

CONFLITO FEDERATIVO: RELAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E POLÍTICA EDUCACIONAL.

Simone Alves Cassini

Universidade Federal do Espírito Santo
scassini@hotmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo a análise histórico-interpretativa da relação federativa brasileira quanto à execução da competência educacional, de forma a compreender como a federação (enquanto forma de Estado) influi no estabelecimento das políticas sociais, em especial a educação. As conclusões apontam “tensões” políticas ocasionadas pelo Estado, que apostando no modelo de federalismo cooperativo, entretanto, sem definir os institutos da cooperação, estimula o jogo defensivo e não cooperativo das unidades federadas.

Palavras-chave: federação; colaboração; cooperação.

INTRODUÇÃO

Utilizamos como pressupostos de análise os conceitos de Estado e política segundo os procedimentos metodológicos da sociologia compreensiva (Weber, 2001), com o objetivo de analisar a relação federativa brasileira quanto à execução da competência educacional. Tomamos como objeto a complicada relação intergovernamental dos entes federados, que envolve aspectos jurídico-político e fiscal, largamente influenciados por políticas neoliberais. Neste ensaio, nos limitaremos ao aspecto jurídico-político da federação brasileira.

O Projeto original da federação brasileira, influído dos Estados Unidos (modelo dual) por Rui Barbosa e sua evolução para um modelo voltado para a tradição democrática, inspirada pelo federalismo Alemão (modelo cooperativo), apresenta dicotomias que se tornam entraves para o desenvolvimento de políticas de cunho nacional.

Assim, a exemplo desses entraves (quanto ao aspecto fiscal), trazemos à baila a distribuição de renda, que deixou de ser considerada uma questão nacional para uma questão de autonomia local, encoberta por políticas de distribuição de receitas, que não reduzem as diferenças socioeconômicas do país.

As políticas de compensação tornam-se estratégias para a manutenção desse sistema, tornado-se cada vez mais comum a fragmentação de políticas sociais nacionais e universais para uma forma mais local e seletiva, baseadas em padrões mínimos, para uma atuação estatal mínima.

Relação intergovernamental e política educacional

Em 2009, durante discurso de abertura do encontro nacional com novos prefeitos, em Brasília, ao fazer um panorama das políticas sociais, o Presidente Lula criticou o analfabetismo no estado de São Paulo, dizendo que “no Estado de São Paulo nós temos 10% de analfabetos. É o Estado mais rico da federação” (FOLHA, 2009).¹

O comentário do presidente nos remete a questões relacionadas à forma de Estado, principalmente quanto à relação intergovernamental, colocada por Souza (2001) como “tensões do federalismo”. Relaciona-se, também, à grande dicotomia existente entre autonomia, descentralização e democracia acerca do regime federativo, e nos reporta a uma questão conexa ao trabalho: A capacidade de autofinanciamento.

Nesse contexto, cabem algumas questões que acentuam as argumentações, originadas de nossas reflexões: qual a relação do federalismo enquanto forma de Estado com as políticas sociais, ou melhor, em que isso influi no estabelecimento de políticas educacionais? Certamente teremos uma noção da influência da forma de Estado e seus arranjos políticos no estabelecimento e execução de políticas sociais, porém, não se trata de algo que pode ser diretamente respondido, pois há tensões políticas e financeiras, que, para serem enfrentadas, depende menos do federalismo enquanto instituição e mais do enfrentamento de conflitos políticos mais amplos (SOUZA, 2001).

Para compreendermos os conflitos inerentes à nossa federação, é preciso ter ciência de que o Estado Federal é estruturado pela repartição de competências entre os entes integrantes, o que pressupõe autonomia² (SILVA, 2010). A Constituição é o documento que estabelece e estrutura a forma de estado.³ A autonomia dos entes federados está restrita às limitações impostas pela Carta Constitucional, por meio das competências Constitucionais.⁴

Em síntese, o Estado federal é caracterizado pela divisão de competências. Por meio de sua estruturação é possível identificar o tipo de federalismo adotado. No Brasil, a Constituição Federal estruturou o Estado combinando competências comuns e concorrentes (além das exclusivas e privativas), o que configurou o Federalismo Cooperativo, que necessita de instrumentos que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências comuns que, por estarem inseridas em um sistema de execução imediata⁵ necessita de instrumentos que materializem a cooperação (consórcios e convênios), com o objetivo de partilharem bens e serviços. É nessa complicada estrutura que surge a necessidade de ser moldado o regime de colaboração.

