



**FEDERALISMO NO CONGRESSO NACIONAL:
MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS PROCESSOS DECISÓRIOS DA 55ª
LEGISLATURA (2015-2019) NAS ÁREAS DE MEIO AMBIENTE, SAÚDE E
EDUCAÇÃO**

**FEDERALISM IN BRAZILIAN CONGRESS:
DECISION-MAKING PROCESSES OF THE 55TH LEGISLATURE (2015-2019) IN
THE AREAS OF ENVIRONMENT, HEALTH, AND EDUCATION**

**FEDERALISMO EN EL CONGRESO NACIONAL:
MAPEO DE LOS PRINCIPALES PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES DE LA 55
LEGISLATURA (2015-2019) EN LAS ÁREAS DE MEDIO AMBIENTE, SALUD Y
EDUCACIÓN**

Adriana de Oliveira Pinheiro¹
Julia Alves Marinho Rodrigues²
Pedro Lucas de Moura Palotti³
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo⁴

Resumo: O artigo tem como objetivo mapear a produção legislativa da 55ª Legislatura a partir de uma perspectiva das relações intergovernamentais. Ou seja, do conjunto de projetos de lei apresentados pelos deputados e senadores nas áreas de meio ambiente, saúde e educação, quantos são os que envolvem uma perspectiva de cunho federalista? Foi feito rastreamento para identificar as características dessas proposições. Classificaram-se as proposições em normativa, fiscal ou programática. Na sequência, com foco no processo legislativo, foi traçado o perfil do autor da proposta, seu estado de origem, cargo

¹ Doutoranda e Mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília na linha de pesquisa Legislativo e Políticas Públicas (2018). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Questões Federativas Revisitadas: Processo Decisório, Financeiro-Orçamentário e de Execução de Políticas Públicas de Competência Comum no Brasil - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP (2019). Tem experiência nas áreas de Política e Instituições, Processo Legislativo e Federalismo Fiscal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6620-6181> E-mail: adrianaopinheiro@gmail.com

² Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB), especialização em Avaliação de Políticas Públicas (ILB/Senado), Orçamento Público (AVM Integrada) e em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: jurodrigues.apo@gmail.com

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2017). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012) e graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (2008) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Desde 2011, é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. Atualmente está em exercício descentralizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9071-9726> E-mail: pedropalotti@gmail.com

⁴ Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de Brasília, com pesquisas nas áreas de políticas públicas e estudos legislativos. Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima. Pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). Professora no mestrado em administração pública e na graduação em direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (2016/2018). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2363-771X> E-mail: suelymvg@gmail.com

ocupado no Congresso e partido filiado. Tais comparações permitiram analisar as diferenças e similaridades entre os projetos de lei de cunho federalista nas áreas de meio-ambiente, saúde e educação, relacionando-os com a questão da divisão das competências entre os entes federados prevista na Constituição Federal.

Palavra-chave: Federalismo; Poder Legislativo; Comportamento parlamentar.

Abstract: The article aims to map the legislative production of the 55th Legislature from a perspective of intergovernmental relations. Considering the propositions presented by deputies and senators in the areas of environment, health, and education, how many of them involve a federalist perspective? Process tracing were performed to identify the characteristics of these propositions. A first step was the classification of proposals into normative, fiscal, or programmatic. Subsequently, we focus on the legislative process, identifying who was the author of the proposal, his state of origin, position held in Congress and affiliated party. Such comparisons allowed us to analyze the differences and similarities between the federalist law's in the areas of environment, health, and education, relating them to the division of competences between the sublevels established in the Federal Constitution of Brazil.

Keywords: Federalism; Legislative Branch; Parliamentary Behavior.

Resumen: El artículo tiene como objetivo mapear la producción legislativa de la 55ª Legislatura desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales. Es decir, del conjunto de proyectos de ley presentados por diputados y senadores en las áreas de medio ambiente, salud y educación, ¿cuántos son los que involucran una perspectiva federalista? Se realizó un seguimiento para identificar las características de estas proposiciones. Las propuestas se clasificaron en normativas, fiscales o programáticas. Luego, con un enfoque en el proceso legislativo, se trazó el perfil del autor de la propuesta, su estado de origen, cargo que ocupa en el Congreso y partido afiliado. Tales comparaciones permitieron analizar las diferencias y similitudes entre los proyectos de ley federalistas en las áreas de medio ambiente, salud y educación, relacionándolos con el tema de la división de competencias entre entidades federativas previsto en la Constitución Federal.

Palabras clave: Federalismo; Poder Legislativo; Comportamiento parlamentario;

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê competências exclusivas, a serem executadas por cada ente federado, de forma independente, mas também delimitou competências a serem desempenhadas conjuntamente, sob o regime de parceria, as quais foram denominadas competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 23 definiu as que requerem a participação de todas as esferas da federação e dos três poderes, em função do interesse público existente na preservação de determinados bens e no cumprimento de certas metas de alcance social. Entre elas destacam-se às relativas à saúde (II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência), à educação (V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência) e ao meio-ambiente (VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e VII - preservar as florestas, a fauna e a flora).

Tal arranjo tem impacto em todo o ciclo das políticas públicas, em especial na etapa em envolve a participação do Congresso Nacional. No caso brasileiro, os “distritos” de onde se origina a representação da Câmara dos Deputados são os próprios estados da federação. Não obstante o tamanho da população seja o determinante da quantidade de cadeiras por estado, há o mínimo 8 e o máximo de 70 deputados, o que impõe uma lógica federativa numa representação

majoritariamente populacional. No Senado Federal, como se poderia esperar, a lógica federativa é predominante. Cada estado da federação possui a mesma quantidade de representantes, 3 senadores por estado (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

O presente artigo busca analisar de forma conjunta a literatura sobre Legislativo e Federalismo, uma vez que o Parlamento tem tido um papel cada vez mais proeminente na formulação das políticas públicas. Parte-se do seguinte questionamento: é possível identificar, nas proposições legislativas de cunho claramente federativo que envolvem áreas de competência comum (saúde, educação e meio ambiente), padrões de comportamento parlamentar?

Primeiramente buscou-se estabelecer o panorama geral dos principais processos legislativos de cunho federativo envolvendo as áreas de saúde, educação e meio ambiente no cenário recente. A pergunta de pesquisa, portanto, tenta desvendar quais são as características das proposições legislativas sobre saúde, educação e meio ambiente na 55ª legislatura. Para tanto, foram selecionados Projetos de Leis Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que foram apresentados entre 2015-2018.

A literatura tradicional sobre presidencialismo de coalizão normalmente explica o processo legislativo do ponto de vista “macro” e defende que a União e os líderes partidários seriam muito mais eficientes e poderosos na coordenação de suas preferências do que os governadores e outros autores subnacionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Até mesmo estudos mais recentes sobre a governabilidade, como os de Dantas e colaboradores (2019), ressaltam a dominância do governo federal e dos partidos políticos na arena legislativa.

