



**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 Pinheiro<sup>1</sup>  
Julia Alves Marinho Rodrigues<sup>2</sup>  
Pedro Lucas de Moura Palotti<sup>3</sup>  
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo<sup>4</sup>

**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 Introducción

La Constitución Federal de 1988 (CF/88) prevé competencias exclusivas, a ser

---

<sup>1</sup> Estudiante de Doctorado y Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia en la línea de investigación Legislativa y Políticas Públicas (2018). Investigador del Grupo de Investigación en Temas Federativos Revisados: Toma de Decisiones, Presupuesto Financiero e Implementación de Políticas Públicas de Competencia Común en Brasil - Instituto Brasileño de Educación, Desarrollo e Investigación - IDP (2019). Tiene experiencia en las áreas de Política e Instituciones, Proceso Legislativo y Federalismo Fiscal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6620-6181> E-mail: [adrianaopinheiro@gmail.com](mailto:adrianaopinheiro@gmail.com)

<sup>2</sup> Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia (UNB), especialización en Evaluación de Políticas Públicas (ILB / Senado), Presupuesto Público (AVM Integrado) y en Democracia Participativa, República y Movimientos Sociales de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) . Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de São Paulo (USP). E-mail: [jurodrigues.apo@gmail.com](mailto:jurodrigues.apo@gmail.com)

<sup>3</sup> Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Brasilia (2017). Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Minas Gerais (2012) y Licenciado en Administración Pública por la Escuela de Gobierno Profesor Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro (2008) y en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais (2009). . Desde 2011 es miembro de carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión de Gobierno del Ministerio de Economía. Actualmente se encuentra en un ejercicio descentralizado en el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA). Es profesor de la Maestría Profesional en Gobernanza y Desarrollo de la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) y de la Maestría Profesional en Administración Pública del Instituto Brasileño de Direito Público (IDP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9071-9726> E-mail: [pedropalotti@gmail.com](mailto:pedropalotti@gmail.com)

<sup>4</sup> Magíster y Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia, con investigación en las áreas de políticas públicas y estudios legislativos. Especialista Senior en Políticas Públicas del Observatorio del Clima. Investigador colaborador titular y profesor voluntario del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia (Ipol / UnB). Profesor de la maestría en administración pública y de la licenciatura en derecho del Instituto Brasileño de Educación, Desarrollo e Investigación (IDP). Fue presidente del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - Ibama (2016/2018). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2363-771X> E-mail: [suelymvg@gmail.com](mailto:suelymvg@gmail.com)

ejecutadas por cada ente federado, de forma independiente, pero también delimitó competencias a ser desempeñadas conjuntamente, bajo el régimen de asociación, las cuales fueron denominadas competencias comunes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. El artículo 23 definió las que requieren la participación de todas las esferas de la federación y de los tres poderes, en función del interés público existente en la preservación de determinados bienes y en el cumplimiento de ciertas metas de alcance social. Entre ellas se destacan las relacionadas a la salud (II - cuidar de la salud y asistencia pública, de la protección y garantía de las personas portadoras de deficiencia), a la educación (V - proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia) y al medio ambiente (VI - proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas y VII - preservar los bosques, fauna y flora).

Tal arreglo tiene impacto en todo el ciclo de las políticas públicas, en especial en la etapa en que involucra la participación del Congreso Nacional. En el caso brasileño, los “distritos” de donde se origina la representación de la Cámara de Diputados son los propios estados de la federación. A pesar de que el tamaño de la población sea el determinante de la cantidad de lugares por estado, hay un mínimo de 8 y máximo de 70 diputados, lo que impone una lógica federativa en una representación mayoritariamente poblacional. En el Senado Federal, como se podría esperar, la lógica federativa es predominante. Cada estado de la federación posee la misma cantidad de representantes, 3 senadores por estado (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

El presente artículo busca analizar de forma conjunta la literatura sobre el Poder Legislativo y el Federalismo, ya que el Parlamento ha tenido un papel cada vez más destacado en la formulación de las políticas públicas. Se parte de la siguiente pregunta: ¿es posible identificar, en las proposiciones legislativas de carácter claramente federativo que involucran áreas de competencia común (salud, educación y medio ambiente), estándares de comportamiento parlamentario?

Primero se buscó establecer el panorama general de los principales procesos legislativos de carácter federativo involucrando las áreas de salud, educación y medio ambiente en el escenario reciente. La pregunta de la encuesta, sin embargo, intenta desentrañar cuales son las características de las propuestas legislativas sobre salud, educación y medio ambiente en la 55ª legislatura. Para ello, fueron seleccionados Proyectos de Ley Ordinaria (PL), Proyectos de Ley Complementaria (PLP) y Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC) que fueron presentados entre 2015-2018.

La literatura tradicional sobre presidencialismo de coalición normalmente explica el proceso legislativo desde el punto de vista “macro” y sostiene que la Unión y los líderes partidarios serían mucho más eficientes y poderosos en la coordinación de sus preferencias que los gobernadores y otros autores subnacionales (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS,

2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Incluso estudios más recientes sobre la gobernabilidad, como los de Dantas y colaboradores (2019), resaltan el dominio del gobierno federal y de los partidos políticos en la arena legislativa.