Na prática, o federalismo cooperativo brasileiro é estruturado Constitucionalmente pela combinação das competências prescritas no artigo 24 (concorrentes, que são competências legislativas) e no artigo 23 (competências comuns, que são materiais/administrativas). A educação é tanto competência material comum quanto legislativa concorrente (suplementar no caso dos municípios), e está no rol da problemática relação federativa quanto à colaboração para sua execução. A Constituição prevê a possibilidade de normas de cooperação entre os entes federados (parágrafo único do art. 23), denominado, na educação, de regime de colaboração (art. 211).

Porém, a previsão Constitucional da possibilidade de se estabelecer normas de cooperação não fora suficiente para se ter materializado o regime de colaboração, restando aos entes federados estabelecerem os “minipactos” (ARAÚJO, 2010), como forma de suprir a falta desse instituto, o que consiste em formas de colaboração que objetivam a atuação conjunta em alguns setores da política educacional.

Isso porque, o Brasil, apostando em um modelo que se diferencia do liberalismo norte-americano (dual) e tentando se aproximar do modelo social-democrata alemão (cooperativo) criou formas específicas (influenciadas por tendências neoliberais) de atender às questões educacionais, a saber:

- a) A educação, considerada universal pela legislação, atende a critérios mínimos, como complementação de verbas da União apenas nos estados em que o valor do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) não atingir o piso de gasto por aluno;

Apesar da ostentação do MEC (Ministério da Educação) sobre os repasses de verbas federais aos municípios e estados terem aumentado dez vezes (O GLOBO, 2010), apenas nove estados⁶ do norte e do nordeste foram contemplados. Isso porque a complementação por parte da União só acontece quando em um estado a arrecadação é menor que o piso de gasto por aluno.

O FUNDEB é formado por verbas estaduais e municipais, e complementado por verbas federais apenas quando necessário. Essa é uma das competências União, que está prevista no § 1º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988:

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A suplementação é uma das formas de garantir o valor mínimo de investimento por aluno (estabelecido anualmente, por ato legal)⁷. Ocorre que, como prescrito no art. 75 §§ 1º e 2º da LDBEN, a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados deve não só garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, como também, corrigir as disparidades de acesso, e neste sentido, estabelecer um valor mínimo anual/aluno não é a única fórmula para esse problema.

Portanto, a ação supletiva para manutenção e desenvolvimento do ensino deve obedecer à fórmula que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal dos entes federados, com a definição da capacidade de cada governo, pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. Ou seja, a ação supletiva será determinada pela definição da capacidade em atender à demanda educacional, que considera não apenas o valor aluno, mas também, o valor arrecadado de impostos próprios, vinculados Constitucionalmente. Neste sentido, a definição do valor anual/aluno, configura-se um esforço mínimo na redução das disparidades de acesso à educação no Brasil, que desconsidera a real capacidade de cada governo.

- b) A má prestação do serviço, ou sua falta, invoca responsabilidade do ente com medidas coercitivas, seguindo um modelo de Estado liberal, em que a subsidiariedade evoca liberdade de decisão dos entes federados, cabendo

ao ente central apenas erigir o poder coercitivo⁸. No caso da Alemanha, a cooperação se concretiza na ação do Poder Central, quando os entes periféricos não têm condições de assumir tais competências⁹, ou seja, não precede de descentralização, mas sim, união.

Segundo Affonso (1995) o termo federação trás uma idéia de união, articulação das partes (estados) com o todo (nação) por intermédio do Governo central (União). No Brasil há uma confusão entre federalismo, descentralização e democratização. Devido à centralização ocorrida nas décadas de 60 e 70, no Brasil, os movimentos em defesa da democratização (ou a luta pela redemocratização) confundiram-se por lutas pela descentralização fiscal e administrativa, fazendo com que o “federalismo” fosse associado ao processo de descentralização administrativa, e não à unidade, correspondendo essa inversão conceitual, à crise do pacto federativo brasileiro.

Essa inversão conceitual se agrava no projeto de reforma do Estado (1995), o que influenciou as concepções de democracia e colaboração prescritas na Emenda Constitucional (EC) 14/96 e na Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)¹⁰. O conceito de democracia passa a ser concebido pela descentralização administrativa, mais precisamente quanto à execução de serviços (afastando-se do ideal democrático inerente aos mecanismos de decisão) em que, distribuir tarefas torna-se estratégia para atingir os objetivos das ideologias predominantes da época.

