

Texto para Discussão

Fundação João Pinheiro

Federalismo e Políticas Públicas: o difícil equilíbrio entre autonomia e coordenação

Ágnez de Lélis Saraiva

Versão preliminar

Belo Horizonte, outubro de 2017

TEXTO PARA DISCUSSÃO n.8
Versão preliminar

**Federalismo e Políticas Públicas: o difícil equilíbrio entre
autonomia e coordenação**

Ágnez de Lélis Saraiva

Belo Horizonte

Outubro 2017

TEXTO PARA DISCUSSÃO

São textos que visam divulgar trabalhos preliminares desenvolvidos pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Possuem o objetivo de compartilhar ideias e obter comentários, críticas e sugestões.

A FJP não possui os direitos autorais dos textos, que permanecem sendo propriedade e refletindo exclusivamente a opinião dos autores.

Todos os direitos reservados.
É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, por qualquer meio, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Alameda das Acácias, 70 – Bairro São Luiz – Pampulha
Belo Horizonte – Minas Gerais

CEP 31275.150

Telefones: (31) 3448-9580 e 3448-9561

www.fjp.mg.gov.br - e-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE AUTONOMIA E COORDENAÇÃO

Texto para discussão

Autor: Ágnez de Lélis Saraiva

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil um tipo de federalismo considerado um dos mais descentralizados entre todas as federações (ABRÚCIO 2005, SOUZA 2005). Após a sua promulgação, as relações federativas transitaram de uma competição predatória entre os entes federados para um modelo mais centralizado com maior protagonismo da União, do Governo Federal e do Executivo Federal. Frente aos problemas e aos desafios que se impõem ao federalismo e a federação brasileira, este trabalho se propõe a revisar parte da literatura que discute o funcionamento, os problemas, as tensões e as possibilidades que se apresentam ao país. Para isso, ele faz três movimentos, o primeiro define e caracteriza federalismo. O segundo revisa parte da literatura sobre o federalismo brasileiro e extrai dela as origens do arranjo no país e os seus principais problemas. E o último movimento, se propõe a explicar como se equilibra o arranjo federativo e as relações intergovernamentais para a provisão de políticas públicas no país, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Um dos seus achados é que a literatura mostra que na atualidade, devido a maior capacidade da União, o federalismo brasileiro tende para a centralização e redução da autonomia dos entes subnacionais.

Palavras-chave: Federalismo, federalismo cooperativo, federalismo competitivo, relações intergovernamentais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. FEDERALISMO: ORIGENS E DEFINIÇÕES.....	07
3. FEDERALISMO BRASILEIRO: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS.....	11
4. FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
6. REFERÊNCIAS.....	24

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou o federalismo no país e, ao incluir os municípios como entes da federação, fez do Brasil uma das mais descentralizadas entre todas as nações que adotam este arranjo político. Compreender e considerar as características e o funcionamento deste tipo de arranjo é uma exigência tanto para a provisão, quanto para os estudos de políticas públicas no país (CURY 2010, CÂMARA e OLIVEIRA 2017).

Contudo, se o texto constitucional se apresenta como um instrumento que estabelece as regras gerais para a provisão de políticas públicas, o comportamento dos entes é definido pelas relações intergovernamentais construídas a partir de cada uma das políticas setoriais através dos arranjos institucionais constituídos para a sua provisão (SOUZA 2005). Assim, a melhor compreensão das possibilidades de uma política passa tanto pelo estudo do arranjo federativo, quanto das relações intergovernamentais.

Este texto tem como objetivos definir e caracterizar federalismo, identificar os seus tipos e, por fim, entender os diferentes tipos de relações intergovernamentais que se constituem para a provisão de políticas públicas em federações. Para isso, ele se propôs a três movimentos, o primeiro define e caracteriza federalismo e mostra o que a literatura coloca como condições para a adoção deste arranjo político nos diversos estados nacionais. Estas são conhecidas como condições federativas. No segundo movimento, ele busca na literatura as origens, as características e os problemas do federalismo brasileiro. As questões que procurou responder são, por que a adoção deste arranjo no país? E quais os seus principais problemas?

E no terceiro movimento a partir da literatura especializada, busca explicar como se equilibra o arranjo federativo e as relações intergovernamentais para a provisão de políticas públicas no país, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por fim, ele retoma algumas considerações que chegaram o conjunto da literatura mobilizada em relação ao federalismo e ao arranjo brasileiro.

2. FEDERALISMO: ORIGENS E DEFINIÇÕES

Sobre termo federalismo, Arretche (2001) argumenta que “é uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintas para as capacidades de governo” (p. 27). Neste sentido, o termo abrange um conjunto grande de arranjos institucionais que apresentam variadas características na sua forma de organização de um país para o outro (RIKER 1985, STEPAN 1999). Na busca de uma definição que possa expressar o seu verdadeiro sentido, cabe retomar o que fora dito em “O Federalista”. Limongi (1989) busca em Hamilton o que se entendia por uma federação em oposição a confederação, o que serve como uma boa definição para o termo,

enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados cuja a soberania interna permanece intacta, um uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União (p. 248)

Esta proposição emergiu nas discussões pós-independência das Treze Colônias inglesas na América do Norte quando, no seu processo constitucional, decidia sobre o arranjo político que equilibrasse autonomia das unidades constituintes e interdependência (LIMONGI 1989). Seu sistema político serviu de referência para estudos sobre federalismo e até bem pouco tempo era o centro da agenda de pesquisa sobre este tipo de arranjo no âmbito da ciência política. Este cenário começou a mudar a partir dos anos de 1980, quando novos temas, tais como as relações intergovernamentais em sistemas federativos, passaram a figurar em estudos na ciência política, na administração pública e em análise de políticas públicas (ARRETCHÉ 2001). Contudo, em relação a outras definições para o arranjo que surgiram na literatura, há pontos de convergência com a definição de Hamilton (1787), apresentada Limongi (1989).

