

# **DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO: NOTAS SOBRE O CASO BRASILEIRO**

**Elflay Miranda\***

**RESUMO:** A questão sobre a relação entre a descentralização, o federalismo e o pacto federativo brasileiro tem ganhado destaque nos últimos anos, principalmente pós-década de 90. Esclarecer o que significa cada conceito e sua relação tendo como resultado o pacto federativo é o principal tema do artigo. Pretende-se, também, demonstrar que os termos possuem variadas definições, mas é na seara da sociologia política que eles encontram uma melhor conceituação para chegar ao resultado conclusivo de que suas relações são o fator principal do pacto federativo brasileiro, sendo também considerado um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização; Federalismo; Pacto Federativo.

## **DECENTRALIZATION, FEDERALISM AND FEDERATIVE PACT: NOTES ON THE BRAZILIAN CASE**

**ABSTRACT:** The issue about the relation between decentralization, federalism and the Brazilian federative pact has gained prominence in recent years, especially after the 90s. Clarify what each concept means and their relationship, which has led to the federative pact, is the main theme of the article. The article also intends to demonstrate

---

\* Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Doutorando em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Bolsista do Colégio Doutoral Franco-brasileiro da CAPES na Université Joseph Fourier (Grenoble I) na França. E-mail: [elflay.miranda@e.ufjf-grenoble.fr](mailto:elflay.miranda@e.ufjf-grenoble.fr); [elflay@gmail.com](mailto:elflay@gmail.com)

that the terms have a variety of meanings, but it is in the field of political sociology that they find a better concept to reach the conclusive result: their relations are the main factor of the Brazilian federative pact, which is also considered one of the great achievements of the 1988 Federal Constitution.

**KEYWORDS:** Decentralization; Federalism; Brazilian Federative Pact.

## INTRODUÇÃO

A exemplo da maioria dos países latino-americanos, o Brasil teve seu processo de democratização tardiamente. Somente na década de 80 o país começou a adentrar efetivamente nos ideários democráticos, já apresentados em décadas anteriores e extintos pelos chamados governos de exceção, mais conhecidos por “ditaduras militares”.

No mesmo bojo da reforma política e da consequente abertura democrática, também vieram as reformas administrativas, na tentativa de darem ao país novos paradigmas de planejamento público e governabilidade, na maioria das vezes copiados do governo estadunidense, como uma tradição deixada pelos governos militares.

No Brasil, dentre as reformas político-administrativas, a que mais chamou a população ao debate foi a descentralização das políticas sociais. Ocorre que os governos militares das décadas de 60 e 70 foram fortemente marcados pela centralização (fiscal e política) e pelo autoritarismo.

A luta pela redemocratização se confundia, em partes, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa, uma demanda não só da população, mas também dos Estados e Municípios.

Destarte, as décadas de 80 e 90 deram um salto qualitativo e quantitativo na forma de alocar os recursos aos Estados, graças à Constituição Federal promulgada em 1988. A Carta Magna ampliou não somente os direitos e garantias dos cidadãos, mas também versou sobre a redistribuição e a descentralização de recursos, garantindo aos Estados e Mu-

nícipios verbas específicas, que posteriormente, criaram, ampliaram ou reestruturaram programas de governo já existentes, ligados diretamente à melhora da qualidade de vida da população, como saúde, educação, habitação, entre outras, sem falarmos na descentralização fiscal<sup>1</sup>.

Assim, para uma melhor compreensão dos avanços da Constituição de 1988, em termos de descentralização, é preciso ter em mente que isso só se deu, em partes, via Federalismo, o que resultou no conhecido Pacto Federativo.

Neste sentido, esclarecer estes dois termos – Descentralização e Federalismo – e procurar compreender como se formou o pacto federativo e sua importância neste processo de abertura democrática é o principal objetivo deste artigo.

## **2 FEDERAÇÃO E FEDERALISMO: BREVES CONCEITUAÇÕES**

Definir um conceito em ciências humanas e sociais implica, antes de qualquer coisa, trabalhar com um emaranhado de definições que nem sempre chegam a um consenso, ainda mais quando o termo fornece possibilidades explicativas de amplas áreas do conhecimento. É este o caso de federalismo e descentralização. No entanto, como nosso olhar está voltado para uma análise sociopolítica, vemo-nos obrigados a restringi-los, na intenção de melhor elucidar as relações e dissensos existentes nestes dois enunciados.