Outra problemática do federalismo brasileiro envolve a sua construção histórica, em que a constituição da descentralização foi influenciada por movimentos separatistas das elites provinciais¹¹, fazendo com que o federalismo cooperativo brasileiro fosse moldado por um federalismo competitivo, com tendências separatistas¹², em que os interesses locais passam a ser superiores aos interesses nacionais, o que reflete em políticas clientelísticas e individualistas.

Conflitos estes agravados pela reforma do Estado, que invocou a reconstrução ideológica do federalismo brasileiro procurando inserir na sua estrutura metas globais como da descentralização (princípio da subsidiariedade), aumento da efetividade do governo (princípio da eficiência) e limites da atuação estatal (inserção do terceiro setor), um conjunto de metas que objetivavam a redução do aparelho do Estado, estimulando os processos de (des)responsabilização com as política sociais.

Antes de abordarmos o princípio da subsidiariedade é preciso deixar claro que esse princípio não orientou o processo Constituinte de 1987, que resultou no arranjo constitucional brasileiro atual (SILVA, 2010). Apesar de existir conexões entre o federalismo e tal princípio, a legitimação político-constitucional do federalismo deve ser baseada pelo princípio da solidariedade (BERCOVICI, 2003). Gabardo (2009) destaca, para além do princípio da solidariedade, o princípio do interesse público em contraposição ao da subsidiariedade.

Porém, os modelos de federalismo que inspiraram nossa Constituição (americano e alemão) adotam tal princípio, concebidos conceitualmente de forma diferenciada em cada um deles. No federalismo americano, o princípio da subsidiariedade evoca descentralização, segundo o conceito exposto por Baracho (1996), que o apresenta sob o ponto de vista etimológico, em que

o termo subsidiário, originário do latino *sbsidium*, derivado de *subsidiarius*, tratando da idéia de secundário, ou ainda, de complementaridade ou supletividade. Trata-se de um princípio que tem como propósito limitar a intervenção do Estado, em respeito às liberdades, aos indivíduos e aos grupos.

Porém, o princípio da subsidiariedade ganha outro sentido na social-democracia alemã. Segundo Krell (2008, p. 32), trata-se de um princípio ligado ao critério da eficiência¹³, podendo ser evocado tanto para descentralizar quanto para centralizar tarefas.

Uma das vertentes do princípio da subsidiariedade é a sua “função relacional”, que obriga o poder estatal a possibilitar, potencializar e promover as ações das entidades menores, em prol do bem comum; este apoio se deve dar mediante prestações, para compensar as suas falhas e suprir omissões. Como o princípio está fortemente ligado ao critério da eficiência, ele possui caráter ambíguo, visto que pode ser invocado tanto em favor da descentralização de tarefas, quanto para justificar a sua centralização em níveis superiores.

Diferentemente do federalismo americano, que na falha do ente em prestar o serviço público, este incorre em sanções, no federalismo alemão, a ineficiência do ente na prestação do serviço evoca intervenção e não, meramente, sanção. Isso porque o sistema de execução de serviços adotado pela Alemanha permite que funcionários federais atuem nas competências próprias dos estados, com intuito de fiscalizar (sistema mediato).¹⁴

Ocorre que, o princípio da subsidiariedade só tem sentido em federações relativamente simétricas, como a Alemanha (ARAÚJO 2010), o que torna inaceitável ao sistema federativo brasileiro a legitimação da subsidiariedade e do modelo de Estado gerencial-liberal, pois invocam menor intervenção possível do Estado em favor da redução de seu aparelho administrativo. O federalismo cooperativo brasileiro relaciona-se com o Estado Social Intervencionista (BERCOVICI, 2005), em que democracia não pode ser confundida com descentralização administrativa, por encobrir seus verdadeiros mecanismos: os meios democráticos de decisão que instrumentalizam a gestão participativa.

Apesar de a constituinte brasileira não adotar o princípio da subsidiariedade (SILVA 2010), o projeto de reforma do Estado (1995) modificou drasticamente alguns aspectos estruturais Constitucionais orgânicos do modelo federativo, que inclui a estrutura da educação nacional pela definição da atuação prioritária de cada ente (EC 14/96 e Lei 9394/96).