Nesse sentido, Abranches (2018) pontua a existência de uma “hiperconcentração” de poderes e de recursos nas mãos da Presidência da República, que acabaria por transformar os demais atores do sistema (governadores, prefeitos, congressistas) em “pedintes e negociadores políticos contumazes e instáveis” (p. 43).

Todavia, é importante compreender que nem sempre é possível manter a coalizão sob controle. Silva (2014) aponta para uma série de lacunas sobre o papel dos parlamentares e de outros atores no processo legislativo, que frequentemente restam subvalorizados pela ênfase excessiva no poder do Executivo e dos líderes partidários.

Há também temáticas específicas em que são salientes aos interesses dos entes subnacionais, cuja negociação muitas vezes envolve a mobilização de bancadas estaduais e não partidárias (SILVA, 2014). Apesar de serem exceção, mobilizações dessa natureza podem modificar o arranjo de forças entre coalizão de governo e oposição.

Nessa linha, Abranches (2018) descreve a tensão política decorrente da votação sobre a redistribuição dos royalties de petróleo no final de 2012. O governo e os estados produtores – Espírito Santo e Rio de Janeiro – foram derrotados no plenário da Câmara pelas demais bancadas estaduais, o que foi seguido por extenso veto presidencial à matéria. O presidente do

Congresso convocou então uma reunião para deliberação do veto presidencial em regime de urgência. A controvérsia foi por fim judicializada pelos estados produtores.

Do ponto de vista federativo, mesmo que haja esforços em prol da coordenação, muitas áreas ainda sofrem com o problema da sobreposição ou indeterminação de competências. No Congresso Nacional, essas disputas podem refletir a dimensão político-partidária e também a estadual. Acreditamos que o papel relevante dos níveis subnacionais na dinâmica legislativa está presente em parte relevante dos processos decisórios no Legislativo.

Vale destacar que 13% do orçamento discricionário da União é destinado às esferas subnacionais. Considerando o período entre 2015-2018, embora o orçamento autorizado pela União tenha diminuído, essa perda foi compensada pela melhora da capacidade de empenho. O maior aumento no período foi em relação às transferências a instituições multigovernamentais nacionais (consórcios). Conforme o SIOP, o valor empenhado total entre 2015-2018 para os Estados foi de R\$ 17,36 bilhões enquanto para os Municípios foi de R\$ 26, 29 bilhões.

Os recursos destinados às esferas municipais foram maiores que os repassados às estaduais. Isso ocorre devido à relação direta entre União e Municípios que passou a marcar várias políticas públicas a partir da década de 2000 (MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8).

A motivação para a elaboração deste trabalho é fornecer suporte às lacunas da literatura no campo de estudos legislativos. A ciência política nacional ainda carece de análises mais sistemáticas sobre relações de conflito e cooperação no Parlamento envolvendo a questão federativa, bem como sobre redes de barganha e de apoios políticos de grupos regionais que integram os partidos nacionais da coalizão ou que formam os governos estaduais que estão alinhados ao presidente.

O artigo está dividido da seguinte maneira: na próxima seção são apresentadas as principais teorias que orientam os estudos legislativos e o federalismo, tendo como referência as políticas públicas; a terceira seção trata da metodologia que foi utilizada na tentativa de realizar a junção entre essas duas áreas do conhecimento; na quarta seção são apresentados os resultados; e, por fim, são apresentadas as considerações finais e apontamentos para futuras pesquisas.

2 Legislativo, Federalismo e Políticas Públicas

A maioria dos autores no campo dos estudos legislativos enfatiza a posição do Executivo, dos líderes partidários e dos Presidentes das Casas como orientação “dominante” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Há abordagens críticas sobre os custos decorrentes das negociações nesse sentido e sobre a capacidade de estabilidade desse sistema (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2015; 2018), mas mesmo os autores críticos não refutam a força política do Executivo na esfera legislativa, em particular pela orquestração de uma

coalizão que forme uma maioria pós-eleitoral. Essa coalizão envolve aspectos programáticos e a divisão de poder na composição do gabinete, com uso recorrente de compensações colaterais na forma de liberação de recursos de emendas parlamentares e da nomeação de indicados para cargos comissionados (ABRANCHES, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Mesmo ao lidar com temáticas claramente federativas, o Executivo federal seria bem-sucedido para fazer passar agenda que interfere no jogo de forças no âmbito da federação, restringindo a discricionariedade do gasto, a autonomia financeira e uniformizando regras da administração pública e de políticas sociais em relação a estados e municípios. Os trabalhos contrapõem o fortalecimento do centro, sob a liderança no Executivo, para fazer passar uma agenda legislativa que, em muitos casos, contraria interesses dos entes federativos subnacionais, que, em regra, não se apresentariam como *veto players* (ARRETCHE, 2009; 2013).

Ocorre, no entanto, que a profunda recessão econômica acompanhada pelo processo de *impeachment* no governo Dilma Rousseff enfraqueceu a teoria que defende que a formação de coalizões pelo Executivo é suficiente para garantir a sustentação do governo federal (BEDRITICHUK, 2016; ABRANCHES, 2018). Mais recentemente, a disseminação do Coronavírus no mundo pôs em xeque a capacidade de os países gerenciarem o problema rapidamente. É perceptível a celeridade dos governadores no combate à Covid-19 em comparação às respostas dadas pelo governo federal (BARBERIA *et al.*, 2020). A questão federativa nunca esteve tão em evidência no cenário político nacional das últimas duas décadas.

A formação de coalizões estaduais, frentes parlamentares e bancadas temáticas informais demonstram que os parlamentares também organizam suas ações por vias alternativas. Há processos decisórios relevantes em que a capacidade dos líderes controlarem suas bancadas é colocada à prova, nem sempre com sucesso. São questões em que o interesse temático ou federativo se coloca acima do partidário, e esse fato não deve passar despercebido (SILVA, 2014).

A Constituição de 1988 adota a forma federativa de Estado, o que pressupõe a autonomia de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas com equilíbrio entre os interesses dos membros. A literatura aponta que um estado federal requer o reconhecimento constitucional da estrutura federal, a distribuição de competências, o estabelecimento de instituições representativas e independentes, a arrecadação de finanças próprias e a previsão de um tribunal constitucional (ANDERSON, 2009).