En ese sentido, Abranches (2018) apunta a la existencia de una "hiperconcentración" de poderes y de recursos en las manos de la Presidencia de la República, que acabaría por transformar a los demás actores del sistema (gobernadores, prefectos, congresistas) en "mendigos y negociadores políticos constantes e inestables" (p. 43).

Sin embargo, es importante comprender que no siempre es posible mantener la coalición bajo control. Silva (2014) señala una serie de brechas sobre el papel de los parlamentarios y de otros actores en el proceso legislativo, que frecuentemente son subvalorados por el énfasis excesivo en el poder del Ejecutivo y de los líderes partidarios.

También hay temas específicos en que resaltan los intereses de los entes subnacionales, cuya negociación muchas veces involucra la movilización de grupos parlamentarios estaduais y no partidistas (SILVA, 2014). A pesar de ser una excepción, movilizaciones de esta naturaleza pueden modificar el arreglo de fuerzas entre coalición de gobierno y oposición.

En esa línea, Abranches (2018) describe la tensión política resultante de la votación sobre la redistribución de los royalties de petróleo a fines de 2012. El gobierno y los estados productores – Espírito Santo y Rio de Janeiro – fueron derrotados en el plenario de la Cámara por los demás grupos parlamentarios estaduais, lo que fue seguido por extenso veto presidencial al tema. El presidente del Congreso convocó entonces a una reunión para la deliberar el veto presidencial con urgencia. La controversia fue finalmente judicializada por los estados productores.

Desde el punto de vista federativo, aunque haya esfuerzos a favor de la coordinación, muchas áreas aún sufren con el problema de la superposición o indeterminación de competencias. En el Congreso Nacional, esas disputas pueden reflejar la dimensión político-partidaria y también la estatal. Creemos que el papel relevante de los niveles subnacionales en la dinámica legislativa está presente en parte relevante de los procesos decisorios en el Legislativo.

Vale destacar que el 13% del presupuesto discrecional de la Unión es destinado a las esferas subnacionales. Considerando el período entre 2015-2018, aunque el presupuesto autorizado por la Unión haya disminuido, esa pérdida fue compensada por la mejora en la capacidad de compromiso. El mayor aumento en el período se registro en las transferencias a instituciones multigubernamentales nacionales (consorcios). Según el SIOP, el valor comprometido total entre 2015-2018 para los Estados fue de R\$ 17,36 mil millones mientras que para los Municipios fue de R\$ 26, 29 mil millones.

Los recursos destinados a los ámbitos municipales fueron mayores que los transferidos

a los estatales. Esto ocurre debido a la relación directa entre Unión y Municipios que pasó a marcar varias políticas públicas a partir de la década de 2000 (MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8).

La motivación para la elaboración de este trabajo es suministrar soporte a las brechas de la literatura en el campo de estudios legislativos. La ciencia política nacional aún carece de análisis más sistemáticos sobre relaciones de conflicto y cooperación en el Parlamento involucrando la cuestión federativa, así como sobre redes de negociación y de apoyo político de los grupos regionales que integran los partidos nacionales de la coalición o que forman los gobiernos estatales que están alineados al presidente.

El artículo está dividido de la siguiente manera: en la próxima sección son presentadas las principales teorías que orientan los estudios legislativos y el federalismo, teniendo como referencia las políticas públicas; la tercera sección trata de la metodología que fue utilizada en el intento de acercar esas dos áreas del conocimiento; en la cuarta sección son presentados los resultados; y, por último, son presentadas las consideraciones finales y notas para futuras encuestas.

## **2 Legislativo, Federalismo y Políticas Públicas**

La mayoría de los autores en el campo de los estudios legislativos enfatiza la posición del Ejecutivo, de los líderes partidarios y de los Presidentes de las Cámaras como orientación “dominante” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Existen abordajes críticos sobre los costos que surgen de las negociaciones en ese sentido y sobre la capacidad de estabilidad de ese sistema (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2015; 2018), pero incluso los autores críticos no refutan la fuerza política del Ejecutivo en la esfera legislativa, en particular por la orquestación de una coalición que forme una mayoría pos-electoral. Esa coalición involucra aspectos programáticos y la división de poder en la composición del gabinete, con uso recurrente de compensaciones colaterales en forma de liberación de recursos de enmiendas parlamentarias y del nombramiento de candidatos para cargos comisionados (ABRANCHES, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Aún lidiando con temáticas claramente federativas, el Poder Ejecutivo federal tendría éxito en hacer pasar una agenda que interfiere en el juego de fuerzas en el ámbito de la federación, restringiendo la discrecionalidad del gasto, la autonomía financiera y uniformizando reglas de la administración pública y de políticas sociales en relación a estados y municipios. Los trabajos contraponen el fortalecimiento del centro, bajo el liderazgo en el Poder Ejecutivo, para hacer pasar una agenda legislativa que, en muchos casos, contraría intereses de los entes federativos subnacionales, que, en regla, no se presentarían como *veto players* (ARRETCHE, 2009; 2013).

