

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

GUILHERME HILLESHEIM SILVA

***O PROCESSO CONSTITUINTE RIO-GRANDENSE DE 1989: A IDEIA DE  
FEDERALISMO ENQUANTO PACTO E ARRANJO POLÍTICO NAS  
PÁGINAS DE ZERO HORA.***

Porto Alegre, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

GUILHERME HILLESHEIM SILVA

***O PROCESSO CONSTITUINTE RIO-GRANDENSE DE 1989: A IDEIA DE  
FEDERALISMO ENQUANTO PACTO E ARRANJO POLÍTICO NAS  
PÁGINAS DE ZERO HORA.***

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Licenciado em História.

Prof. Dra. Carla Brandalise.  
Orientador

Porto Alegre, 2010.

*É meu desejo enfatizar que não constituiremos uma Comissão de adaptação, como foi por vezes divulgado equivocadamente. Este termo só pode ser empregado quando não resta aos Constituintes Estaduais a menor margem de espaço político. Muitos, ainda acostumados ao autoritarismo das situações anteriores, especialmente de 1967 e a de 1969, acreditam que estamos com as mãos amarradas pelo texto federal. Isto não é verdade. O federalismo será realmente retomado, e faremos todo o possível para que não fique apenas como letra morta na Carta Estadual.*

Deputado Algir Lorenzon<sup>1</sup>

*Los cambios que han acontecido en los años de 1980 y en lo que va de este decenio nos sugieren que el federalismo centralizador ha entrado en crisis y nuevamente, tal como aconteció en el pasado, pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo cual nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal y no de su cancelación.*

Marcello Carmagnani<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Trecho do discurso pronunciado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em sessão solene por ocasião da instauração da Assembleia Estadual Constituinte, em 26 de Outubro de 1986. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/Constituicao20anos/LinkClick.aspx?fileticket=eBD6bVkdCCo%3d&tabid=5>>. Acesso em 28/06/2010.

<sup>2</sup> Conclusão ao livro “*Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*”. Ob. Cit. (1993: 416).

## RESUMO

O presente trabalho possui como temática central a análise da visão desenvolvida por um dos principais veículos de mídia impressa da capital rio-grandense, mais precisamente o periódico *Zero Hora*, a respeito da (re)formulação do conceito de pacto político entre o Rio Grande do Sul, enquanto unidade federativa, com a União, dentro da conjuntura de elaboração da Constituição rio-grandense de 1989. Como sustentação teórica, o trabalho se insere na área temática da história política, buscando interpretar tais discussões e ideias em paralelo com o estudo do conceito de federalismo e suas aplicações dentro desse cenário. Da mesma forma, almejamos traçar um perfil da adaptação deste modelo político para o caso do Brasil, estabelecendo uma breve análise dos diferentes momentos da trajetória política do país, desde o período imperial até a fase de redemocratização, posterior ao Regime Militar. Assim, procuramos demonstrar o dinamismo inerente à federação brasileira, a qual é permeada pelas especificidades das diversas realidades sócio-políticas das regiões que a compõem.

Palavras-chave: Federalismo; Federalismo norte-americano; Federalismo brasileiro; Rio Grande do Sul; Imprensa; Zero Hora; Redemocratização; Constituição Federal de 1988; Constituição do Rio Grande do Sul de 1989.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO UM - FEDERALISMO: A BUSCA POR UMA ORIGEM E DEFINIÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 - ANTECEDENTES DO FEDERALISMO MODERNO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 – MATRIZES TEÓRICAS DO FEDERALISMO.....</b>	<b>19</b>
1.2.1 - <i>O federalismo sócio-natural.....</i>	<i>21</i>
1.2.2 - <i>O federalismo pactista.....</i>	<i>22</i>
1.2.3 – <i>O federalismo republicano.....</i>	<i>24</i>
1.2.4 – <i>O federalismo de “império”.....</i>	<i>25</i>
<b>1.3 – O FEDERALISMO E O CASO BRASILEIRO.....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO DOIS – A CONSTITUINTE RIO-GRANDENSE DE 1989 E A COBERTURA DE ZERO HORA.....</b>	<b>33</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 FEDERALISMO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....</b>	<b>33</b>
2.1.1 - <i>A Era Vargas (1930 a 1945).....</i>	<i>35</i>
2.1.2 - <i>A República Liberal (1945-1964).....</i>	<i>36</i>
2.1.3 - <i>O Período Militar (1964-1985).....</i>	<i>39</i>
2.1.4 - <i>A redemocratização e a Constituição de 1988 (1985-1988).....</i>	<i>40</i>
<b>2.2 A CONSTITUIÇÃO RIO-GRANDENSE DE 1989 E A COBERTURA DE ZERO HORA..</b>	<b>42</b>
2.2.1 - <i>A História e o Periódico.....</i>	<i>42</i>
2.2.2 - <i>A cobertura de Zero Hora.....</i>	<i>44</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>FONTES E LOCAIS DE PESQUISA.....</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

Com a deposição do presidente civil João Goulart, no dia 1º de abril de 1964, instaura-se no Brasil um governo marcado pela exceção e pelo unitarismo militar. Durante esta fase, membros dos altos escalões do Exército se revezam no posto máximo do poder Executivo, tutelados pelo comando das Forças Armadas e eleitos por um colegiado de generais de quatro estrelas (CAMARGO, 1993: 314). As demais instâncias democráticas são atrofiadas por uma centralização baseada no controle vertical do governo federal sobre o processo eleitoral e pela implementação de um sistema bipartidário. Assim, criam-se dois grupos de representação: a Aliança Nacional Renovadora (ARENA), composta essencialmente pelas alas de apoio ao governo militar; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), base que mesclava as oposições ao regime ditatorial.

O período compreendido entre 1979 e 1988 ficou conhecido no Brasil como uma fase de redemocratização. Desde o governo do General Geisel (1974-1979), caminha-se no sentido de um processo lento e gradual de abertura democrática, sendo amplificado na administração Figueiredo (1979-1985). Já em 1979 se observa a modificação do sistema eleitoral e partidário, com a volta do formato pluripartidarista. Seguindo esta tendência, os anos subseqüentes indicam a retomada da estrutura democrática. Índícios deste movimento são as eleições diretas para a escolha dos governadores estaduais (1982), campanha das *Diretas Já* (1984) e as eleições indiretas para a presidência da República (1985). A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a convocação de eleições diretas para a escolha do presidente do Brasil em 1989 seriam os atos finais da transição entre período militar e democrático (BARRIENTOS, 2009: 45).

Neste contexto de renascimento dos parâmetros democráticos é que se reorientam as estruturas normativas responsáveis por permear as diretrizes brasileiras enquanto uma República Federativa. Em meio a uma torrente de mudanças nos mais variados campos formadores do cenário político e social da nação, temos a discussão relativa ao grau de autonomia e subordinação dos entes federados (estados) com a União, a ser aplicado doravante. Assim, partindo da Carta Magna de 1988, coube aos governos estaduais a elaboração de Constituições locais, subservientes a determinadas

normatizações estabelecidas pela Constituição Federal, mas responsáveis, por seu turno, pela definição de aspectos singulares capazes de atender as demandas políticas, econômicas e sociais da região. Em 26 de outubro de 1988, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul instalava a sua Constituinte, tendo sido o segundo estado da Federação a fazê-lo.

No trabalho possui como temática central a análise da visão e da interpretação desenvolvida por um dos principais veículos de mídia impressa da capital rio-grandense, o periódico *Zero Hora*, a respeito da (re)formulação do conceito de pacto político entre o Rio Grande do Sul e a União. Para tanto, o trabalho foca a conjuntura de elaboração da Constituição rio-grandense de 1989. Este estudo, enquanto pesquisa inserida no campo de abrangência da história política, busca interpretar tais discussões e ideias em conjunto com o conceito de federalismo e suas aplicações dentro desse cenário.

A elaboração da pesquisa proposta demanda a observação mais cuidadosa dos caminhos tomados pela área temática de estudos na qual ela se insere, neste caso, a da história política. Ângela de Castro Gomes (1996) encaminha um debate que busca problematizar esta questão traçando uma linha de raciocínio voltada para a explicação das recentes mudanças deste campo teórico. Para o caso brasileiro, estabeleceu-se uma tradição historiográfica intensamente conectada à produção de obras político-administrativas, permeadas por uma narrativa baseada na ênfase dada aos acontecimentos, às grandes personagens, batalhas etc. Postando-se de forma questionadora a essa “velha” história, que se transforma muito em função da crítica promovida pela escola dos *Annales*, no produto de todos os males da disciplina, é possível vislumbrar a emergência de uma “outra” forma de escrita da história. Essa, por seu turno, é marcada pelo viés econômico-social e voltada para as estruturas, os atores coletivos, as metodologias quantitativas, entre outros (GOMES, 1996: 60).

Temos que os recentes trabalhos de história política, responsáveis por uma determinada “renovação” desta, possuem conexão consistente com os câmbios de orientações teóricas que alvejaram as ciências sociais de modo geral. Uma vasta gama de autores procura localizar este movimento como sendo parte de uma crise dos paradigmas estruturalistas então vigentes, dentre os quais teríamos: o marxismo, o funcionalismo e, inclusive, determinada vertente da escola dos *Annales*. A crise mencionada se refere a uma estrutura de pensamento baseada nas explicações determinísticas, metodologicamente quantitativas e perpassadas pelo foco nos atores

coletivos abstratos, não localizáveis cronológica e espacialmente. A partir, portanto, das décadas de 1960-1970, temos o ponto de clivagem responsável por causar um abalo na área das ciências humanas compelindo-as a reformular suas ambições totalizadoras, bem como suas proposições racionalistas/materialistas (Idem, p.63).

Desta forma, a perspectiva de trabalharmos com este “novo” modelo do campo teórico dos estudos sociais significa atentarmos para algumas orientações inovadoras e fundamentais. Entre elas, a da história política enquanto possuidora, de forma intensa e constitutiva, de interações dinâmicas com outras vertentes da realidade social e cultural. Isto se dá na medida em que as interpretações políticas abrangem tanto os fenômenos sociais conjunturais – que privilegiam os grandes acontecimentos – quanto os de mesma ordem, mas de média e longa duração – tais como a formação de uma mentalidade ou estrutura política de um grupamento maior ou menor. Igualmente, aceitamos a perspectiva de que a história política possui uma demanda, por parte dos compostos sociais, pela “incorporação” do tempo presente, mesmo que a “nova” história dos paradigmas políticos não se esgote nem se preencha completamente neste terreno contemporâneo (Idem, p.63-64).

A ocorrência de processos de repercussão internacional, como a queda do muro de Berlim e o posterior ocaso da União Soviética, bem como os de relevância nacional, como o fim do período de Ditadura Militar, fornece indícios de uma tendência que nos leva da hegemonia dos regimes autoritários até o ressurgimento das democracias. Tal oscilação estende sua sombra também sobre o mundo acadêmico de forma que se percebe, já na década de 1980, a busca pela retomada mais aprofundada dos estudos na área política. Assim, almeja-se a recuperação do político através do estudo da tradição, das permanências, das continuidades que atravessam a ideologia, das mentalidades dos governantes, dos grupos dominantes, do homem comum, assim como das representações do poder expressas por infindáveis segmentos da sociedade (CAPELATO, 1996: 162-164).

Indo ao encontro, portanto, desta rota de passagem e modificação das estruturas do campo da história política, o presente trabalho aborda o processo de redemocratização e da elaboração das Constituições Federal e dos estados. O mesmo é cercado por toda uma efervescência no palco político, colocando em pauta a conjuntura estrutural de relação entre o Rio Grande do Sul, no papel de um ente federado, e a União. Da mesma forma, pretende investigar as vicissitudes inerentes ao federalismo brasileiro a partir de 1988.



Tratando do modelo republicano federativo para o caso da América Latina, Marcello Carmagnani afirma que

*Siempre me há llamado la atención el escaso espacio que dedican los estudios generales y especializados a las formas que el federalismo asume en el contexto latinoamericano. Impresiona aún más que no se haya propuesto, a pesar de los estímulos que provienen de los cambios políticos actuales, un análisis de conjunto de las constantes y variantes de las experiencias federales del continente en el curso de casi dos siglos de su historia (CARMAGNANI, 1993: 9).*

Na introdução da obra referida, o autor expõe a preocupação relativa a uma ausência de estudos mais específicos, capazes de explorar as experiências federalistas na América Latina através de um prisma analítico mais equilibrado.

Ao longo de sua história política, o Brasil conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático. Durante a vigência das sete constituições que regeram as instituições brasileiras após a República, as regras relativas ao federalismo foram contempladas pelo texto constitucional - daí a importância de estudar-se o federalismo brasileiro associando-o ao tema do constitucionalismo. Isso porque a teoria normativa busca respostas para questões políticas fundamentais que afetam os entes constitutivos da federação (SOUZA, 2005).

A perspectiva de federação converge para a união entre Estados, os quais se eximem de sua soberania em favor de um governo responsável pela representação geral, normalmente denominado governo federal, ou União, efetuado por meio de instrumento de direito nacional, a Constituição. Através deste acordo, os estados federados têm garantido pela Carta Magna a sua autonomia, conservando-se de qualquer improbidade da União não prevista anteriormente na Carta. Tanto os Estados, quanto a União detêm internamente um estatuto jurídico semelhante, descartando quaisquer relações de subordinação entre uma esfera de governo e a outra (NOGUEIRA, 2005: 13). A coexistência de poderes distintos e relativamente autônomos pode ser averiguada através: da separação de competências constitucionais entre a União e os Estados; da existência de fontes de arrecadação próprias; do controle sobre a ordem pública e, por último, pela representação política e jurídica, mediante as três esferas de poder, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, todos em nível estadual e federal.

Buscando compreender e valorar a relevância deste modelo político, Miguel Barrientos (2009) em sua dissertação de mestrado intitulada *Federalismo Comparado Entre Brasil e Argentina: O Poder dos Governadores desde a Redemocratização*, coloca que este arranjo político não pode ser apreendido unicamente como efeito de alguns fatos históricos ou enquanto resposta para a superação de obstáculos. Mas que também se faz importante compreender que o mesmo pode se tornar causa de fenômenos políticos, a partir do momento em que se enraíza na cultura de uma sociedade (BARRIENTOS, 2009).

O mesmo autor faz eco à concepção apresentada por Celina Souza (2008), que em *Federalismo: teorias e conceitos revisitados* define ser um dos principais obstáculos do estudo do federalismo moderno, entre outros pontos, o fato de este ter tido a sua aplicação precedente à teorização, ou seja, primeiro foi posto em prática para que depois se deliberasse teoricamente a seu respeito (SOUZA, 2008: 36).