Para Durand (1965), o federalismo caracteriza-se pela ocorrência de vários tipos de relações jurídicas estáveis entre coletividade públicas. As regras essenciais do regime jurídico de uma federação são aquelas que regem a distribuição de competências entre os órgãos comuns e os de cada coletividade, as relações mútuas entre esses órgãos, sua composição e sua forma de recrutamento. Entretanto, as regras que regem tais relações são imperfeitas. Schneider (1979) afirma que a essência de um estado federal consiste na soberania distribuída, sendo cada estado

membro soberano e autônomo, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

A autonomia e, conseqüentemente a diversidade, é um pressuposto do federalismo, mas, ao mesmo tempo, o exercício da autoridade é um requisito para implementação de políticas universais e uniformes. Wright (1988) pontuou bem que o equilíbrio entre os entes federados consiste em uma relação dinâmica e ao mesmo tempo contingente.

Considerando a questão da saúde, educação e meio ambiente, torna-se pertinente uma breve descrição do padrão de arranjo institucional vigente nas três políticas públicas, com destaque para atores envolvidos, estruturação dos sistemas e papel dos entes federados.

A saúde é um dos braços da seguridade social, em conjunto com a previdência e a assistência social. Como argumentam Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), um dos marcos da redemocratização no campo das políticas sociais foi a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), assegurando o acesso universal, gratuito e público aos serviços de saúde em todos os níveis de complexidade. O direito à saúde, portanto, está previsto no art. 6 e as diretrizes para o SUS estão no art. 198, ambos da Constituição Federal de 1988.

No âmbito do SUS, as Leis n. 8.080/1990 e n. 8.142/1990 normatizaram a organização do sistema, operacionalizando as diretrizes constitucionais, que preconizaram que as ações e serviços de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, orientadas pela descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

A Emenda Constitucional n. 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar 141/2012, previu a aplicação de recursos mínimos em saúde pelos entes subnacionais. Os estados ficaram obrigados a aplicar anualmente 12% e os municípios 15% da arrecadação de impostos. Em 2015, a Emenda Constitucional n. 86 fez a previsão que a União dispendesse pelo menos 15% da receita corrente líquida.

Do ponto de vista da competência legislativa, a União possui a função de estabelecer normas gerais, que podem ser complementadas concorrentemente pelos estados e municípios. A implementação dos serviços de saúde é comum aos três entes federados.

Uma das inovações no funcionamento do SUS foi a obrigação de se institucionalizar espaços participativos, os conselhos de saúde, que reúnem gestores, profissionais de saúde e usuários, nos três níveis de governo.

Ademais de organizar a participação social em seu funcionamento, desde a década de 1990 estão em funcionamento instâncias de coordenação intergovernamental reunindo representantes dos três níveis governamentais, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no plano federal, e de estados municípios, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no plano estadual, além das comissões Intergestores Regional (CIR), no âmbito das regiões de saúde. São espaços de intermediação de interesses e de negociação entre os entes federados, o que possibilita a elaboração de normativos infralegais e de alinhamento entre os diferentes entes governamentais. Em 2011, a Lei n. 12.466 institucionalizou essas instâncias de coordenação

governamental no âmbito do SUS.

Em relação à educação, vale destacar que a Política de Educação é uma garantia constitucional, ancorada em um direito social (Art. 205 da CF/88) e tem como diretrizes: universalização, igualdade de acesso, valorização do magistério, gratuidade em estabelecimentos públicos, gestão democrática e a colaboração entre os entes.

Sobre o arranjo decisório, a Constituição propôs uma dinâmica federativa orientada pela descentralização da prestação do serviço com tendência municipalista, centralização na União na produção de normas e diretrizes e instituição de um Regime de Colaboração entre os Entes.

No que se refere à competência legislativa, cabe à União legislar sobre normas gerais; aos Estados legislarem de forma suplementar; e, municípios compete suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Quanto ao financiamento, a Constituição estabeleceu valores mínimos a serem aplicados pelos Entes. Segundo o art. 212, a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Tais recursos compõem um potente mecanismo financeiro de coordenação que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb. Adicionalmente, há a complementação da União ao Fundeb, que transfere recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, um valor mínimo por aluno não for alcançado.

Em relação às estruturas de coordenação, têm-se o Conselho Nacional de Educação, a Comissão Intergovernamental do Fundeb e o Conselho de Alimentação Escolar. As ferramentas que são mobilizadas para a coordenação são as Normas Legais (Lei de Diretrizes e Bases, Base Nacional Comum Curricular etc), as Transferências Condicionais (obrigatórias e voluntárias), os Planos Setoriais (Plano Nacional de Educação, Plano de Ações Articuladas, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos etc).

Por fim, insere-se a política ambiental. Com base em tese defendida por um dos autores no ano de 2013, nos debates legislativos sobre meio ambiente, independentemente de quem está na Presidência da República, o governo costuma pender para o lado empresarial nas matérias que envolvem maior polêmica.

Como a política ambiental tem cunho fortemente regulatório, não trabalhando com distribuição de recursos em volume significativo, as discussões no Legislativo são elemento forte no conjunto de processos decisórios governamentais e costumam ser conflituosas. Do lado dos ambientalistas, entram como força importante de apoio as organizações da sociedade civil que acompanham os trabalhos do Congresso.

Esse campo de políticas públicas está incluso na competência legislativa concorrente. Segundo arts. 24 e 30 da CF/88, cabe legislação federal, estadual, do Distrito Federal e

municipal. As leis federais devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais como base para a legislação municipal.

Um dos principais órgãos é o Ibama, autarquia criada pela Lei n. 7.735/1989, com muitas atribuições no controle da qualidade ambiental e fiscalização de ilícitos. Também atua de forma supletiva na inação dos órgãos estaduais.

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Política Nacional do Meio Ambiente foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Há instância de pactuação federativa formalizada na Comissão Tripartite Nacional (ver art. 4º da Lei Complementar nº 140/2011), mas sem atividades consolidadas no Executivo pelos registros disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente.

O debate federativo no Congresso costuma ocorrer pela incidência política da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma). Há processos em que o debate federativo assume proeminência, como os que tramitam na Câmara e no Senado destinado a estabelecer lei nacional que disciplina o licenciamento ambiental⁵.

As três políticas mencionadas podem ser classificadas segundo Lowi (1964). O autor estabeleceu que atores, visto que os recursos são limitados, agem de acordo com suas expectativas de ganhos e perdas, que varia dependendo da temática. Os possíveis perdedores atuam no sentido de impedir e os beneficiários no sentido de aprovar. Em 1984, Wilson criou tipologia com quatro dimensões em que custos e benefícios variam entre concentrados e difusos. Com base em Wilson (1984), a Tabela 1 resume as áreas de saúde, educação e meio ambiente.