Ocurre, sin embargo, que la profunda recesión económica acompañada por el proceso de *impeachment* en el gobierno de Dilma Rousseff debilitó la teoría que defiende que la formación de coaliciones por el Ejecutivo es suficiente para garantizar la sustentación del gobierno federal (BEDRITCHUK, 2016; ABRANCHES, 2018). Más recientemente, la propagación del Coronavirus en el mundo puso en duda la capacidad de los países para gestionar el problema rápidamente. Es perceptible la celeridad de los gobernadores en el combate al Covid-19 en comparación con las respuestas dadas por el gobierno federal (BARBERIA *et al.*, 2020). La cuestión federativa nunca estuvo tan en evidencia en el escenario político nacional de las últimas dos décadas.

La formación de coaliciones estaduais, frentes parlamentarios y grupos parlamentarios temáticos informales demuestran que los parlamentarios también organizan sus acciones por vías alternativas. Hay procesos decisorios relevantes en que la capacidad de los líderes en controlar a sus grupos parlamentarios se pone a prueba, no siempre con éxito. Son cuestiones en que el interés temático o federativo se coloca por encima del partidario, y ese hecho no debe pasar desapercibido (SILVA, 2014).

La Constitución de 1988 adopta la forma federativa de Estado, lo que presupone la autonomía de cada ente (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios), pero con equilibrio entre los intereses de los miembros. La literatura señala que un estado federal requiere el reconocimiento constitucional de la estructura federal, la distribución de competencias, el establecimiento de instituciones representativas e independientes, la recaudación de finanzas propias y la previsión de un tribunal constitucional (ANDERSON, 2009).

Para Durand (1965), el federalismo se caracteriza por los variados tipos de relaciones jurídicas estables entre colectividades públicas. Las reglas esenciales del régimen jurídico de una federación son aquellas que rigen la distribución de competencias entre los organismos comunes y los de cada colectividad, las relaciones mutuas entre esos organismos, su composición y su forma de reclutamiento. Sin embargo, las reglas que rigen tales relaciones son imperfectas. Schneider (1979) afirma que la esencia de un estado federal consiste en la soberanía distribuida, siendo cada estado miembro soberano y autónomo, dentro de los límites establecidos por la Constitución.

La autonomía y, consecuentemente la diversidad, es un conjetura del federalismo, pero, al mismo tiempo, el ejercicio de la autoridad es un requisito para la implementación de políticas universales y uniformes. Wright (1988) señaló que el equilibrio entre los entes federados consiste en una relación dinámica y al mismo tiempo contingente.

Considerando la cuestión de la salud, educación y medio ambiente, se vuelve pertinente una breve descripción del patrón de ordenamiento institucional vigente en las tres políticas públicas, destacando a actores involucrados, estructuración de los sistemas y papel de los entes federados.

La salud es uno de los brazos de la seguridad social, en conjunto con la previsión y la asistencia social. Como argumentan Cardoso Jr. y Jaccoud (2005), uno de los marcos de la redemocratización en el campo de las políticas sociales fue la organización del Sistema Único de Salud (SUS), asegurando el acceso universal, gratuito y público a los servicios de salud en todos los niveles de complejidad. El derecho a la salud, sin embargo, está previsto en el art. 6 y las directivas para el SUS están en el art. 198, ambos de la Constitución Federal de 1988.

En el ámbito del SUS, las Leyes N° 8.080/1990 y N° 8.142/1990 regularon la organización del sistema, operando las directivas constitucionales, que preconizaron que las acciones y servicios de salud deben integrar una red regionalizada y jerarquizada, orientadas por la descentralización, atención integral y participación de la comunidad.

La Enmienda Constitucional N° 29, de 2000, reglamentada por la Ley Complementaria 141/2012, previó la aplicación de recursos mínimos en salud por los entes subnacionales. Los estados fueron obligados a aplicar anualmente un 12% y los municipios 15% de la recaudación de impuestos. En 2015, la Enmienda Constitucional N° 86 hizo la previsión que la Unión gastaría por lo menos 15% del ingreso actual neto.

Desde el punto de vista de la competencia legislativa, la Unión posee la función de establecer normas generales, que pueden ser complementadas simultáneamente por los estados y municipios. La implementación de los servicios de salud es común a los tres entes federados.

Una de las innovaciones en el funcionamiento del SUS fue la obligación de institucionalizarse espacios participativos, los consejos de salud, que reúnen gestores, profesionales de salud y usuarios, en los tres niveles de gobierno.

Además de organizar la participación social en su funcionamiento, desde la década de 1990 están en funcionamiento instancias de coordinación intergubernamental reuniendo representantes de los tres niveles gubernamentales, la Comisión Intergestores Tripartite (CIT), en el plan federal, y de estados municipios, la Comisión Intergestores Bipartite (CIB), en el plan estadual, además de las comisiones Intergestores Regional (CIR), en el ámbito de las regiones de salud. Son espacios de intermediación de intereses y de negociación entre los entes federados, lo que posibilita la elaboración de normativas infralegales y de alineamiento entre los diferentes entes gubernamentales. En 2011, la Ley N12.466 institucionalizó esas instancias de coordinación gubernamental en el ámbito del SUS.