Para Marcello Carmagnani (1993), o federalismo emerge enquanto um formato dinâmico de governo, que apresenta uma significativa capacidade de mutação e adaptação aos diferentes desenvolvimentos das regiões e dos países, principalmente no que concerne à tensão e a colaboração entre as duas esferas: federal e estadual. Desta forma, sugere a necessidade de aprofundamento nas instâncias formadoras da conjuntura estatal como meio de se chegar a uma interpretação mais plausível a respeito do desenvolvimento deste modelo político

*De allí que la dimensión institucional no pueda ser la única capaz de permitirnos comprender las diferencias y similitudes de las diferentes experiencias federales obligándonos, por lo tanto, a tratar de establecer una mejor correlación entre la dimensión institucional y la política y entre esta última y la social (CARMAGNANI, 1993: 10).*

Este autor vai além, e defende que a dimensão institucional não é capaz de matizar integralmente o perímetro de ação dos agentes políticos inseridos no processo de desenvolvimento deste modelo. Em virtude deste fato, seriam justamente suas participações políticas e sociais (eleições e a questão partidária) o elemento necessário para o entendimento de como tais práticas se integram às diferentes instâncias ideológicas (modelo liberal, o princípio nacionalista, a ideia democrática, entre outros). Assim sendo, conclui que

*el federalismo no es solo el principio a partir del cual se han organizado y organizan institucionalmente Argentina, Brasil y*

*México, sino también una cultura política capaz de regular a través de prácticas concretas los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la presencia social de los mismos (Idem).*

Partindo dessas premissas acima expostas, este trabalho utiliza como base analítica a noção de que o caso brasileiro é permeado por um modelo federalista liberal, estabelecido a partir da Constituição de 1891, oriundo das tensões existentes entre as correntes centralizadoras, representadas pelo governo republicano emergente, e as descentralizadoras, encarnadas nas lideranças regionais (“cacicados locais”). Devido à peculiaridade da formação político-estrutural do Brasil, enquanto um Estado de proporções territoriais continentais, composto por uma variedade substancial de vertentes culturais e econômicas, a relação entre governo central e poder local sempre influenciou significativamente nos caminhos tomados pelas instâncias democráticas e, essencialmente, pelo arranjo do pacto federal.

Tal influência, por sua vez, se reflete nas constantes crises políticas vividas pelo país no final do século XIX e ao longo do século XX, através das quais percebemos oscilações nos moldes políticos. Estas se dão, ora em direção ao intervencionismo estatal e à uniformidade das regras, como no Estado Novo (1937-45) e na Ditadura Militar (1964-85), ora privilegiando a autonomia e a diversificação, a exemplo da República Liberal (1946-1964). Tais movimentos de abertura e polarização do poder determinaram o constante remanejamento dos pilares federalistas brasileiros (condicionados à promulgação das diferentes Constituições: 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), entendidos como o caráter de conexão entre o governo central e as entidades federadas (CAMARGO, 1993: 305).

O último destes balanços, no que tange ao cenário de poder político dentro do Brasil, ensejou a retomada do modelo federalista liberal gerado pelos diversos movimentos de abrangência nacional, como o das *Diretas Já* (1984) e as campanhas a favor de uma Constituinte. Seu ciclo de demandas é finalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a realização de eleições diretas para a Presidência da República (1989). Dentro deste rearranjo político-institucional, entende-se que o estado do Rio Grande do Sul, mediante seus agentes representativos e de sua nova Carta Constitucional (1989), acompanha uma tendência que vai em direção à busca de autonomia permeada pela possibilidade de colocar em evidência as suas reivindicações concernentes a uma entidade federada.

Levando-se em conta a heterogeneidade política e social, já mencionada, que compõe o Brasil enquanto Estado e a instabilidade que esta agrega, é viável conceber que, para cada um dos espaços regionais, o federalismo tenha se desenvolvido sob perspectivas discrepantes. No caso sul-rio-grandense, esta ideia se gestou, desde o século XIX, por um prisma inerente ao pensamento de autonomia e, inclusive, de separação (TORRES, 1961). Com isso, colocamos que, por detrás da atuação dos agentes políticos e da formulação de um marco regulamentador das normas (Constituição) de arranjo entre o Rio Grande do Sul e o poder central (União), existe uma matriz de concepção do federalismo e de sua aplicação. Esta extrapola as barreiras temporais, permeando os diferentes momentos e processos históricos rio-grandenses, como bem lembra Helga Picollo: “Embora a Revolução de 1930 tivesse solapado o autonomismo estadual, o federalismo (e a Guerra dos Farrapos) sempre esteve presente na memória e na fala de sul-rio-grandenses” (PICOLLO, 2003: 40).

Em termos metodológicos, a apreensão destes elementos expostos dar-se-á mediante a utilização do instrumento midiático como fonte de relato e opinião. A estreita relação entre dois campos diferentes, como o da história e o da imprensa, ocorre fundamentalmente pelos pontos por eles divididos. Ainda que tanto o jornalista quanto o historiador possuam compromissos com valores tais como a realidade e a verdade, ambos terminam por ofertar, quase que exclusivamente, um panorama relativo ao objeto que buscam retomar (FRAGA, 2004: 21). Sendo assim, a premissa é a de que estes indivíduos, cada um dentro de seu plano de abrangência, inserem, em suas análises, fragmentos oriundos de suas perspectivas e limitações culturais, fazendo com que seus trabalhos acabem por se tornar interpretações do acontecimento e não propriamente uma reprodução exata.

Neste sentido, o ofício do historiador que toma como referência para sua pesquisa as fontes de mídia impressa, acaba por reproduzir, de certa maneira, uma sistemática temporalmente alocada no presente sobre a investigação de uma conjuntura histórica diferente. Dentro deste processo, influi a noção relativa ao fato de ser feita uma escolha quanto ao tema e, logo, os objetivos traçados pelo pesquisador. Devemos supor que se o historiador trabalha com a seleção das fontes e do período de seu interesse, ao jornalista cabe, igualmente, efetuar uma seleção dentro daquilo que considera ter relevância ou interesse suficiente para se tornar notícia (Idem).

Esta relação explicita que

A primeira aproximação está mesmo na atividade de seleção, privilégio tanto do historiador quanto do jornalista. Os meios de comunicação ao selecionar o que se passa no mundo, o que vai ou não ser notícia, o que vai ser editado com destaque ou sem relevo, estão, na verdade, procedendo a criação do próprio acontecimento. Longe de serem apenas veículos de divulgação, são eles próprios criadores do acontecimento. E, dessa forma, constituem uma memória privilegiada do presente que vai ser objeto de análise do historiador num futuro (BARBOSA, 1997: 87).

Mais do que isso, é necessário que tomemos como um ponto a ser considerado não apenas a fonte de imprensa, mas também o público ao qual aquela se destina. É imperioso que nos guiemos por determinados indicativos como a capacidade de tiragem do periódico e seu espaço de veiculação. Da mesma forma, levamos em conta a ênfase a determinados temas, no momento de vislumbrarmos os seus leitores-alvos e sua capacidade de inserção social.

Este processo enseja algumas particularidades do manuseio com a fonte jornalística. Entre elas podemos colocar a obrigatoriedade de uma leitura meticulosa, de caráter intensivo; a necessidade de averiguar uma quantidade substancial de exemplares com a finalidade de trazer à tona uma plataforma de sustentação de determinadas ideias; e ainda a importância da execução de pesquisa bibliográfica e de contextualização do momento de produção textual, na medida em que o jornal como fonte singular se mostrará insustentável (ELMIR, 1995: 19-29).

Dentro de *Zero Hora*, portanto, analisaremos de que forma o conceito de federalismo surge enquanto proposta de negociação junto à União durante o período da Constituinte rio-grandense de 1989. Ainda nesta esteira, observaremos a cobertura dada à conjuntura do processo constituinte, enfatizando a análise das notícias e dos editoriais veiculados neste espaço de tempo. Com isto, esperamos apreender a noção deste periódico a respeito do papel do Rio Grande do Sul dentro do novo arranjo federalista, que se estabelece a partir de 1988 e se encerra com a promulgação das Cartas estaduais em 1989.

A fim de cumprir com estes objetivos propostos, dividimos nosso trabalho em dois momentos. No primeiro capítulo, realizamos uma investigação das principais vertentes teóricas de formação do conceito federalista. Esta foi acompanhada da apresentação e explicação relativa aos termos que derivam do federalismo, bem como dos estudos de caso, como o norte-americano, por exemplo. A trajetória descrita nos

conferiu a base necessária para abordar a forma como este arranjo é adaptado no Brasil, a partir de 1889, com a implementação da República. O segundo capítulo é dedicado ao formato assumido pelo federalismo brasileiro ao longo do século XX e a cobertura de *Zero Hora* do processo constituinte rio-grandense de 1989. Neste ponto, introduzimos a ideia de um movimento pendular relativo ao grau de autonomia dos estados brasileiro, que é inerente às oscilações entre períodos autoritários, de centralização, e democráticos, de descentralização. Por último, apresentamos os resultados e conclusões obtidos junto à fonte pesquisada, efetuando uma aproximação com as ideias desenvolvidas ao longo do projeto.

## CAPÍTULO UM - FEDERALISMO: A BUSCA POR UMA ORIGEM E DEFINIÇÃO.

### **Introdução.**

A presente seção buscará elucidar alguns dos principais aspectos que cercam o estudo do termo federalismo. Para tanto, dividiremos o capítulo em três partes: (1.1) Primeiramente, um sucinto resgate histórico do conceito, com a finalidade de traçarmos uma linha de evolução desta ideia de organização político-social. Não obstante, nos deteremos com maior ênfase na elaboração da concepção de federalismo a partir da modernidade, tomando por base o caso norte-americano posterior ao seu processo de independência. (1.2) Em seguida, passaremos para a diferenciação teórica dos elementos que derivam deste termo. Assim, buscaremos estabelecer uma separação entre *sistemas federais, federação e federalismo*. De forma semelhante, discutiremos a ascensão do modelo federal republicano e suas especificidades diante de outras formatações políticas de mesma base, como o federalismo de “império”. (1.3) Por fim, abordaremos a transposição desta matriz para o cenário brasileiro. Aqui, contemplaremos tanto o período de transição entre Colônia e Império, como deste último para a República. Cabe neste trecho, ainda, uma avaliação do encaixe rio-grandense em tal contexto, apontando a relação deste território (província/estado) com o poder central.

### **1.1 - Antecedentes do federalismo moderno.**

A busca por uma resposta concernente aos primórdios do federalismo demanda um exercício de retrocesso temporal. Determinados autores, como Elazar (1987), defendem a existência de formatações arcaicas deste arquétipo/modelo político já na chamada antiguidade oriental. Estariam nos livros de Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel, pertencentes ao Velho Testamento, as primeiras formas relativas à conservação da unidade do povo judeu. A coesão criada pelo agrupamento tribal, com finalidades defensivas, sobrevivera a aproximadamente seiscentos anos de conflitos, sendo

posteriormente subjugada pela conquista externa (NOGUEIRA, 2005: 9). Nas palavras de Elazar, portanto

*The Israelite example represented federalism in its most complete form: a people founded by covenant and a polity organized on federal principles. Although federal arrangements often are used to link peoples that do not have covenantal base and, conversely, some peoples that do not have a covenant or compact do not establish federal systems of government, federal systems are strongest when both are combined. That has continued to be the case throughout history (ELAZAR, 1987: 120).*

Não obstante, Nogueira (2005), alinhando-se à perspectiva de Elazar (1987), percebe na antiguidade clássica a existência de exemplos de uniões federadas (*lato sensu*). Assim, ainda que sejamos incapazes diagnosticar uma unidade política autônoma capaz de congregar toda a *Hélade*, é lícito falar em uma associação baseada no pertencimento a uma cultura comum. Tal sentimento fomentava a aproximação entre os gregos ali estabelecidos, ao mesmo tempo em que os diferenciava das demais populações (não-helenos). Desta conjuntura emergiu um modelo de alianças defensivo-ofensivas que viabilizaram o surgimento, por exemplo, das ligas de Delos<sup>3</sup>, que tiveram seu apogeu entre os séculos III-II a.C. (NOGUEIRA, 2005: 10).

Entretanto, entendemos ser necessário muito cuidado ao tratar dos sistemas políticos empregados na antiguidade em analogia ao federalismo moderno. São abissais as diferenças entre as associações tribais hebraicas e ligas helênicas, diante dos exemplos concretos de aplicação de um sistema federal. De acordo com Friedrich (1968), as tentativas tanto de formulação conceitual, quanto de aplicação efetiva do federalismo soçobram durante a antiguidade. As primeiras manifestações mais aproximadas com seu formato atual são vistas apenas na Idade Média. Sustentando esta perspectiva, o autor argumenta que

*Neither Plato nor Aristotle, nor the many political writers following in their footsteps in classical antiquity, developed a concept of federalism. The repeated attempts at federalism which were made to unite Greece against Macedonia and Rome failed. It was only in the Middle Ages, with its great city leagues, that the first vague hints at such a concept appeared (FRIEDRICH, 1968:12).*

---

<sup>3</sup> Nas palavras de Azevedo: “Nome utilizado por historiadores modernos para designar os ‘impérios’ de Atenas. Essas ligas, também chamadas confederações, datam do século V e IV a.C. (...) Cada cidade-membro deveria fornecer, além de dinheiro, homens e navios para serem usados contra o inimigo. Na verdade, essas cidades tornaram-se verdadeiras súditas de Atenas”. (AZEVEDO, 1999: 280).



De fato, será no século XIII que ocorrerá o desenvolvimento de uma união política capaz de servir de exemplo para o pensamento federativo posterior. Em 1291, sob o pretexto de uma ameaça externa, os cantões de *Schwyz*, *Obwald*, *Uri* e *Nidwald* celebram aliança predominantemente militar a fim de barrar o avanço Habsburgo sobre a região. O acordo original maturou-se mais tarde, em 1315, com a criação da Confederação Helvética. Esta tem seu corpo gradativamente aumentado pela incorporação de novas unidades (cantões) ao longo do tempo. Já em 1513, outros cinco membros se somam à confederação com o intuito de proteger a autodeterminação regional (BARACHO, 1986:174).

Inserida no contexto de formação dos Estados nacionais, a Suíça elabora sua constituição no ano de 1874. Nela, é possível observar a presença de elementos oriundos do modelo associativo anterior. São três línguas oficiais (alemão, francês e italiano), os procedimentos decisórios semidiretos, o estabelecimento de milícias armadas e a neutralidade externa. Deste exemplo suíço, que busca a manutenção da independência em face ao perigo externo, emergem outros casos. Após o término da Guerra dos Oitenta Anos, em 1579, as províncias de *Holland*, *Zeeland*, *Gelderland*, *Groingen*, *Friesland* e *Overijssel*, dão origem às Províncias Unidas dos Países Baixos. A opressão religiosa posta em prática pela Inquisição espanhola, o anseio por maior poder decisório e o autocratismo de Felipe II, impele aquelas regiões a firmarem um pacto defensivo (NOGUEIRA, 2005: 10).

Temos, portanto, nos casos supracitados, formas mais evoluídas de organização associativa entre diferentes regiões que cedem parte de sua autonomia em nome de um objetivo comum. Todavia, são os norte-americanos que carregam o título de pais do federalismo moderno. O acordo resultante da Convenção da Filadélfia, em 1787, determina o estabelecimento de um modelo de estrutura de Estado que gera uma alternativa concreta ao formato de autoridade política centralizada. Com isso, a matriz estatal do Absolutismo, hegemônica no continente europeu desde o século XV, passa a dividir espaço com uma nova concepção de arranjo político.

Do processo de independência norte-americana, concluído em 1776, derivam treze estados autônomos tanto da metrópole britânica, quanto das demais ex-colônias. Um ano após, em 1777, estes estados resolvem pela adoção de Artigos de uma Confederação e União Perpétua, pretendendo garantir sua defesa de ordem interna e ataque na ordem externa. No entanto, todos os membros recém-confederados conservaram a sua soberania, liberdade e independência, ou seja, reservaram a si o

poder não expressamente outorgado aos Estados Unidos (SOUZA JUNIOR, 2007:49-50).