Tabela 1 – Arranjo institucional: saúde, educação e meio ambiente

	Saúde	Educação	Meio Ambiente
Sistema	SUS	SNE/PNE	Sisnama
Atores Federativos	CIT, CIB e CIR	CNE, Fundeb e CAE	Abema e Anamma
Financiamento	Vinculado	Vinculado	Baixo recurso
Classificação	Política Redistributiva	Política Redistributiva	Política Regulatória

Fonte: Adaptado de Wilson (1984).

⁵ Ver Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 e apensos, na Câmara dos Deputados, ainda em trâmite.

3 Metodologia

A Do ponto de vista metodológico, acredita-se que o melhor caminho para estudar o impacto do federalismo no âmbito das políticas públicas de competência comum (art. 23 da Constituição) é por meio de perspectivas analíticas integradoras e de médio-alcance. A pergunta de pesquisa, assim, tenta desvendar “**Quais as características das proposições legislativas sobre meio ambiente, saúde e educação na última legislatura?**”.

Acreditamos que o papel dos níveis subnacionais na dinâmica legislativa é relevante nos processos decisórios, e se encontra subvalorizado nas análises da Ciência Política. O crescente protagonismo do Legislativo no cenário político dos últimos anos (ALMEIDA, 2015) vem fortalecendo a área de estudos legislativos.

Foi realizado levantamento documental acompanhado pelo rastreamento de processos (*processtracing*). Desde a apresentação até a aprovação ou não da proposição, há, normalmente, um longo processo que envolve aperfeiçoamentos e acordos políticos. Neste contexto, o rastreamento de processos se caracteriza como “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico da tramitação legislativa (COLLIER, 2011). Não é por acaso que essa técnica é bastante comum em pesquisas com n-reduzido.

As fontes de coleta foram os portais da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e do Senado Federal (www.senado.leg.br). O recorte das observações teve como norte a escolha de proposições legislativas em que houvesse a interação de ao menos dois entes federados, considerando as atividades qualificadas como de competência comum conforme o artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, os projetos que regulam aspectos da esfera privada ou penal foram retirados. Também foram desconsiderados os projetos arquivados, prejudicados ou retirados pelo autor. Esses projetos foram desconsiderados da análise, pois o progresso da tramitação foi praticamente nulo no período analisado. O que restringiu o número de amostras.

Considerando a 55ª Legislatura, foram selecionados os Projetos de Leis Ordinária (PL), os Projetos de Lei Complementar (PLP) e as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentados entre 2015 e 2018. Utilizaram-se filtros de pesquisa e palavras-chaves para definir a amostra. As palavras-chaves mais recorrentes foram “Política, Nacional, Sistema, Gestão, Fundo, Tributação, Federalismo, Ente Federado, Subnacional”, entre outras. Nas buscas sobre meio ambiente, filtramos palavras específicas como “Floresta (s), Unidades de Conservação, Licenciamento e Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)”. Em educação, palavras como “Comitê de Articulação Federativa (CAF), Fundeb e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)”. Por fim, em saúde o principal filtro foi o “Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Com foco nos impactos dessas proposições na estrutura federativa, os projetos foram classificados por temas, identificando quem foi autor da proposta, seu estado de origem, cargo ocupado no Congresso no ano da apresentação do projeto e partido filiado à época. É possível identificar, nas proposições legislativas de cunho claramente federativo, envolvendo áreas de

competência comum (saúde, educação e meio ambiente), padrões de comportamento parlamentar?

A partir dos processos escolhidos, foi possível fazer análises descritivas da distribuição e compreender as características da amostra, conforme explanado a seguir.

4 Resultados e Discussão

Dos 6.519 projetos apresentados na 55ª Legislatura, 3.057 foram sobre saúde, 2.114 sobre educação e 1.348 sobre meio ambiente. É possível notar que metade das proposições (47%) esteve relacionada ao tema da saúde. Desse universo total, quando se olha o teor federativo dessas propostas, e excluindo os casos amplos que envolvem várias (duas ou mais) políticas públicas assim como os casos muito específicos também (envolvendo apenas um estado ou conjunto de pequenos municípios), chega-se a amostra de 160 proposições. Com as apensações, 142 processos. Essa restrição com esses dois filtros de parâmetros foi pertinente para tornar viável a análise de cada um dos processos a fim de identificar semelhanças e diferenças no grupo selecionado. Um importante aspecto do processo legislativo é o estatuto da apensação, que agrupa assuntos afins e permite que as matérias tramitem de forma mais célere, considerando a morosidade do processo legislativo ordinário.

Essa amostra de 142 processos contém 55 proposições da área de saúde, 39 da educação, 40 do meio ambiente e oito projetos cujos temas envolveram tanto saúde como educação. Saúde e educação tiveram proporção equivalente de projetos com teor federativo (1,8% do total apresentado) e os projetos relacionados à questão ambiental tiveram proporcionalmente um caráter federativo mais acentuado (3% do total de apresentado).

Percebe-se que as proposições selecionadas para essa análise (teor federativo explicitamente caracterizado, desconsiderando casos que envolvem várias políticas públicas ou com foco muito específico) são poucas, considerando o universo total de proposições apresentadas entre 2015-2018. Entretanto, uma análise mais focalizada permite compreender as características em comum desse grupo de proposições.

Do ponto de vista do tipo de proposição legislativa, considerando as de cunho federativo, foram 6 Propostas de Emenda à Constituição (PECs), 17 Projetos de Lei Complementar (PLPs) e 119 Projetos de Lei Ordinária (PLs). Um detalhamento setorial indica que 75% das PECs foram da área de saúde e 25% de educação. Mesmo que meio ambiente seja um tema constitucionalizado, não houve PEC sobre essa temática.

Sobre os PLPs, 76% dos assuntos foram para saúde/educação e 24% para meio-ambiente. Considerando que leis complementares regulamentam matéria constitucional, cerca de 60% dos PLPs foram apresentados no primeiro ano da legislatura.

A Tabela 2 apresenta o recorte das proposições federativas por tipo de proposição legislativa.

Tabela 2 – Proposições federativas por espécie legislativa

Tipo	Número	%
PL – Projeto de Lei	119	84
Projeto de Lei Complementar (PLP)	17	12
Projeto de Emenda à Constituição (PEC)	6	4
Total	142	100

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

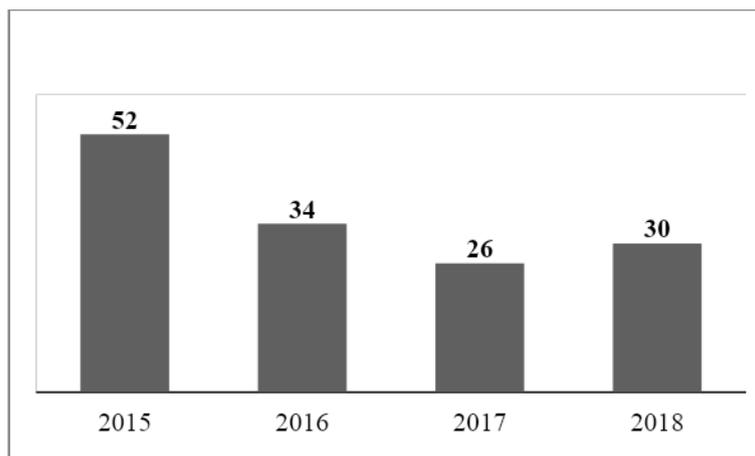
Vale destacar que tanto a PEC como o PLP têm rito especial e passam obrigatoriamente pelo plenário, conforme o Regimento Interno das Casas Legislativas. Já os projetos de lei ordinária muitas vezes tramitam somente pelas comissões, sem passar pelo crivo do Plenário. As regras regimentais definem as exceções ao poder conclusivo (no Senado chamado de terminativo) das comissões.