En relación a la educación, vale destacar que la Política de Educación es una garantía constitucional, anclada en un derecho social (Art. 205 da CF/88) y tiene como directivas: universalización, igualdad de acceso, valorización del magisterio, gratuidad en establecimientos públicos, gestión democrática y la colaboración entre los entes.

Sobre el ordenamiento decisorio, la Constitución propuso una dinámica federativa orientada por la descentralización de la prestación de servicios con tendencia municipalista, centralización en la Unión en la producción de normas y directivas y la institución de un

### Régimen de Colaboración entre las Entidades.

En lo que se refiere a la competencia legislativa, cabe a la Unión legislar sobre normas generales; a los Estados legislar de forma suplementaria; y, municipios suplementar la legislación federal y estadual en lo que corresponda.

En cuanto al financiamiento, la Constitución estableció valores mínimos a ser aplicados por las Entidades. Según el art. 212, la “Unión aplicará, anualmente, nunca menos de dieciocho, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios veinticinco por ciento, como mínimo, del ingreso resultante de impuestos, incluida la proveniente de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza”. Tales recursos componen un potente mecanismo financiero de coordinación que es el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, el Fundeb. Adicionalmente, la Unión complementa al Fundeb, que transfiere recursos federales, siempre que, en el ámbito de cada Estado, un valor mínimo por alumno no fuera alcanzado.

En relación a las estructuras de coordinación, se encuentran el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Intergubernamental de Fundeb y el Consejo de Alimentación Escolar. Las herramientas que son movilizadas para la coordinación son las Normas Legales (Ley de Directivas y Bases, Base Nacional Común Curricular, etc), las Transferencias Condicionales (obligatorias y voluntarias), los Planes Sectoriales (Plan Nacional de Educación, Plan de Acciones Articuladas, Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, etc).

Por último, la política ambiental. Con base en tesis defendida por uno de los autores en el año 2013, en los debates legislativos sobre medio ambiente, independientemente de quien está en la Presidencia de la República, el gobierno tiende a inclinarse para el lado empresarial en los temas que involucran mayor polémica.

Como la política ambiental tiene carácter fuertemente regulatorio, al no trabajar con la distribución de recursos en volumen significativo, las discusiones en el Poder Legislativo son elemento fuerte en el conjunto de procesos decisorios gubernamentales y tienden a ser conflictivas. Del lado de los ambientalistas, entran como fuerza importante de apoyo las organizaciones de la sociedad civil que acompañan los trabajos del Congreso.

Este campo de políticas públicas está incluso en la competencia legislativa concurrente. Según los arts. 24 y 30 de la CF/88, se aplica legislación federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. Las leyes federales deben ser observadas como parámetro mínimo en la legislación estatal y municipal, y las leyes estatales como base para la legislación municipal.

Uno de los principales organismos es el Ibama, autarquía creada por la Ley N° 7.735/1989, con muchas atribuciones en el control de calidad ambiental y fiscalización de ilícitos. También actúa de forma complementaria en la inacción de los organismos estatales.

Desde el punto de vista federativo, además de tener definidas las directivas de actuación de la Unión, la innovación más importante de la Política Nacional del Medio Ambiente fue la

creación del Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama). Hay una instancia de pacto federativo formalizado en la Comisión Tripartite Nacional (ver art. 4º de la Ley Complementaria N° 140/2011), pero sin actividades consolidadas en el Poder Ejecutivo por los registros disponibles en la página web del Ministerio del Medio Ambiente.

El debate federativo en el Congreso suele darse por la influencia política de la Asociación Brasileña de Entidades Estatales de Medio Ambiente (Abema) y de la Asociación Nacional de Organismos Municipales de Medio Ambiente (Anamma). Hay procesos en que el debate federativo cobra protagonismo, como los que tramitan en la Cámara y en el Senado destinado a establecer la ley nacional que regula la licencia ambiental<sup>5</sup>.

Las tres políticas mencionadas pueden ser clasificadas según Lowi (1964). El autor estableció que los actores, ya que los recursos son limitados, actúen de acuerdo con sus expectativas de ganancias y pérdidas, que varía dependiendo de la temática. Los posibles perdedores actúan para impedir y los beneficiarios en el sentido de aprobar. En 1984, Wilson creó tipología con cuatro dimensiones en que costos y beneficios varían entre concentrados y difusos. Con base en Wilson (1984), la Tabla 1 resume las áreas de salud, educación y medio ambiente.

**Tabla 1** – Arreglo institucional: salud, educación y medio ambiente

	<b>Salud</b>	<b>Educación</b>	<b>Medio Ambiente</b>
<b>Sistema</b>	SUS	SNE/PNE	Sisnama
<b>Actores Federativos</b>	CIT, CIB y CIR	CNE, Fundeb y CAE	Abema y Anamma
<b>Financiamiento</b>	Vinculado	Vinculado	Bajo recurso
<b>Clasificación</b>	Política Redistributiva	Política Redistributiva	Política Regulatoria

Fuente: Adaptado de Wilson (1984).