Ainda que a manutenção da autonomia de cada região tenha sido colocada como pauta prioritária neste acordo, era latente a inoperância do sistema de Confederação. Isto se deveu a dois fatores: um conjuntural e outro político-estrutural. No que tange o primeiro, havia dívidas pendentes, contraídas para financiar a guerra de independência. Desta forma, tornava-se quase impossível efetuar qualquer tipo de negociação junto às nações europeias. Dificultava-se, inclusive, a exigência no cumprimento dos acordos firmados com outros Estados, como a Espanha e a Inglaterra. Tudo em razão da inexistência de tropas, tesouro e governo fortes, capazes de representar e impor a vontade do território recém-liberto. O segundo fator é relativo ao fato dos membros confederados possuírem o direito de secessão, não estando atrelados às imposições de um governo central. Além disso, a contribuição para a captação de recursos ocorria de maneira desarmoniosa e intranquila.

Diante de tal cenário, convoca-se nova reunião entre as lideranças políticas a ser realizada durante a Convenção da Filadélfia, em 1787, através da qual seriam revistos os Artigos de Confederação e União Perpétua. Uma das principais conclusões a que chegaram os delegados dos Estados foi a de que apenas uma reforma seria insuficiente para sanar os problemas norte-americanos. Fazia-se urgente a discussão em torno de uma reestruturação da União, permitindo a ela intervir no contexto das relações internas (especialmente comerciais) e garantir a representatividade externa (SCHULER, 2009:15).

Ainda que houvesse acordo no que tange à criação de uma nova Constituição, o formato que a mesma tomaria não era ponto pacífico. A deliberação efetuada possuía três vertentes discrepantes: a dos Nacionalistas, adeptos de uma estrutura governamental unitária e partidários do Plano Virgínia; a dos Federalistas, favoráveis à manutenção dos Artigos de Confederação e União Perpétua, que elaboram o Plano de New Jersey; e os Unionistas, que se posicionam de maneira mais central, pregando o fortalecimento da União em harmonia com o poder de intervenção dos Estados na organização constitucional. O equilíbrio entre as propostas foi obtido pelo Compromisso de Connecticut, o qual determinou a divisão do legislativo da União em duas câmaras: uma representante da nação; a outra, dos Estados. Estabelecia-se, destarte, uma equivalência entre ambas (LIPSET, 1966:46).

O federalismo que surge da independência das antigas Treze Colônias não é, pois, síntese de uma força associativa baseada em parâmetros naturais. Seria, antes de tudo, um processo político articulado para sanar os pontos conflituosos das diferentes unidades confederadas. Essas, diante da necessidade de representatividade no plano político internacional, submetem-se à criação de um governo federal dotado de efetivo poder. Com relação ao âmbito interno, a amplitude de influência da esfera política central se manteve reduzida, transformando a interação entre essa e os Estados em um campo de negociações diplomáticas. Esta lógica perdura, sendo abalada somente com a eclosão da Guerra de Secessão em 1861.

A nova Constituição norte-americana, de 1787, alterou substancialmente as bases nas quais se apoiava a União. O modelo político anterior, dos Artigos de Confederação e União Perpétua, partia de um princípio que previa a subordinação da esfera de poder central com relação aos governos estaduais. Porém, a Carta Magna elaborada após a Convenção da Filadélfia transforma esta perspectiva, determinando o nivelamento das esferas de poder federal e estadual a um mesmo plano<sup>4</sup>. Esta clivagem de *status* da União não ocorre, entretanto, sem o estabelecimento de uma série de instrumentos de limitação de seus poderes. A chamada “Constituição Federalista” norteou-se, portanto, de maneira dualista, conferindo poderes específicos para o governo central e para os estaduais. Tal lógica buscou estabelecer o equilíbrio entre ambos mediante a segregação de competências (SCHULER, 2009:18).

O compromisso assumido pelas lideranças políticas norte-americanas é fruto do confronto entre diferentes concepções e realidades. Frederich sintetiza com excelência esta relação afirmando que

*The new federalism emerged as a compromise between those who were prepared to give the national government limitless superiority, entrusting the federal legislature with the power to interpret the constitution at will, and those who would keep the federal government weak in order to protect the autonomy of the several states (FREDERICH, 1968:16).*

---

<sup>4</sup> O fato de se encontrarem no mesmo plano acarreta uma transformação na estrutura de interação entre as esferas de poder. Durante a Confederação esta se centrava na *subordinação* do todo (União) com relação às partes (Estados). Já o novo modelo federal republicano, nascido da Constituição de 1787, insere a noção de independência e harmonia entre estes membros.

Por fim, conclui seu raciocínio apontando para a emergência de um acordo capaz de amenizar as contradições existentes entre os grupos políticos componentes da Convenção da Filadélfia

*In finding this compromise, a middle group, who might be called unionists, were very important. With little dogmatism and much careful attention to practical detail, the two opposed views were merged in a **new concept of federalism** which combined a **strong, presidential executive, two houses of Congress of which one represented the nation and the other the states, a judicial guardian of the federal constitution**, and, after the first ten amendments were passed, a **broad guarantee of civil rights and liberties for the citizen in his dealings with federal (and eventually state) authorities** (Idem). (Grifos nossos).*

Portanto, a concepção de federalismo republicano moderno<sup>5</sup> suplanta o estabelecimento de um acordo político meramente conectado a questões de defesa interna e ataque externo. Inaugura a ideia de independência e harmonia entre as esferas de poder, estabelecendo uma separação entre competências federais e estaduais. Assim, o caso norte-americano passa a representar um marco em termos de engenharia política. Buscaremos, na última sessão do capítulo, avaliar a forma de adaptação sofrida por este modelo no que diz respeito ao caso brasileiro. Antes, porém, é necessário que argumentemos a respeito das matrizes teóricas do federalismo, a terminologia que dali deriva e suas formas de aplicação.

## **1.2 – Matrizes teóricas do federalismo.**

Uma das principais armadilhas relativas ao estudo de determinados conceitos políticos tem sido o *nominalismo*. Este se baseia na apreensão de termos consagrados pelo uso como se possuíssem significados bastantes em si próprios, imutáveis, alheios a quaisquer outros fatores externos. Começa-se, então, a construir os pensamentos como se as categorias, muitas vezes inconstantes e nebulosas, formuladas em nossas mentes, efetivamente existissem. Esta questão atinge, também, os estudos dos fenômenos ligados ao federalismo. O uso deste termo, ocorrendo de maneira precipitada, pode facilmente levar à extrapolação da real ideia que o conceito abarca.

---

<sup>5</sup> A diferenciação entre *federalismo republicano* e o modelo de *federalismo “imperial”* será abordada na próxima sessão 1.2 do capítulo.

Buscando exatamente estabelecer este limite, Souza Junior (2007) apoia-se no trabalho de Ronald Watts (1999) para apresentar uma distinção entre três conceitos: (a) *sistemas políticos federais*; (b) *federação* e (c) *federalismo*.

Por *sistemas políticos federais* compreende-se um conceito descritivo geral. Este abrange o universo dos sistemas políticos, os quais – além do governo centralizado – assentam-se em outro ou outros níveis de governo. Sob tal perspectiva, portanto, nos sistemas classificados federais coexistem: primeiro, uma esfera central de competências relativas ao todo político; e segundo, esferas regionais de autogoverno conectadas às unidades componentes do todo. Essa categoria geral compreende, além das próprias *federações*, as *confederações*, os Estados *associados* e todas as demais *uniões descentralizadas* (tanto as descentralizadas por imposição constitucional, como as descentralizadas por força de leis infraconstitucionais).

Seguindo a mesma esteira, o termo *federação* surgiria como uma espécie do gênero de modelo político descentralizado. Nesse caso, nem o governo central, tampouco os governos das unidades-membros subordinam-se, de maneira constitucional, uns aos outros. Como consequência, todos os níveis de governo possuiriam poderes “soberanos”<sup>6</sup> estabelecidos pela Constituição e não por uma instância inferior do ordenamento. Além disso, seria permitido a todos o exercício de autoridade direta sobre os cidadãos, no que se refere às competências legislativas, executivas e de tributos. Por fim, cada qual se submeteria à eleição pelos cidadãos alocados sob os âmbitos respectivos.

O *federalismo*, por seu turno, representa uma acepção normativa ou prescritiva, e não apenas descritiva, como os dois conceitos acima esmiuçados. Justamente por isso, esse termo pertence ao domínio da história das ideias políticas. Desta forma, é possível admitir uma variação vinculada às doutrinas e ideologias que fundam a ordem juspolítica que se implanta ou se pretende implantar num Estado. Tais estruturas representam, em última instância, a idealização de valores políticos dominantes aplicados com finalidades específicas. Contudo, o federalismo, para ser fiel à sua definição, tem de abarcar a crença na superioridade da ordem estatal que, em meio à comunidade de subordens, amalgame em equilíbrio: primeiro, uma unidade orgânica, teleológica e jurídica; e segundo, autonomias territoriais minimamente descentralizadas e específicas (SOUZA JUNIOR, 2007:11).

---

<sup>6</sup> Segundo Souza Junior, o melhor para este caso seria empregar o termo “autônomos”. Contudo, para ser fiel às palavras de Watts, utiliza a expressão “soberania”.

O passo seguinte em nosso estudo nos leva à observação das matrizes teóricas do pensamento político que constroem as classificações das ideias de federalismo. Assim, nos dividimos em duas vertentes: (1.2.1) a do *federalismo sócio-natural*; (1.2.2) e a do *federalismo pactista*.

### *1.2.1 - O federalismo sócio-natural.*

De acordo com esta corrente teórica, o ser humano é naturalmente social. Portanto, desde o nascimento apresentamos uma predileção pela convivência em grupo. Este impulso socializante escorre por todos os desdobramentos possíveis do agir e sentir humanos, atingindo todos os meandros do convívio. Autores como Friedrich (1968) redescobriram as ideias de Althusius (1557-1638), considerado o pioneiro do federalismo sócio-natural. Sua obra, *Política* (1603), embora de caráter moderno, retomava os clássicos para afirmar a visão da política como atividade de associação natural. Indo de encontro ao pensamento contratualista, predominante à época, este autor coloca que a política, como se fora um rio, nasce na família e corre por todas as instâncias sociais, até desaguar nas instituições do Império.

Um dos pontos altos da *Política* de Althusius está na compreensão do escalonamento existente dentre os níveis naturais do convívio político. Mais do que isso, encontra-se na aceitação de uma complementaridade natural entre as esferas territoriais. Assim, efetua a defesa ao respeito das autonomias desses, sem esquecer as raízes naturais do convívio do homem em seus grupos menores. Essa ideia firma a preferência dos círculos do convívio social, partindo das pequenas esferas de convivência, na ordem de proximidade com a vida concreta dos cidadãos. Emerge, portanto

o que virá a ser denominado, no séc. XX, de **princípio da subsidiariedade**. Associado a este, já está a idéia de uma **federação** de fronteiras abertas, vocacionada a abraçar todo o continente europeu e claramente ligada ao regime democrático pelo vínculo da complementaridade. Talvez por tudo isso, somente no séc. XX ALTHUSIUS veio a ser plenamente compreendido (SOUZA JUNIOR, 2007:14). (**Grifos nossos**).

Para Friedrich (1968), coube à Althusius a formulação de uma teoria federal de soberania popular. Nas palavras do autor

*In his celebrated Politica (1603-1610), he built his federal union upon a supporting hierarchy of lesser unions. On successive levels of community, from the family to the state (regnum), he held that those who live together and whom he called “symbiotics” are united by a pact, express or implied, to share things in pursuit of common interest and utility. (...) In a sense, this was a concept which transformed the feudal hierarchy of successive levels of lords and vassals, as mirrored in Dante, Thomas Aquinas, and other medieval writers, into a modern constitutional one (FRIEDRICH, 1968:12).*

Outro representante do caráter federativo da vida sócio-natural seria P.-J. Proudhon (1809-1865). Conforme coloca Lallement (2004), Proudhon, em seu *Du principe fédératif* (1863), argumenta que o poder político, mesmo em seu centro nuclear, demandaria uma organização norteada pela livre associação de coletividades. Era uma opção ao centralismo estatal sustentado por muitos socialistas, e que o autor entendia ser injusto e menos eficaz. No plano internacional, efetuava uma crítica sólida ao nacionalismo, considerando como quadro ideal a formação de uma federação mundial (LALLEMENT, 2004).

Em suma, segundo a perspectiva do federalismo sócio-natural, o ser humano, que busca autonomamente a associação com seus pares, tem por finalidade a ordem federativa. Esta se dá verticalmente, desde os menores núcleos até as últimas instâncias estatais.

### 1.2.2 - O federalismo pactista.

Se o modelo acima apresentado se assenta em aspectos naturais para justificar a associação humana, o federalismo pactista fala sobre a intervenção racionalista no processo federalista. Para desenvolver esta ideia, retomamos o pensamento de Montesquieu (1689-1755), que em seu *De L’Esprit des Lois* (1748) estabelece a proposta de uma *república federativa*. Esse autor estrutura a sua teoria a partir do exemplo das cidades-estados gregas, e nos pequenos Estados do início da era moderna (na Holanda, Suíça e Alemanha), confederadas por motivos defensivos. Neste momento, a concepção de *república* estava cerceada pelos limites das cidades livres. Estas *cidades-república* possuíam como ponto positivo uma capacidade democrática interna mais desenvolvida; mas, revelavam uma significativa fragilidade militar diante

de ameaças externas. Por outro lado, a *monarquia*, que dispunha de um espaço geográfico abundante e uma força militar baseada em grandes exércitos, padecia pelo autoritarismo real.

A solução para eliminar as desvantagens de ambos os sistemas seria a adaptação de um ao outro. Montesquieu defendeu que as cidades-estado republicanas, através da federação, poderiam sanar a debilidade defensiva e conservar a autonomia administrativa. O próprio autor faz um apanhado desta ideia dizendo

*Si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère ; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur. Ce double inconvénient infecte également les démocraties et les aristocraties, soit qu'elles soient bonnes, soit qu'elles soient mauvaises. Le mal est dans la chose même : il n'y a aucune forme qui puisse y remédier.*

*Ainsi il y a grande apparence que les hommes auraient été à la fin obligés de vivre toujours sous le gouvernement d'un seul, s'ils n'avaient imaginé une manière de constitution qui a tous les avantages intérieurs du gouvernement républicain et la force extérieure du monarchique. Je parle de la république fédérative (...)*

*(...) Cette sorte de république, capable de résister à la force extérieure, peut se maintenir dans sa grandeur sans que l'intérieur se corrompe. La forme de cette société prévient tous les inconvénients.*

*(...) Composé de petites républiques, il jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacune ; et, à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies (MONTESQUIEU apud SOUZA JUNIOR, 2007 :16).*

Após expormos o que significa para Montesquieu a *república federativa*, resta aproximarmos, ainda que sucintamente, este à Althusius. Para o primeiro, a associação política não mais é vista como um processo puramente sócio-natural, fundamentado na essência associativa do homem. A federação origina-se, agora, de uma intervenção corretora da razão sobre uma conjuntura natural adversa. O processo ocorre mediante um cálculo de custo-benefício, que visa o proveito da liberdade pelo indivíduo. Já o segundo, demonstra preocupação com a conservação de uma ordem plural, da base à cúpula, em instâncias possuidoras de autonomia e que respeitam a esfera natural de vivência.

