viam alijadas, como daquelas que não se conformavam em assistir ao desvirtuamento dos preceitos constitucionais”³³¹.

O presidencialismo, longe de ser uma ferramenta de equilíbrio institucional, converteu-se no núcleo hegemônico da vida republicana, obnublado o espírito federativo e restringindo a participação democrática. A relação entre o poder central e os grupos regionais fortaleceu um modelo de governança marcado pela concentração, pela inércia reformista e pela alienação das massas, instaurando uma normatividade constitucional que operava sob o manto da legalidade, mas com vícios autoritários e práticas excludentes. Assim, a consolidação do centralismo presidencial não foi um desvio acidental da ordem republicana, mas decorreu de projetos políticos deliberados que subordinaram a estrutura federativa aos interesses dos poucos que governavam.

Nessa direção, se a primeira constituição republicana prezava pela observância do Estado de Direito, a experiência constitucional da República Velha trilhou caminho diverso entre conflitos e enfrentamentos materialmente inconstitucionais entre estados, instituições e poderes constituídos³³².

³²⁹ VISCARDI, 2019; FIGUEIREDO, 2016.

³³⁰ SALDANHA, 2015.

³³¹ BONAVIDES, 1991, p. 254.

³³² LYNCH; SOUZA NETO, 2012.

3.3 O ente federativo deformado

A partir do contexto federativo brasileiro, caminha-se para analisar o desenho institucional do Território Federal do Acre sob o viés de autonomia, representação e participação política. O objetivo é demonstrar que esse fenômeno inseriu novo ente na organização político-administrativa estabelecida pela Constituição de 1891 ao custo da exclusão política dos seus próprios habitantes e do sacrifício dos atributos inerentes aos entes federados. Afinal, essa experiência administrativa, uma revolução passiva da ordem constitucional vigente, submeteu a região ao controle direto do poder central, o qual determinava a sorte e o destino de seus habitantes.

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, o Território Federal do Acre revelou a inserção de um novo ente totalmente amorfo na organização do estado brasileiro. Sem estatuto regulador e ausente discussão prévia acerca de sua estrutura ou função, coube ao Poder Executivo definir, a seu bel-prazer, os rumos daquela região. Desafiando o federalismo idealizado pela Constituição de 1891, as regulamentações expedidas pelo Poder Executivo converteram a novidade em mecanismo de extensão direta do Poder Executivo, uma nova forma de exercício do poder, de viés centralizador e que, ao mesmo tempo, excluía os habitantes do exercício da cidadania e da representação política.

A escolha por qualificar o Território Federal do Acre como ente federativo, e não entidade puramente administrativa, decorre do tratamento conferido pelas Constituições de 1934, 1937 e 1946³³³, as quais expressamente incluíram os territórios como entes federativos. Segundo Mayer, essas constituições reproduziram “[...] notas que estavam apenas implícitas na conceituação inicial”³³⁴, dando-lhe um *status* jurídico especial, já pressuposto na realidade jurídico-constitucional da Constituição de 1891.

Essa inclusão representou o início da esquizofrenia jurídico-constitucional em torno dos territórios ao longo de oitenta anos, sendo evidente que materialmente nunca foram efetivamente um ente federativo³³⁵, pois desprovidos da característica essencial: um campo de autonomia, cujas competências estivessem delimitadas na Constituição. Talvez, ao inserir os territórios na locução união indissolúvel nas constituições posteriores, reconheçam os constituintes que a superfície brasileira não coincidia com a área dos estados, uma maneira de

³³³ O mesmo tratamento aos territórios federais foi conferido pela Constituição de 1967. No entanto, a essa altura, o Acre já havia sido convertido em estado-membro.

³³⁴ MAYER, 1975, p. 20.

³³⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

reconhecer o domínio espacial. No entanto, os territórios dependiam da intermediação da União, a quem estavam integralmente subordinados, não por acaso.

Océlio de Medeiros, político e advogado acreano que exerceu várias funções administrativas no Acre federalizado, realizou, a pedido do governo federal e 1942, o primeiro e amplo estudo sobre as questões territoriais brasileiras, fornecendo subsídios para a melhor compreensão da estrutura jurídica e administrativa dos Territórios Federais. Esse trabalho visava entregar elementos para a edição do Decreto-Lei nº 5.812/43, que criou os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, do Guaporé, Ponta Porã e do Iguassu. Porém, o estudo não chegou ao conhecimento dos idealizadores da nova legislação, sendo publicado em 1944 com o título “Territórios Federais: Municípios, Colônias Agrícolas e Administração de Fronteiras”³³⁶. Para o autor:

O Território, ao contrário dos Estados, não possui autonomia é só lhe foi atribuído um certo grau de auto-administração, por motivo de enfraquecimento natural da linha de subordinação, sendo portanto, no rigor da técnica, uma forma centralizada, significando, do ponto de vista externo, um fenômeno de concentração do poder presidencial, e, do ponto de vista interno, um tipo de organização departamental desconcentrado³³⁷.

E acrescenta, no regime da Constituição de 1937:

Constitui, a rigor, uma “centralização desconcentrada”, como parte integrante do sistema federal centralizado, uma vez que está diretamente subordinado ao governo da União. No entanto, segundo opinião autorizada, pode ser considerado, do ponto de vista organizacional, como um tipo misto de descentralização, que define um regime especial de autonomia administrativa. Trata-se de uma forma de administração autônoma *sui generis*, compreendida dentro da organização constitucional da União. O território, portanto, subsiste sob a vigilância direta do governo central, configurando-se como um fenômeno de concentração do poder.

Autores como Hely Lopes Meireles, Celso Antônio Bandeira de Melo e Michel Temer, apesar da literalidade constitucional, classificaram os territórios como autarquias territoriais, destituídos das características essenciais da autonomia política, como a capacidade de auto-organização, autolegislação e autogoverno, de modo a equipará-las com os órgãos da administração indireta da União, pois a esta se submetida, na tentativa de conferir alguma justificativa jurídica para a sua institucionalização. Essa concepção esteve relacionada ao regime jurídico dos territórios na Constituição de 1967, cuja regulamentação do art. 3º do Decreto-lei nº 411/69 previa que “[o]s territórios são unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparadas, para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta”.