### 3 Metodología

Desde el punto de vista metodológico, se cree que el mejor camino para estudiar el impacto del federalismo en el ámbito de las políticas públicas de competencia común (art. 23 de la Constitución) es por medio de perspectivas analíticas integradoras y de medio-alcance. La pregunta de investigación, así, intenta desentrañar “**¿Cuáles son las características de las proposiciones legislativas sobre medio ambiente, salud y educación en la última legislatura?**”.

Creemos que el papel de los niveles subnacionales en la dinámica legislativa es relevante en los procesos decisorios, y se encuentra subvalorizado en los análisis de la Ciencia Política. El creciente protagonismo del Legislativo en el escenario político de los últimos años

<sup>5</sup> Ver Proyecto de Ley (PL) N° 3.729/2004 y adjuntos, en la Cámara de Diputados, aún en trámite.



(ALMEIDA, 2015) viene fortaleciendo el área de estudios legislativos.

Fue realizado un relevamiento documental acompañado por el seguimiento de procesos (*processtracing*). Desde la presentación hasta la aprobación o no de la proposición, hay, normalmente, un largo proceso que involucra perfeccionamientos y acuerdos políticos. En este contexto, el seguimiento de procesos se caracteriza como “trozos” o “rastros” de evidencia diagnóstica del proceso legislativo (COLLIER, 2011). No es casualidad que esta técnica sea bastante común en encuestas con n-reducido.

Las fuentes de obtención fueron los portales de la Cámara de Diputados ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)) y del Senado Federal ([www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)). El recorte de observaciones tuvo como guía la elección de proposiciones legislativas en que hubo la interacción de al menos dos entes federados, considerando las actividades calificadas como de competencia común según el artículo 23 de la Constitución Federal de 1988. De esa forma, los proyectos que regulan aspectos de la esfera privada o penal fueron retirados. También fueron desconsiderados los proyectos archivados, perjudicados o retirados por el autor. Esos proyectos fueron desconsiderados del análisis, pues el progreso del procedimiento fue prácticamente nulo en el período analizado. Lo que restringió el número de muestras.

Considerando la 55ª Legislatura, fueron seleccionados los Proyectos de Leyes Ordinaria (PL), los Proyectos de Ley Complementaria (PLP) y las Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC) presentados entre 2015 y 2018. Se utilizaron filtros de búsqueda y palabras claves para definir la muestra. Las palabras claves más recurrentes fueron “Política, Nacional, Sistema, Gestión, Fondo, Tributación, Federalismo, Ente Federado, Subnacional”, entre otras. En las búsquedas sobre medio ambiente, filtramos palabras específicas como “Bosque (s), Unidades de Conservación, Licencias y Sistema Nacional de Medio Ambiente (Sisnama)”. En educación, palabras como “Comité de Articulación Federativa (CAF), Fundeb y Arreglos de Desarrollo da Educação (ADE)”. Finalmente, en salud el principal filtro fue el “Sistema Único de Salud (SUS)”.

Enfocados en los impactos de esas propuestas en la estructura federativa, los proyectos fueron clasificados por temas, identificando quien fue autor de la propuesta, su estado de origen, cargo ocupado en el Congreso en el año de la presentación del proyecto y partido afiliado al momento. ¿Es posible identificar, en las propuestas legislativas de carácter claramente federativo, involucrando áreas de competencia común (salud, educación y medio ambiente), estándares de comportamiento parlamentario?

A partir de los procesos elegidos, fue posible hacer análisis descriptivos de la distribución y comprender las características de la muestra, según se explica a continuación.

#### **4 Resultados y Discusión**

De los 6.519 proyectos presentados en la 55ª Legislatura, 3.057 fueron sobre salud, 2.114 sobre educación y 1.348 sobre medio ambiente. Es posible notar que la mitad de las propuestas (47%) estuvo relacionada al tema de la salud. De este universo total, cuando se mira el contenido federativo de esas propuestas, y excluyendo los casos amplios que involucran varias (dos o más) políticas públicas así como los casos muy específicos también (involucrando solo un estado o conjunto de pequeños municipios), se llega a la muestra de 160 propuestas. Con las adiciones, 142 procesos. Esta restricción con esos dos filtros de parámetros fue pertinente para volver viable el análisis de cada uno de los procesos a fin de identificar semejanzas y diferencias en el grupo seleccionado. Un importante aspecto del proceso legislativo es el estatuto de la adición, que agrupa temas relacionados y permite que los asuntos se tramiten de forma más rápida, considerando la lentitud del proceso legislativo ordinario.

Esa muestra de 142 procesos contiene 55 propuestas del área de salud, 39 de educación, 40 de medio ambiente y ocho proyectos cuyos temas involucraron tanto salud como educación. Salud y educación tuvieron proporción equivalente de proyectos con carácter federativo (1,8% del total presentado) y los proyectos relacionados a la cuestión ambiental tuvieron proporcionalmente un carácter federativo más acentuado (3% del total de presentado).