O maior número de projetos apresentados foi sobre leis ordinárias e se distribuíram entre saúde (37%), educação (29%), meio-ambiente (30%) e saúde/educação (35%). Foram apresentados principalmente em 2015 (26%) e 2018 (33%). Ou seja, os parlamentares apresentaram mais projetos no primeiro e último ano da legislatura, provavelmente como forma de reforçar a *accountability* vertical, no sentido de prestação de contas aos eleitores (AMORIM, 2003).

Essa lógica se repete no quadro geral, a maior parte das propostas foi apresentada em 2015. Trata-se de um fenômeno típico que se repete a cada 4 anos, com os parlamentares buscando apresentar e/ou reapresentar suas propostas, além dos congressistas novatos que também procuram se destacar. A métrica “número de projetos apresentados” muitas vezes é utilizada como uma *proxy* para avaliação do desempenho do parlamentar, o que cria um forte incentivo para a apresentação de propostas (AMORIM, 2003). Ainda sobre a questão temporal, destaca-se 2016 como um ano em quase 50% das proposições, identificadas segundo os critérios da pesquisa, foi só sobre saúde.

O Gráfico 1 elucidava esses resultados.

Gráfico 1 – Proposições federativas por ano



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Com a análise, constatou-se o fenômeno da apropriação (SILVA, 2014), que é quando ocorre uma espécie de carona/réplica de alguma proposição já antes apresentada. Exemplos são os PL n. 8131/2017 e PL n. 6836/2017, que tratam da Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse fenômeno é muito debatido pela Ciência Política e a existência dele na amostra selecionada apenas confirma que as características presentes no universo geral se encontram também nas proposições de cunho federativo.

Do total de 142 proposições com teor federativo reunidas conforme os critérios da pesquisa, 57% não são apensadas. Desses projetos com temas “ditos novos”, uma vez que não estavam correlacionados a outros projetos, é interessante perceber que há um perfil muito específico se comparado ao quadro geral: mais da metade são oriundos do Senado Federal, 28,4% apresentados por partidos da oposição e quase 15% são de parlamentares do Rio de Janeiro.

Em relação à autoria, verificou-se que a grande maioria dos projetos foram apresentados por Deputados, 116, seguidos pelos Senadores, 18, pelas comissões da Câmara, 5 e apenas 3 pelo Executivo Federal. A Tabela 3 mostra essa configuração.

Tabela 3 – Proposições federativas por autoria

Autor	Porcentagem
Deputado	82%
Senador	13%
Comissões da CD	3%
Poder Executivo	2%

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Chama atenção que nenhuma comissão do Senado Federal tenha apresentado proposta de autoria do colegiado, principalmente porque é nesta Casa que se encontra a representação dos Estados e do Distrito Federal.

É importante ressaltar que diferentemente do padrão geral, 47% dos projetos reunidos segundo os critérios da pesquisa que foram apresentados por senadores foram sobre meio ambiente. Na leitura tradicional, o Senado possui um perfil mais conservador e moroso, sendo que a maioria dos projetos tramitam nas comissões e não estão apensados a outros. Por outro lado, mais de 40% dos assuntos na Câmara se enquadram como um programa ou política. Além disso, verifica-se a repetição, em geral, de padrões de variáveis nos projetos que tramitam nesta Casa, o que indica que essa rede é mais previsível e consolidada (RICCI, 2008).

Outro ponto sobre o processo legislativo é a sua morosidade. Praticamente todas as proposições identificadas na pesquisa tramitaram de forma conclusiva pelas comissões, contudo muitas ainda estavam pendentes do parecer dos relatores. Por isso não foi possível traçar o perfil do relator, mas apenas do autor.

A maioria dos autores desses projetos ocupou cargo de relevância política, 62 parlamentares, do total de 134, eram líderes ou vice-líderes à época. Majoritariamente, os autores dos projetos faziam parte da base do governo (96), com exceção do ano de 2017, pois com a mudança da coalizão com o governo Temer, o equilíbrio na apresentação de projetos tanto da oposição (15) como da situação (13) foi maior.

Sobre conteúdo, as propostas foram classificadas em três categorias: Normativa (cria/altera lei ou gera obrigatoriedade) com 40 processos; Fiscal (envolve repasses, fundos e isenção fiscal) com 44; e Programa/Política (cria/altera programa/política ou estatuto) com 58 processos. Nenhuma proposta fiscal foi aprovada, o que indica, como já apontado pela literatura (JUNQUEIRA, 2015), a dificuldade em se aprovar matérias de cunho fiscal no Brasil.

É interessante ressaltar que, do total de autores que não possuíam cargo, a imensa maioria apresentou projetos só na área fiscal. Assim, foram encontradas evidências de que os parlamentares de baixo escalão preferem apresentar projetos de cunho fiscal, provavelmente por não terem muito espaço político no Congresso (PEREIRA; POWER; RENNO, 2007).

Na oposição, o quadro muda. Quase 70% dos parlamentares ocupavam cargos relevantes. Isso se explica, em parte, devido ao presidencialismo de coalizão, pois nos partidos pequenos, principalmente os de oposição, a chance de alguns deles serem líderes ou vice-líderes é maior por uma questão puramente numérica (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

Uma análise do estado de origem dos autores indica uma forte concentração no Sudeste do país, com Rio de Janeiro (22), Minas Gerais (14) e São Paulo (13) respondendo por 35% do total de projetos. AC e SP foram os estados que mais apresentaram propostas sobre saúde. Provavelmente devido ao interesse intrínseco da região, Tocantins foi o que mais apresentou

projetos sobre meio ambiente (5). Apenas o Estado de Sergipe não contou com proposta apresentada no período entre 2015 e 2018.

Mesmo que RJ e SP sejam as maiores capitais, a questão da sobre-representação nesses estados no Congresso tende a enviesar o quadro analítico. Por isso, a Tabela 4 controla os dados a partir da bancada estadual.