Em geral, o federalismo é concebido como um arranjo político que garante uma unidade preservando a autonomia política e administrativa das partes que compõem a federação (ABRÚCIO 2005). Ou como um pacto ou acordo entre parceiros que assegura a integridade de cada um e a unidade entre eles (ELAZAR 1987). Ou, ainda, como uma forma de denominar países, onde há mais de um nível de governo que

regem o mesmo território e o mesmo povo, com algum nível de autonomia sobre uma jurisdição territorial, com garantias constitucionais em sua esfera de governo (TSEBELIS 2009). Ou como “uma forma de Estados em que o poder é dividido entre duas esferas de governo – nacional e regional – cada qual com autoridade exclusiva em áreas de atuação previamente definidas” (TOMIO, CAMARGO e ORTOLAN, 2011, p. 2). Por sua vez, Riker (1975) define assim o que ele chamou de federalismo moderno

Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes decisions¹ (p. 101)

Estas definições apresentam alguns pontos comuns que devem ser considerados em estudos acerca de políticas em federações. Os termos unidade e autonomia aparecem com frequência nas referências. Outros mais que também chamam a atenção são as expressões que associam federalismo a pacto, materializado em garantias constitucionais. Apesar desta convergência de pontos, há também variações quanto às definições, a abrangência e as formas que se processam as relações intergovernamentais. São estes pontos comuns e divergentes entre as federações que permitem estabelecer tipos ideais que servem de modelo para novos estudos, como é o caso do *continuum* de Stepan² (1999).

Se o termo federalismo está relacionado mais aos aspectos conceituais e teóricos, federação diz respeito à forma como foi a sua adoção e ao seu funcionamento em cada país. Sobre a adoção do arranjo federativo nos estados modernos, é possível encontrar pelo menos três caminhos distintos. Os estudos ao proporem estes diferentes caminhos, superam a posição de Riker (1964) e Wheare (1964). Para estes autores o federalismo moderno é uma invenção norte-americana e qualquer referência a este arranjo político deveria tomar como ponto de partida a experiência deste país (ARRETCHE 2001). Em relação a esta abordagem que ficou conhecida como USA-

¹ O federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades nas quais toma decisões finais. (Tradução livre do próprio autor).

²

centrada, surgiu várias questões que mostram as suas limitações analíticas. Parte das críticas decorre da visão dos autores desta tradição que consideram que

a origem de todas as federações estáveis criadas nos séculos XIX e XX foi a mesma da criação da federação norte-americana: um processo de barganha, cuja condição *necessária* e *suficiente*, no caso dos Estados Unidos foi a ameaça ou oportunidade de expansão ou defesa militar ou diplomática. Governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes detêm a lealdade dos cidadãos; por sua vez, governos locais com história e identidade próprias, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática (Arretche 2001, p. 24).

Os elementos de destaque nas proposições de Riker (1964) e Wheare (1964), apresentadas por Arretche (2001) são a ideia de barganha, o medo da ameaça externa e o desejo expansionista tanto dos governos centrais quanto dos governos locais. Talvez para o caso norte-americano, devido as suas peculiaridades, seja mais fácil identificar estes elementos do processo de formação da federação. Em outros casos, estes não se apresentam de forma tão clara e consistente, o que faz com que Arretche (2001) considere a federação norte-americana como uma exceção e não a regra e faz com que outros autores vejam em outros locais, federações com origens diversas (STEPAN 1999).

A forma USA-centrada de se conceber a origem de uma federação, “cujo propósito inicial foi o de ‘unir’, é denominada por Stepan (1999) como, “*come together*”. Neste estão incluídos os casos dos Estados Unidos e Austrália, por exemplo, onde “os Estados previamente independentes ‘juntaram-se’ para somar força” (ARRETCHE 2001, p. 26). Por sua vez, uma segunda forma de se conceber a origem de uma federação são “aquelas cujo o objetivo é o de ‘manter a união’, é denominada “*hold together*” (STEPAN 1999, p. sd). Neste caso, são “países com múltiplas etnias em sua composição populacional e que decidiram tornar-se federações porque os Estados unitários previamente existentes estavam ameaçados de disrupção” (ARRETCHE 2001, p. 26). Pode-se incluir aí a Bélgica, a Índia e a Espanha.

Por fim, Arretche (2001), chama a atenção para uma terceira forma de constituição de federações que é denominada como *putting together*. Neste terceiro tipo, estão

incluídas federações em que houve um pesado “esforço coercitivo por parte de um poder não-democrático centralizado, cujo objetivo era ‘juntar’ um Estado baseado em diferentes etnias e nacionalidades, das quais apenas algumas estavam organizadas previamente em Estados independentes (caso da Rússia)” (p. 26).