Cabe, a partir deste ponto, efetuarmos uma sucinta análise sobre as duas principais formas de aplicação destes modelos teóricos supracitados, bem como seus casos: começando pelo *federalismo republicano*, retomando o exemplo norte-americano; e passando pelo *federalismo de “império”*, adotando como amostra o modelo federal germânico.



### 1.2.3 – *O federalismo republicano.*

Com relação ao primeiro formato, ainda que já tenhamos discutido o processo de independência dos Estados Unidos da América, é fundamental que retomemos este caso. Já ao final do século XVIII, a federação norte-americana havia posto em prática os princípios da *república federativa* de Montesquieu (SOUZA JUNIOR, 2007:18). Este ponto se comprova pela análise dos *Federalist Papers* (1787-1788), escritos por Hamilton, Madison e Jay, onde, no *Paper 9*, é possível contar cinco parágrafos de citações do Livro IX, Cap. I, do Espírito das Leis de Montesquieu.

Nestas referências, evidencia-se a ideia de que os pequenos Estados, ao praticarem a democracia em nível local, conectam-se em torno de um conjunto de instituições unitivas (através de alianças), com a finalidade de se protegerem perante inimigos externos. A existência de uma união permanente entre repúblicas pré-existentes, que garantisse a segurança contra ameaças estrangeiras, surge como primeiro caráter extraído do modelo federal republicano. O segundo é relativo à ênfase conferida à liberdade enquanto um valor máximo. A matriz republicano-federativa originária prega que cada Estado-membro, ressalvada a função aglutinadora da federação, assuma, da maneira mais concreta possível, suas autonomias. Tal linha de pensamento cria a prerrogativa para discussão e resistência contra quaisquer legislações supra estaduais, que venham a tolir esta liberdade.

Um dos perigos que emergem desta estrutura política liberal é apontado por Hamilton no seu *Paper 51*. Para ele, a organização em espaços geográficos menores dotados de alto grau de autonomia, daria margem para um comportamento que classificáramos, atualmente, como demagógico. Assim, ficaria facilitada a formação de grupos articulados em favor de interesses pessoais e locais, capazes de minar a harmonia do princípio de liberdade, propriedade e do bem geral (MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, 1993).

Na federação, esse risco se reduziria. Com a ampliação populacional e territorial, também se elevaria a complexidade dos interesses, tanto dos heterogêneos, quanto dos específicos. Esta situação, portanto, dificultaria a ação de minorias contrárias ao ordenamento liberal. Tornar-se-ia facilitada a hegemonia de um consenso ao redor de valores gerais e abstratos, mais próximos do individualismo liberal (SOUZA JUNIOR, 2007: 19).

#### 1.2.4 – O federalismo de “império”.

Para apresentar o segundo modelo, tomaremos por base o caso germânico. Neste exemplo, é possível afirmar que o modelo federativo desenvolveu-se ao longo de três fases imperiais: Império Germano-Franco-Gaulês, Sacro Império Romano-Germânico e Império Alemão de 1871. Destarte, aglutinou-se, sob uma larga estrutura política, uma variada gama de tradições associativas menores, estabelecidas em unidades sociológicas. Estas, inicialmente, se formam sob um caráter mais social e étnico. Gradualmente, entretanto, adquirem um sentido político evidenciado pelas cidades, condados, principados, ducados e etc. O federalismo de matriz imperial assentou-se, portanto, em uma longa tradição de poderes locais politicamente organizados (SCHULER, 2009:31-32).

Boa parte da bibliografia política escrita na América entende ser o Novo Continente o berço efetivo da forma de estado federada. Em razão disso, negou-se categoricamente que as estruturas políticas desenvolvidas ao longo de dez séculos no Sacro Império Romano-Germânico tenham possuído algum elemento federativo. Mesmo após a unificação de 1871, muitos se recusaram a admitir o Império Alemão como possuidor de uma natureza de Estado federal. Este raciocínio busca fundamentar a república enquanto condição *sine qua non* para aplicação dos ideais federalistas (SOUZA JUNIOR, 2007:21).

Contudo, o pensamento centro-europeu vislumbrava justamente o contrário. Autores como Georg Jellinek (1851-1911), escrevendo no início do século XX, defendia o sentido federal da estrutura de Estado no Império Alemão. Para este autor

*La idea federal se há realizado ya en el Imperio Alemán, en Suiza y en la Unión Norte-Americana (...) El mundo germánico que ya ocupa hoy una situación preeminente en el sistema de los Estados y aún habrá de gozarla em más alto grado en el futuro, está llamado por la historia a elevar el Estado federal a la forma normal de la existência política de sus pueblos (JELLINEK, 1970:590).*

Este autor não somente afirma o sentido federativo do Império Alemão de 1871, mas também o alinha com a federação suíça e, inclusive, com a união norte-americana. Mais do que isso, defende que o território unificado sob o governo de Otto Von Bismarck, detém uma natureza de continuidade histórico-cultural apoiada no Sacro

Império Romano-Germânico. O modelo federativo imperial germânico se baseava, em fatores nativos, enraizados, próprios de uma tradição e de uma história específica. Prova desta relação seria a grafia alemã utilizada para representar a forma de Estado federativa. Abrindo mão do termo latino *foedus*<sup>7</sup>, consagrado nos textos constitucionais de língua inglesa e latina, adota o radical teutônico *bund*, de significado semelhante. Assim, a própria denominação de *Bundesrepublik Deutschland* conferiria um grau de singularidade ao caso germânico.

A aproximação entre as vertentes republicana e imperial remete, novamente, às suas respectivas matrizes teóricas. A primeira se liga a Montesquieu, o qual conectava federação à liberdade e à segurança política da mesma. A segunda, claramente se associa ao ideal pré-moderno de Althusius. Assim, fundava-se no bem comum que, sem abrir mão da liberdade e da segurança, envolvia elementos éticos e naturais a serem considerados.

O final desta sessão nos confere uma base teórica, assentada em exemplos históricos, capaz de auxiliar no entendimento da transposição da estrutura política federal para os Estados latino-americanos e, mais especificamente, para o Brasil. Realizaremos esta avaliação no terceiro e último segmento deste primeiro capítulo.

### **1.3 – O federalismo e o caso brasileiro.**

A formação regional brasileira possuiu por característica a organização dos espaços de maneira plural em termos econômicos e sociais. Dentro do processo histórico, essas foram integradas no seio de unidades administrativas representantes de um todo maior. Durante o período colonial, encontravam-se legalmente submetidas a um poder central, mesmo que este domínio, na prática, não se refletisse. O marco desta perspectiva seria a instalação do governo geral em Salvador, na Bahia, a partir de 1549. Como parte do Império Ultramarino Português, deveriam, em teoria, acatar as resoluções advindas da Metrópole.

Entretanto, é possível observar desde a segunda metade do século XVII, com maior volume ao longo do século XVIII e inícios do século XIX, a eclosão de

---

<sup>7</sup> Foedus, foederis, do latim, significa tratado, aliança, pacto ou convenção.

movimentos sociais. Estes, de caráter eminentemente regional, revelam a existência de falhas no sistema colonial que, através de práticas mercantilistas, serve de obstáculo/entrave para os interesses privados enraizados. Já nestes movimentos, percebe-se uma tendência em direção ao processo de descolonização, o qual se concretiza com a independência política decretada em 1822.

A transição entre Colônia e Império foi permeada por uma considerável soma de projetos políticos de (re)organização estatal. O processo histórico de formação territorial se reproduz neste momento, inclusive, na heterogeneidade das propostas apresentadas por cada região. A primeira Carta Constitucional do Império, outorgada em 1824, ainda que possuísse um conteúdo centralizador engendrado para neutralizar a autonomia das províncias, falhou no sentido de consolidar a unidade brasileira. Revoltas e insurgências se sucederam até 1848, apontando para instabilidade da estrutura política instaurada no pós-independência.

A turbulência vivida neste período se deve, em grande parte, à supracitada diferença que cada região possuía no que toca o modelo político a ser implementado no Brasil. Neste sentido, é possível que identifiquemos o federalismo como uma forma de denominador comum, como princípio utilizado na defesa da autonomia política provinciana (PICOLLO, 2003:30). Entretanto, não podemos negligenciar o fato de que os interesses privados das lideranças locais também tiveram papel fundamental na contestação ao poder central. Assim, reside no caráter plural de formação regional brasileira a chave para explicarmos de que modo o federalismo foi apropriado.

A constante instabilidade observada ao longo do Primeiro Reinado brasileiro (1822-1831), fruto da pressão exercida por diversos setores das elites políticas provincianas, resulta na abdicação do Imperador D. Pedro I em 1831. Com a emergência do governo Regencial (1831-1840), a relação entre os grupos políticos liberais e conservadores adquirem posição central na reconfiguração do arranjo institucional do Brasil. O eixo de poder desloca-se do executivo para o legislativo, no qual preponderava o jogo de negociação entre as mesmas elites regionais que criticavam os desmandos autoritários do antigo Imperador. A busca por mais autonomia para as províncias, através do federalismo, será a ideia catalisadora das reformas constitucionais do período promovidas pelos liberais. Elas se personificam, essencialmente, no Ato Adicional à Constituição de 1824, aprovado em 1834.

A obra de Miriam Dolhnikoff (2005) intitulada *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*, trata justamente sobre a conjuntura em questão. A autora reflete

sobre os motivos da reforma institucional, levada a cabo pelo legislativo comandado pelos liberais, e coloca que

O projeto de reforma constitucional aprovado na Câmara dos Deputados em 1832, que daria origem ao Ato Adicional, no seu artigo primeiro declarava ser o Brasil uma **monarquia federativa**. A crença de que a unidade de todas as terras americanas de colonização portuguesa seria possível, desde que garantida autonomia para que as elites de cada parte do imenso território pudessem levar a cabo os cuidados com seus negócios e interesses sem uma excessiva intervenção do governo central, aglutinava monarquia e federação (...) A unidade era desejável desde que presidida por um **pacto federativo** (DOLHNIKOFF, 2005: 55-56). (**Grifos nossos**).

Ainda no tocante ao processo de revisão da estrutura política brasileira, Dolhnikoff cita algumas passagens de um panfleto de autoria desconhecida intitulado “*Discussão interessante sobre a federação*”. Publicado em 1832, tal documento apresenta a conversa entre um candidato a deputado, um fazendeiro e um comerciante. Em determinado trecho, o aspirante ao cargo legislativo aborda o tema do federalismo e o modelo a ser incorporado para o caso do Brasil afirmando que a

“federação é o único meio que temos de unir as províncias, elas ficam federadas como nos Estados Unidos, cada uma governa-se sobre si, temos câmaras de deputados em todas” (*Discussão interessante sobre a federação apud* DOLHNIKOFF, 2005: 63).

Para finalizar este raciocínio, a autora sintetiza a ideia contida por detrás do ideal federalista liberal. Neste sentido, ela coloca que

A federação afastaria as tendências separatistas na medida em que atenderia às demandas das elites provinciais e também porque conferiria maior eficiência a um Estado que não dispunha de um aparato administrativo capaz de atingir todo o território a partir exclusivamente do Rio de Janeiro (Idem).

Portanto, percebemos no pensamento liberal a crença de que a concessão de autonomia às regiões componentes do Império seria o elemento central na manutenção da unidade territorial. Neste sentido, o federalismo emergia como o molde político capaz de conferir a almejada liberdade para as elites locais protegerem seus interesses.

O gradativo enfraquecimento das medidas incorporadas ao texto constitucional pelo Ato Adicional culmina com a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834, aprovada em 1840. Como parte do chamado “Regresso Conservador”, esta revisão anulava boa parte do caráter autônomo conferido às províncias, principalmente no tocante ao poder exercido pelas Assembleias Provinciais. A transição entre os gabinetes liberal e conservador, e suas respectivas mudanças políticas, pode ser apontada como um dos fatores que alimentam as numerosas revoltas ocorridas durante a Regência.

No caso do Rio Grande do Sul, o desgaste das elites locais com o poder central deságua na Revolução Farroupilha (1835-1845). A independência brasileira implica tanto no fortalecimento do poder privado destes grupos elitistas, quanto na discussão sobre as relações entre a província e o governo estabelecido no Rio de Janeiro. Os que defendiam a autonomia provincial contra o centralismo político fundamentavam suas concepções, principalmente, no federalismo. Mesmo que não se observasse à época uma maior preocupação com a teorização deste conceito, as falas de membros (ou representantes) da elite regional dão a entender que o significado era sinônimo de autonomia (PICCOLO, 2003).

Ao sustentarem o ideal da federação para o Brasil as principais lideranças farroupilhas, como Bento Gonçalves e Domingos José de Almeida, convertiam o autonomismo em bandeira de todos os sul-rio-grandenses. Esta imposição política, que evidentemente se prestava a proteger os interesses econômicos dos grandes estancieiros, se concretiza na proclamação da República Rio-Grandense em 11 de setembro de 1836. Mesmo com o fim da Revolução Farroupilha em 1845 e o consequente acordo das elites insurgentes com o Imperador D. Pedro II, o federalismo não sai de pauta nas discussões do legislativo local. O esvaziamento do caráter decisório deste poder seria duramente criticado nos discursos dos deputados provinciais (Idem, p.37).

A década de 70 do século XIX apresentaria uma nova proposta para o cenário político brasileiro. Anteriormente, o federalismo aparecia tanto no plano dos defensores do modelo republicano, quanto no dos monarquistas. O Manifesto Republicano (1870), lançado no Rio de Janeiro, trás consigo um redimensionamento neste processo. Não somente se estabelece as diretrizes dos primeiros partidos políticos do Brasil, através da formulação de programas, como se reconfigura o pensamento federalista. Assim, no documento em questão observamos que

(...) O regime de federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elvando-as à categoria de **Estados próprios**,

unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da **representação** e da **defesa exterior**, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira.

Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar perante a consciência nacional os efeitos de um e outro regime, nós resumiríamos assim: - Centralização – Desmembramento. Descentralização – Unidade. (Manifesto Republicano (1870) *apud* PICOLLO, 2003: 38). (**Grifos nossos**).

Esta passagem é evidência sólida da matriz teórica pela qual se pensa o federalismo republicano para o Brasil, devendo ser analisada com maior atenção. A primeira ideia destacada é a da elevação das províncias para a categoria de estados, afiançando aos mesmos um caráter de independência perante o poder emanado do governo central. O segundo aspecto relevante diz respeito ao caráter contratual proposto, onde a vinculação entre as unidades federadas se daria, para além da identidade nacional, pelos interesses de representação e defesa exterior. Neste trecho, portanto, transparece a raiz teórica da *república federativa* proposta por Montesquieu, a qual abordamos anteriormente. Por último, a defesa da relação entre descentralização e unidade converge para o caso norte-americano, onde a autonomia dos estados federados serviu como parâmetro na conservação da integralidade territorial.