Tabela 4 – Proposições federativas (controlando por Estado)

Estados	Proporcionalidade
TO	1,25
AC	0,75
RN	0,63
MS	0,50
RJ	0,48
CE	0,32
SC	0,31
ES	0,30
MG	0,26
BA	0,26
DF	0,25
RO	0,25
PR	0,20
RS	0,19
SP	0,19
GO	0,18
PA	0,18
MA	0,17
AM	0,13
AP	0,13
MT	0,13
RR	0,13
PE	0,12
AL	0,11
PI	0,10
PB	0,08
SE	—

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Nota: Para realizar este cálculo se dividiu o número de propostas apresentadas pelo tamanho da Bancada na Câmara dos Deputados.

É interessante notar que ao controlar pela bancada os dados nos mostram que mesmo que em números absolutos o RJ, MG e SP tenham se sobressaído, proporcionalmente apenas o RJ realmente apresentou muitas proposições. Os que mais apresentaram foram os estados com bancada pequena (TO, AC, RN, MS e ES) ou média (CE e SC). Ou seja, nas proposições de teor federativo estudadas, os estados com menor representação parecem ter se mobilizado mais.

Os partidos que mais apresentaram projetos foram o PMDB e PT, 13 casos para cada,

sendo que 8 propostas do PT foram para área de educação e 5 do PMDB foram para o meio-ambiente. Seguidos do PP (11), PSDB (11) e PSB (10). Esses partidos estão entre os maiores partidos do Congresso. O PMDB, PP e PSB sempre estiveram na coalizão governamental, já o PT e PSDB ora sim, ora não. Isso se explica por causa da mudança de Dilma para Temer.

Individualmente, os parlamentares que mais apresentaram proposições foram o Deputado Carlos Henrique Gaguim (7), Alan Rick (4) e Laura Carneiro (4). Nenhum deles assumiu cargo relevante. Do ponto de vista de gênero, 19 projetos foram apresentados por mulheres (13%) e 123 por homens (87%). Isso ocorre devido à sub-representação feminina no Congresso.

Considerando que a área de saúde tem aplicação em regra vinculada (AFONSO, 2016), é compreensível que poucos projetos tenham sido normativas (26%), uma vez parcela de recursos já foram pré-estabelecidas. Os parlamentares de partidos que não faziam parte da coalizão governamental (oposição) apresentaram a mesma quantidade de projetos programáticos e fiscais (40% cada) e apenas 20% sobre questões normativas. O que indica que a principal forma de agir da oposição foi mais pelo embate direto com a agenda de governo, do que pela apresentação de leis gerais. A seguir, o Tabela 5 categoriza as proposições por conteúdo.

Tabela 5 – Proposições federativas por conteúdo

	Saúde	Educação	Saúde/Educação (Ambos)	Meio Ambiente	Total
Normativo	15	11	1	13	40
Fiscal	16	12	6	10	44
Programa/Política	24	16	1	17	58

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Finalmente, em relação à questão da aprovação, do total de 142 projetos, apenas 5 proposições foram aprovadas, o restante continua em tramitação. Todos foram apresentados por parlamentares da região Sul/Sudeste. Desses 5, todos eram de partidos que pertenceram à coalizão governamental. Isso indica que o governo federal consegue influenciar a agenda legislativa, premiando os parceiros da coalizão (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; ARRETCHE, 2009).

Sobre o regime de tramitação, 120 estão tramitando em comissão e 22 em plenário. Dos projetos prontos para a pauta de plenário, a maioria estava apensada e era de membros da coalizão governamental. Ou seja, não é tão simples fazer com que as matérias cheguem a plenário. Somente quatro projetos foram aprovados em plenário, todos com votações simbólicas. Por isso não foi possível calcular os índices de fidelidade partidária e de apoio ao

governo nas votações.

5 Considerações Finais

A etapa de formulação é crucial no estudo do ciclo de políticas públicas, uma vez que é nessa fase que se identificam os atores relevantes e os principais assuntos da agenda. A questão federativa, embora permeie grande parte dos assuntos afetos às políticas públicas de competência comum, é abordada pela literatura majoritária de maneira paralela. Portanto, torna-se imprescindível estudar as distorções dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, que, frequentemente, produzem resultados distorcidos da realidade legislativa.

Os resultados trazem algumas questões que já foram bem pontuadas pela literatura de comportamento parlamentar, como o volume maior de proposições apresentadas no primeiro e último ano da legislatura, o poder dos líderes e dos partidos da coalizão, a morosidade do processo legislativo, a sub-representação de gênero, entre outros.

O quadro descritivo apresentado tem como propósito introduzir os estudos com foco no federalismo no Congresso. Essa agenda tem *blockers* por se tratar de assuntos, muitas vezes, conflituosos ou contraditórios.

A questão federativa foi relevante no recorte estudado. Mesmo que a maioria dos autores seja do Rio de Janeiro, Minas Gerais ou São Paulo, proporcionalmente, Tocantins, Acre e Rio Grande do Norte, que são bancadas pequenas, foram as que mais apresentaram. Assim, as bancadas menores, em geral, foram mais ativas na apresentação de proposições.

O número reduzido da amostra (160 proposições) se justificou devido à escolha de parâmetros, que excluíram projetos de teor muito amplo ou arquivados, prejudicados ou retirados pelo autor. Essa opção tornou viável uma análise mais aprofundada dos processos. Essa dinâmica observada demonstra baixo protagonismo do Congresso na regulamentação da federação nas três políticas públicas escolhidas. Esperaria maior número de proposições. Não é por acaso que a saúde é tão enfática no uso de portarias para regulamentar serviços e repassar recursos condicionados.

Sugerem-se estudos de casos detalhados desses processos, com análise de notas taquigráficas e audiências públicas a fim de captar as pressões exercidas sobre os parlamentares e as orientações predominantes que justificaram seus votos.

É fundamental que os trabalhos analisem, cada vez mais, o processo legislativo no âmbito do Legislativo, mas que reconheçam que as Casas Legislativas têm um componente federativo bastante acentuado, tendo em vista as limitações institucionais da representação estadual previstas na Constituição. O Brasil continua sendo um país heterogêneo e com um perfil múltiplo e fracionado de demandas, interesses e expectativas. Sendo o comportamento político um reflexo desse mosaico, contando com padrões de representação mais estruturados

que coexistem com as práticas clientelistas mais atrasadas.

Referências

ABRANCHES, Sérgio H. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AFONSO, José Roberto R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. IDP, 2016.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, p. 45-50, 2015.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados* [online], 2003, v. 46, n. 4, 2003.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), p. 39-57, 2013.