Estas diferentes formas de constituições de federações trazem implicações distintas para o desenho e funcionamento de suas instituições federativas. Neste sentido, Tsebelis (2009), por exemplo, que se dedicou ao estudo do bicameralismo, dos processos decisórios e das maiorias qualificadas, olhando especificamente para as instituições e os atores com poder de veto nos processos decisórios nas federações, conclui que

não há uma forma direta de traduzir as instituições em número e distâncias de atores com poder de veto. Algumas instituições têm efeitos semelhantes (o federalismo aumenta o número de atores com poder de veto), enquanto outras alteram seu impacto sobre os atores com poder de veto, com base nas medidas institucionais (quem controla a agenda dos referendos, os decretos executivos). Mais importante ainda é o fato de que os resultados da análise dos atores com poder de veto dependem das posições ideológicas dos atores com poder de veto: alguns podem ser absorvidos; mesmo que não o seja, podem convergir ou divergir, e isso terá sérias implicações para a estabilidade decisória. Mesmo a importância da definição da agenda depende das posições dos atores com poder de veto e da localização de quem estabelece a agenda (p. 226, grifo nosso).

O que se depreende dos argumentos de Tsebelis (2009) é que as relações intergovernamentais em federações para a provisão de políticas públicas são complexas e aumentam o número de instituições e atores com poder de veto. Complexa também é a tarefa de identificar todos estes atores e os recursos que dispõem para influenciar na agenda e nas políticas públicas. Por este motivo, diversos autores dedicaram seus estudos na identificação de outros elementos ou instituições que fazem parte das rotinas e do funcionamento das federações. No caso brasileiro, eles tratam de temas diversos, o que torna difícil a tarefa de se produzir um estado da arte da literatura acerca dos acertos e problemas do seu federalismo.

Entretanto, alguns destes trabalhos tratam de pontos importantes tais como os dispositivos constitucionais que moldam as instituições federativas brasileiras e as mudanças que ocorreram no texto constitucional e nas instituições federativas brasileiras após 1988 (SOUZA 2005 e 2013), a forma de coordenação entre os três

níveis de governo e como ela vem interferindo na produção das políticas públicas no país (ABRÚCIO 2005, ABRÚCIO e FRANZESE 2007), o processo de descentralização e a superação dos problemas do Estado e das instituições políticas nacionais (ARRETCHE 2004), as instituições federativas e a autoridade do governo central (ARRETCHE 2013), a coordenação federativa, as políticas sociais e a equidade territorial e social (ARRETCHE 2010), as relações intergovernamentais e a indução dos governos subnacionais para desenvolver políticas sociais por meio das transferências financeiras do governo federal (MACHADO 2014), os problemas de equidade, peculiaridades locais, coordenação federativa e os processos de decisões conjuntas em comitês de políticas sociais no arranjo federativo brasileiro (PALOTTI e MACHADO 2014), a política educacional e o federalismo brasileiro (CURY 2008, 2011, DUARTE e SANTOS 2014 E 2015, DUARTE E FARIA 2010) e as tensões federativas no país (CAVALCANTI 2016).

A seção seguinte será destinada a tratar de algumas das características federalismo brasileiro. O arranjo no país tem se apresentado como um grande espaço de pesquisa seja porque, além de ser formado por três esferas de governo, apresenta níveis acentuados de desigualdades de condições entre os entes subnacionais.

3. FEDERALISMO BRASILEIRO: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS

Souza (2005) chama a atenção para uma importante característica do federalismo brasileiro, instituído a partir da Constituição de 1988. Trata-se do fato de que todas as unidades que compõem a federação passaram a ter atribuições iguais³, revelando que “o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica” (p. 111). Este fato, associado a um acentuado processo de descentralização, materializado na inclusão do município como membro da federação (ARAÚJO 2010), trouxe problemas de coordenação federativa que vem exigindo grandes esforços do governo federal para produzir políticas públicas com vistas a reduzir as desigualdades sociais e territoriais do país (ABRÚCIO 2005, ABRÚCIO e FRANZESE 2007).

³ Souza (2005) reconhece que este cenário tem origem na tradição constitucional brasileira. As outras constituições também mantiveram esta característica.

Contudo, este cenário não é recente e remonta as origens da federação brasileira que pelas suas peculiaridades não se encaixa nos modelos propostos pela literatura especializada que explicam as origens de uma federação (ARRETCHE 2001). Neste caso, esta autora recorre a literatura específica para explicar que a adoção do arranjo federativo no país deve-se, em grande medida, a fatores tais como, o desgaste da monarquia e a perda de apoio do imperador em relação as forças sociais e políticas da época, a centralização monárquica, a crise fiscal e a incapacidade do governo imperial em resolver os problemas de ordem local pelo país e as mudanças que operaram nas instituições brasileiras ao longo de sua história (p. 26 e 27).

Abrúcio e Franzese (2007) atribuem a inspiração na experiência norte-americana para a adoção do arranjo federativo no país (p.2). Apesar desta “inspiração”, estes autores chamaram a atenção para pontos que divergem nos dois processos históricos,

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas – quase 70 anos – o País fora regido por um Império bastante centralizado. Este contraste fica nítido na frase de Rui Barbosa: “tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes” (p. 3).

O que se seguiu ao longo da trajetória do federalismo brasileiro, Abrúcio (2005) percebe que ele fora marcado por desequilíbrios entre os níveis de governo em que em determinados momentos o pêndulo tendeu para o governo central e em outros para os subnacionais (p.46). E, por este motivo, ele argumenta que o novo federalismo que nascia no Brasil no final dos anos de 1980 resultou da

união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista a ele subjacente (p. 46).