Em um primeiro momento, precisamos ter claro que a ideia de federalismo está ancorada num suporte bastante conhecido: o da federação. Segundo Affonso (1998, p. 691), “O termo ‘federação’ se refere à ideia de união, pacto, articulação das partes (Estados) com o todo (Nação) por meio de um governo central ou federal”. Nesse mesmo intuito, concordamos com o autor quando elucidada que a Federação pode ser encarada ainda como “[...] uma forma de organização

---

Como exemplos, podemos citar o Programa de Saúde da Família (PSF), o Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR) e o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAB), dentre outros.

territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regionais e locais, tendo isto, como resultado, um pacto federativo, do qual fazem parte os Estados, os Municípios que juntos formam a nação” (AFFONSO, 1998, p. 691).

Autores como Lévy e Layussault (2003) pontuam que, em sua origem, o federalismo passou por três importantes momentos: o primeiro, de origem alemã, que remonta ao século XVII, ligava o federalismo a uma noção de comunidade de base, apoiada na família tradicional e na própria comunidade local como o fundamento de toda organização política.

Um segundo momento, considerado o francês, tem o debate centrado nos Iluministas e melhor desenvolvido em autores como Montesquieu, que era favorável a um Estado federado e Rousseau, que era inicialmente contrário ao princípio federal. Na França, o debate girava em torno da indivisibilidade da República e de sua centralização, o que permaneceu desde a Revolução Francesa até o final do século XX.

O terceiro momento, que tem na teoria política seu debate mais acurado, é o americano, expresso pelos conhecidos textos de “O Federalista”, redigidos por Hamilton, Jay e Madison e publicados no final do século XVIII, que, de certa forma, influenciaram as constituições republicanas de muitos países latino-americanos.

Hoje, o debate na teoria política contemporânea sobre o federalismo é feito no mesmo compasso do debate sobre o republicanismo, na tentativa de localizar suas conexões e diferenças.

Todavia, as definições nem sempre chegam a um mesmo destino. Somente para citar um exemplo, na geografia política, Lévy e Layussault (2003, p. 361) apresentam o federalismo “[...] como a construção de um quadro comum entre ao menos dois espaços sobre uma base igualitária”, reforçando assim a questão espacial e deixando de lado o peso sociopolítico que o termo carrega, principalmente se levamos em consideração o fato de que o cidadão faz parte, no caso brasileiro, de três esferas conjuntas, porém distintas e autônomas: município, Estado e União, sendo isso uma garantia constitucional.

Ao centrarmos o debate sobre o federalismo no caminho da sociologia política, devemos levar em consideração que ele é mais do que

um contrato por meio do qual a autoridade é distribuída pela União aos Estados e redistribuída aos Municípios. Nas palavras de Rodden (2005, p. 17), “[...] o federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais”, ou seja, mesmo que não seja respeitada, a ideia de conjunto deve permanecer, pois é ela quem mantém a ideia de União entre os Estados federados, além de ser uma agregação de preferências que depende dos acordos entre os representantes de cada unidade da federação, principalmente dos Estados.

No caso brasileiro, que é representado por uma República Federativa, “[...] o federalismo se apresenta como um modelo político de organização de poderes territoriais” (LÉVY; LAYUSSAULT, 2003, p. 360). Se considerarmos, por exemplo, as transferências de recursos públicos por meio de Programas Sociais aos Estados e Municípios, veremos que algumas unidades da federação são privilegiadas em detrimento de outras, que nem sempre são as mais necessitadas de tais verbas.

Isto é facilmente explicado via questões político-partidárias que estão sempre nas pautas das negociações entre os representantes dos entes federados (Governadores, Senadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores), o que parece ter sido incorporado como parte e regra do “jogo” no pacto federativo, desde a Constituição de 1988.

Uma das grandes características do federalismo brasileiro é a descentralização política e financeira que veio acompanhada no bojo da redemocratização dos anos 80, pois “[...] em muitos países federais, a redemocratização, a descentralização e as novas Constituições mudaram o papel dos entes federativos. O Brasil é um exemplo onde todos esses fatores ocorrem simultaneamente”. (SOUZA, 2001, p. 13).

O que podemos dizer é que o federalismo brasileiro, via o seu processo de descentralização, incorporou não somente um apelo dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada em torno da nova Constituição Federal, como também representou um avanço significativo no debate sobre a democratização. Entretanto, uma melhor compreensão do que significa descentralização faz-se necessária para um melhor entendimento do pacto federativo e de seus resultados.

### 3 DESCENTRALIZAÇÃO: UM AVANÇO DEMOCRÁTICO

Escolhida como eixo político-administrativo da República Federativa Brasileira pela Constituição de 1988, a descentralização, além de deixar os entes federados (Estados e Municípios) mais próximos do poder central (União), também era encarada como uma ferramenta para tornar mais equitativo um país com tantas disparidades econômicas e sociais, comumente encontradas em países de grandes extensões territoriais como o Brasil.