³³⁶ MEDEIROS, 1944.

³³⁷ *Ibid.*, p. 100-101.

José Afonso da Silva, por sua vez, distingue entes federativos e componentes da federação ao tratar do caráter jurídico dos territórios federais nas constituições anteriores a 1988. Para o autor, conquanto os territórios fossem incluídos como partes na “união indissolúvel” federal-republicana, sua condição jurídica era de meros “componentes da federação”, e não entes federativos propriamente ditos, pois estes detêm autonomia política e personalidade de pessoa política, ao contrário daqueles, distinguindo-se substancialmente dos estados-membros.

Nessa perspectiva, os territórios estariam próximos da condição atribuída aos municípios na Constituição de 1988, embora estes fossem dotados de alguma autonomia político-administrativa³³⁸. Firme na noção clássica do federalismo dual, José Afonso da Silva sustenta que a federação resulta da reunião de estados autônomos, sendo a inclusão de outras entidades (como municípios e territórios) uma decisão política constitucional, que, ao longo do tempo, atribuiu-lhes graus variados de competência e autonomia, mas nunca comparáveis ao nível reservado aos estados-membros, que participam da vontade nacional e formam a base de associação.

Sem dúvida, as dificuldades de acomodar os territórios federais no direito brasileiro foram objeto de estudos e críticas por mais de meio século. Isso revela o caráter inovador e, ao mesmo tempo, confuso da institucionalização do Território Federal do Acre, em 1904. No, entanto, é preciso ir além das questões jurídicas a respeito do caráter jurídico do instituto ou a possibilidade/justificação de a União instituí-lo, mesmo sem previsão constitucional, para questionar o que esse evento representou para o federalismo brasileiro, em especial da Primeira República. Isto é, o que a criação desse ente federativo deformado de grau de autonomia impactou na realidade das populações locais.

A ideia do território federal, a partir das justificativas produzidas, seria a etapa preparatória para converter o Acre em estado-membro assim que adquirisse grau desejável de desenvolvimento com base em parâmetros sequer estabelecidos. Sua condição emularia à dos Estados-membros, uma espécie de irmão menor federativo que demandasse tutela ou supervisão do ente maior. Mayer apontou que as experiências norte-americanas de territórios transformados em estados:

[...] se mostraram bem convincentes pela razão de sua ocorrência no modelo de nossa instituição federativa, ao mesmo tempo que vinham então possivelmente ao encontro de interesses do Governo federal, atento talvez à obtenção de maiores rendas

³³⁸ SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 42, p. 13–26, 2010. DOI: 10.21056/aec.v10i42.283. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/283>. Acesso em: 07 fev. 2025.

tributárias, sem ter de enfrentar a resistência de um sentimento federalista apenas incipiente³³⁹.

A solução concebida se encaixou na dinâmica da Amazônia Ocidental, pois retirou do Estado do Amazonas e das elites locais – negociando com elas – o controle do Acre e, por consequência, dos dividendos da exploração da borracha. O modelo dual de federação, enquanto repartição de competência entre entes autônomos diversos, restou superado, na prática, com a implantação de uma nova estrutura, subordinada ao poder central, e não nacional. A partir de então, era a União que exerceria as competências ordinariamente atribuídas aos estados e aos municípios.

Ao subordiná-la, negou à região autonomia política e administrativa enquanto capacidade de auto-organização, autoadministração e autogoverno, resultando em um aparato totalmente carente de identidade jurídica própria. Como bem observou Maura Leal da Silva, “esse modelo de administração favoreceu a prática do imprevisto, da exacerbação da autoridade e da centralização política, ao ponto de ampliar o grau de atuação das representações administrativas territoriais para muito além de suas funcionalidades”³⁴⁰.

O plexo de poderes atribuídos aos Estados-membros para regular seus interesses era exercido pela União. Assim, todas as decisões legislativas e administrativas provinham da Presidência da República, que exercia mediante a expedição de decretos e designação de prefeitos, intendentes e governadores, o que, segundo Francisco Bento da Silva “[...] faz com que os interesses federais sejam garantidos através dos organismos da administração pública federal que se instalam e são controlados exclusivamente pela União através dos seus prepostos locais”³⁴¹.

A capacidade política e administrativa do Território Federal do Acre sequer se equivalia a dos municípios, que, conquanto não fosse reconhecido como ente federativo pela Constituição de 1891, eram dotados de previsão de grau de autonomia quanto ao seu peculiar interesse. Porém, os municípios localizados no Território Federal do Acre tinham *status* diferentes daqueles localizados em outros Estados-membros, pois a administração local era exercida por autoridade indicada pelo Presidente da República e, posteriormente, pelo governador do território, sem participação política de seus habitantes.

A função legislativa destes municípios cabia aos Conselhos Municipais, instituídos pela Lei nº 2.356, de 1910, cujos membros seriam inicialmente designados pelo Presidente da

³³⁹ MAYER, 1975, p. 17.

³⁴⁰ SILVA, Maura Leal da. **Território imaginado: de Amapá federal a autonomia política (1943-1988)**. Brasília: Senado Federal, 2024, p. 21.

³⁴¹ SILVA, 2002, p. 29

República e depois eleitos. No entanto, somente em 1921 ocorreram as primeiras eleições. Bento da Silva, sobre os Conselhos Municipais, asseverou que “[...] na sua grande maioria eram peças fantasiosas subordinadas aos prefeitos, que regiam a orquestra do poder nos municípios acreanos”³⁴².

A ausência de autonomia implicava, nesse contexto, em contraste com qualquer noção federativa de organização político-administrativa e equilíbrio entre os entes, na medida em que o Território Federal do Acre funcionava como uma extensão direta do Poder Executivo federal, mediatas apenas por seus prepostos.

Além disso, essa contradição entre territórios centralizados com estados dotados de autonomia política evidenciou formas assimétricas e heterônoma de exercício de poderes, que, por sua vez, implicava na incompatibilidade da premissa de igualdade republicana na construção da cidadania³⁴³, com reflexos na participação política.