Assim, a descentralização, influenciada pelo princípio da subsidiariedade objetivando transformar o Estado burocrático em um Estado eficiente, e utilizando de mecanismos gerenciais como forma de romper o ciclo de ingovernabilidade em que se assentava o país, passou a modificar a relação de competências educacionais, definindo atuações prioritárias, em que a União passa a ter a função redistributiva e suplementar.

Ocorre que, as ações de coordenação, redistribuição e suplementação da União não são suficientes para homogeneização do acesso à educação, tornando-se evidentes as disparidades em cada estado, e até mesmo, entre municípios de um mesmo estado.

Um exemplo dessa desigualdade é o valor anual mínimo nacional por aluno, individualizado em cada ente federado por envolver questões fiscais. Assim, existem estados e municípios com maiores investimentos na educação, tendo até excedentes de arrecadação, enquanto outros ficam em situação de subsistência e dependentes de complementação da União. Carvalho (2006, p.127) afirma que:

[...] nossos pequenos municípios (73%), em sua maioria, padecem da ausência de recursos próprios para dar conta de políticas locais de desenvolvimento. São absolutamente dependentes de transferências federais e estaduais.

Os arranjos jurídicos-políticos do federalismo brasileiro acentuam as responsabilidades com a educação aos entes periféricos, na contramão da distribuição da renda, que se concentra no ente Central. Na distribuição da receita tributária nacional, a União fica com 59%, os estados com 24,9% e os municípios apenas 16,1% (CARVALHO, 2006), o que configura uma descentralização pulverizada que justifica o comportamento defensivo e não cooperativo (ABRÚCIO, 2010) dos entes federados.

- c) A garantia do direito à educação se configura com a combinação da gratuidade e da obrigatoriedade na prestação do serviço educacional, e esta vem sendo paulatinamente ampliada para a Educação Básica, apesar de ser objeto constante no jogo defensivo não cooperativo dos entes federados.

Até o mês de novembro de 2009 a previsão da etapa obrigatória, ou seja, a formação mínima a que o Estado se obrigava, e que revela a garantia do direito à educação estabelecida Constitucionalmente, era somente com o ensino fundamental (07 aos 14 anos de idade), com o advento da EC 59/2009, essa obrigatoriedade fora ampliada para a educação básica (04 aos 17 anos de idade), que engloba a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, com um prazo de até 2014 para ser implementada.

Mesmo a educação consistindo em competência administrativa comum (atribuída pelo artigo 23), a Constituição definiu o ensino infantil e fundamental como atuação prioritária dos municípios. Com a inserção da EC 14/96, foi atribuída aos estados e ao Distrito Federal atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211 e parágrafos da CF/88). Após aproximadamente três meses de promulgação da EC 14/96, a LDBEN é promulgada, trazendo neste cenário uma diferente definição de atuação prioritária entre estados e municípios, definindo a dos municípios apenas no ensino fundamental (art. 11, V), e dos estados no ensino médio (art. 10, VI).

Acontece que, no jogo defensivo e não cooperativo das unidades da federação, a etapa obrigatória foi, em muitos estados, transferidas para os municípios, no chamado movimento de municipalização do ensino, o que configurou em políticas de (des)responsabilização e retalhou a noção da cooperação como um projeto de atuação conjunta, para de coordenação de ações fragmentadas.

- d) Apesar da previsão Constitucional de uma norma comum de cooperação, até o momento, em âmbito Nacional, houvera apenas tentativas de regulamentação.

Em síntese, o instituto “regime de colaboração/cooperação” está estritamente relacionado a questões jurídico-políticas que envolvem a forma de Estado, ou seja, o Federalismo Cooperativo. A problemática encontra-se na indefinição desse instituto, agravada pela normativa constitucional, por apresentá-lo em uma norma com eficácia relativa dependente de complementação.

Isso alude que, a Constituição não definiu como esse instituto seria aplicado nas relações intergovernamentais, deixando a cargo de uma posterior Lei Complementar. Essa falta de regulamentação fez com que surgissem diversas formas de interpretação sobre o regime de colaboração preconizado constitucionalmente, sendo praticamente unânime a da transferência de encargos e responsabilidades aos municípios, por um motivo comum: conflito na execução das competências comuns definidas constitucionalmente.