Entretanto, para melhor compreender o processo de descentralização, suas relações e seu peso sociopolítico, principalmente no que diz respeito ao pacto federativo, é importante assinalar seu significado conceitual, assim como feito anteriormente com o federalismo.

De uma forma mais generalizada, “a visão dominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas” (RODDEN, 2005, p. 9).

A descentralização pode ser caracterizada também como uma reforma de administração pública, que interfere na organização territorial e no aparato técnico-burocrático de um governo, envolvendo, neste caso, uma mudança estrutural na articulação do Estado com a sociedade civil. Isto pode acontecer tanto por meio da distribuição espacial de poder e de recursos como também pela transferência de atribuições de um centro para a periferia, como exposto por Boisier (2004) e Medauar (2007).

Nas ciências jurídicas, a descentralização “[...] significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características” (MEDAUAR, 2007, p. 57). Ou seja, tanto a União, como Estados e Municípios têm uma relativa autonomia para versar sobre pontos que podem ser executados por ambos, como os programas sociais ou de governo, sejam via suas Secretarias de Estado, municipais ou Ministérios, seja através de suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas, que são alguns dos avanços

trazidos pela Constituição de 88 em termos de operacionalidade na descentralização e organização administrativa da República.

Quando analisada com um olhar voltado para as políticas públicas, Almeida (2000) esclarece que o termo descentralização pode sugerir tanto os níveis de redução da capacidade de um governo federal em implementar políticas públicas para outras instâncias como sugerir também a transferência de responsabilidades na operacionalização de políticas definidas pelo governo central ou, ainda, a transferência de responsabilidades do poder público à iniciativa privada, o que parece ter sido reforçado nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, uma das limitações que surgem ao encarar a descentralização como nos pontos citados acima é a de medir os seus níveis de uma forma quantitativa, já que “[...] os esforços para definir e medir a descentralização concentram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas” (RODDEN, 2005, p. 10).

Nestes termos, a capacidade que cada ente federado possui de disputar com os outros os recursos públicos oriundos da descentralização fiscal nem sempre corresponde à sua real necessidade, dependendo muito mais do poder político e da pressão de cada ente federado via seus representantes (deputados federais e senadores) do que a sua necessidade de fato.

De toda forma, estudar a descentralização por uma análise qualitativa implica ter em mente não somente as suas noções conceituais, mas também incluir em seu escopo as questões sobre seu desenho e forma, não muito tratadas nas teorias devido às dificuldades encontradas na coleta de dados estatísticos fiéis, específicos e organizados, o que parece ser um desafio para quase todos os temas ligados às políticas públicas nas últimas duas décadas.

Mesmo dentro de um variado conjunto de definições, concordamos com Hochman (2001, pág. 172) quando aponta que “[...] se tiver que escolher uma palavra para sintetizar a dinâmica e a direção das políticas sociais no Brasil da década de 1990, a palavra seria *descentralização*”.

No contexto federativo brasileiro, a descentralização possui algumas características próprias, advindas da demanda dos governos locais no processo de democratização, pós-Constituição de 1988, a qual acabou por atender igualmente aos anseios da União em transferir algumas funções para os Estados e Municípios. (ABRUCCIO; SOARES, 2001).

Seguindo a lógica de minimizar as atividades do Estado central em detrimento de instâncias subnacionais (e mais tarde privadas), fato que se intensificou na década de 90, os constituintes de 88 trabalharam a nova Constituição via dois caminhos: procuravam atender às demandas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, em um momento de transição política marcada pela abertura democrática e tentavam, ao mesmo tempo, se comprometer com os Estados e Municípios em lhes garantir a descentralização (tributária) dos recursos provindos dos tributos, significado um aumento substancial de suas receitas.

Neste sentido, podemos dizer que a Constituição de 88 avançou significativamente em relação não só às Constituições anteriores, mas em incluir o Município como parte da federação, transferindo a ele alguns serviços<sup>2</sup>, fato que criou uma certa “dor de cabeça” para os gestores em função da sobreposição de funções entre os Estados e Municípios. Outro avanço foi o de submeter o Município a uma maior fiscalização da população, já que esta parece ser a esfera federativa que está mais próxima da população.

Um ponto interessante a ser ressaltado é o de que, no final dos anos 80, a descentralização representava um conjunto de argumentos provindos de teorias do desenvolvimento, em que ela aparecia como a ferramenta para uma maior eficiência do Estado e promotora de democracia, como apontado por Souza (2001).