Os habitantes do Acre não participavam do processo político nacional, isto é, não possuíam capacidade eleitoral e nem mesmo representação para influenciar nos destinos da comunhão nacional ao contrário dos habitantes dos Estados-membros. Isso tornava o Acre espaço povoados por "mais habitantes do que cidadãos", em ilustração de Ruffini ao analisar os territórios nacionais argentinos³⁴⁴, um espaço de maior exclusão, ao lado de mulheres, indígenas e outros grupos minoritários. Os direitos políticos estavam restritos a participação em eleições locais para os conselhos municipais, quando aconteciam.

É necessário ressaltar que, no restante do país, a participação política não era ampla. Ao contrário, somente participava das eleições pequena parcela da população, composta essencialmente por homens adultos e alfabetizados, excluindo-se analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas. José Murilo de Carvalho aponta que na primeira eleição para a presidência da república, em 1894, votaram apenas 2,2% da população e em 1930, 5,6%³⁴⁵. Neste cenário, não é difícil imaginar que a participação política dos habitantes do Acre seria também reduzida.

De outro lado, a administração Acre, seja no período de divisão em departamentos (até 1920) ou de unificação administrativa do território (entre 1920 e 1962), esteve nas mãos de prefeitos, intendentes, governadores e interventores designados diretamente pelo chefe do executivo federal, os quais, em sua maioria, desconhecedores das necessidades e

³⁴² SILVA, 2002, p. 32.

³⁴³ RUFFINI, 2012

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 40.

especificidades da região³⁴⁶. O cenário tornava-se mais turvo porque nem sempre os interesses dos designados estavam no Acre.

Esta realidade foi criticada por Craveiro Costa, em resposta à solução de Oliveira Vianna para justificar a manutenção da tutela do Acre pela União. Ironicamente, para Costa, os portadores da civilização “[...]homens do sul monopolizaram, desde então, os cobiçados cargos da administração e da justiça³⁴⁷”, acrescentando mais adiante que “[...] em vinte anos de dominação federal os homens do sul que União para lá tem mandado não deixaram um só traço recomendável de sua permanência no governo”³⁴⁸. A queixa do autor, oriundo de Alagoas, representava o desejo de conquista da autonomia para transformação do território em estado, ideia que defendeu desde que chegara ao Acre em 1906.

Os administradores, por sua vez, formaram arranjos as elites locais, aqui considerados os comerciantes, seringalistas e militares. Essas relações se constituíam em um emaranhado jogo de interesses próprios. Se de um lado, os administradores necessitavam de alguma legitimidade local, aproveitando-se do prestígio das classes dominantes – militares, comerciantes e seringalistas. Estes, por sua vez, buscavam obter poder e peso político. Isso os aproximava em relação de desconfiança mútua e ao mesmo tensas, que não raras vezes, dada inabilidade política, resultavam em práticas autoritárias³⁴⁹.

Embora tenham sido promovidas reformas significativas na década de 1930, com a inclusão formal do território federal no catálogo de entes nacionais e representação na Câmara dos Deputados, além de ter sido fixado critério objetivo para conversão em estado, o exercício do poder local ainda esteve vinculado ao Poder Executivo federal, que manteve a prerrogativa de nomear o governador e os membros do conselho territorial, espécie de Assembleia Legislativa. Ou seja, não foi conferida capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração, havendo dependência total dos territórios em relação à União.

Nesse contexto, o território não viabilizou como um modelo adaptado às especificidades locais, mas, de outro lado, funcionou como ferramenta de centralização deliberada do poder pela União, em que, de um lado, repercutiu no enfraquecimento da autonomia estadual e, de outro, no fortalecimento do Executivo federal, cujo projeto, de maneiras variadas, estava em execução. Essa deformação federativa foi um meio de subordinar interesses locais à agenda política da União. Isso demonstra desconexão entre o texto constitucional e a realidade política

³⁴⁶ SILVA, 2002.

³⁴⁷ COSTA, p. 292

³⁴⁸ COSTA, p. 293.

³⁴⁹ CALIXTO *et al.*, 1985.

da época, na medida em que a estrutura administrativa atípica foi moldada para adequar interesses políticos e econômicos específicos.

Océlio de Medeiros apontou o acerto do destino em não submeter o território do Acre ao Estado do Amazonas ao criticar os argumentos de Rui Barbosa na ação reivindicatória proposta perante o Supremo Tribunal Federal. Sua conclusão, estritamente econômica, teve em vista a decadência da borracha amazônica após a segunda década do Século XX, quando a produção na Ásia, organizada em modelo industrial e com menor custo de produção, superou a brasileira e se estabeleceu como nova fonte de abastecimento de matéria-prima no mercado mundial. Sem deixar de reconhecer os problemas não tratados localmente pela União, vaticinou que “seria pior se o Território do Acre estivesse hoje sob a jurisdição do Estado do Amazonas”³⁵⁰.

Por outro lado, negou à região e aos seus habitantes as possibilidades de desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento das instituições. Seus habitantes estavam na condição de súditos, não de cidadãos. Afinal, a ordem local estava sujeita às disposições do Poder Executivo federal. É preciso destacar que tornar o Acre estado não implicava na possibilidade de captura do poder pelas elites locais. Todavia, ofereceria meios para exercício e desenvolvimento de demandas de cidadania.