Após a proclamação da República (1889), o Rio Grande do Sul assume uma organização política guiada pelo positivismo comtiano, disseminada pelo Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), fundado em 1882. Sob a liderança de Júlio de Castilhos, as diretrizes filosóficas assumidas por esta agremiação política pregavam, primordialmente, a autonomia frente ao Rio de Janeiro. Entretanto, os mesmos parâmetros de liberdade reivindicados junto à União não se refletiram na Constituição do estado do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, onde os municípios acabaram por ficar sob o jugo dos desmandos do governo estadual (Idem).

O expediente de comportamento político observado nas lideranças republicanas sulistas parece fruto de uma pauta de ação intimamente ligada ao federalismo: o regionalismo. Segundo Joseph Love (1993), a estrutura política federada é definida como um sistema de governo no qual os assuntos de importância nacional são reservados à autoridade central. Assim, o cumprimento da legislação constitucional e federal, bem como a regulação da moeda, da política externa, entre outros, são funções reservadas à União. Ao mesmo tempo, ele concede, pela via constitucional, poderes extensos aos entes federados, permitindo que os mesmos legislem sobre seus espaços

(sem contrariar as leis federais). Através desta auto regulação normativa, os estados controlam também as diretrizes sobre o domínio público interno e as transações fiscais e financeiras. Este último fator, indubitavelmente, teve um peso considerável na relação com o governo central (LOVE, 1993: 180-181).

O regionalismo, por seu turno, é tido como a prática na qual os agentes políticos regionais aceitam a existência de um Estado-nação maior, mas buscam constantemente o favorecimento econômico pessoal. A força desta predileção por autonomia no Rio Grande do Sul, que beira a exacerbação, fica ainda mais evidente ao contrastarmos a Carta brasileira de 1891 com as de outros exemplos latino-americanos. De acordo com Love

*A diferencia de la Constitución brasileña, las de Argentina y México específicamente prohibían a sus estados miembros reclutar tropas excepto en tiempos de emergencia. En Argentina, no se otorgaba ninguna autoridad a las provincias para que establecieran códigos civiles (...) En México la Constitución de 1917 reservaba todos los derechos minerales a la nación. En contraste, los estados brasileños podían redactar sus propios códigos de procedimientos e tenían autoridad sobre los recursos minerales dentro de sus fronteras. (...) Así pues, de acuerdo con patrones latinoamericanos, la Constitución brasileña de 1891 permitía un alto grado de descentralización (LOVE, 1993:187).*

A máquina político-partidária republicana presente no estado sul-rio-grandense, ao longo do período da República Oligárquica (1889-1930), caracterizou-se pela forte oposição ao poderio emanado desde o Rio de Janeiro. Tal posicionamento definiu-se pela prática reivindicatória de autonomia, assentada no pensamento comtiano, e que visava manter e ampliar o campo de privilégios econômicos e políticos inerentes à elite regional. Esta tendência se acentua ainda mais a partir de 1892, quando a fundação do Partido Federalista (ex-Partido Liberal), constitui-se como polo político contrário ao PRR. Sob a liderança emblemática de Gaspar Silveira Martins, o partido erguia a bandeira de um federalismo em que houvesse supremacia do governo central sobre os estados que integravam o todo brasileiro (PICCOLO, 2003:40). Não por acaso, denominou-se o conflito armado entre ambos os lados de Revolução Federalista (1893-1895). Tal embate é lembrado como um dos episódios mais sangrentos do período oligárquico brasileiro.

Destarte, procuramos, no presente capítulo, abordar as origens do federalismo, suas principais vertentes teóricas e a forma de adaptação do mesmo ao caso brasileiro.



Ainda que estes pontos tenham sido analisados de maneira sucinta, foi possível averiguar a existência de duas matrizes teóricas centrais na formulação do ideal federativo: a do *republicanismo federativo* e a do *federalismo de Império*. Ao abordarmos o exemplo do Brasil, percorremos o período de descolonização do território e de formação do Império. Por último, colocamos em pauta a transição deste Império para o regime republicano oligárquico, que dura até a Revolução de 1930.

Dentro deste estudo, inserimos a análise da relação estabelecida entre o Rio Grande do Sul com o poder central (tanto o imperial, quanto o da República). Neste ponto, evidenciou-se que a formação da estrutura política desta região se funda na busca por autonomia destinada à manutenção do *status quo* de uma elite econômica regional. Esta predileção se reflete, por exemplo, na luta dos farrapos, que chegam a proclamar a separação do território sulino frente ao Império brasileiro, com a instauração de uma República. Entre 1893 e 1895, a Revolução Federalista estabelece as linhas de uma poderosa divisão político-partidária, até a ascensão de Getúlio Vargas ao governo do estado em 1928.

No segundo momento de nosso trabalho, buscaremos analisar como o federalismo se perpetua na prática política contemporânea do Brasil e do Rio Grande do Sul. Mediante tal observação, chegaremos ao processo constituinte estadual de 1989 munidos de subsídios suficientes para interpretar a cobertura feita pelo periódico *Zero Hora* e a ideia de federalismo que do mesmo emana.

## CAPÍTULO DOIS – A CONSTITUINTE RIO-GRANDENSE DE 1989 E A COBERTURA DE ZERO HORA.

### **Introdução.**

Neste capítulo fecharemos nosso raciocínio quanto ao modelo federalista brasileiro e a relação do Rio Grande do Sul frente ao mesmo. Cumpriremos este objetivo mediante a construção de duas seções. (2.1) Na primeira, argumentaremos sobre o formato que a federação assume em nosso país ao longo do século XX. Para isso, será necessário mapear as diferentes fases políticas ocorridas durante este espaço temporal. Assim, chegaremos à conjuntura objetivada pelo trabalho, qual seja, o final da década de 1980, com o auge da Redemocratização e a instauração das Cartas normativas estaduais. Ainda neste primeiro fragmento do capítulo, abordaremos a existência de um caráter pendural do sistema federalista brasileiro, que determina a ocorrência de movimentos de centralização e descentralização política, de acordo com o governo vigente. (2.2) O segundo momento deste capítulo trará a análise obtida a partir da pesquisa dos números do periódico *Zero Hora*. Ao avaliarmos o conteúdo extraído das páginas de nosso jornal alvo, introduziremos uma discussão a respeito da existência ou não de um posicionamento do mesmo, no sentido de crítica ou apoio à constituinte, aos seus agentes políticos e às resoluções por estes formuladas. Mais do que isso, trataremos de conectar os resultados obtidos junto à fonte utilizada com a argumentação teórica, desenvolvida anteriormente, sobre o sistema federalista brasileiro e a relação do Rio Grande do Sul dentro do mesmo.

### **2.1. Federalismo: centralização e descentralização no contexto brasileiro.**

A organização estatal brasileira foi permeada pela presença de um fenômeno interessante: a precedência do Estado sobre a nação. Este elemento introduziu na vida política do país um embate entre duas vertentes que se contradizem: a centralização do poder central e o domínio do cacicado local (CAMARGO, 1993).

Os trabalhos que se propuseram a explicar este paradoxo também se polarizam entre duas correntes teóricas. A primeira, representada por obras como *Os Donos do*

*Poder*, de Raymundo Faoro (1958), aponta para a onipresença do Estado, justificada pelas suas origens burocráticas e patrimoniais lusitanas. Além disso, detecta um elevado grau de continuidade entre as estruturas estatais, que perpassa o período colonial e alcança o Brasil independente. Este forte carácter centralizador teria sido o bastião da conservação territorial, impedindo que houvesse uma fragmentação após a separação política com Portugal (FAORO, 1958).

A segunda via de explicação, afirma que mesmo a existência de um Estado supostamente poderoso, como o caso do Império Ultramarino Português, foi incapaz de suprimir a prevalência do latifúndio e a primazia política dos grandes proprietários de terras. A estrutura que emerge deste cenário é marcada pelo estabelecimento de práticas políticas específicas por parte destas lideranças regionais, destinadas à manutenção de seu *status quo* e fortalecimento dos mecanismos de barganha junto ao poder central. O trabalho de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976) intitulado *O mandonismo local na vida política brasileira*, aborda esta questão. De acordo com a autora, o controle sócio-político exercido pelos grupos regionais mais abastados é uma constante que se perpetua ao longo da história brasileira e assumindo roupagens diversas. Para Queiroz, portanto

(...) o mandonismo teve várias formas desde a Colônia, e assim se apresenta como o conceito mais amplo com relação aos tipos de poder político-econômico que historicamente marcaram o Brasil (QUEIROZ, 1976:172).

Para nosso trabalho, entretanto, adotaremos um ponto de vista que converge para o acordo entre as duas vertentes. Assim, a consolidação estatal brasileira teria se dado pelo compromisso entre a burocracia centralizadora e as grandes lideranças locais, assentadas no domínio econômico proveniente da propriedade da terra. Contudo, o ponto de equilíbrio entre as forças que compõem este jogo é extremamente difícil de ser encontrado. A disputa por ele imposta coloca na balança uma série de elementos vitais para o aspecto político, tais como autonomia, subordinação, fisco e etc. A história do federalismo no Brasil é perpassada por estas especificidades, que determinam uma oscilação entre fases de intervencionismo e uniformidade normativa, e momentos de maior autonomia e diversificação. Para se referir a este constante movimento pendular, Aspásia Camargo (1993) adota a terminologia do General Golbery do Couto e Silva

(1981), que o classifica como “sístoles e diástoles” da federação brasileira (CAMARGO, 1993:304).

No espaço temporal compreendido entre 1930 e 1988, a organização do estatal de nosso país foi marcada por conversões descentralizadoras e centralizadoras sucessivas. Entretanto, é possível afirmar que a tendência unitária se mostrou muito mais sólida. Se é fato que ao longo do século XX o Brasil passa pela consolidação do setor público, do sistema de comunicações e do aparato industrial, também o é que a experiência federal se restringe apenas à metade da mesma faixa de tempo. Com exceção do interregno da Constituição de 1946, que dura dezoito anos, até 1988 predominam fases de semilegalidade ou semi-ilegalidade, apresentadas como “períodos de transição” a uma estabilidade democrática vindoura (Idem, p.305).

O caráter de instabilidade ao qual a federação é submetida no Brasil se comprova pela instauração de quatro constituições (1934, 1946, 1967 e 1988) e duas cartas discricionais (1937 e 1969), em um espaço de apenas cinquenta e oito anos. Ainda assim, o sistema federativo perdurou como estrutura política, principalmente após 1930, em razão de fatores como as resistências regionais e a capacidade de negociação com o poder central, mesmo nos períodos mais centralizadores; e a conservação de normas e compromissos constitucionais de caráter federativo, que perduram às fases ditatoriais.

A análise mais aproximada destes diferentes momentos atravessados pelo contexto político nacional nos conferirá um panorama geral, capaz de demonstrar estas oscilações da federação dentro de uma linha cronológica.

### 2.1.1 - *A Era Vargas (1930 a 1945).*

Podemos compartimentar o governo de Getúlio Vargas em quatro estágios discrepantes. O primeiro, de tendência revolucionária e centralizadora, tem início com a Revolução de 1930 e se encerra com o movimento constitucionalista dos paulistas de 1932. O segundo, possuidor de um caráter predominantemente negociador, é marcado pelos trabalhos constituintes de 1933 e pela luta de Vargas em conciliar as relações entre as oligarquias estaduais e as forças tenentistas. O resultado deste compromisso é visto na Constituição de 1934. Esta possui uma curta duração em função das ambiguidades geradas pelo intervencionismo econômico e os direitos sociais, de um lado, e, do outro, o liberalismo político fomentador da autonomia dos estados e do

crescimento do Congresso. O quadro de turbulência se agrava com a Intentona Comunista de 1935, fato que dá margem para o início do terceiro período, o qual é pautado pela suspensão dos direitos civis e políticos, desaguando no golpe de Estado de 1937 (CAMARGO,1993).

O projeto de abolir quaisquer tendências ligadas ao comunismo e, até mesmo, à prática caudilhista, serve como pano de fundo para a instauração do chamado Estado Novo (1937-1945). Nesta fase centralizadora, contemporânea dos governos autoritários europeus, como o da Alemanha de Hitler e a Itália fascista, Vargas suspende a Constituição de 1934 e boa parte dos direitos civis e políticos dos brasileiros. Em nome do nacionalismo e do combate às forças opositoras, a autonomia federativa é atrofiada sob o jugo do ícone varguista. Prova desta tendência foi a realização de uma cerimônia pública de queima das bandeiras estaduais. No dia 27 de novembro de 1937, no Rio de Janeiro, os pavilhões de cada unidade membro da União foram incinerados debaixo da sombra de uma tremulante bandeira nacional. Carregado por um forte simbolismo, este momento sintetiza o caráter das ações instituídas pela ditadura do Estado Novo.

Getúlio Vargas, gozando de suas vastas atribuições conferidas pelo texto da Carta de 1937, nomeia interventores em substituição aos governadores eleitos dos estados, reestrutura o serviço público, interfere na produção dos recursos energéticos e acelera a industrialização. A vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e as pressões políticas inerentes ao contexto brasileiro tornam insustentável a manutenção do regime autoritário estabelecido. O ocaso do Estado Novo se dá com a queda de Vargas em 1945 e o processo de redemocratização assentado no republicanismo liberal (Idem).

### 2.1.2 - *A República Liberal (1945-1964).*

O ideal federalista estruturado durante a República oligárquica não é retomado, neste momento, com a total exclusão do aparato desenvolvimentista elaborado desde 1930. Isto se deve, principalmente, pela manutenção da influência varguista, que garante a maioria na constituinte de 1946 para os membros dos partidos criados pelo mesmo: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Desta forma, as principais linhas do nacional-desenvolvimentismo, tais como as legislações trabalhistas e as medidas corporativas, se fizeram presentes também na Constituição de 1946.

Ainda que o novo texto constitucional tenha devolvido o caráter autonômico aos estados, somente durante o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) é que o federalismo ressurgiu com o auge de sua força no cenário político brasileiro. Tanto o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), quanto o segundo mandato legal de Getúlio Vargas (1951-1954), que termina com o seu suicídio, foram permeados pela instabilidade oriunda da forte oposição política promovida, principalmente, pela União Democrática Nacional (UDN).

Em seu mandato, Kubitschek delega a Nereu Ramos, presidente da última constituinte, a missão de reformar a Carta Magna nacional. Esta ocorre mediante a criação de uma comissão técnica que buscou acelerar o processo legislativo, criando órgãos técnicos especiais, racionalizando a distribuição das funções do Congresso Nacional e reorganizando os parâmetros de controle financeiro. Outras alterações de suma relevância foram a vinculação dos gastos com os ingressos federais e a reestruturação do Poder Judiciário, restringindo as competências do Supremo Tribunal Federal. Ambas as medidas foram incorporadas, posteriormente, ao texto da Constituição de 1988 (Idem, p.312).

No campo econômico, o mesmo presidente define a aproximação com os capitais privados europeus, abrandando as dificuldades inerentes à relação com os Estados Unidos, além de ampliar as bases de sua assessoria financeira. O desenvolvimentismo se traduz, neste cenário, com a criação do Plano de Metas, que lança desafios como o de avançar “50 anos em 5”, e projetos, como a construção de uma capital administrativa no coração do centro-oeste brasileiro. O planejamento federal incluía, ainda, um fortalecimento estrutural das regiões menos abastadas do país. O exemplo seria a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que se mantinha mediante incentivos fiscais.