Porém, a falta de uma norma que defina a colaboração não significa falta de atuação do Poder Legislativo. Alguns Projetos de Lei arquivados no Congresso Nacional incitaram o debate acerca do regime de colaboração, dentre eles, o Projeto de Lei (PL) nº. 1.946/96 do ex-deputado Maurício Requião PMDB/PR, o PL nº. 4.553/1998 do deputado Ivan Valente PT/SP e o PL nº. 4.283/2001, do deputado Paulo Lima PMDB/SP. Porém, as tentativas mais consistentes de regulamentação do regime de colaboração foram os PL nº. 237/2001 e 7666/2006, ambos do ex-deputado e ex-senador Ricardo Santos PSDB/ES.

Ocorre que, os projetos foram arquivados sem relatórios que tratam da matéria (regulamentação do regime de colaboração), apresentando apenas questões procedimentais ou legais, o que dificulta a análise da noção de colaboração erigida pelo Legislativo.

Referendado na Conferência Nacional de Educação como mecanismo necessário à consecução de uma educação nacional, o regime de colaboração se apresenta, atualmente, como um desafio para a agenda política nacional.

CONCLUSÃO

A forma de Estado adotado pelo Brasil, ou seja, o federalismo cooperativo se conserva cercado de arranjos políticos que o remete para um federalismo mais competitivo do que cooperativo.

Na distribuição Constitucional das competências, esse modelo de federalismo (cooperativo), se concretiza na combinação das competências concorrente e comuns, mas a falta de uma norma que estabeleça a forma de cooperação, a ausência de laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências, com atividades planejadas e articuladas entre si objetivando fins comuns, fazem com que o federalismo brasileiro passe a ser mais um instituto promotor dos desequilíbrios regionais, das desigualdades na aplicação de recursos do que promotor da equidade, objetivando a homogeneização do acesso à educação e da prestação dos serviços públicos educacionais.

Influências de políticas neoliberais norteiam esse tipo de ação, a iniciar pela (histórica) campanha por uma federação revelada por tendências separatistas, que contradiz ao princípio

federativo da unidade nacional. Assim, o interesse pela descentralização, que objetivava manter a economia interna das unidades subnacionais de forma a evitar a distribuição de renda/receita, deprecia objetivos que incidem sobre o interesse público de desenvolvimento nacional.

Estando a União com a maior parte dos tributos, na contramão dos estados e municípios que, na distribuição da competência comum (no caso a educação), lhes é atribuída ação prioritária no ensino obrigatório (ou seja, há um maior acúmulo de encargos para estados e municípios), e devido às diferenças socioeconômicas entre os estados, existe uma acentuação das desigualdades na prestação dos serviços educacionais, o que reflete na efetivação de uma educação equânime. O FUNDEB não se configurou mecanismo suficiente para estabelecer um padrão de qualidade, mas sim, a efetivação da garantia de um mínimo para a educação (valor anual por aluno), com uma atuação mínima do Estado.

Isso se torna mais evidente quando nos deparamos com normas de cooperação estabelecidas entre estados e municípios, que objetivam tão somente transferir a etapa obrigatória, o que denominamos de jogo defensivo e não cooperativo.