Arretche (2010) tem explicação diferente daquelas propostas por Abrúcio (2005) para adoção do arranjo no país. Ela ao contestar a proposição de autores que atribuem certo artificialismo na adoção do modelo no Brasil, à excessiva autonomia dos governos locais e os limitados incentivos para cooperação horizontal, à adoção de relações intergovernamentais predatórias, as relações clientelistas entre o governo

federal e os subnacionais que comprometem a estabilidade, a eficiência e a efetividade do arranjo brasileiro, argumenta que a adoção do modelo deve-se principalmente a desigualdade entre as diversas unidades que compõem a federação. As palavras da autora expõem melhor os seus argumentos,

incluir nas análises as desigualdades territoriais, bem com as relações entre a União e os governos subnacionais nos leva a uma interpretação mais precisa acerca das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados. A despeito da inexistência de clivagens religiosas ou étnicas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita 'manter a União' e evitar os riscos associados à fórmula majoritária⁴ (...) (p.589).

Assim, para Arretche (2010) as motivações para a adoção do arranjo federativo no país remetem as desigualdades entre os entes que compõem a federação. O que pode parecer bastante convincente, mas que por outro lado pode subdimensionar a capacidade dos movimentos sociais e de outros atores que procuram, através da mobilização de seus recursos políticos, interferir na dinâmica da organização política do país a fim de produzir melhores resultados de equidade. Entretanto, ela não desconsidera estas motivações.

Esta discussão remete a reflexão acerca dos atuais problemas do federalismo brasileiro. Neste sentido, Abrúcio (2005) ao referir-se a descentralização proveniente da escolha por um arranjo que inclui, além dos estados subnacionais, os municípios traz a discussão sobre os problemas de coordenação federativa e argumenta que

O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um *federalismo compartimentalizado*, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o

⁴ A fórmula majoritária geralmente é utilizada em distritos eleitorais que elegem um único representante. Numa eleição realizada segundo essa fórmula, é eleito o candidato que receber mais votos — maioria simples. A fórmula majoritária está fortemente vinculada à ideia de representação territorial, e talvez por isso seja conhecida no Brasil como distrital. Como apenas o partido com mais votos elege seu candidato, a fórmula majoritária geralmente pune os partidos com menos votos e sobre-representa os mais votados (NICOLAU 1992, p. 224). A fórmula majoritária pode ser aplicada em decisões quanto a políticas a serem implementadas no país.

compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo (p. 49).

A desigualdade entre os entes que compõem a federação é, talvez, o problema mais grave e mais destacado pelos estudos em relação ao Brasil (ARRETCHE 2010, SOUZA 2005, DUARTE e FARIA 2010, REZENDE, LEITE E SILVA 2015). Estas desigualdades de capacidade acabam por gerar outros tipos de desigualdades refletidas na oferta de políticas públicas. Enquanto alguns governos locais conseguem ofertar políticas sociais de melhor qualidade, outros têm dificuldades em oferecer uma cesta mínima para a sua população que necessita acessar os serviços públicos. Ao mesmo tempo, as desigualdades refletem também na incapacidade de investimentos, o que tende a torná-las mais acentuadas e perpetuá-las.

Quanto às desigualdades, Rezende, Leite e Silva (2015) trataram do assunto referente aos municípios e a esse respeito, eles classificaram estes entes em dois tipos, os fiscais e os previdenciários. No primeiro grupo estão incluídos os municípios “em que as transferências constitucionais de impostos (FPM e Cota-Parte do ICMS⁵) têm mais peso relativo”. O segundo grupo são aqueles “em que as transferências de renda recebidas pelas famílias do município a partir do sistema de previdência e programas redistributivos suplantam as transferências recebidas pelos mecanismos fiscais” (p. 205). Esta diferença entre os municípios reflete o problema da desigualdade entre as municipalidades, neste caso, enquanto as unidades que estão incluídas no primeiro grupo apresentam maior vitalidade econômica e conseguem maior quantidade de recursos para investimentos, àquelas incluídas no segundo grupo além de ter menor vigor, apresentam menores recursos para investimentos e possuem grande parte da população dependente das políticas sociais para acesso a determinados bens e serviços.

⁵ O Fundo de Participação dos Municípios, assim como o dos Estados, é um mecanismo constitucional de transferência de recursos do governo federal para os governos municipais e estaduais e foi institucionalizado pela Constituição de 1988, apesar de ser praticado pelos governos militares desde 1967. Eles são compostos por 23,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (Rezende, Leite e Silva 2015). Quanto as transferências do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, são feitas dos estados subnacionais para os municípios e levam em conta as atividades econômicas destes últimos. Neste caso, os estados recolhem o tributo e devolvem aos municípios de acordo com o valor gerado por cada um. Por este motivo, Arretche (2010) considera que os fundos de participação são mais progressivos, enquanto o ICMS são regressivos.

Por sua vez, Duarte e Faria (2010) já haviam constatado estas desigualdades de capacidade, quando afirmaram que “medidas da receita corrente per capita dos municípios indicavam a elevada desigualdade fiscal entre as cidades e os estados que compunham a federação brasileira” (p. 58). Ou seja, além das desigualdades presentes entre os municípios, elas detectaram que estas desigualdades⁶ estavam presentes nos estados subnacionais. E perceberam que as desigualdades entre estes últimos são mais expressivas que aquelas apresentadas entre os municípios. Desta forma, elas concluíram que “as relações entre os entes da federação se fazem em bases desiguais, onde os desequilíbrios encontrados se expressam na prestação dos serviços públicos” (p.61).