BARBERIA *et al.*, **Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses**, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0. University of São Paulo, Brazil 2020.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. Brasília, dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política – UnB. 2016.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2017, vol.51, n.4, pp.528-550. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

CARDOSO JR, J.C.; JACCOUD, Luciana . Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: Luciana Jaccoud. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, v., p. 181-260.

CHEIBUB, J. A., FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 263-299, 2009.

CINTRA, Antonio Octavio; LACOMBE, M. B. . A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed.São Paulo: UNESP, 2007, v., p. 143-182.

COLLIER, David, Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), p.

823-830, 2011.

DANTAS, Humberto (organizador); *et. al.* Governabilidade: para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: **Cadernos Konrad Adenauer Stiftung**, 2019.

DURAND, Charles. El Estado Federal em el derecho positivo. **Federalismo y federalismo europeo**. Madrid: Tecnos, 1965.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: **FGV**; FAPESP, 2001.

JUNQUEIRA, M. D. O., O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 30 n° 89, 2015.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 237-257. 2006.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Textos para Discussão n° 1894. Brasília: Ipea, nov. 2013.

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. In: Lúcia avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 3ed. São Paulo: UNESP, 2015, v. , p. 237-245.

PEREIRA, C., POWER, T. & RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 75-96, 2007.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany B. S. (Org.). **O Senado Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/ Unilegis, 2008. Cap. 7. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/180410/1/O%20Senado%20Federal%20brasileiro%20no%20p%20c3%b3s-constituente.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, pp. 19-38, 2003.

SCHNEIDER, Hans Peter. El Estado Federal Cooperativo: problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania. **Revista de Estudios Políticos** (nueva época). Madrid: CEPC, no 12, nov/dic de 1979.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. **BPSR**, v. 8, n. 3, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>. Acesso em: 23 ago. 2020.

WILSON, J. Q., Politics of regulation, in T. Ferguson e J. Rogers (eds.), **The political economy: readings in the politics and economics of American public policy**, Nova York, Routledge, p. 81-103, 1984.

APÊNDICE – Relação dos projetos federativos por assunto

Espécie	n.	Ano	Teor Federativo
PLP	4	2015	(Cide) incidente sobre tabaco desempenhadas em hospitais das redes públicas de saúde nos três níveis
PLP	8	2015	Normas de cooperação dos entes na gestão pública da cultura brasileira
PEC	15	2015	Fundeb como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública
PEC	48	2015	União repasse parte do CSLL aos Municípios p/ área da saúde
PLP	57	2015	Exclui limite despesa pessoal na saúde e educação dos Municípios, dos recursos da União, P/ fins de LRF
PEC	80	2015	Substituição dos cargos subnacionais por carreira nacional magistério na educação básica
PL	117	2015	Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Farmacêutico
PLP	137	2015	Criação novos Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs)
PLP	158	2015	Destinação recursos FPE a UFs p/ proteção ambiental
PLP	180	2015	Não serão passíveis de limitação de empenho a execução de ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e vegetais nos 3 níveis
PLP	204	2015	Montante mínimo de repasse subnacional
PLP	208	2015	Autoriza transferências voluntárias no caso de inadimplência do ente beneficiário
PLP	214	2015	Veda contingenciamento de despesas destinadas à saúde e à educação
PLP	215	2015	Repasse do FPM para municípios que se destacaram nas ações de saneamento
PL	251	2015	Piso salarial magistrados educação básica
PL	312	2015	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
PL	361	2015	Responsabilidade sanitária dos agentes públicos e a aplicação de penalidades administrativas
PLS	672	2015	Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos
PLS	691	2015	Programa Nacional de Investimento e Fortalecimento da Educação
PLS	717	2015	Planejamento de ações de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental
PL	718	2015	Programa de incentivos para o planejamento familiar
PLS	791	2015	Fundo de Atendimento a Situações de Emergência e de Calamidade Pública Decorrentes de Secas
PL	1190	2015	Gestão resíduos da construção civil
PL	1270	2015	Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES
PL	1344	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Cantão (TO) - receita União e Convênios Estaduais
PL	1345	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Jalapão - receita União e Convênios Estaduais
PL	1439	2015	Critérios de distribuição de recursos do Fundeb entre Estados e Municípios
PL	1546	2015	Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento
PL	1670	2015	Sistema Brasileiro de Vigilância Agropecuária Internacional
PL	1688	2015	Fundo Nacional de Recuperação de Nascentes de Rios (FUNAREN)
PL	1733	2015	Altera a Lei nº 9.795/1999 - Educação Ambiental
PL	1907	2015	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
PL	1921	2015	Altera a Lei nº 12.858/2013 - vincula gastos com MA
PL	2026	2015	Plano Nacional de Redução de Homicídios

PL	2162	2015	Autoriza o transporte escolar intermunicipal e interestadual de estudantes
PL	2438	2015	Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens e Violência
PL	2504	2015	Ressacimento dos entes subnacionais pelos planos privados nos casos de atendimento dos respectivos segurados na saúde pública
PL	2505	2015	Repasse subnacional de novos valores p/ alimentação escolar
PL	2527	2015	Atendimento psicológico nas escolas de educação pública
PL	2677	2015	Produção de Cacau de Qualidade
PL	2704	2015	Programa Nacional de Recuperação de Dependentes Químicos
PL	2794	2015	Institui Semana Nacional de combate à Cegueira, cuja concretização depende de secretarias estaduais e municipais
PL	2965	2015	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência e Abuso de Drogas nas Escolas
PL	2971	2015	Distribuição de responsabilidade na gestão educacional
PL	3042	2015	Amplia recursos disponíveis na p/ educação especial nos entes subnacionais
PL	3127	2015	Aumento do repasse de receitas das loterias federais e similares para Estados
PL	3173	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região da Chapada dos Veadeiros (GO)
PL	3200	2015	Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e Rotulagem. Incentivo à produção de alimentos livres de agrotóxicos
PL	3252	2015	Medidas de precaução contra erosão costeira
PL	3758	2015	Sistema Nacional de Educação a Distância
PL	4137	2015	Política Nacional da Erva-Mate
PL	4211	2015	Torna obrigatória a realização de diagnóstico de fibrose cística em triagem neonatal
PLS	222	2016	Política de Desenvolvimento Sustentável da Caatinga
PLP	253	2016	Parte das dívidas dos subnacionais podem ser revertidos para área de saneamento básico e saúde pública
PLS	304	2016	Repasse pela União de 70% dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas p/ Municípios
PLP	305	2016	Celeridade na liberação dos recursos financeiros para execução de transferências voluntárias da União para entes subnacionais
PLP	332	2016	Altera FPM para preservação ambiental
PL	4317	2016	Obrigatório o exame de retinoblastoma na unidades do SUS
PL	4345	2016	Cria os centros para tratamento de doenças raras nos Estados
PL	4360	2016	Plano nacional de valorização da vida e a campanha "setembro amarelo"
PL	4691	2016	Regime Especial de Tributação para Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento
PL	4992	2016	Política Nacional de Saúde na Escola (PENSE)
PL	5007	2016	Instalação de coletores de pilhas e baterias pelas UFs
PL	5077	2016	Política Nacional de Conscientização e Orientação sobre a Síndrome de Rett
PL	5078	2016	Política Nacional de Conscientização e Orientação sobre a linfangioleiomiomatose
PL	5263	2016	Cria Código, Agência e Conselho de Mineração Brasileiro
PL	5458	2016	Participação gratuita das escolas públicas na programação de desporto escolar
PL	5641	2016	Veda transferências voluntárias p/ ente que atrasar ou interromper o repasse do SUS
PL	5778	2016	Altera o Programa Mais Médicos
PL	5946	2016	Os gestores do SUS nos 3 níveis promoverão programas de triagem neonatal
PL	6194	2016	Retoma recursos do PDDE para escolas públicas
PL	6268	2016	Política Nacional de Fauna
PL	6391	2016	Fundo Caatinga pelo Banco do Nordeste do Brasil
PL	6411	2016	Dispensa Licenciamento na atividade de silvicultura