Neste ensejo, a descentralização abriu caminhos tanto para a participação da sociedade civil na condução das políticas sociais, como também promoveu um debate mais amplo dentro de suas assembleias

---

<sup>2</sup> Conforme a CF/1988 no Título I, Dos Princípios Fundamentais, em seu art. 1º, A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...). Alguns dos serviços competentes aos Municípios figuram no art. 30, tais como instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, tais como o transporte coletivo, manter em cooperação com os Estados e Municípios os Programas de Educação infantil e ensino fundamental, serviços de atendimento à saúde



legislativas e câmara dos deputados.

A partir do momento em que o Estado e o município também passaram a ser responsáveis pela execução de políticas sociais, se tornaram os fiadores legais de um processo que começa no governo central e termina no seio das diversas organizações que compõem a sociedade civil. O rigor na aplicação dos recursos e da execução das políticas públicas e sociais pode variar de região para região, o que depende do grau de politização da população, seja este rigor fomentado pela própria iniciativa governamental ou pela sociedade civil, via movimentos sociais.

No entanto, a descentralização chegou aos entes subnacionais em forma de ônus e bônus. Na mesma medida em que a descentralização repassava uma parte dos recursos provindos do Estado central, ela os obrigava a arcar com as despesas e transferências de recursos que nem sempre eram ou estavam disponíveis, como também promover programas de governo que não se encontravam no cerne dos seus planos de governo, principalmente em épocas de eleição, pois “[...] os governos locais aderem à descentralização a partir de um cálculo em torno dos custos e benefícios de assumir a gestão de um determinado programa social” (HOCHMAN, 2001, p. 175).

Concluindo, tanto o federalismo como a descentralização tiveram seu debate centrado no bojo da abertura democrática e foram efetivados pela Constituição de 1988. Considerados como avanços, ambos tornaram-se peças-chave para a República Federativa, em seu formato de organização social, política e administrativa. Mais importante do que isso são os dois instrumentos que culminaram por excelência no Pacto Federativo, que serviu como balizador das políticas públicas e sociais no Brasil hoje existentes, o que será discutido no próximo item.

#### **4 PACTO FEDERATIVO**

Muito comentados, porém nem sempre sistematizados, os estudos sobre os “pactos federativos” têm nos últimos anos figurado na

---

da população, de ocupação do solo urbano e da proteção do patrimônio histórico cultural, dentre outros. Fonte: Constituição Federal, 1988.

pauta das discussões acadêmicas, principalmente nas ciências sociais latino-americanas.

Fatores os mais diversos surgem como limitadores para aprofundar as pesquisas sobre o tema que envolve duas variáveis importantes, já vistas anteriormente: federalismo e descentralização. O que mais chama atenção é que isto não somente figura como uma particularidade do caso brasileiro, mas de boa parte dos países que utilizam o sistema federativo, pois “[...] embora as dificuldades para colher dados exijam que se trabalhe com proposições simples e de elevado nível de abstração, ainda assim é desejável testar hipóteses sobre federalismo e descentralização” (RODDEN, 2005, p. 9), reforçando a necessidade de pesquisas empíricas para dar sustentação aos estudos teóricos sobre o assunto.

Como vimos, federalismo e descentralização são termos que caminham juntos. Não obstante, a sua relação no caso brasileiro produziu um acordo de interesses, ou um contrato que deu a tonalidade do federalismo brasileiro ao que a ciência política passou a chamar de “pacto federativo”.

A partir da Constituição de 1988, a relação entre descentralização e federação passou a ser mais próxima, já que a associação dos dois termos tornou-se uma importante base para a discussão de políticas públicas no Brasil.

Assim como o sistema político-organizacional brasileiro, fundado com um caráter extremamente centralizador, moldado pelo regime militar, o pacto federativo brasileiro apareceu na Constituição de 88 como uma estratégia de reforma do Sistema de Proteção Social do país, e do próprio Estado, condicionando isto à participação popular e à discussão conjunta de Estados e Municípios, principalmente quando do planejamento e da execução de políticas públicas, mesmo porque, “[...] desde 1988, vários centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas” (SOUZA, 2001, p. 550).

Definido de uma forma mais abrangente na sociologia política como “[...] um intrincado sistema de intercâmbios, na maioria das

vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela unificação dos interesses regionais e da constituição de um espaço nacional de poder” (AFFONSO, 1998, p. 713), o pacto federativo tem como ideia central a de que o conjunto Federado tenha um eixo comum, ligado, entre outros fatores, pela divisão equitativa de recursos públicos descentralizados pelo governo central, o que na prática nem sempre acontece.