A literatura destaca outros problemas decorrentes das desigualdades e da falta de coordenação federativa. O municipalismo autárquico e a guerra fiscal são alguns deles que merecem destaque. O primeiro caso trata-se da busca de soluções individuais por parte dos municípios para os seus problemas na oferta de políticas sociais e de investimentos. E o segundo, trata-se de uma estratégia de atração de investimentos privados para os estados subnacionais, a partir, principalmente, da redução dos tributos estaduais (ABRÚCIO 2005, ABRÚCIO e FRANZESE 2007).

O problema da desigualdade e da coordenação federativa se mistura e um tem implicação no outro. Abrúcio (2005), reconhece que alguns passos foram dados em políticas específicas. Para ele o Plano Real, a criação do SUS e o FUNDEF⁷ foram passos importantes para superação do problema de coordenação federativa, pois permitiram ao governo federal estabelecer as regras para políticas específicas e definir com maior precisão as atribuições de cada ente federado nestas referidas políticas.

Palotti e Machado (2014) ao produzir estudos sobre os processos decisórios nas comissões intergestores tripartites da saúde, da assistência social e da educação,

⁶ Os dados de 2009 mostram que enquanto o estado de Roraima, por exemplo, apresentava receita corrente *per capita* de mais de 4 mil reais, o Ceará apresentava valores inferiores a 1,5 mil reais (Duarte e Faria 2010, p. 61).

⁷ O Sistema Único de Saúde foi instituído na Constituição de 1988 e ganhou vida com a edição das Normas de Orientação Básica – NOB. A primeira a regulamentar o SUS foi a NOB 93. Outra NOB importante foi a 96 que definiu as categorias de serviços de saúde que cada município deveria aderir. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental foi instituído em 1996 com validade de 10 anos e trata-se de um fundo fiscal para aplicação na educação básica. Este fundo foi duramente criticado por omitir a participação da União no financiamento da educação básica e por estar restrito ao ensino fundamental. Foi substituído pelo FUNDEB em 2006 que aumentou a participação da União e ampliou a cobertura do fundo em relação a educação básica (Abrúcio 2005, Arretche 2010).

neste último caso, do Fundeb, produziram considerações importantes que mostram a capacidade de coordenação do governo federal nestas comissões que reforçam, o que fora dito por Abrúcio (2005) e Abrúcio e Franzese (2007) sobre a retomada da coordenação federativa por parte da União. Para estes autores,

As comissões tripartites da assistência social e da saúde produziram, entretanto, um volume significativo de decisões em temáticas centrais para sua área de atuação e que abarcaram aspectos importantes dessas ações governamentais: financiamento, criação de novos serviços e programas ou mudanças nos existentes, relações intergovernamentais e instrumentos de monitoramento e avaliação. A União foi o ator com maior poder de agenda, apresentando quase a totalidade das pactuações (Palotti e Machado 2014, p. 92).

O mesmo não aconteceu na comissão do Fundeb, mais pelas suas restrições em termos de sua abrangência. Assim, Palotti e Machado (2014) consideram que as comissões intergestoras que envolvam a participação paritária dos entes subnacionais e da União para a pactuação e deliberação em termos de políticas públicas, configuram como “uma possível solução para coordenação intergovernamental em federações” (p. 94). E como elas já encontram em funcionamento, o que se espera é a sua maior institucionalização.

Em relação ao problema das desigualdades entre os entes da federação brasileira, Arretche (2010), em seus estudos sobre o federalismo fiscal, analisa o impacto redistributivo através das transferências de recursos constitucionais e dos gastos dos entes subnacionais em políticas coordenadas ou não pelo governo federal. Em relação às receitas, ela dá especial atenção às transferências constitucionais e conclui que a União cumpre um papel redistributivo entre os entes subnacionais já que as suas transferências através dos fundos de participação, do SUS e do Fundef/Fundeb se mostraram mais progressivas. A constituição de receitas através de arrecadação própria dos entes subnacionais, se mostra bastante regressiva. E, em relação aos municípios de cada estado subnacional, as transferências provenientes destes entes para aqueles mostram não alterar o nível de equidade entre os municípios.

Quanto aos gastos, após comparar a dinâmica dos gastos das políticas reguladas pelo governo federal, no caso saúde e educação, com as não reguladas, no caso habitação

e urbanismo e transportes, Arretche (2010) produz considerações acerca do caráter redistributivos destas políticas. As suas conclusões apontam para uma maior equidade nos gastos com as políticas sociais reguladas. Enquanto as não-reguladas há grandes diferenças entre os entes subnacionais, apontando para uma maior regressividade. Estes estudos permitiram a referida autora considerar que

a regulação opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação. Nestas condições, isto é, na presença simultânea de regulação federal e autonomia local, a desigualdade entre jurisdições tende a ser delimitada, tende a variar no interior de certos intervalos. Na presença das duas condições, a desigualdade territorial tende a ser limitada (p. 612)

A literatura que analisa o arranjo federativo brasileiro traz importantes considerações para se pensar o seu sistema e a superação do seu clássico problema de desigualdade. Um primeiro ponto é que a descentralização sem coordenação reforça e agrava as diversas desigualdades entre os entes subnacionais. Em segundo lugar que a competição por investimentos privados aos moldes de um federalismo competitivo acirra a guerra fiscal entre os entes subnacionais e, também, com reflexos negativos nas desigualdades. E, por último, que é inevitável o protagonismo do governo federal para a coordenação, para a redistribuição de recursos e para a indução de políticas públicas, particularmente, as sociais com vista a construção de um cenário de maior equidade no país. Na verdade, na próxima seção este será o tema, a provisão de políticas públicas em arranjos federativos.

4. FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura tem demonstrado que a forma como está organizado territorialmente a distribuição do poder influencia na produção e nos resultados das políticas públicas (ALMEIDA 2001, ABRÚCIO e SOARES 2001, COSTA 2005). Neste contexto, temas como federalismo e descentralização têm recebido atenção especial. Em relação a este último, os estudos têm mostrado que se trata de um fenômeno presente tanto em nações com sistema unitário quanto daquelas que se definem como federações (ABRÚCIO e SOARES 2001, FALETTI 2006). Apesar disso, pela complexidade e por

ser o Brasil uma federação, estudar como se configuram as relações intergovernamentais para a provisão de políticas públicas em nações com sistemas federativos é um grande desafio, pois implica outras abordagens para além da relação centralização e descentralização (ABRUCIO e SOARES 2001, CAVALCANTI 2016).

Para compreender as diferentes formas que se estruturam as relações intergovernamentais, é necessário antes retomar algumas definições de federalismo. Neste caso, a de Elazar (1987) que, ao buscar nas origens do termo o seu significado o concebe como um pacto, é aquela que expressa com maior realismo o que acontece em federações democráticas. Esta definição assume a ideia de que há simetria de poder e autonomia entre os proponentes do pacto federativo e que as negociações devem ser uma constante nas suas relações. Neste sentido, Abrúcio e Soares (2001) argumentam que

A noção de pacto não está presente apenas no momento de fundação; ela se repõe a todo momento, de modo que a (re)negociação dos acordos e parcerias é vista como algo inerente e até benéfico ao funcionamento da estrutura federativa – trata-se do conceito de relações intergovernamentais (p. 34)

Apesar de servir como referência em relação ao federalismo em geral, o modelo de Elazar se aproxima mais de um federalismo cooperativo, por entender que as negociações fazem parte da rotina das federações (ABRÚCIO e SOARES 2001, COSTA 2005, MACHADO e PALOTTI 2015, CAVALCANTI 2016). O entendimento de que as federações se estruturam sobre um pacto remete inevitavelmente a discussão sobre relações intergovernamentais, pois o arranjo implica em “soberania compartilhada” que “só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles” (ABRÚCIO e SOARES 2001, P. 35). O equilíbrio e a interdependência são resultados de negociações constantes e de respeito às definições compartilhadas, condição presente em federações democráticas (STEPAN 1999).

As relações intergovernamentais adquirem formato diferenciado dependendo do arranjo institucional que se constituiu a partir do que fora pactuado no texto constitucional. As regras institucionais inscritas nas normas são relevantes para a definição do formato das relações intergovernamentais, entretanto, outros aspectos devem ser levados em conta, como destacaram Abrúcio e Soares (2001)

deve-se levar em conta, também, aspectos como as relações informais e os pactos conjunturais entre os entes, a lógica das políticas públicas e os seus efeitos no *shared decision making*⁸, a situação socioeconômica e a cultura política em questão (p. 38).

O que se percebe é que para cada política pública se desenha um conjunto de relações intergovernamentais diferentes e que podem ser mais competitivas ou mais cooperativas dependendo do arranjo institucional, do seu conteúdo, do seu passado, da cultura e outras coisas que influenciam na sua formulação e, também, na sua implementação (COSTA 2005, CAVALCANTI 2016). Para se entender os diferentes tipos de relações intergovernamentais que se constitui para as políticas públicas, é importante antes identificar alguns dos tipos de federalismo apontados pela literatura. Estes definem formas de relações intergovernamentais que predominam tanto nas federações, quanto nas políticas setoriais.

Ao tomar como ponto de partida “a jurisdição sobre áreas governamentais” para identificar os tipos de federação, Machado e Palotti (2015) utilizam pelo menos três tipologias construídas por diferentes autores. Estas colocam em extremos opostos de um *continuum* o federalismo competitivo e o cooperativo. Os nomes dos tipos variam, pois levam em conta diferenças destacadas a partir de algumas características específicas identificadas por cada autor. Os autores utilizam os trabalhos de Scharpf (1988), de Obinger et al. (2005), Broschek (2007) e a tipologia ACIR (1981)⁹. O quadro 1, a seguir, expõe estas tipologias.

⁸ Esta expressão originária das definições de Elazar (1987) refere-se as decisões conjuntas tomadas pelos participantes de uma federação em relação as políticas públicas a serem implementadas em jurisdições que operam no mínimo dois poderes autônomos.

⁹ SCHARPF, F. W. (1988), “The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration”. *Public Administration*, 66 (3): 239-278.

OBINGER, H. et al.. (2005), *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Nova York, Cambridge University.

BROSCHKE, J. (2007), “Federalism and political change: Germany and Canada in historical-institutionalist perspective”. Trabalho apresentado em Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Saskatchewan, Saskatoon. Disponível em http://www.uni-augsburg.de/institute/kanada/pdf-files/Saskatoon_Federalism_Final_Mai07.pdf, consultado em 16/12/2012.