Diga a propósito que nem mesmo no aspecto econômico a instituição do território federal foi benéfica à região. Poucas ações foram adotadas para assegurar o desenvolvimento da região, sendo a mais relevante delas a Comissão de Obras Federais (1908 a 1911) que tinha como missão de executar obras como a abertura de estradas, desobstrução de rios, edifícios entre outros não produziram efeitos práticos, em retumbante fracasso. Calixto *et al.* comentaram:

A estrada - de 20 metros de largura, destinada ao trânsito de veículos que deveria ligar Cruzeiro do Sul a Rio Branco (é oportuno lembrar que o projeto data de 1907) mal pôde chegar a Tarauacá; caiu no total abandono e dela a floresta fez-se dona. No que se refere à desobstrução dos rios, o engenheiro-chefe da Comissão concluiu que seria melhor ‘adaptar os navios aos rios, do que os rios aos navios’. Com estas iniciativas incoerentes - de querer ‘fazer às cegas o desenvolvimento’ do Acre - o Governo Federal esquecia que cada povo ou comunidade deve gerar, a partir de suas relações sociais de produção, a organização de sua sociedade dentro das condições materiais que lhe são próprias, o que não significa a recusa de contribuições externas, desde que a interferência se faça de modo a considerar as condições materiais de vida e os valores culturais vigentes nessa sociedade³⁵¹.

Nessa perspectiva, o Território Federal do Acre rompeu com o desenho federativo da Constituição de 1891 com o propósito de conferir mais uma ferramenta de poder da União, e

³⁵⁰ MEDEIROS, 1944, p. 91.

³⁵¹ CALIXTO *et al.*, 1983, p. 139.

mais especificadamente, do Presidente da República. Seus usos e desusos foram alvo de diversas tentativas de adaptação e atribuição de sentido ao longo de décadas, de avanços e retrocessos, mas ao mesmo tempo, tornaram-se pedra no sapato da União ao exigirem cada vez mais recursos públicos para sua manutenção.

Desse modo, os territórios federais, ainda que não dotados de autonomia constitucional, desempenharam papel relevante dentro da engenharia institucional concebida para garantir a efetividade da política centralizada da União, especialmente em regiões periféricas ou estratégicas. Esse olhar ampliado permite enxergar os territórios como instrumentos operacionais de manejo político-administrativo pelo poder central

O Acre encerrou sua trajetória como território federal em 1962. Apesar disso, houve territórios federais até a Constituição de 1988 em que pese ainda exista a possibilidade constitucional de implementação. Na avaliação de Jadson Luis Rebelo Porto:

Os Territórios no Brasil existiram por 84 anos, e não conseguiram estabelecer uma visão clara sobre o que significou esta experiência para a organização espacial da região e muito menos sobre as suas atuações no federalismo brasileiro. Várias foram as explicações que pretenderam esclarecer os objetivos dessas entidades, dentre as quais se destacavam as militares de cunho estratégico e geopolítico, mas a análise dos reflexos espaciais, sócio-econômicos, políticos e culturais que tais Unidades Federativas exerceram na região amazônica e na escala local, ainda necessita de maiores investigações, idéia esta reforçada por questionamentos como o porquê dos Territórios Federais se terem estadualizado em períodos distintos da história política e econômica do Brasil e como se deu a estadualização de cada Território Federal amazônico³⁵².

Do que foi desenvolvido, a criação do Território Federal do Acre não pode ser interpretada como um simples instrumento de integração nacional, tampouco como reflexo isolado de questões econômicas. Conforme demonstrado ao longo desta pesquisa, trata-se de um experimento jurídico-político que desafiou os fundamentos constitucionais da federação republicana inaugurada em 1891, revelando uma forma institucional de exceção travestida de legalidade. A análise jurídica da institucionalização territorial evidenciou uma prática que distorceu os limites da autonomia federativa e construiu uma nova categoria administrativa subordinada à lógica centralizadora da União.

Nesse sentido, o Território Federal do Acre revelou-se um instituto deformado, fruto de uma anomalia jurídica, incompatível com os pressupostos de equilíbrio federativo e participação democrática. Sua existência e posterior manutenção consolidaram práticas centralizadoras amparadas em excepcionalidades normativas, que foram reproduzidas em

³⁵² PORTO, Jadson Luíz Rebelo. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000), 2002. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2002, 206f, p. 45.

outras experiências territoriais do século XX. Essa realidade impõe à historiografia jurídica a necessidade de reinterpretar os territórios federais como instrumentos políticos do poder central, e não como meros entes de transição constitucional. Ao recuperar os sentidos históricos desse instituto, contribuindo para o aprofundamento da reflexão sobre os limites da norma e a realidade do poder na formação do federalismo brasileiro

Assim, a pesquisa encerra uma análise do significado do fenômeno jurídico e político da criação do Território Federal do Acre, dando à interpretação outro sentido possível e plausível ao evento mediante a reconstrução crítica dos textos legais e documentos, adequando às condições sociais de sua criação, para compreender os contornos jurídicos da solução adotada.

CONCLUSÃO

Tal como afirmou Sara Figueirêdo, “o Acre foi anexado ao Brasil por um acidente da História”. Esta frase denota a particularidade do processo de integração da região ao Brasil, marcado por disputas econômicas, políticas e jurídicas, diferente de todos os outros estados da federação. A tese propõe analisar um dos eventos que marcaram essa singularidade: a criação do Território Federal do Acre, primeiro experimento de administração territorial diretamente pela União.

Durante aproximadamente 50 (cinquenta) anos, o espaço que representa a atual superfície do Estado do Acre, passou de terras não conhecidas por brasileiros, bolivianos e peruanos para tornar-se centro de interesses nacionais e internacionais, sendo a causa de conflitos geopolíticos e de tramas políticas internas que colocaram em evidência a fragilidade do federalismo brasileiro da Primeira República.

A construção da pesquisa foi desenvolvida a partir do surgimento do interesse pela região. Esta questão foi tratada no primeiro capítulo para auxiliar na reconstrução do contexto da incorporação do Acre ao Brasil e oferecer subsídios para as teses jurídicas que se formaram para a criação do Território Federal do Acre.

A crescente demanda mundial por borracha, impulsionada pela Segunda Revolução Industrial, transformou o cenário social, político e econômico da Bacia Amazônica. Esse processo foi financiado pelo capital monopolista internacional e viabilizado pelo sistema de aviação, levando à ocupação de áreas nos altos rios Purus e Juruá, ultrapassando as fronteiras definidas, porém não conhecidas, pelo Tratado de Ayacucho (1867)

A crescente demanda por borracha, obtida da extração do látex de árvores gomíferas no contexto da Segunda Revolução Industrial é o ponto de partida. A Bacia Amazônica era uma grande jazida dessas árvores. A demanda mundial crescente implicou na exploração de áreas rios acima, notadamente dois tributários do Rio Amazonas: os Rios Purus e Juruá e, conseqüentemente, seus afluentes, em processo de produção financiado pelo capital monopolista internacional, adaptado à peculiaridade regional, conhecido como sistema de aviação.