			Autoriza CEF a destinar percentual da arrecadação das loterias p/ Secretarias Municipais de Esportes
PL	6451	2016	
PL	6549	2016	Eleva COFINS p/ combate tabagismo à nível subnacional
PL	6670	2016	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA
PL	6758	2016	Composição do conselho deliberativo do FNDE
PEC	328	2017	Inclusão do saneamento básico dentre as ações de saúde
PEC	339	2017	Aumenta repasse União ao FPM
PLS	339	2017	Apoio financeiro da União aos Municípios p/ ampliação educação infantil Institui o Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Federal do Passe Livre Estudantil
PLS	353	2017	
PLS	376	2017	Incentivos fiscais para preservação Abate do cálculo de despesas subnacionais os recursos recebidos pelo Fundeb
PLP	396	2017	Não se aplica suspensão transferências voluntárias p/ saúde e calamidade pública
PEC	403	2017	
PL	6836	2017	Política Nacional de Saúde Bucal
PL	6918	2017	Assistência educacional nos estabelecimentos prisionais Obrigatório o exames de acuidade visual e auditiva em crianças matriculadas nos sistemas públicos de ensinos
PL	7211	2017	
PL	7270	2017	Disciplina a regularização fundiária em áreas urbanas
PL	7578	2017	Institui o Patrimônio Verde
PL	7605	2017	Estatuto da Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas Incentivo “Padrinho das Crianças e Adolescentes” p/ fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis
PL	7620	2017	
PL	7725	2017	Estatuto e Semana Nacional da Juventude
PL	7752	2017	Política Nacional de Leitura e Escrita
PL	7760	2017	Fundo Nacional de Desenvolvimento Federativo Recebimento protetor, bloqueador e óculos solar p/ hipopigmentados congênitos pela rede SUS
PL	8035	2017	
PL	8138	2017	Plano de Educação Ambiental
PL	8327	2017	Certificação das entidades de saúde
PL	8440	2017	Alteração Lei Orgânica da Saúde p/ melhorar recursos humanos
PL	8570	2017	Criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco Ouve sociedade civil e gestores subnacionais em alterações nos componentes curriculares
PL	8577	2017	
PL	8877	2017	Plano de Prevenção de Incêndio e de Graves Acidentes nas instituições de ensino em todo o território nacional
PL	9038	2017	Título de “Cidade Amiga do Idoso”
PL	9165	2017	Política de Inovação Educação Conectada Programa de Recuperação das Universidades Públicas Estaduais e Municipais
PL	9217	2017	
PL	9226	2017	Participação da comunidade na gestão do SUS
PL	9263	2017	Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural
PL	9373	2017	Semana Nacional de Enfrentamento às Doenças Endêmicas
PLS	74	2018	Transferências de recursos p/ para aquisição de material escolar
PLS	168	2018	Lei Geral de Licenciamento Ambiental
PLS	194	2018	Utilização e proteção da Mata Atlântica
PLP	479	2018	Identificação de depósitos nos fundos de saúde e rateio de recursos Priorização das despesas com saúde e educação nos três níveis
PLP	548	2018	
PLP	560	2018	Estabelece impacto ambiental de produtos e serviços

			Cursos de primeiros socorros ministrados por entidades municipais ou estaduais ao corpo docente e funcional de estabelecimentos de ensino ou recreação
PL	9468	2018	
PL	9474	2018	Política cultura
PL	9484	2018	Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares
PL	9595	2018	“Abril Marrom” (conscientização e prevenção à cegueira)
PL	9746	2018	Padronização do processo de licenciamentos potencialmente poluidores
PL	9762	2018	Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência
PL	9807	2018	Programa Atividade Física no SUS
PL	9887	2018	Semana Nacional de Prevenção e Enfrentamento às Drogas
PL	9950	2018	Conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal
PL	9997	2018	Política Nacional de Proteção da Pessoa
PL	10104	2018	Incentivos à implantação, pelos entes da Federação, de programas de aquisição de material escolar pelas famílias do PBF
PL	10162	2018	Ações de conscientização do dia Nacional de Combate ao Bullying e à Violência na Escola
PL	10301	2018	Desenvolvimento colaborativo de aplicativo e prestação de contas do total dos recursos à nível subnacional
PL	10420	2018	Incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino
PL	10504	2018	Programa Nacional de Banimento dos Plásticos de Uso Único
PL	10522	2018	Sistema Único de Saúde Animal
PL	10548	2018	Classifica as despesas com alimentação escolar como de manutenção e desenvolvimento do ensino
PL	10880	2018	Destinação de sobras orçamentárias do Fundeb
PL	10895	2018	Ajuda de custo ao usuário do SUS que necessita realizar tratamento de saúde fora do município
PL	10953	2018	Hospital Veterinário Público nos três níveis
PL	10988	2018	Obrigatoriedade de exame p/ retinoblastoma e glaucoma congênito no SUS
PL	11017	2018	Sistema Único de Saúde Animal (SUS ANIMAL)
PL	11049	2018	Pontos com solução antisséptica e placas de prevenção nos hospitais da rede pública
PL	11087	2018	Consórcios intermunicipais de fiscalização de produtos alimentícios
PL	11158	2018	Política Nacional de Saúde Vocal
PL	11222	2018	Selo Patrocínio Saúde
PL	11225	2018	Política nacional de combate à dengue, a chikungunya e a zika
PL	11276	2018	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo

Artigo submetido em: 2021-06-28

Artigo aceito em: 2021-09-13