ACIR – Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1981), “The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints”. Washington, UNT. Disponível em <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1339/>, consultado em 14/12/2012.

Quadro 1

Correspondências entre Tipologias de Classificação sobre Federalismo

Jurisdição sobre áreas governamentais	Tipologia Scharpf (1988)	Tipologia Obinger et al. (2005) e Broschek (2007)	Tipologia ACIR (1981)
Responsabilidade de uma única esfera de governo	Federalismo norte-americano	Federalismo interestado	Federalismo Dual
Compartilhada entre diferentes esferas de governo	Federalismo alemão	Federalismo intraestado	Federalismo cooperativo Federalismo centralizado

Fonte: Machado e Palotti 2015, p. 63.

Enquanto o modelo de “responsabilidade de uma única esfera de governo” aponta para a competição entre os entes federados para a provisão das políticas públicas, o de “responsabilidade compartilhada” aponta para a alocação comum de recursos e esforços entre eles em vista de melhores resultados das políticas (ABRÚCIO e SOARES 2001). Enquanto o modelo de compartilhamento persegue a equidade entre os indivíduos e os entes da federação, o modelo de responsabilidade única persegue a eficiência e *accountability* (ABRÚCIO e SOARES 2001, COSTA 2005, FRANZESE 2010, MACHADO e PALOTTI 2015).

Quanto aos modelos de responsabilidade compartilhadas, Machado e Palotti (2015) argumentam que, apesar das diferenças entre as formas como se processam as relações intergovernamentais que caracterizam as ações de cada um dos tipos de federalismo, eles convergem quanto à identificação da ação conjunta de diferentes governos autônomos em uma jurisdição comum. Enquanto isso, os modelos de responsabilidade de uma única esfera “remetem às situações em que a cada esfera de governo corresponde a responsabilidade por uma determinada área de governo” (p. 63). Se por um lado este último tende a impulsionar inovações na formulação, gestão,

implementação e avaliação das políticas públicas, por outro, ele também impulsiona a “*race for the bottom*”¹⁰ quanto a estas mesmas políticas.

No âmbito das relações compartilhadas que caracterizam o federalismo cooperativo, o centralizado e o intraestado, cada um destes apresenta formas diferentes de tomadas de decisão. Enquanto no cooperativo a ação conjunta entre os entes federados é definida previamente e os governos subnacionais mantem a sua “autonomia e capacidade financeira”, no centralizado o governo federal, dotado de maiores recursos, toma a iniciativa e induz o comportamento dos governos subnacionais. Por último, no modelo intraestado uma determinada política ou programa está sob responsabilidade comum de diferentes esferas de governo que articulam as ações conjuntas (MACHADO e PALOTTI 2015, P. 63). Apesar das diferenças, o compartilhamento de responsabilidades e a oferta de políticas públicas que garantam níveis melhores de equidade são pontos que asseguram a convergência entre os três tipos que compõem este modelo.

Por fim, ao tomar como referência o tipo cooperativo de federalismo, além da equidade e do compartilhamento de responsabilidades, há também a formação de arenas de negociação e de tomada de decisão conjunta que envolvem as distintas esferas de governo interessadas na provisão das políticas públicas. Estas arenas equilibram ao mesmo tempo autonomia e interdependência; negociações, cooperação e coordenação; e assimetrias e equidade (CAVALCANTI 2016). E são nessas arenas que é possível assegurar melhores níveis de equidade com compartilhamento de decisões. E para cada política pública desenha-se um arranjo federativo moldado pelas relações intergovernamentais constituídas tanto por sua regulação de matriz burocrática como também por outras formas de regulação (MARROY 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procura revisar parte da literatura com o objetivo de definir e caracterizar federalismo, buscar as origens e as características do arranjo brasileiro e, por último, identificar as relações entre os tipos de federalismo e as relações intergovernamentais

¹⁰ Este é um dos argumentos desenvolvidos por Tiebout (1956) que em seus estudos indica que a atitude responsável de um governo seria a redução ou a não implementação de políticas sociais, pois estas atrairiam muitos pobres para a sua jurisdição o que oneraria os contribuintes, já que o governo para fazer frente as necessidades destes deveria aumentar os impostos.

para a provisão de políticas públicas. Neste sentido, os autores mobilizados permitem ver que o federalismo é um arranjo político que, entre outras coisas, possibilita que duas ou mais esferas de poder autônomas e simétricas operem em um mesmo território e, também, procura equilibrar autonomia com interdependência de unidades territoriais que fazem parte de uma federação. As suas origens são diversas e vão desde a *come together*, passa pelo *hold totogether* e chega ao *putting together*. O caso brasileiro, segundo Arretche (2001), devido as suas peculiaridades, possui origens que foge aos três modelos de formação de federações.

As tensões e os consensos são considerados como características intrínsecas aos arranjos federativos. Estas se apresentam sob a forma de autonomia e interdependência, equidade e assimetrias, cooperação e competição, centralização e descentralização, entre outras (CAVALCANTI 2016). O predomínio de uma destas características possibilitou a construção de tipos ideais de federalismo com destaque para o cooperativo e o competitivo. No primeiro tipo o destaque é o compartilhamento de ações e recursos entre dois entes federados em uma mesma jurisdição para a provisão de uma política pública. E no segundo, há uma clara separação de atribuições entre os entes federados para provisão de uma política pública em um território específico (MACHADO e PALOTTI 2015).