Se percibe que las propuestas seleccionadas para ese análisis (contenido federativo explícitamente caracterizado, desconsiderando casos que involucran varias políticas públicas o con enfoque muy específico) son pocas, considerando el universo total de propuestas presentadas entre 2015-2018. Sin embargo, un análisis más focalizado permite comprender las características en común de ese grupo de propuestas.

Desde el punto de vista del tipo de propuesta legislativa, considerando las de carácter federativo, fueron 6 Propuestas de Enmienda a la Constitución (PECs), 17 Proyectos de Ley Complementaria (PLPs) y 119 Proyectos de Ley Ordinaria (PLs). Un detalle sectorial indica que 75% de las PECs fueron del área de salud y 25% de educación. Aunque medio ambiente sea un tema constitucionalizado, no hubo PEC sobre esa temática.

Sobre los PLPs, 76% de los temas fueron para salud/educación y 24% para medio ambiente. Considerando que las leyes complementarias regulan la materia constitucional, alrededor del 60% de los PLPs fueron presentados en el primer año de la legislatura.

La Tabla 2 presenta el recorte de las proposiciones federativas por tipo de proposición legislativa.

**Tabla 2** – Proposiciones federativas por especie legislativa

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>PL – Proyecto de Ley</b>	119	84
<b>Proyecto de Ley Complementaria (PLP)</b>	17	12
<b>Proyecto de Enmienda a la Constitución (PEC)</b>	6	4
<b>Total</b>	142	100

Fuente: Cámara de Diputados y Senado Federal. Elaboración propia.

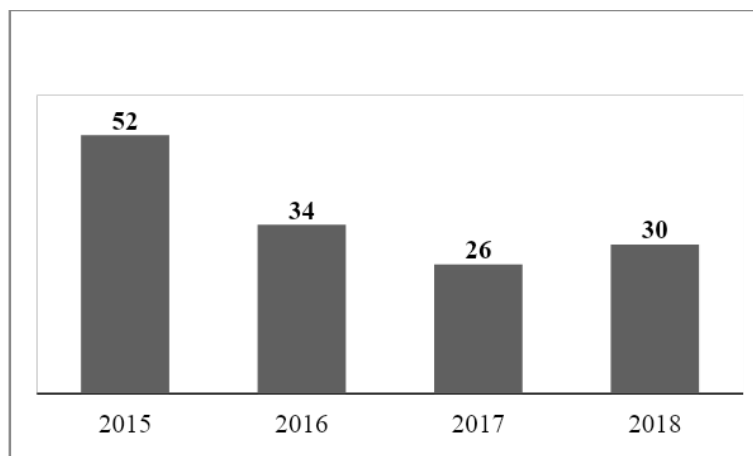
Cabe destacar que tanto la PEC como el PLP tienen rito especial y pasan obligatoriamente por el plenario, según el Reglamento Interno de las Cámaras Legislativas. Los proyectos de ley ordinaria muchas veces tramitan solamente por las comisiones, sin pasar por el escrutinio del Plenario. Las reglas de regimiento definen las excepciones al poder conclusivo (en el Senado llamado terminativo) de las comisiones.

El mayor número de proyectos presentados fue sobre leyes ordinarias y se distribuyeron entre salud (37%), educación (29%), medio ambiente (30%) y salud/educación (35%). Fueron presentados principalmente en 2015 (26%) y 2018 (33%). O sea, los parlamentarios presentaron más proyectos en el primer y último año de la legislatura, probablemente como forma de reforzar la *accountability* vertical, en el sentido de prestación de cuentas a los electores (AMORIM, 2003).

Esa lógica se repite en el panorama general, la mayor parte de las propuestas fue presentada en 2015. Se trata de un fenómeno típico que se repite cada 4 años, con los parlamentarios buscando presentar y/o representar sus propuestas, además de los congresistas novatos que también buscan destacarse. La métrica “número de proyectos presentados” muchas veces es utilizada como una *proxy* para evaluación del desempeño del parlamentario, lo que crea un fuerte incentivo para la presentación de propuestas (AMORIM, 2003). Aún sobre la cuestión temporal, se destaca 2016 como un año en casi 50% de las propuestas, identificadas según los criterios de la encuesta, fue solo sobre salud.

El Gráfico 1 aclara esos resultados.

**Gráfico1** – Propuestas federativas por año



Fuente: Cámara de Diputados y Senado Federal. Elaboración propia.

Con el análisis, se constató el fenómeno de la apropiación (SILVA, 2014), que es cuando ocurre una especie de autostop/réplica de alguna propuesta ya antes presentada. Algunos ejemplos son los PL N° 8131/2017 y PL N° 6836/2017, que tratan de la Política Nacional de Salud Bucal en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS). Ese fenómeno es muy debatido por la Ciencia Política y la existencia de él en la muestra seleccionada solo confirma que las características presentes en el universo general se encuentran también en las propuestas de carácter federativo.