As proposições de Kubitschek se dão em meio a um ambiente favorável no interior do Congresso Nacional. A antiga aliança entre PSD, partido do presidente, e o PTB garante uma maioria no legislativo. Todavia, o processo de crescimento no qual se encontrava o Brasil não ocorreu sem ônus. A expansão dos gastos públicos e a aceleração da captação de recursos estrangeiros geraram uma dívida significativa aos cofres do governo. Tal fato, associado ao relativo fracasso do Plano de Metas, marcaria a imagem do mandato de Kubitschek.

Também nas urnas se refletiram os aspectos negativos da administração anterior. A vitória de Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Nacional (PTN), através de uma

obscura aliança entre as principais forças de oposição ao modelo estatal varguista, representa esta situação.<sup>8</sup> Entre as diretrizes deste novo governo estavam a extinção do corporativismo, a liberalização da economia e a projeção do Brasil no cenário internacional (Idem, p.313). Entretanto, a ausência de apoio por parte dos congressistas e da população, aliada à atuação peculiar do presidente acarretariam na renúncia deste em agosto de 1961, sem completar oito meses de mandato.<sup>9</sup>

Uma vez mais o PTB retomaria o controle do executivo brasileiro, desta vez pelas mãos do vice-presidente eleito João Goulart. Tal nome foi recebido com reprovação por parte dos militares que tentam, inclusive, impedir a posse de “Jango”, que se encontrava em visita diplomática à China comunista quando da renúncia de Jânio Quadros. A crise se resolve com a “Campanha da Legalidade” (1961), liderada por Leonel Brizola, e a aceitação de Goulart da diminuição de suas atribuições mediante um regime parlamentar. Mesmo com o plebiscito de 1963, que restitui os poderes do presidente, seus projetos de reforma agrária são negados no Congresso. O clima de cisão política se torna insustentável e determina o fim precoce do mandato de João Goulart, através do Golpe Militar de abril de 1964. Diante desta conjuntura

*El federalismo liberal sucumbirá esta vez presionado tanto por la izquierda como por la derecha. A la izquierda, por el populismo de los seguidores de Vargas, Leonel Brizola y João Goulart, ambos “gauchos”, ambos disputando un liderazgo que se exacerbaba en torno a una reforma constitucional más centralizadora y reformista. A la derecha, la misma visión prevalecerá, bajo ropajes liberales, en los generales celosos de un orden, según ellos, amenazada por el populismo en las calles y por la corrupción y oportunismo de los políticos (CAMARGO,1993:314).*

O centralismo-intervencionista será a marca fundamental deste novo momento do sistema federalista brasileiro. Sob a égide de uma governança militar, o pêndulo da

---

<sup>8</sup> Controvertida, de fato, a chapa incluía siglas de menor representatividade, mas que, em conjunto com a UDN, se alinhavam pela quebra do ideal nacional-desenvolvimentista. Entre os partidos temos o PTN, o Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Republicano (PR) e o Partido Libertador (PL).

<sup>9</sup> Uma das atitudes mais controversas de Jânio Quadros, enquanto presidente, foi a condecoração, em agosto de 1961, de Ernesto “Che” Guevara, líder da Revolução Cubana (1959), com a Ordem do Cruzeiro do Sul, honraria máxima concedida pelo Estado brasileiro. Este fato desagradaria profundamente as lideranças udenistas, alinhadas com a ideologia democrática defendida pelos Estados Unidos da América, em oposição ao socialismo soviético. Para além deste cenário, proibições como a do uso de biquínis nos concursos de *miss*, de rinhas de galos e do uso de *lança-perfume* nos bailes de carnaval definiriam o caráter inusitado deste presidente.

relação entre a União e os estados completa mais um movimento, novamente no sentido de restrição da autonomia.

### 2.1.3 - *O Período Militar (1964-1985).*

Uma das principais marcas do governo exercido pelos militares a partir de 1964 foi o casuísmo político. Através de tal prática, houve uma contínua adaptação das instâncias legais de poder aos interesses políticos imediatos dos chefes do executivo. A dominação incontestada destes se traduziu nas demais esferas que compunham a estrutura política e econômica nacional. Assim, por exemplo, o Poder Legislativo sobrevive mediante um bipartidarismo entre ARENA, partido governista, e a oposição do MDB.

Este arranjo institucional estabeleceu uma prevalência que permitiu ao Executivo atuar no sentido de centralizar a arrecadação, ampliar a base de encargos e controlar a transferência de recursos para o poder municipal mediante os recém criados Fundos de Participação dos Municípios (FPM). Em paralelo a esta situação, também se observa a criação de novas unidades estatais: Acre (1964), Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980), Rondônia (1981), Amapá (1986) e Tocantins (1988). Contando com poucos recursos próprios, estes territórios administrativos dependem fundamentalmente dos repasses federais. Desta forma, puderam os militares aumentar sua plataforma de representação no Congresso, fazendo frente à oposição centrada nos estados do sudeste e do sul do país (Idem, p.315).

A referida manobra política articulada pelo governo federal se justifica pela necessidade de legitimação do mesmo. Ainda que o golpismo tenha sido a via de acesso ao poder, aos insurgentes não foi permitido eliminar por inteiro as instâncias democráticas. Era preciso, portanto, dobrá-las de acordo com os seus interesses e os de suas bases civis de apoio. O acordo das governanças militares com facções e grupos regionais se torna um procedimento corriqueiro neste cenário. A busca por colaboração determina o estabelecimento de práticas de aliança e lealdade, refletidas na ampliação dos privilégios corporativos dos poderes legislativo e judiciário.

Contudo, nem mesmo estas redes de alianças e as restrições de direitos constitucionais conseguiram sustentar perpetuamente o regime imposto desde 1964. Todas as tentativas de conferir um caráter institucional legítimo ao governo foram frustradas. O modelo econômico assentado nos grandes investimentos estatais entrava em colapso, principalmente após o colapso do preço do petróleo em 1973 e 1979. À



euforia do “milagre econômico” seguiram-se períodos de inflação e diminuição dos índices de crescimento do país (SALLUM JR, 1996). Esta conjuntura resulta no processo de abertura política, que, iniciada no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), faz jus ao termo “lenta e gradual”, arrastando-se até 1984. Destarte, outro ciclo político se encerra sob a bandeira da retomada das diretrizes democráticas, do pluripartidarismo e da campanha por uma nova Constituição para o Brasil.

#### 2.1.4 - *A redemocratização e a Constituição de 1988 (1985-1988).*

O federalismo liberal é retomado, mais uma vez, em meio às campanhas por uma nova Constituição para o país e pelo direito de eleições diretas.

O início da década de 80 assistiu, no Brasil, a várias modificações no quadro institucional (político-partidário). Além do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), antigo MDB, e do Partido Democrático Social (PDS), outrora ARENA, outras legendas nascem neste momento. Entre elas, encontramos: o Partido Democrático Trabalhista (PDT), sob a liderança de Leonel Brizola; O Partido dos Trabalhadores (PT), que contava com a força das lideranças sindicais e dos movimentos sociais, como os Sem-Terra, Movimento Feminista e etc; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Progressista (PP), formado pelas alas dissidentes da ARENA e por moderados do MDB (ELMIR, 2005:22).

Neste contexto, Tancredo Neves se torna presidente ao vencer, em eleições indiretas, o candidato Paulo Maluf do PDS. Aliado a uma Frente Liberal, constituída pelas legendas partidárias resultantes do processo de pluripartidarização e de oposição ao governo militar, Neves nem chega a assumir seu cargo, falecendo em 21 de abril de 1985. Em seu lugar assume José Sarney (PMDB), que havia cindido com o PDS em um movimento que levou políticos tradicionalmente aliados às bases do regime militar, como Antônio Carlos Magalhães (PDS), a ingressarem na Frente Liberal. Esta administração foi marcada pela conjuntura de crise econômica brasileira e pela concretização do processo constituinte nacional com a posterior promulgação da Constituição de 1988.

Os setores progressistas da Assembleia Nacional Constituinte proclamavam como objetivo principal o expurgo do “entulho autoritário” presente na ordem jurídica brasileira, em função do Regime Militar, durante seus 21 anos de duração (Idem, p.47).

Outro ponto modificado com o novo texto normativo brasileiro foi a estrutura corporativista, inerente ao modelo desenvolvimentista estatal. A liberação dos sindicatos, incluindo a permissão para a sua criação sem a prévia autorização do Estado, e das associações profissionais de poder público são provas desta mudança. No plano social, o traço que distingue esta Carta das demais está no esforço despendido pelos seus formuladores em estabelecer um caráter autônomo da sociedade civil frente ao Estado. Neste sentido, ao pluralismo político e aos direitos de cidadania é concedido destaque. As garantias fundamentais, de cunho coletivo e individual, são minuciosamente detalhadas com o intuito de proteger os indivíduos e as associações, do Estado e seus representantes. Tais avanços se traduziram nos chamados “Remédios Constitucionais”, como o Mandado de Segurança, o *Habeas Corpus*, o Mandado de Injunção, a Ação Popular e a Ação Civil Pública (CAMARGO, 1993:343).

Por outro lado, as críticas feitas a esta Constituição convergem, justamente, na análise da proporção tomada pelo texto. Esta característica se origina de uma suposta “mentalidade bacharelesca” vigente na prática político-jurisdicional brasileira, assentada na ideia de que a lei é criadora do fato social (MESSEMBERG *apud* ELMIR, 2005:49). O tamanho excessivo da Carta Magna nacional, para Cláudio Elmir, é produto da concepção de democracia que a mesma se propôs a criar. Ele pode ser interpretado como a forma mais eficiente de dar a saber a natureza do Estado de Direito contemplado em seu conteúdo (ELMIR, 2005). Para Aspásia Camargo, este aspecto é fruto de um embate macroestrutural que contrapõe o liberalismo de uma economia internacionalizada e aberta, com o intervencionismo econômico balizado pelo centralismo do Estado, próprio do período autoritário anterior à redemocratização (CAMARGO, 1993).<sup>10</sup>

De toda sorte, após promulgada, a “*Constituição cidadã*” conferia prazo até o dia 05 de outubro de 1989 para a finalização dos trabalhos dos constituintes estaduais. Um dos efeitos da amplitude da Lei Máxima aprovada em Brasília foi a restrição à autonomia normativa dos estados. Desta forma, o espaço de trabalho dos deputados rio-grandenses acabava restringido. Mesmo assim, em 26 de outubro de 1988, o Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul instaurava a Constituinte estadual,

---

<sup>10</sup> No momento de sua aprovação, a Constituição Federal de 1988 possuía 245 artigos e mais 70 no capítulo sobre as Disposições Constitucionais Transitórias. Após a adição de emendas constitucionais, este volume sobe para 250 artigos e 94 nas Disposições Constitucionais Transitórias. Desta forma, o texto desta Carta se consolidava como o mais extenso da história constitucional brasileira (SOUZA, 2005).

advertindo que esta não seria uma simples comissão de adaptação à Lei Maior da Nação (AXT, 1999: 19).

A abertura política pretendida com a redemocratização se cumpriu nas páginas da Constituição brasileira de 1988. E, desta forma, o pacto federativo, novamente, modifica-se respeitando as barreiras impostas pela dinâmica política. Por fim, nos compete apresentar as conclusões e análises da investigação feita junto ao periódico *Zero Hora* sobre a conjuntura proposta, qual seja, a da cobertura da criação da Constituição do Rio Grande do Sul de 1989.

## **2.2 A Constituição Rio-Grandense de 1989 e a cobertura de *Zero Hora***

### *2.2.1 - A História e o Periódico.*

O trabalho do historiador junto à fonte jornalística demanda uma série de cuidados e observações. Entre elas, encontra-se a consciência de que a constituição do acontecimento através da imprensa ocorre mediante um processo de seleção, o qual não é isento de sentido e valor, sendo destinado a um público consumidor.

A relação entre periódico-leitor exige que o historiador leve em consideração os aspectos técnicos inerentes tanto à produção jornalística, quanto à área que a publicação atinge. Tais elementos servem como indícios da capacidade de penetração social detida por determinado veículo midiático. Portanto, se a alta tiragem pode significar uma sólida inserção dentro de determinado grupo da população, também fatores como um posicionamento político ou omissão/interpretação de determinados acontecimentos apontam para a existência de parâmetros ideológicos ligados à publicação (FRAGA, 2004).

Ainda neste sentido, nos cabe retomar o pensamento de Cláudio Elmir, o qual adverte para as armadilhas que circundam a pesquisa de fonte jornalística. Dentre as principais, está a noção de que o preconceito do próprio pesquisador pode vir a contaminar o resultado do trabalho. Para sanar tal questão, é necessário que o mesmo tenha consciência de que ele não é o leitor-alvo do periódico posto à sua frente e que, por isso, fica impedido de realizar uma análise partindo de sua perspectiva pessoal (ELMIR, 1995).

Estas precauções, no entanto, jamais devem incorrer em uma observação superficial ou condescendente. O historiador que remete aos textos jornalísticos precisa atentar constantemente às entrelinhas e aos “não-ditos” das publicações. A relação entre o texto e o que dele extrai o pesquisador de História é abordada por Robert Darnton, o qual avalia que

(...) a notícia não é o que aconteceu no passado imediato, e sim o relato de alguém sobre o que aconteceu. Essa ligação me pareceu convincente, mas todos os dias encontro historiadores profissionais de ambos os sexos, adultos, em plena posse de suas faculdades, que tratam os jornais como repositórios de fatos em si, e não como coletâneas de relatos (DARNTON, 1990:17).

Dentro da instância da notícia, sua formação e veiculação, a tese de doutoramento de Ângela Felippi (2006) intitulada *Jornalismo e Identidade Cultural: Construção da Identidade Gaúcha em Zero Hora* apresenta uma definição conceitual. De acordo com esta autora, quaisquer análises de determinado acontecimento apresentado dentro do periódico devem partir do entendimento

(...) da notícia como uma construção social e cultural, também um produto mercadológico sujeito às regras do mercado da produção de bens culturais, que tem um modo de fazer comum à imprensa em geral e particular do veículo de comunicação em questão – linha editorial, rotinas próprias, relações entre os produtores, com esses e a sociedade e da empresa com os anunciantes. Fatores que somados geram as condições de produção dessa realidade, materializada no discurso presente nos textos do jornal (FELIPPI, 2006:72).

Ao adentrar o terreno jornalístico o historiador executa uma seleção do seu objeto (BARBOSA, 1997). Esta ocorre através, principalmente, da escolha do segmento a ser estudado. Mesmo que em nosso projeto inicial não tenhamos definido algum setor de *Zero Hora* como chave, a pesquisa em si revelou uma predileção pelo editorial.<sup>11</sup> Entendendo o jornal como um espaço não isento de opinião, é exatamente nas reflexões emitidas pelo editorial que se apreendem as linhas ideológicas da publicação. Nele, emerge o posicionamento frente a determinada questão, bem como suas eventuais alterações (FRAGA, 2004:37).

---

<sup>11</sup> Ao longo da pesquisa cobrimos o espaço temporal que se estendeu do dia 26/10/1988, data da instauração da Assembleia Constituinte Rio-Grandense, até o dia 31/10/1989. Dentre o universo total de 141 matérias fotografadas, 94 foram efetivamente utilizadas como objeto de análise. Destas, 36 eram da parte de editorial do jornal *Zero Hora*, o que representa um percentual de 38,2%. As demais se dividiram entre os segmentos de política e opinião.