As divisas geradas pela exploração da borracha despertaram o interesse boliviano na região, movimentando discussões diplomáticas entre os países, seja pela necessidade de demarcação das fronteiras, seja pelas insurgências dos brasileiros que ocupavam a região em submeter à jurisdição boliviana. Nasce, então, a “questão do Acre” como resultado das disputas pela região.

A situação entre os dois países foi resolvida definitivamente com a assinatura do Tratado de Petrópolis (1903), conduzido no lado brasileiro por Barão do Rio Branco, pelo qual, mediante diversas compensações, a Bolívia cedeu e/ou desistiu de disputar o território ao Brasil. Ao mesmo tempo, o Brasil negociou a desistência dos interesses do *Bolivian Syndicate* mediante indenização.

O primeiro capítulo revelou o fator determinante para a resolução da questão do Acre com a Bolívia pelo Tratado de Petrópolis esteve relacionado os interesses geopolíticos, a fim de impedir a atuação do *Bolivian Syndicate*, um consórcio anglo-americano que ameaçava introduzir potências imperialistas no coração da América do Sul. Os argumentos relacionados à nova interpretação da linha fronteira e a presença de brasileiros na região foram utilizados por Rio Branco de maneira secundária para quebrar resistências internas à sua atuação.

Solucionado o domínio da região pelo Tratado de Petrópolis (1903), era necessário definir como o Acre participaria na comunhão nacional. Dentre as opções surgidas, prevaleceu aquela que era o desejo da União, isto é, transformar o Acre em território federal, apesar de não haver previsão constitucional. Este é o campo de estudo do segundo capítulo, na qual se analisou: a) os debates na Câmara dos Deputados sobre o destino do Acre; b) o debate sobre a administração territorial pela União na ação movida pelo Estado do Amazonas, no qual se reivindicava, no Supremo Tribunal Federal, a região do Acre Setentrional e quais interpretações foram apresentadas pelas partes em litígio; c) as influências internacionais à experiência inicial brasileira, com destaque para os modelos norte-americano e argentino; d) superação da ausência de previsão constitucional para a criação de territórios, enfrentada por intérpretes da época, como João Barbalho e Clóvis Beviláqua.

A análise dos Anais da Câmara dos Deputados revelou que as discussões sobre a criação do território federal, ao contrário do que apontam alguns autores, não foram aprofundadas. Embora alguns parlamentares tentaram aprofundar o debate de modo mais substancial e incisivo sobre as consequências jurídicas e políticas, eles foram engolidos pela imposição de celeridade promovida pela base governista, inclusive porque foi submetida à apreciação em sessão extraordinária – manobra que pode ser avaliada como mecanismo para minimizar as resistências da oposição.

Verificou-se, aliás, que nenhum dos principais argumentos governistas restou cumprido após a aprovação do projeto, entregando a região a um regime de administração discricionária ampla pelo Poder Executivo. A promessa de transitoriedade da normatização também não foi cumprida, o que permite inferir que o governo buscava não apenas assegurar os dividendos econômicos da exploração da borracha, mas também exercer um controle direto sobre as

pretensões do Amazonas e de outros estados em relação à região do Acre. No Senado Federal, a questão foi discutida sem profundidade, sendo aprovada sem resistências.

A questão do território foi discutida timidamente no processo decorrente da ação reivindicatória movida pelo Estado do Amazonas em relação ao Acre Setentrional, em 1905. Sob o patrocínio de Rui Barbosa, conquanto tenha apresentado argumentos relevantes quanto à inconstitucionalidade do modelo de território federal, inclusive, rechaçando os fundamentos apresentados pela União, essa questão não foi tratada como o ponto central de sua tese. A atuação do jurista deu ênfase, sobretudo, à defesa dos interesses patrimoniais do Amazonas, no afã de demonstrar a violação territorial e o desrespeito aos limites estaduais promovido pela União. A ação não teve o mérito julgado pelo Supremo Tribunal Federal e nenhuma análise judicial sobre o território federal foi produzida.

Ainda no capítulo, foram apresentados os modelos e conceitos de administração territorial existentes à época na prática internacional e como, estima-se, influenciaram a experiência inicial brasileira. Discorreu-se sobre os modelos norte-americanos e argentino, os quais convergiram com a ideia de território como ente jurídico transitório, subordinado à União, que precede e prepara para elevação como estado autônomo ou província. No entanto, em relação ao formato brasileiro, é o modelo argentino que apresenta maior convergência, na medida em que se converteu em instrumento de centralização e controle, servindo para hipertrofiar a autoridade da União.

Por fim, o capítulo apresentou a possível origem da ideia de criação do território federal por Assis Brasil, jurista e diplomata brasileiro na Argentina e nos Estados Unidos, dois países com experiência nesta espécie de organização político-administrativa. Também discorreu os argumentos de poucos intérpretes jurídicos da época que enfrentaram a possibilidade de implementação do território federal. Assim, foram tratadas as considerações de João Barbalho e Clóvis Bevilacqua. O primeiro favorável à criação de territórios federais, com base na doutrina dos poderes implícitos. Essa conclusão se deu em caráter hipotético, antes de surgir a questão do Acre. O segundo, contrário ao modelo de administração territorial centralizada, formulou parecer especificamente sobre a questão do Acre, defendendo a integração da região ao Estado do Amazonas. Ambos utilizaram teses que posteriormente serviram para negar a autonomia pleiteada no Acre.

Assim, o modelo de território federal serviu como um experimento da realidade jurídica de autoridade direta do governo central com impacto para o direito constitucional brasileiro, implicando na reorganização político-administrativa da república brasileira, a partir de uma anomalia constitucional.