Del total de 142 propuestas con contenido federativo reunidas según los criterios de la investigación, 57% no están sumadas. De esos proyectos con temas “dichos nuevos”, ya que no estaban correlacionados a otros proyectos, es interesante percibir que hay un perfil muy específico comparado al panorama general: más de la mitad son oriundos del Senado Federal, 28,4% presentados por partidos de la oposición y casi 15% son de parlamentarios de Rio de Janeiro.

En relación a la autoría, se verificó que la gran mayoría de los proyectos fueron presentados por Diputados, 116, seguidos por los Senadores, 18, por las comisiones de la Cámara, 5 y solo 3 por el Ejecutivo Federal. La Tabla 3 muestra esa configuración.

**Tabla 3** – Propuestas federativas por autoría

<b>Autor</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Diputado</b>	82%
<b>Senador</b>	13%
<b>Comisiones de la CD</b>	3%
<b>Poder Ejecutivo</b>	2%

Fuente: Cámara de Diputados y Senado Federal. Elaboración propia.

Llama la atención que ninguna comisión del Senado Federal haya presentado propuesta de autoría del colegiado, principalmente porque es en esta Cámara que se encuentra la representación de los Estados y del Distrito Federal.

Es importante resaltar que a diferencia del patrón general, 47% de los proyectos reunidos según los criterios de la investigación que fueron presentados por senadores fueron sobre medio ambiente. En la lectura tradicional, el Senado posee un perfil más conservador y requiere más tiempo, siendo que la mayoría de los proyectos tramitan en las comisiones y no se adjuntan a otros. Por otro lado, más de 40% de los temas en la Cámara se enmarcan como un programa o política. Además, se verifica la repetición, en general, de patrones de variables en los proyectos que tramitan en esta Cámara, lo que indica que esa red es más previsible y consolidada (RICCI, 2008).

Otro punto sobre el proceso legislativo es su lentitud. Prácticamente todas las propuestas identificadas en la investigación fueron procesadas de forma concluyente por las comisiones, sin embargo muchas aún estaban pendientes de la opinión de los relatores. Por eso no fue posible trazar el perfil del relator, sino solo del autor.

La mayoría de los autores de esos proyectos ocupó cargo de relevancia política, 62 parlamentarios, de un total de 134, eran líderes o vice-líderes en el momento. Mayoritariamente, los autores de los proyectos formaban parte de la base del gobierno (96), con excepción del año 2017, pues con el cambio de la coalición con el gobierno de Temer, el equilibrio en la presentación de proyectos tanto de la oposición (15) como de la situación (13) fue mayor.

Sobre contenido, las propuestas fueron clasificadas en tres categorías: Normativa (crea/modifica la ley o genera obligatoriedad) con 40 procesos; Fiscal (involucra transferencias, fondos y exención fiscal) con 44; y Programa/Política (crea/modifica programa/política o estatuto) con 58 procesos. Ninguna propuesta fiscal fue aprobada, lo que indica, como ya fue señalado en la literatura (JUNQUEIRA, 2015), la dificultad en aprobarse temas de carácter fiscal en Brasil.

Es interesante resaltar que, del total de autores que no poseían cargo, la inmensa mayoría presentó proyectos solo en el área fiscal. Así, fueron encontradas evidencias de que los parlamentarios de bajo nivel prefieren presentar proyectos de carácter fiscal, probablemente por no tener mucho espacio político en el Congreso (PEREIRA; POWER; RENNO, 2007).

En la oposición, el panorama cambia. Casi el 70% de los parlamentarios ocupaban cargos relevantes. Eso se explica, en parte, debido al presidencialismo de coalición, pues en los partidos pequeños, principalmente los de oposición, la posibilidad de que algunos de ellos sean líderes o vice-líderes es mayor por una cuestión puramente numérica (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

Un análisis del estado de origen de los autores indica una fuerte concentración en el Sudeste de Brasil, con Rio de Janeiro (22), Minas Gerais (14) y São Paulo (13) respondiendo

por el 35% del total de proyectos. AC y SP fueron los estados que más presentaron propuestas sobre salud. Probablemente debido al interés intrínseco de la región, Tocantins fue el que más presentó proyectos sobre medio ambiente (5). Solo el Estado de Sergipe no contó con propuesta presentada en el período entre 2015 y 2018.

Aunque RJ y SP sean las mayores capitales, la cuestión de la sobrerrepresentación en esos estados en el Congreso tiende a sesgar el panorama analítico. Por eso, la Tabla 4 controla los datos a partir del grupo parlamentario estadual.

**Tabla 4** – Propuestas federativas (controlando por Estado)

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

Fuente: Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Nota: Para realizar este cálculo se dividió el número de propuestas presentadas por el tamaño del Grupo parlamentario en la Cámara de Diputados.

Es interesante notar que al controlar por el grupo parlamentario los datos nos muestran que aunque en números absolutos RJ, MG y SP hayan sobresalido, proporcionalmente solo RJ realmente presentó muchas propuestas. Los que más presentaron fueron los estados con grupo parlamentario pequeño (TO, AC, RN, MS y ES) o mediano (CE y SC). O sea, en las propuestas

de carácter federativo estudiadas, los estados con menor representación parecen haberse movilizadado más.