Isto fica evidenciado quando consideramos os processos de descentralização do orçamento público e sua relação com o espaço territorial brasileiro, analisando em conjunto a disputa do controle do gasto público com a capacidade de articulação político-eleitoral de cada região, o que na maioria das vezes pode não ser tão equitativo ou evidente. Um exemplo disso é que em 1988, no Governo de José Sarney, a maior parte das transferências voluntárias (descentralização de recursos, 25%) foram destinadas ao Estado do Maranhão (seu domicílio eleitoral) e em 1991, no Governo de Fernando Collor, o principal beneficiário dos recursos descentralizados foi seu Estado de origem, Alagoas (14% de todo o orçamento) (AFFONSO, 1998).

No caso brasileiro, o pacto federativo, desde seu início, em 1988, teve que acomodar as diversas demandas trazidas por entes federados das mais diversas regiões, sendo isso de certa forma corriqueiro em um país marcado por grandes desigualdades.

Com o advento da descentralização pela Constituição de 1988, a estruturação do poder entre as esferas de governo – e a própria unidade da federação – passou a pressupor uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões do país com capacidade econômica desigual e grandes assimetrias sociais, pois os diferentes fluxos de recursos públicos passaram a ter papéis chaves e distintos na sustentação do pacto federativo, principalmente se levarmos em consideração o papel do poder das elites locais na definição da política brasileira.

De toda forma, o que podemos observar é que o pacto federativo fez da aliança entre a descentralização e o federalismo um novo elemento institucional na organização política brasileira, principalmente se somarmos a isto a participação política e a ampliação das garantias

fundamentais versadas na Constituição de 88, como fruto da pressão da sociedade civil organizada.

Dizer que o pacto federativo além de uma ferramenta de gestão é um dos importantes avanços da Constituição de 1988 é ressaltar também o relevante papel do povo na definição e tomada de decisões tão essenciais, ainda mais em um país com uma marcante história de regimes militares, como o Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não temos dúvidas de que as estruturas organizacionais, políticas e administrativas de todos os países do mundo estão em constante processo de transformação, principalmente “[...] à medida que a autoridade política e os recursos migram do controle dos governos centrais para os subnacionais” (RODDEN, 2005, p. 9).

Ao mesmo tempo em que os cientistas sociais discutem a melhor forma de organizar estes Estados que modificam sua estrutura rapidamente, a questão de como tornar o pacto federativo mais eficaz e eficiente ganha corpo.

A cada dia parece ficar cada vez mais claro que “[...] na realidade, o que hoje está em jogo já não é a disjuntiva entre descentralização e centralização, mas a definição de qual descentralização e, sobretudo, para quê descentralizar” (AFFONSO, 1998, p. 706).

Sendo assim, a descentralização e o federalismo, por si só, não darão conta de tornar mais equitativo um país com disparidades regionais tão profundas. O que fica evidenciado é que o pacto federativo, quando articulado com todos as instâncias estatais e sob vigilância da sociedade civil organizada, funciona como um interessante elo entre o Estado e a sociedade, diminuindo assim a discrepância.

Outro ponto que podemos concluir é o de que o conjunto formado pela descentralização e pelo federalismo, que culminou no pacto federativo, resultante do debate entre população, seus representantes e Estado, trouxe consigo um dos grandes avanços da Constituição Federal e serve de exemplo para que a luta pela implementação de instrumen-

tos que levem e tornem a administração do Estado mais próxima da população continue e aprimore cada vez mais seus métodos, sempre levando em conta o maior interessado: o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABBRUCCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AFFONSO, Rui de Brito A. La Federación en Brasil: Impasses y perspectivas. In: ALBA, Carlos; BIZBERG, Ilán; D'ARC, Hélène Rivière (Comp.). **Las regiones ante la globalización: competitividad territorial y recomposición sociopolítica**. México: El Colégio de México, 1998. p. 691-716.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, p. 88-108, 2000.

BOSIER, Sérgio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 27-40, set. 2004.

HOCHMAN, Gilberto. A saúde pública em tempos de Capanema: inovações e continuidades. In: BOMENY, H. (Org.). **Constelação Capanema: intelectuais e políticas**. Rio de Janeiro, RJ: FGV; Bragança Paulista, SP: Edusf, 2001. p. 127-151.

LÉVY, Jacques; LUSSAULT, Michel. **Dictionnaire de la Géographie**. Paris: Éditions Belin, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

*Recebido em: 01 Agosto 2009*

*Aceito em: 22 Outubro 2009*