Finalmente, é vital que esclareçamos nosso ponto de vista afirmando que não acreditamos na capacidade de manipulação direta e objetiva da opinião dos leitores por parte deste impresso. Ao tratar do tema das pesquisas de opinião pública, muito utilizadas pelos jornais, Pierre Bordieu (1981) alerta para o fato de que estas devem ser compreendidas como um instrumento de legitimação de determinada visão em relação a um determinado assunto, que visa, em especial, um determinado público. Nas palavras do autor, portanto

(...) esta “opinião pública” é um **artefato** puro e simples, cuja função é dissimular que o estado da opinião num certo momento é um sistema de forças, de tensões (...).O efeito fundamental da pesquisa de opinião é o seguinte: a ideia de que existe uma opinião pública unânime é constituída para legitimar uma política e reforçar as relações de força que a fundam ou a tornam possível (BOURDIEU, 1981:140). **(Grifo do autor).**

Assim, realizando uma aproximação com nosso objeto, partimos do pressuposto de que *Zero Hora*, entendida como uma empresa do setor midiático, possui, sim, uma opinião. Esta, explícita ou não, perpassa todas as etapas de produção, desde o trabalho do repórter até a edição final e a impressão. Entretanto, o nível de influência exercida por tal veículo sobre a percepção de seus leitores sobre algum tema não pode ser quantizado. Isto seria incorrer em uma generalização, além negar a capacidade crítica do público ao qual o periódico se destina.

Após esmiuçarmos estas perspectivas teóricas e metodológicas utilizadas em nosso trabalho, passemos à análise dos resultados obtidos junto à fonte de pesquisa.

### 2.2.2 - A cobertura de *Zero Hora*.

O acompanhamento da imprensa rio-grandense frente ao processo constituinte de 1989 seguiu duas linhas específicas. A primeira voltou-se para a ideia do poder constituinte estadual derivado, preso, nestes termos, à qualidade de mera adaptação da Carta Magna. A segunda, por seu turno, exaltava a necessidade de se utilizar da criatividade e da ousadia na construção do documento normativo do estado sem, contudo, fugir às regras impostas pela Constituição Federal (AXT, 1999).

Neste sentido, identificamos a cobertura efetuada por *Zero Hora* como vinculada a segunda vertente<sup>12</sup>. Em um primeiro momento, o princípio do respeito às normas emanadas desde Brasília emergem como norte para o trabalho dos constituintes estaduais é posta em evidência

A nova Constituição brasileira restabeleceu o princípio **federativo** e, em consequência, os Estados e Municípios ganharam mais autonomia. Com isso, os deputados gaúchos têm a missão de elaborar o texto constitucional do Estado (...) As tarefas são muitas, mas é importante que os constituintes rio-grandenses não sonhem utopias, pensando em redigir a Carta de um **Estado soberano**. É preciso distinguir claramente entre soberania e autonomia. Assim, o **Estado federado** pertence a um todo e não se pode conflitar com a Lei Maior que é a Constituição brasileira (ZERO HORA, 24 de novembro de 1988, p.2). (**Grifos nossos**).

A busca por autonomia vem em conjunto com a premissa de respeito à Lei Maior. Dentro das possibilidades estabelecidas pela Constituição Federal, as medidas cabíveis para o benefício do estado deveriam ser observadas

A Lei Maior é a Constituição brasileira e a Carta rio-grandense deve se inserir em seus princípios, evitando-se ao máximo o conflito de leis que configuraria a inconstitucionalidade. Isto, porém, não exclui o fato de que os aspectos específicos de nossa realidade estadual devam ser contemplados através da autonomia, finalmente resgatada pela Federação, que é inerente aos princípios constitucionais da atualidade brasileira (ZERO HORA, 07 de dezembro de 1988, p.2).

Esta avaliação preliminar desenvolvida pelo jornal guarda relação com uma característica posterior ao processo constituinte nacional de 1988. O texto normativo desenvolvido em Brasília, como dito anteriormente, foi o mais detalhado da história constitucional de nosso país. Isto significa que a maior parte das disposições legais foram definidas por este documento. Contudo, a restrição do espaço autônomo para os constituintes estaduais se encontra ligada muito mais às resoluções do Supremo Tribunal Federal (STF), do que propriamente à Constituição Federal. Parte, portanto, de uma tendência reguladora deste órgão do Poder Judiciário, que prima pela subordinação da norma estadual frente a federal (SOUZA, 2005).

---

<sup>12</sup> A análise efetuada por Gunter Axt (1999) acaba por não citar o nome dos periódicos associados a cada uma das vertentes expostas. Neste sentido, ao afirmar que *Zero Hora* se posiciona dentro da segunda corrente, apoiamos-nos na comparação entre os resultados de nossa investigação empírica com as características da vertente que entendia ser necessário utilizar da criatividade legislativa, mantendo o respeito e a coerência frente à Carta federal.

Dentro do contexto exposto, a possibilidade de legislar de forma autônoma ficaria ligada, primordialmente, aos pontos não contemplados ou omissos dentro da Carta Magna

Praticamente todo o texto obedecerá à Federal já que pouco espaço para inovação foi dado pela Constituição Federal as Assembleias Estaduais o que não impede tentativas de incluir no texto estadual medidas inovadoras especialmente em questões onde a Carta Federal é omissa (ZERO HORA, 07 de fevereiro de 1989, p. 9).

O posicionamento de *Zero Hora* frente ao status do Rio Grande do Sul dentro do arranjo federativo posterior a 1988 se guiou no sentido de conferir ao estado uma retomada de relevância política no cenário nacional. Um dos episódios mais emblemáticos desta tendência, no entanto, não tem relação direta com o processo constituinte. Antes, emerge através da opinião conectada ao episódio da extinção extrajudicial do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em março de 1989.

A contração de dívidas dos estados (em especial o Rio Grande do Sul e Santa Catarina) com o BRDE, que leva à crise de liquidez responsável por sua extinção, por parte do Banco Central, foi fruto de uma conjuntura de instabilidade financeira generalizada no Brasil. Tal cenário, em última análise, refletiu a manifestação da crise fiscal originada pela maneira com que o governo federal financiou o processo de desenvolvimento da mesma. A concentração tributária em favor da União fomentou o processo de industrialização brasileira. No entanto, esta condição determinou o estrangulamento financeiro de outras esferas do poder público, como os estados. Foi este contexto que impôs ao BRDE a tarefa de suprir as necessidades de financiamento dos setores públicos estatais (OLIVEIRA; MARTINI; SILVA, 1989:6).

Neste contexto, a reação das autoridades políticas rio-grandenses, em especial a do então governador Pedro Simon (PMDB), foi destacada por *Zero Hora* como incompatível com o momento. A atitude dos parlamentares foi pautada por discursos ligados a uma suposta “marginalização” do território sul-rio-grandense frente às demais unidades da federação, como transparece em matéria publicada no dia 10 de março de 1989

A liquidação extrajudicial do BRDE levou a Assembleia a aprovar ontem diversos requerimentos que estabelecem desde sanções de natureza moral contra o governo federal, até medidas de caráter judicial contra a decisão(...)uma das questões mais polêmicas (...)foi proposta pelo presidente regional do PMDB e líder do governo

Simon, Cezar Schirmer. Esta solicitação declara o presidente José Sarney “persona non grata ao Parlamento Rio-Grandense”. Julga a medida “lesiva” ao Estado “e merece ser repudiada para que novas ações lesivas não voltem a se consumir novamente” (ZERO HORA, 10 de março de 1989, p. 23).

A série de críticas disparadas pelos homens públicos rio-grandenses ao governo central, acusando-o de ser indiferente aos problemas do estado, foi prontamente rebatida pelos editoriais do periódico. A opinião emitida quanto a este episódio se revestiu de um caráter de sobriedade. Longe de fazer coro à postura adotada pelo Executivo e Legislativo estadual, cobra o desenvolvimento de uma alternativa para substituir a liquidada instituição de fomento. A referida cobrança é sintetizada pelo título do editorial veiculado no dia 09 de março de 1989: “O desafio às nossas carpideiras” (ZERO HORA, dia 09 de março de 1989, p.2).

Não obstante, o que realmente nos despertou atenção foi a publicação de três dias após. Em 12 de março de 1989, o editorial de *Zero Hora* sentenciava e, conjuntamente, avaliava as razões da perda de poder político do Rio Grande do Sul no cenário brasileiro

A crescente perda de influência política do Rio Grande do Sul no concerto da política federal é um fato transitado em julgado. Repetidos acontecimentos dos últimos anos (...) revelam, à plena evidência, que nosso Estado deixou de ser aquela terceira força da política nacional, que, durante todo o ciclo da Velha República, oferecia resistência à hegemonia de São Paulo e Minas Gerais (ZERO HORA, 12 de março de 1989, p.2)

Neste fragmento, se evidencia um diagnóstico de decaimento do estado frente às demais unidades componentes da federação. É salutar a referência ao período histórico da República Oligárquica, na qual, de acordo com o editorial, este território foi força pujante na oposição às hegemônicas São Paulo e Minas Gerais. Os citados acontecimentos recentes, que teriam conduzido a este patamar, parecem estar conectados com a crise econômica vivida pelo estado e coroada com o episódio da extinção do BRDE. Além disso, é válido destacar o uso da expressão “nosso Estado” como forma de corroborar o método empregado por este veículo midiático, que puxa para si a representação dos interesses diretos do Rio Grande do Sul e de sua sociedade.

O texto se desenrola abordando a trajetória histórica de participação sul-rio-grandense na vida política do Brasil. Em determinado ponto, a narrativa se volta para



uma pretensa prática dos governos centrais, que tendem a excluir o Sul do país em favor de outras regiões, em especial da região central.

(...) já no governo Juscelino Kubitscheck (...) o Rio Grande do Sul se viu **duramente preterido**, não recebendo uma sequer das dez fábricas de automotores que então se instalaram no Brasil. A partir de então, as **desigualdades** se acentuaram e a preponderância econômica e política do Sudoeste alcançou um nível insuperável. Agora, quando nos vemos sob um governo marcadamente voltado para os interesses do Nordeste brasileiro (...) **se tornou gritante a distância entre o governo central e o esquema de forças políticas do Rio Grande do Sul** (Idem). (**Grifos nossos**).

Nesta passagem, é preciso olhar para além da mera classificação do Rio Grande do Sul como área periférica. O que está em curso é uma crítica ao desempenho das personalidades políticas da região, responsáveis por permitir a degradação do estado junto ao poder federal. A ausência de uma capacidade de aproximação e negociação surge como uma chaga que relega o território sul-rio-grandense às margens do jogo político brasileiro. Esta situação é mais evidente ainda quando se joga luz sobre a conjuntura produtiva do estado

É inquestionável que somos, no quadro geral do Brasil, uma economia periférica. Já o éramos no século passado, quando nos incumbíamos de abastecer de charque e gêneros alimentícios as províncias do Sudeste e do Norte (...) Nosso desenvolvimento fabril foi lento em comparação com o de outros estados (Idem).

O título de economia periférica é colocado dentro da ideia da falta de um investimento substancial no parque industrial. Fica declarada, portanto, a criação de um lapso entre o Brasil que se desenvolveu (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), frente ao Brasil que estacionou (Rio Grande do Sul), apegado a uma prática econômica evidentemente superada. O texto segue, retomando a crítica às lideranças políticas

A redução do significado econômico da pecuária no conjunto do Produto Interno Bruto diminuiu a importância e a própria expressão cultural de nossa oligarquia rural que fora a fonte e o berço das grandes lideranças regionais. Gaspar Silveira Martins, Júlio de Castilhos, Assis Brasil, Getúlio Vargas, João Neves da Fontoura, Pinheiro Machado ou Flores da Cunha, políticos cercados de grande autoridade intelectual, moral ou carismática, desapareceram sem deixar autênticos herdeiros (Idem).

O último trecho a ser contemplado neste editorial é o que demonstra com maior clareza a opinião de *Zero Hora* no que tange a questão federativa brasileira e o espaço do Rio Grande do Sul dentro da mesma

(...) a participação econômica e cultural do Rio Grande do Sul na federação brasileira é bem maior do que as retribuições que vimos recebendo (...) É de se esperar que uma justa recomposição da federação, como sequência da futura eleição direta para a presidência da República, venha outra vez colocar o Rio Grande do Sul na hierarquia e no patamar a que faz jus (ZERO HORA, 12 de março de 1989, p.2).

Partindo destes fragmentos apresentados, é lícito concluir que a ideia de federalismo proposta alavanca a retomada de uma posição de destaque no cenário nacional. Em um momento de abertura política, a opinião ventilada aponta para uma oportunidade de aprimorar setores chave como a capacidade produtiva e o poder de negociação junto ao poder central. A execução deste projeto é posta dentro dos limites que a estrutura normativa fornece. Ainda que tenha lançado mão de uma suposta tradição política como artifício argumentativo, os atavismos e exaltações a atitudes confrontadoras à Carta Magna são repudiados.

A fidelidade aos parâmetros da Constituição Federal foi uma constante na cobertura deste junto ao processo constituinte rio-grandense. A qualquer ponto em que houvesse a possibilidade de se incorrer em inconstitucionalidade, seguia-se uma ponderação. Exemplo disto foi o debate sobre a implantação de um sistema parlamentar no Rio Grande Sul, a ser contemplado na Constituição de 1989.

Novamente, o editorial vem a público para lembrar a incoerência normativa desta proposição

Carecem de sentido e de objetividade, portanto, as propostas de conteúdo parlamentarista, que estão sendo oferecidas à deliberação da Constituinte Estadual, por alguns deputados. O tratamento jurídico dispensado na Carta Federal aos governadores dos Estados evidencia claramente a intenção de que o sistema presidencial de governo não pode ser derogado ao nível das unidades federativas e que se considerará ofensa ao “livre exercício de qualquer dos poderes” (...) qualquer restrição ao poder dos governadores, que os afaste do paralelismo com o Executivo da União (ZERO HORA, 26 de março de 1989, p.2).

A crítica às proposições elaboradas pelos parlamentares sul-rio-grandenses, entretanto, não é uma questão isolada dentro da cobertura de *Zero Hora*. Antes, se liga a um questionamento desse veículo quanto à desproporcionalidade de poderes detectada

no texto da Constituição Federal. Assim, no Brasil pós 1988, a demanda por conferir autonomia ao Legislativo, tão cerceado pela conjuntura ditatorial anterior, cria uma espécie de “hibridismo político”. Este termo, cunhado pelo periódico, é usado para apontar uma incoerência no texto normativo nacional, que conserva o presidencialismo, mas atribui um grau decisório exacerbado aos parlamentares, acarretando em desequilíbrio. Neste sentido, o editorial afirma que

As crescentes dificuldades que encontra o Executivo (...) torna presente a questão do hibridismo do regime instaurado no País pela nova Constituição. Embora consagrando em muitas de suas disposições práticas de nítido corte parlamentarista, a Carta de 5 de Outubro acabou optando pelo presidencialismo como sistema de governo. Mas um presidencialismo manietado por uma enorme soma de poderes atribuídos ao Parlamento (ZERO HORA, 18 de fevereiro de 1989, p.2).