NOTAS

- ¹ Além de se basear em dados desatualizados, o comentário foi taxado pela imprensa como jogo político de estratégia eleitoral. Ver reportagem site da revista Veja: <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/promessa-campanha-lula-esta-estagnada-499560.shtml>
- ² A autonomia é relacionada também à capacidade de autogestão, de autofinanciamento, porém, limitamo-nos às questões atinentes ao aspecto jurídico-político do federalismo brasileiro: a repartição de competências.
- ³ A Constituição brasileira estabeleceu como forma de Estado a federação, numa estrutura que tenta equilibrar as relações federativas, por meio de um sistema complexo, que engloba a técnica de enumeração de poderes da União com poderes remanescentes para os estados, e definido indicativamente para os municípios. (SILVA, 2010)
- ⁴ A Constituição pode modificar a distribuição de competências, diminuindo-as ou até mesmo suprimindo-as. Se as competências atribuídas aos entes da federação são suprimidas, não há de se falar em Estado Federal, mas sim, Estado Unitário.
- ⁵ Em que cada ente exerce suas competências com quadro de funcionários/servidores da própria administração
- ⁶ Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.
- ⁷ Em 2010 o valor estabelecido para as séries iniciais do ensino fundamental foi de R\$ 1.415,97. Para 2011, por meio da portaria interministerial nº. 1459 de 30 de dezembro de 2010, o valor estabelecido foi de R\$ 1.722,05, valor abaixo do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) que é de R\$ 2.194,56 (calculado pelo PIB de 2008).
- ⁸ Conforme as teses defendidas pelo Instituto Friedrich Naumann para a Liberdade (Política Social Liberal), disponível no site <http://www.ffn-brasil.org.br/novo/PDF-ex/Publicacoes/Teses-pol-soc-lib.PDF>
- ⁹ Trata-se de uma reconfiguração do princípio da subsidiariedade, feita pelo federalismo alemão, principalmente após a reforma de 2006.
- ¹⁰ A EC 14/96 e a LDBEN foram elaboradas no período de reforma do Estado, estando amplamente influenciadas pelas ideologias dominantes, dentre elas, o princípio da subsidiariedade.
- ¹¹ O Estado brasileiro foi construído, na metade do século XIX, sob a tensão entre autonomia e unidade. Uma saída para as tendências separatistas, na medida em que atenderia as demandas das elites provinciais. (DOLHNIKOFF, 2007)
- ¹² Resultado das lutas pelo desenvolvimento local, que corresponde a uma relação competitiva entre os entes federados (agravada pela excessiva concentração de receitas pela União), revelada nos movimentos separatistas contemporâneos como o MIP (Movimento pela independência do Pampa - <http://www.pampalivre.info>); O Sul é meu país (<http://www.patria-sulista.org>); GESNI (Grupo de Estudos Nordeste Independente – ver livro Nordeste Independente, 2002); MSPI (Movimento Liberdade da Pátria Paulista - <http://liberdadepaulista.webnode.com>), dentre outros.

¹³ Aqui o critério da eficiência supera a mentalidade pragmatista da nova racionalidade que se volta contra o intervencionismo. A eficiência não é mérito neoliberal, pois este se legitima de tal princípio para encobrir a sua ineficiência no atendimento às necessidades do cidadão (GABARDO, 2003). Isso significa que a eficiência é relacional, e desta forma, deve ser vista como compatível com as políticas sociais.

¹⁴ Existem três formas de execução de serviços: o sistema imediato – em que a União e demais entes executa os serviços de sua competência com administração própria; sistema mediato – a qual os serviços federais, em cada estado, são executados por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização desses serviços e sistema misto - combina com os dois anteriores, pois permite que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por funcionários federais e, vice-versa, certos serviços estaduais são executados por funcionários federais (SILVA, 2010).

REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO, L. F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (org.) Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.
2. ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Estudos Sociais*, local. n° 28, ano 10. p. 88 a 108. Julho de 1995.
3. AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In. AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.), A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57 – 75.
4. ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade* vol. 31, n. 112, p.749-768, jul/set. 2010.
5. BARACHO, J. A. O. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
6. BERCOVIC, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad. 2003
7. BERCOVIC, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros. 2005
8. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
9. _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/emc. Acesso: 13 mai 08.
10. _____. Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/06. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emc/emc. Acesso: 10 dez 2010.
11. _____. Lei nº 9.394, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1996.htm . Acesso: 10 dez 2010.

12. CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. *Serviço Social e Sociedade*. Nº 87 ano XXVI. P. 123 – 131. 2006
 13. DOLHNIKOFF, M. O Pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Editora Globo. 2007.
 14. FOLHA, Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u501927.shtml>>. Acesso em 23/10/2010
 15. GABARDO, E. Eficiência e legitimidade do Estado. São Paulo: Manole, 2003.
 16. GABARDO, E. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum. 2009.
 17. NAUMANN, Instituto Friedrich, disponível no site <<http://www.ffn-brasil.org.br/novo/PDF-ex/Publicacoes/Teses-pol-soc-lib>>. Acesso em 20/09/2010.
 18. KRELL, A. J. Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
 19. O GLOBO. Disponível no <site <http://oglobo.globo.com/blogs/educacao/posts/2010/03/17/fundeb-verba-da-uniao-vai-so-para-nove-estados-275418.asp>>. Acesso em 23/10/2010
 20. SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: Tensões e tendências. *Lua Nova revista de cultura e política*. Federação & Políticas. Local. CEDEC. Nº 52. 2001.
 21. VEJA. Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/promessa-campanha-lula-esta-estagnada-499560.shtml>. Acesso em 23/12/2010
- WEBER, M. Metodologia da Ciências Sociais. São Paulo: Cortez Editora. 2001.