O terceiro capítulo apresentou os elementos e subsídios para concluir que a criação do território pode ser compreendida como reflexo do processo político nacional de ruptura entre o formal e o material. Isto é, a política nacional passava por um processo de centralização do poder nas mãos da União, em contraponto à descentralização política preponderante na Constituição de 1891. Nesta carta constitucional o ideal federalista da repousava suas bases na maior força relativa dos Estados-membros.

A prática jurídica da Primeira República inverteu essa lógica. O Território Federal do Acre, com subordinação direta à União indica a inserção de um novo ente federativo, deformado de suas principais características (ausência de autonomia política e administrativa e de participação na vontade nacional). Além disso, estabeleceu contradição entre territórios centralizados e estados dotados de autonomia política evidenciou formas assimétricas e heterônoma de exercício de poderes, que, por sua vez, implicava na incompatibilidade da premissa de igualdade republicana na construção da cidadania, com reflexos na participação política.

Significava dizer que os habitantes do Acre estavam na condição de súditos, e não de cidadãos, na medida em que todas as decisões provinham diretamente do Governo Federal, por meio de seus prepostos indicados. Assim, os habitantes não possuíam capacidade eleitoral e nem mesmo representação para influenciar nos destinos da comunhão nacional ao contrário dos habitantes dos estados-membros – além de inexistirem cargos públicos eletivos no âmbito local com qualquer parcela de autonomia política.

Dessa maneira, a criação do Território Federal do Acre foi um evento importante na história do direito constitucional brasileiro, representando um momento de ruptura entre o formalismo constitucional e a prática política da Primeira República. A análise permitiu compreender como as disputas federativas e a necessidade de acomodar interesses econômicos e políticos moldaram o ordenamento jurídico e contribuíram para a consolidação de um federalismo centralizador e assimétrico.

REFERÊNCIAS

FONTES PRIMÁRIAS

BARBOSA, Rui. **Anexos ao direito do Amazonas ao Acre setentrional**, obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 7. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/135>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BARBOSA, Rui. **O direito do Amazonas ao Acre septentrional**, v. I, obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 5. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1984a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/143>. Acesso em: 7 set. 2023

BARBOSA, Rui. **O direito do Amazonas ao Acre septentrional**, v. II, obras completas de Rui Barbosa, v. 37, t. 6. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1984b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/142>. Acesso em: 7 set. 2023.

BEVILAQUA, Clóvis. Qual o direito do Estado do Amazonas sobre o território do Acre? **O Direito: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência**, Rio de Janeiro, p. 459–465, ma./ago. 1904.

BRASIL. Senado Federal. **Annaes do Senado Federal**: terceiro sessão da segunda legislatura (1896), v. V. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897a. Disponível em senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896_Livro_5.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASI, Senado Federal. **Annaes do Senado Federal**: terceira sessão da segunda legislatura (1896), v. VI. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897b. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896%20Livro%206.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASI, Senado Federal. **Appendice dos Annaes (1896)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897c, p. 267. Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1896/1896_Ap%C3%AAndice.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025

BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes da Câmara dos Deputados**: sessões de 31 de dezembro de 1903 a 25 de fevereiro de 1904. v. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904a. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/31939>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Sessões de 31 de dezembro de 1903 a 25 de fevereiro de 1904. Ano XVI. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904b.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na Abertura da Segunda Sessão da Quinta Legislatura (1904)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904c, pp. 13 e 19. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/rodrigues-alves/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-segunda-sessao-da-quinta-legislatura-1904/view>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. **O Acre: o direito da Bolívia**. Pensamento da Chancery Brasileira. Documentos para julgar a questão. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1900. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21919>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904**. Autoriza o Presidente da República a administrar provisoriamente o território reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903 entre o Brasil e a Bolívia. Rio de Janeiro (DF). Diário Oficial da União. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1181-25-fevereiro-1904-583573-publicacaooriginal-106366-pl.html#:~:text=Autoriza%20o%20Presidente%20da%20República,Bolívia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providências>. Acesso em: 7 set. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 5.188, de 7 de abril de 1904**. Organiza o território do Acre. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro (DF). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5188-7-abril-1904-516300-republicacao-107275-pe.html>. Acesso em: 7 set. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro (DF). Diário Oficial da União. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933. Dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de Deputados à mesma e dá outras providências. Rio de Janeiro (DF). Diário Oficial da União. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22621-5-abril-1933-509274-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 dez. 2024.

FONTES SECUNDÁRIAS

ABRANCHES, Dunshee de. **Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1889 a 1917, v. I. São Paulo. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36459>. Acesso em: 20 set. 2023a.

ABRANCHES, Dunshee de. **Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1889 a 1917, v. II. São Paulo. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36459>. Acesso em: 20 set. 2023b.

AITA, Carmen S. A. **Liberalismo & república: o pensamento político de J. F. de Assis Brasil**. [s.d.]. [S. l.], [s.d.].

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco De. **República Federal**. 5. ed. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1888. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/509>. Acesso em 28 jul 2023.

BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira: commentarios**. Rio de Janeiro: Litho, 1902, p. 16-17. Disponível em <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4173>. Acesso em 27 jul. 2023.

BARBOSA, Francisco de Assis. A Presidência Campos Sales. **Luso-Brazilian Review**, 5, n. 1, p. 3–26, 1968. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3512910>. Acesso em: 13 fev. 2024

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Organização do poder**: a institucionalização do estado. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 23, n. 90, p. 5-34, abril/jun. 1986.

BEZERRA, Maria José. **Invenções do Acre**: de território a estado - um olhar social. 2006. Doutorado em História Social - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 383f. DOI: 10.11606/T.8.2006.tde-11072007-105457. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11072007-105457/>. Acesso em: 9 jul. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL, CHDD. **Assis Brasil: um diplomata da República**. Rio de Janeiro: Funag, 2006. v. 1 Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-773-assis_brasil_um_diplomata_da_republica_volume_1. Acesso em: 29 jul. 2023.

BUCCIARELLI, Mario Arias; JENSEN, Silvina. La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, Córdoba (Argentina), año 8, n° 8, p. 183-200, 2008. ISSN 1666-6836. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3740444>. Acesso em: 20 nov 2024.