Quanto ao federalismo brasileiro, a sua adoção no país deve-se, predominantemente, pelas desigualdades entre as unidades que compõem a federação (SOUZA 2005, ARRETCHE 2010). E uma das suas características mais destacadas tanto pela literatura que trata do federalismo fiscal, quanto aquela que discute o político é a desigualdade de capacidade entre os seus entes. Quanto ao pacto federativo materializado na Constituição Federal, uma característica relevante é a formação de um “federalismo simétrico em uma federação assimétrica” que prevê normas e políticas homogêneas para uma federação desigual (SOUZA 2005).

Por fim, cabe dizer que o arranjo institucional orienta as relações intergovernamentais e estas são definidas para cada uma das políticas específicas. Assim, para as políticas de saúde, assistência social e educação, os estudos mostram que as relações intergovernamentais tendem a ser mais cooperativas e os seus resultados indicam maior equidade tanto nas receitas, quanto nos gastos (ARRETCHE 2010, MACHADO 2013). Por sua vez, as políticas de transporte público, moradia e saneamento básico

em que há maior autonomia para os entes da federação mobilizar recursos e efetuar gastos nas suas provisões, verifica-se que há grande desigualdade tanto em um, quanto em outro momento. Este cenário agrava as disparidades entre os entes subnacionais e dá vantagens aqueles mais ricos e que dispõem de maior volume de recursos para prover estas políticas.

Por fim, os estudos indicam que em políticas sociais em que se estruturam relações intergovernamentais cooperativas, há melhores resultados de equidade e das condições de vida da população em geral, como apontam os trabalhos de Arretche (2010), Machado e Palotti (2013), Machado 2014 e Machado e Palotti (2015).

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 24, p. 41-67, Junho de 2005.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ABRÚCIO, Luiz F., SOARES, Márcia M. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, série pesquisas nº 24, 2001.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, Federação e Proposta para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 31, nº 112, julho – setembro, 2010, pp. 749-768.

ALMEIDA, Maria H. T. de. Recentralizando a Federação? Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005. www.scielo.com.br.

ARRETCHE, M. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In Federalismo e Políticas Públicas no Brasil (Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria – orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. P. 65-90.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. São Paulo , v. 18, n. 2, p. 17-26, Junho de 2004.

_____. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, nº 15 vol. 4, 2001.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.

CÂMARA, Adriane P.; OLIVEIRA, Rosimar de F. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino. RBPAE - v. 33, n. 1, p. 205 - 221, jan./abr. 2017. www.scielo.com.br.

CAVALCANTI, Cacilda R. Tensões Federativas no Financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Belo Horizonte 2016.

COSTA, Bruno L. D. A que Induzem os Mecanismos de Indução? O Fundef, as Relações Intergovernamentais e o Ensino Fundamental. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

_____. A questão federativa e a educação escolar. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

_____. Por um Novo Plano Nacional de Educação. Cadernos de Pesquisa, v. 41 nº 144. Set/dezembro de 2011. www.cedes.unicamp.br.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria R. Soares dos. Planejamento da Educação Nacional: da educação do povo à regulação do sistema federativo. In: SOUZA, Donaldo B.; DUARTE, Marisa R. T.; OLIVEIRA, Rosimar de F. Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios. São Paulo: Edições Loyola, 2015, pp. 83-104.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. Recursos Públicos para Escolas Públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo. Belo Horizonte: RHJ/Faculdade de Educação da UFMG, 2010.

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

FALETTI, Tulia. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85. www.scielo.com.br.

LIMONGI, F. P. “O Federalista’: remédios republicanos para males republicanos”, em Francisco Weffort (org.), *Os Clássicos da Política* (vol. 1), pp. 243-255 e 262-272. São Paulo: Ed. Ática, 1989

MACHADO, José A. Padrões de Indução de Políticas sociais por meio de Transferências Intergovernamentais condicionadas. *Teoria e Sociedade* nº 22.1 - Janeiro-junho de 2014. www.scielo.com.br.

MAROY, Christian. Regulação dos Sistemas Educacionais. In: VAN ZANTEN, A. (Ed.). *Dicionário de educação*. Paris: PUF, 2008 (tradução pela Editora Vozes em 2011).

PALOTTI, Pedro L. de M.; MACHADO, José A. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 59 a. www.scielo.com.br.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo, T.; SILVA, Lucas. A. N. Análise da Economia e Finanças dos Municípios Brasileiros de Pequeno Porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JUNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (Orgs.). *Estado Federal e Tributação: das origens a crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Pp. 199 – 225.

RIKER, W. H. 1975. "Federalism" in F. Greenstein e N. W. Polsby (org.), Handbook of Political Science. Reading/Addison-Wesley, Massachusetts, vol. 5, p. 93-106 (Introduction: the meaning of federalism).

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas In Federalismo e Políticas Públicas no Brasil (Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria – orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. P. 91-118

STEPAN, A. Para uma Análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. Dados, v. 42, nº 2, Rio de Janeiro, 1999

TIEBOUT, C. A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy. Vol. 64, Issue 5, Oct. 1956, 416-424.

TOMIO, Fabrício R. de L.; CAMARGO, Fernando S. de; ORTOLAN, Marcelo A. B. Autonomia dos Governos Locais em Federações: uma análise comparativa. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul. / set. 2011

TSEBELIS, G. Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009 (capítulo 6: p. 195-227).