Ao trecho em que se identifica esta anomalia política, se segue a explicação do jornal para a existência da mesma

A origem dessa singularidade pode ser facilmente identificada. Especialmente na fase inicial do primeiro turno dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, fruto de um Regimento Interno falho, estabeleceu-se uma espécie de ditadura da Comissão de Sistematização, que extrapolou em muito a competência normal de um órgão técnico dessa natureza, buscando impor ao plenário as convicções de seus integrantes, em especial a alternativa parlamentarista (Idem).

A essa circunstância, de acordo com a análise de *Zero Hora*, se acresceu outra

(...)de ordem filosófica. O presidencialismo imperial, que caracterizou a fase do regime autoritário, em detrimento dos demais poderes, não podia contar, como não contou, com as simpatias da maioria dos constituintes, que, ao restaurarem e ampliarem as prerrogativas do Legislativo, podaram ou reduziram algumas do Executivo. O hibridismo daí decorrente já enseja preocupações em plano nacional – inclusive pelo fato de não ser tradição brasileira um Congresso permanentemente atuante e participante dos atos do Governo (Idem).

Dentro da conjuntura de elaboração da Lei Máxima brasileira, teria existido uma preponderância do Legislativo sobre o Executivo, determinando uma incompatibilidade entre estes poderes. Tal condição alastrou-se em direção às esferas estaduais e municipais.

Neste sentido, o editorial aponta que

(...) o modelo estabelecido para a esfera federal deverá ser adaptado, no que couber, aos Estados e Municípios. Assim, as Cartas estaduais e as Leis Orgânicas municipais poderão seguir o híbrido figurino federal (...) o regime híbrido subsistirá (...) e será preciso conviver com ele de forma madura e elevada. E esperar que as imensas responsabilidades atribuídas ao Poder Legislativo sejam assumidas em todos os níveis por seus senadores, deputados federais e estaduais e vereadores. Sob pena de o País, os Estados e os Municípios enveredarem perigosamente para os caminhos da ingovernabilidade (Idem).

Ao contestar as proposições de implantação de um sistema parlamentarista no Rio Grande do Sul, formuladas pelos deputados estaduais, *Zero Hora* se mostrou coerente com sua posição. Mesmo pregando o respeito às disposições estabelecidas pelo texto normativo federal, o periódico demonstra que a busca do Legislativo estadual por aumentar seu poder decisório se dá pelo formato assumido pela própria Carta Magna. Diante de um cenário de retomada das diretrizes democráticas, os constituintes nacionais travaram uma disputa com o Executivo, resultando na criação de uma Constituição que contempla o presidencialismo como sistema, ao mesmo tempo em que amplia as prerrogativas dos legisladores. Tal situação se repetiu durante a elaboração da Constituição do Rio Grande do Sul de 1989, quando se chegou, inclusive, a levantarem-se ideias de implantação de um sistema parlamentarista no estado.

O texto final é exaltado como uma manifestação verdadeira da democracia que se retoma no país. A conjunção da elaboração das Cartas estaduais, com a perspectiva de eleições diretas para a escolha do presidente da república, marcadas para novembro, tornaram 1989 um ano de expectativas. Neste sentido, a reestruturação federativa desempenha um papel de suma importância, na medida em que baliza o equilíbrio de poder entre a União e as demais unidades federadas. O pêndulo, que marca esta relação, indica um caminho aberto para a retomada das disposições autonômicas.

Promulgada em 03 de outubro de 1989, a oitava Constituição do Estado do Rio Grande do Sul é vista por *Zero Hora* como expressão de um parlamento que não se resumiu a criar um texto adaptativo. Pelo contrário, entende que foram os deputados capazes de aliar o respeito à norma federal, com o preenchimento de disposições necessárias ao atendimento das demandas estaduais

Impende consignar, ainda, que não se limitaram os representantes do povo rio-grandense a uma mera adaptação dos mandamentos da Carta

Federal. Se os trabalhos ensejaram ocasião preciosíssima para que se reafirmasse o equilíbrio federativo, certamente não a desperdiçaram os parlamentares gaúchos (ZERO HORA, 03 de outubro de 1989, p.2).

Portanto, da cobertura deste veículo midiático emana a ideia da retomada de um equilíbrio de forças dentro da nova estrutura federalista em desenvolvimento. Apoiada na convicção de que o Rio Grande do Sul perdera parte significativa de sua representatividade, *Zero Hora* defende uma atuação de maior vigor dos agentes políticos locais. A lembrança dos grandes nomes deste meio, que tiveram papel fundamental na história brasileira, funciona como norte aos contemporâneos representantes do povo sul-rio-grandense.

Evidentemente, estas disposições se encontram permeadas por uma opinião e por um posicionamento político próprio. A tentativa de tornar pública uma reivindicação é a tônica que guia a linha editorial do jornal. Ainda assim, como foi tratado anteriormente, acreditamos que esta pretensão não se concretiza em toda a sua plenitude.

O federalismo brasileiro, como arranjo político, entrou, a partir de 1988, em uma nova fase. No jogo de interesses e de tensões que permeiam a convivência entre a União e os entes a ela associados, cada território busca para si aquilo que acredita ser melhor e de direito. E, assim sendo, o modelo federal brasileiro, como todos os demais, é envolvido e se molda de acordo com as especificidades deste jogo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho proposto foi capaz de nos esclarecer determinados pontos e serviu como base para responder algumas perguntas formuladas no início. Se, por um lado, nossa análise a respeito do federalismo rio-grandense se mostra sucinta, por outro, entendemos que aqui se abre uma via que pode conduzir a resultados mais maduros, frutos de uma investigação mais minuciosa e apurada.

O federalismo emerge enquanto um modelo político amplo e que possui uma série de variantes. Neste sentido, mostramos como a formulação teórica de Montesquieu, que imaginou a República Federativa unindo territórios independentes sob o signo político da União, foi aplicada nos recém-independentes Estados Unidos da América. Tal fórmula se move em direção ao sul, ao longo do século XIX, sendo adaptada às repúblicas emergentes da desestruturação do Império Ultramarino espanhol.

Ainda que sua independência política tenha ocorrido em 1822, no Brasil, conservou-se um sistema autoritário assentado no poder moderador do Imperador. Contudo, o fato de romper com Portugal não foi suficiente para apagar a força de séculos de formação política e social nas diferentes regiões que vieram a compor o território deste novo Estado. Neste sentido, cabe colocar que o federalismo brasileiro é marcado pelas pressões oriundas dos diferentes polos regionais. A relação com a governança central se pautou pela disputa de interesses políticos e econômicos, assim como pela manutenção da influência das elites locais no cenário nacional. A Revolução Farroupilha mostra esses dois aspectos: o das pressões que comprometem, inclusive, a unidade estatal brasileira; e a contestação das lideranças políticas rio-grandenses, no momento em que se sentem lesadas economicamente.

A primeira Constituição da República do Brasil, de 1891, contempla em seu texto o modelo republicano federativo, de cunho eminentemente liberal. Ainda assim, as tensões anteriores não são dirimidas, mas se adaptam a este novo sistema. Baseada na busca por autonomia, as antigas províncias, elevadas ao patamar jurídico de estados, articulam alianças que determinam o predomínio de interesses de suas oligarquias. O rompimento desta ordem política resulta na Revolução de 1930 e em uma nova fase da República.

A partir deste ponto, identificamos uma oscilação entre centralização e descentralização inerente aos diferentes momentos políticos. O grau de autonomia das

unidades federadas se desloca entre períodos de restrição, como durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985), e momentos de abertura, como no caso da República Liberal (1945-1964) e da Nova República, a partir de 1985. Não obstante, é preciso lembrar que, mesmo nos momentos de maior centralização, a ordem constitucional não foi rompida, ainda que tenha sido readaptada às necessidades de cada conjuntura.

Assentados nesta perspectiva, percebemos o período de elaboração da Constituição do Rio Grande do Sul, em 1989, como uma retomada do sentido de capacidade de negociação dos estados junto à União. Mesmo que o amplo texto da Constituição Federal de 1988 tenha diminuído, em parte, as atribuições das unidades federadas, a palavra de ordem foi a de buscar a autonomia, tão tolhida ao longo do regime militar.

A cobertura de *Zero Hora* sobre este processo indica justamente esta tendência. A análise deste veículo de mídia impressa sobre o federalismo é pautada, fundamentalmente, pela conjuntura de crise econômica vivida pelo Rio Grande do Sul e pelo diagnóstico de perda de poder político do mesmo junto ao governo central. As grandes lideranças do passado são retomadas em um discurso dirigido aos agentes políticos contemporâneos do processo normativo estadual de 1989. Este recurso é empregado para, através da analogia, destacar o ocaso do papel de liderança política do Rio Grande do Sul no cenário nacional. Os personagens emblemáticos de outrora, como Júlio de Castilho, Getúlio Vargas e Flores da Cunha, são invocados como ícones da visão do território rio-grandense enquanto celeiro de indivíduos atuantes nos destinos da política brasileira.

A noção de que um patamar de destaque deve ser reconquistado é adequada ao sistema político-normativo instaurado desde 1988. A preocupação com o respeito às definições da Constituição Federal é uma constante. Aos deputados rio-grandenses seria incumbida a tarefa de dialogar com a Carta Magna da nação, aproveitando as brechas concedidas pela mesma, para legislar em favor dos interesses do estado. Autonomia e desestatização são palavras-chave neste contexto. A atrofia simbolizada pelo Regime Militar era deixada para trás, devendo ser substituída por uma nova aliança federal.

A opinião veiculada nas páginas de *Zero Hora*, dentro de nosso objeto investigado, é apreendida por um olhar distante da conjuntura estudada. Neste sentido, é interessante perceber o momento da reorganização normativa brasileira como antessala do auge da Redemocratização, alcançado com as eleições diretas para a presidência da

República em novembro de 1989. Esta fase, portanto, foi cercada de expectativas, de promessas e, como todo o recomeço, serviu para reflexão quanto ao passado.

Se, como colocado anteriormente, a relação entre a União e os estados é tida como um jogo, os interesses, reivindicações e subordinações seriam como as cartas utilizadas por cada um. Aderindo a esta metáfora, o lugar de destaque na vida política do Brasil, o respeito às instâncias federativas, a reestruturação e modernização do parque industrial do Rio Grande do Sul foram algumas das jogadas propostas por *Zero Hora* para que o território sul-rio-grandense obtivesse êxito nesta partida.



FONTES E LOCAIS DE PESQUISA

Jornal *Zero Hora*: 26 de outubro/1988 – 31 de outubro/1989. Acervo do Museu de Comunicação Social Hipólito José da Costa.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Tradução: Denise Bottman – São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

AXT, Gunter. *A Constituinte de 1989: história da Constituição dos gaúchos*. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado RS, 1999.

AZEVEDO, Antonio Carlos do Amaral. *Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos* (com colaboração de Rodrigo Lacerda) – 3. Ed. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

BOURDIEU, Pierre. A Opinião Pública Não Existe. In: THIOLENT, M.J.M. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. 2.<sup>a</sup> Ed. - São Paulo: Polis, 1981.

BARBOSA, Marialva. Jornalismo e História: um olhar e duas temporalidades. In: NEVES, Lúcia; MOREL, Marco (orgs). *História e Imprensa: homenagem a Barbosa Lima Sobrinho – 100 anos*. Anais do Colóquio. Rio de Janeiro: UERJ/IFCH, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRIENTOS, Miguel. *Federalismo Comparado Entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização*. 2009. 197f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMARGO, Aspásia. La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, M. (coord). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARMAGNANI, Marcello. Introducción. In: CARMAGNANI, M. (coord). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 9-11.

\_\_\_\_\_. Conclusión: El Federalismo, Historia de Una Forma de Gobierno. In: CARMAGNANI, M. (coord). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 397-416.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. História Política. In: *Revista Estudos Históricos*, v. 09, n. 17. Rio de Janeiro, 1996, pp. 161-166.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento. In: CARMAGNANI, M. (coord). *Federalismos*

**latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.** México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1993.

DARNTON, Robert. ***O Beijo de Lamourette: Mídia, Cultura e Revolução.*** Tradução: Denise Bottman – São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

DOLHNIKOFF, Miriam. ***O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil.*** São Paulo: Editora Globo, 2005.

ELAZAR, Daniel J. ***Exploring Federalism.*** Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

ELMIR, Cláudio Pereira. As armadilhas do jornal: algumas considerações metodológicas de seu uso para a pesquisa histórica. In: ***Caderno de Estudo n° 13.*** Porto Alegre: PPGH/UFRGS, 1995, pp. 19-29.

ELMIR, Cláudio Pereira. ***A Democracia Reconquistada (1983-2004).*** – Porto Alegre: CORAG, 2005.

FAORO, Raymundo. ***Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.*** 3.<sup>a</sup> ed. rev. – São Paulo: Globo, 2001.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. ***Jornalismo e Identidade Cultural: Construção da Identidade Gaúcha em Zero Hora.*** 2006. 177f. Tese (Doutoramento em Comunicação Social) – Faculdade dos Meios de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

FRAGA, Gerson Wasen. ***Branços e Vermelhos: a guerra civil espanhola através das páginas do jornal Correio do Povo (1936-1939).*** 2004. 135f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FRIEDRICH, Carl J. ***Trend of Federalism in Theory and Practice.*** New York: Frederick A. Praeger, 1968.

GOMES, Angela de Castro. Política: História, Ciência, Cultura, etc. In: ***Revista Estudos Históricos***, v. 9, n. 17. Rio de Janeiro, 1996. pp. 59-84.

JELLINEK, G. ***Teoria General del Estado.*** Buenos Aires: Editorial Albatros. 1970.

LALLEMENT, Michel. ***História das Ideias Sociológicas: de Parsons aos contemporâneos.*** Petrópolis: Vozes, 2004.

LIPSET, Seymour Martin. ***A Sociedade Americana: uma análise histórica e comparada.*** Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

LOVE, Joseph L. Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. (coord). ***Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.*** México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1993.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

NOGUEIRA, André Ricardo. **As Relações Federativas no Brasil**. 2005. 191f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Argus Ruy Guex de; MARTINI, Délson Luiz; SILVA, Paulo Renato da. Artigo Científico: *O Desenvolvimento em Crise: A Liquidação do BRDE*. **Ensaio FEE** – Porto Alegre, 10(1), - p.3-11. 1989. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1268/1629>>. Acesso em: 09 de nov. 2010.

PICCOLO, Helga. A Questão do Federalismo no Rio Grande do Sul. In: HEINZ, Flávio M. & HERRLEIN Jr., Ronaldo. (orgs). **Histórias Regionais do Cone Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. pp. 29-43.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

SALLUM JR, Brasílio. **Labirinto dos Generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o Federalismo: Aspectos Histórico-Ideológicos e Jurídicos-Institucionais**. 2009. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SOUZA, Celina. **Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. BIB, São Paulo, n. 65, p.27-48, 1º semestre. 2008.

SOUZA, Celina. Artigo Científico: Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. n° 24. Curitiba, Junho de 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_arttext&tlng=en)> . Acesso em: 09 de nov. 2010.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Estudo Introdutório: Em torno do Sentido do Federalismo. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.) **Direito do Estado: Estudos sobre o Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

WATTS, Ronald. **Comparing Federal Systems**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999.