CALIXTO, Valdir de Oliveira. **Plácido de Castro e a construção da ordem no Aquiri**: contribuição à história das políticas. Rio Branco: FEM, 2003.

CALIXTO, Valdir de Oliveira; SOUZA, Josué Fernandes de; SOUZA, José Dourado de. **Acre**: uma história em construção. Rio Branco: Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto, 1984.

CARNEIRO, Eduardo de Araújo. **A “Fundação do Acre”: um estudo sobre as comemorações cívicas e abusos da história**. 2014. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, São Paulo. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-15012015-174321/pt-br.php>. Acesso em: 05 out. 2024.

CARNEIRO, Eduardo. **Amazônia, limites & fronteiras (Brasil, Bolívia e Peru)**: uma história revisada da nacionalização do Acre. Rio Branco: EAC Editor, 2016.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Uma reflexão constitucional acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei. **Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 7-29, 2005. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/102/85>. Acesso em: 05 dez. 2024.

CARVALHO, José Murilo De. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141–157, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-87752011000100007>. Acesso em: 20 set. 2023.

CASTRO, Genesco. **O estado independente do Acre e J. Plácido de Castro: excertos históricos**. Brasília: Senado Federal, 2005.

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen federativo: a república brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CESARINO, Frederico Nicolau. **A eletrificação de Manaus: aspectos técnicos, políticos e econômicos (1895-1950)**. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/7708>. Acesso em: 6 jan. 2025

COOLEY, Thomas M. **Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union**. 2ª ed. Boston: Little, Brown and Company, 1871. Disponível em <https://repository.law.umich.edu/books/10/>. Acesso em: 07 set. 2023.

COOLEY, Thomas M COOLEY, Thomas M. **The acquisition of Louisiana**. Indianapolis: Bowen-Merrill, 1887. Disponível em: <https://hdl.handle.net/2027/aeu.ark:/13960/t6xw5cw6s>. Acesso em: 16 set 2023.

COOLEY, Thomas M. Grave Obstacles to Hawaiian Annexation. **The Forum**, [S. l.], n. jun. 1893, p. 389–406, [s.d.].

COOLEY, Thomas M. **The General Principles of Constitutional Law in the United States of America**. Boston: Little, Brown and Company, 1880. Disponível em: The General Principles of Constitutional Law in the United States of A" by Thomas M. Cooley. Acesso em: 30 jan. 2025.

CUNHA, Euclides Da. **Um paraíso perdido: reunião de ensaios amazônicos**. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1038/573595.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 20 set. 2023.

COSTA, Craveiro. **A conquista do deserto ocidental**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940. Disponível em: <http://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/275>. Acesso em: 4 ago. 2023.

COSTA, Pietro. PASSADO: Dilemas e instrumentos da historiografia. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 47, 2008. DOI: 10.5380/rfdufpr.v47i0.15733. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/15733>. Acesso em: 25 set. 2023.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2010.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A ilusão do Fausto: Manaus (1890-1920)**. Valer. Edição do Kindle.

FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Tomo III, v. 8 – estrutura de poder e economia. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FEITOSA, Orange Matos. **À sombra dos seringais: militares e civis na construção da ordem republicana no Amazonas (1910-1924)**. 2015. Tese (Doutorado em História Social) -

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.8.2015.tde-27082015-104735. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-27082015-104735/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

FERREIRA, Sylvio Mario Puga. **Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na República Velha (1889-1914)**. 2005. Tese (Doutor em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. 201f. DOI: 10.47749/T/UNICAMP.2005.379219. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=490579>. Acesso em: 4 ago. 2023.

FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. Territórios Federais - 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 2, n. 6, p. 150-168, jun. 1965, p. 156. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180691/000347615_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 nov. 2024.

FONSECA, Marcelo Ricardo. **Introdução teórica à história do direito**. Curitiba: Juruá, 2009.

FRANCO, Nedy Bianca Medeiros de Albuquerque. A anexação do Acre ao Brasil dentro do contexto de relações internacionais que conduziram a construção das fronteiras brasileiras (1580-1909). **Jamaxi**, Rio Branco, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/1441>. Acesso em: 24 set 2024.

GARRIGA, Carlos. ¿De qué hablamos los historiadores los del derecho cuando hablamos de derecho? **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 24–24, 2020. DOI: 10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v14n113329. Acesso em: 7 out 2023.

GREEN, Craig. Beyond states: a constitutional history of territory, statehood, and nation-building. **The University of Chicago Law Review**, v. 90, n. 3, p. 813-905, 2023. Disponível em: https://live-chicago-law-review.pantheonsite.io/sites/default/files/2023-04/02_Green_ART_Final.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. As fronteiras do Brasil. Brasília: Funag, 2013, p. 113. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-401-fronteiras_do_brasil_as. Acesso em: 22 set. 2024.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares De Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1760–1787, 2017. DOI: 10.1590/2179-8966/2017/21373.

GOMES, David Francisco Lopes. Sobre a República nos tempos do Império: entre a história e a teoria social. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2017. DOI: 10.12957/rqi.2017.25214. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25214>. Acesso em: 9 jul. 2023.

HARVARD LAW REVIEW. Territorial Federalism. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 130, n. 6, p. 1616-1635, Apr. 2017. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/territorial-federalism/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

HESPANHA, António Manuel. Questões de etiqueta jurídica: se, como e por que a história constitucional e uma história jurídica. In : CARVALHO, José Murilo De; CAMPOS, Adriana

Pereira (Org.). **Perspectivas da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HESPANHA, António Manuel. Categorias. História dos Conceitos, História das Ideias, História dos Dogmas Jurídicos. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, 2018. DOI: 10.22456/2317-8558.86983. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/86983>. Acesso em: 3 out. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KLEIN, Daniel da Silva. Historiografia Amazônica: discutindo questões demográficas nos tempos da borracha. **Jamaxi**, Rio Branco, v. 3, nº 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/2804:https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/2804/1798>. Acesso em: 09 jul. 2024.

LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014

LEVAGGI, Abelardo. Considerações sobre a pesquisa em história do direito. **Revista da Faculdade de Direito**, Porto Alegre, v. 1, n. 36, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.77461. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77461>. Acesso em: 7 out. 2023.

LIMA, Rogério de Araújo. Artigos Federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 125–136, 2011.

LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira De. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 85–136, 2012. DOI: 10.12957/rqi.2012.9874. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9874>. Acesso em 23 ago. 2023.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; HAY, John. **Os artigos federalistas 1787 - 1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 130, p. 5-12, abril/jun. 1996.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; PINTO, Francisco Rogério Madeira. A constituição castilhistas de 1891 e as origens do constitucionalismo autoritário na República Brasileira. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, ano 180, n. 481, p. 153-186, set./dez. 2019.

MAYER, Luiz Rafael. A natureza jurídica dos territórios federais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 125, p. 15–41, 1976. DOI: 10.12660/rda.v125.1976.41827. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41827>. Acesso em: 5 jul. 2023.

MEDEIROS, Océlio. **Territórios federais: municípios, colônias agrícolas e administração de fronteiras**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1944.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Espaço constitucional do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 1–19, 1950. DOI: 10.12660/rda.v19.1950.11310. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/11310>. Acesso em: 5 jul. 2023.

MORAIS, Maria de Jesus. “**Acreanidade**”: invenção e reinvenção da identidade acreana. Rio Branco: Edufac, 2016. Disponível em http://www2.ufac.br/editora/livros/JESUS_Acreanidade.pdf. Acesso em 10 ago 2024.

NOGUEIRA, Rubem. Rui Barbosa e O Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 17, n. 67, p. 135–146, 1980. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181229>. Acesso em: 20 set. 2023.

OCTAVIO, Rodrigo. **Do domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897, p. 51. Disponível em <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/3>. Acesso em: 3 jan. 2025.

PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). **Obras do Barão de Rio Branco V: Questões de Limites**. Brasília: Funag, 2012, p. 50, nota de rodapé nº 1. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/6-1-obras_do_bar%C3%A3o_do_rio_branco. Acesso em: 22 set 2024.

PEREIRA, Manoel Gomes. **Obras do Barão do Rio Branco VIII Estudos Históricos**. Brasília: Funag, 2012. b. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/6-1-obras_do_bar%C3%A3o_do_rio_branco. Acesso em: 20 set. 2023.

PEREIRA, Manoel Gomes. **Obras do Barão do Rio Branco IX: Discursos**. Brasília: Funag, 2012. c. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/6-1-obras_do_bar%C3%A3o_do_rio_branco. Acesso em: 20 set. 2023.

PEREIRA, Manoel Gomes. **Obras do Barão do Rio Branco X: Artigos de Imprensa**. Brasília: Funag, 2012. a. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/962-obras-do-barao-vol-X-artigos-de-imprensa.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Idéias impressas: o direito e a história na doutrina constitucional brasileira na primeira república**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-08092011-102906. Acesso em: 17 dez. 2024.

PORTO, Jadson Luíz Rebelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**, 2002. Tese 206 f. (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 2002.

REIS, Arthur César Ferreira. A idéia de território no pensamento do legislador brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 74, p. 387–401, 1963. DOI: 10.12660/rda.v74.1963.25731. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25731>. Acesso em: 20 nov. 2024.

RICUPERO, Rubens. Rio Branco: definidor de valores nacionais. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Org.). **Rio branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002, pp. 79/98. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-595-rio_branco_a_america_do_sul_e_a_modernizacao_do_brasil. Acesso em: 22 set. 2024.

RUFFINI, Martha. **Los territorios nacionales: Un nuevo actor político en la historiografía argentina**. In: Dossier Biblioteca História Política, Argentina, CONICET-UNQ/UNCo. Disponível em: https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovncias_ruffini.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

SANTOS, Roberto. **História econômica da amazônia: 1800-1920**. São Paulo: TA Queiroz, 1980.

SILVA, Francisco Bento. **As raízes do autoritarismo no executivo acreano - 1921/1964**. 2002. Dissertação 121 f. (Mestrado em História), Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2002.

SILVA, José Afonso da. Dos estados federados no federalismo brasileiro. **Federalismo y regionalismo**. México: Univesidad Nacional Autónoma de México, 2005. Disponível em <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/23291>. Acesso em: 3 jan. 2025.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCANTINS, Leandro. **Formação histórica do Acre**, v. I. Brasília: Senado Federal, 2001a.

TOCANTINS, Leandro. **Formação histórica do Acre**, v. II. Brasília: Senado Federal, 2001b.

TORRES, Alberto. **Organização nacional**. 4. Ed. Brasília: Editora UNB, 1982 (Col. Temas Brasileiros).

VIANNA, Oliveira. **Pequenos estudos de psychologia social**. 3. ed. São Paulo, 1942.

VITAL, André Vasques. O “Alasca brasileiro”: debates sobre a autonomia do Acre na imprensa e no Congresso Nacional em 1909. **Esboços: histórias em contextos globais**, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 404–422, 2019. DOI: 10.5007/2175-7976.2019v26n42p404. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2019v26n42p404>. Acesso em: 6 jul. 2023.

VITAL, André Vasques. O poder contingente do rio Iaco no Território Federal do Acre (1904-1920). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 25–46, 2019. b. DOI: 10.1590/1806-93472019v39n81-02.

WALLE, Paul. **No país do ouro negro: Pará, Amazonas e Mato Grosso**. Natal: Edufrn, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/27389>. Acesso em: 08 abr. 2024.

WEHLING, Arno. A visão de Barão do Rio Branco. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Org.). **Rio branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002, pp. 99/110. Disponível em https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-595-rio_branco_a_america_do_sul_e_a_modernizacao_do_brasil. Acesso em: 22 set 2024.

ZULINI, Jaqueline Porto. Modos do bom governo na Primeira República brasileira: o papel do parlamento no regime oligárquico de 1889-1930. 2015. **V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpSCP.fflch.usp.br/files/inline-files/392-747-1-PB.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.