Los partidos que más presentaron proyectos fueron el PMDB y PT, 13 casos para cada uno, siendo que 8 propuestas del PT fueron para área de educación y 5 del PMDB fueron a medio ambiente. Seguidos del PP (11), PSDB (11) y PSB (10). Esos partidos están entre los mayores partidos del Congreso. El PMDB, PP y PSB siempre estuvieron en la coalición gubernamental, el PT y PSDB a veces sí, a veces no. Eso se explica por causa de los cambios de Dilma a Temer.

Individualmente, los parlamentarios que más presentaron propuestas fueron el Diputado Carlos Henrique Gaguim (7), Alan Rick (4) y Laura Carneiro (4). Ninguno de ellos asumió cargo relevante. Desde el punto de vista de género, 19 proyectos fueron presentados por mujeres (13%) y 123 por hombres (87%). Eso ocurre debido a la sub-representación femenina en el Congreso.

Considerando que el área de salud tiene aplicación en regla vinculada (AFONSO, 2016), es comprensible que pocos proyectos hayan sido normativas (26%), ya que una parte de los recursos fueron pre-establecidos. Los parlamentarios de partidos que no forman parte de la coalición gubernamental (oposición) presentaron la misma cantidad de proyectos programáticos y fiscales (40% cada uno) y solo 20% sobre cuestiones normativas. Lo que indica que la principal forma de actuar de la oposición fue más a través del enfrentamiento directo con la agenda de gobierno, que por la presentación de leyes generales. A continuación, la Tabla 5 categoriza las propuestas por contenido.

**Tabla5** – Propuestas federativas por contenido

	Salud	Educación	Salud/Educación (Ambos)	Medio Ambiente	Total
<b>Normativo</b>	15	11	1	13	40
<b>Fiscal</b>	16	12	6	10	44
<b>Programa/Política</b>	24	16	1	17	58

Fuente: Cámara de Diputados y Senado Federal. Elaboración propia.

Finalmente, en relación a la cuestión de la aprobación, del total de 142 proyectos, solo 5 propuestas fueron aprobadas, el resto continua en trámite. Todos fueron presentados por parlamentarios de la región Sur/Sudeste. De esos 5, todos eran de partidos que pertenecieron a la coalición gubernamental. Eso indica que el gobierno federal logra influenciar la agenda legislativa, premiando a los asociados de la coalición (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; ARRETCHE, 2009).

Sobre el régimen de tramitación, 120 están tramitando en comisión y 22 en plenario. De los proyectos listos para la pauta de plenario, la mayoría estaba adjunta y era de miembros de la coalición gubernamental. O sea, no es tan simple hacer que los temas lleguen al plenario. Solamente cuatro proyectos fueron aprobados en plenario, todos con votaciones simbólicas. Por eso no fue posible calcular los índices de fidelidad partidaria y de apoyo al gobierno en las votaciones.

## 5 Consideraciones Finales

La etapa de formulación es crucial en el estudio del ciclo de políticas públicas, ya que es en esa etapa que se identifican los actores relevantes y los principales temas de la agenda. La cuestión federativa, si bien permea gran parte de los temas afectados a las políticas públicas de competencia común, es abordada por la literatura mayoritaria de manera paralela. Por lo tanto, se vuelve imprescindible estudiar las distorsiones de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, que, frecuentemente, producen resultados distorsionados de la realidad legislativa.

Los resultados traen algunas cuestiones que ya fueron bien señaladas por la literatura de comportamiento parlamentario, como el volumen mayor de propuestas presentadas en el primer y último año de la legislatura, el poder de los líderes y de los partidos de la coalición, la lentitud del proceso legislativo, la sub-representación de género, entre otros.

El marco descriptivo presentado tiene como propósito introducir los estudios centrados en el federalismo en el Congreso. Esa agenda tiene *blockers* por tratarse de temas, muchas veces, conflictivos o contradictorios.

La cuestión federativa fue relevante en el recorte estudiado. Aunque la mayoría de los autores sean de Rio de Janeiro, Minas Gerais o São Paulo, proporcionalmente, Tocantins, Acre y Rio Grande do Norte, que son grupos parlamentarios pequeños, fueron los que más presentaron. Por lo tanto, los grupos parlamentarios más pequeños, en general, fueron más activos en la presentación de propuestas.

El número reducido de muestra (160 propuestas) se justificó debido a la elección de parámetros, que excluyeron proyectos de carácter muy amplio o archivados, perjudicados o retirados por el autor. Esa opción volvió viable un análisis más profundo de los procesos. Esa dinámica observada demuestra bajo protagonismo del Congreso en la regulación de la federación en las tres políticas públicas elegidas. Esperaría mayor número de propuestas. No es casualidad que la salud sea tan enfática en el uso de ordenanzas para reglamentar servicios y transferir recursos condicionados.

Se sugieren estudios de casos detallados de esos procesos, con análisis de notas taquigráficas y audiencias públicas a fin de captar las presiones ejercidas sobre los parlamentarios y las orientaciones predominantes que justificaron sus votos.



Es fundamental que los trabajos analicen, cada vez más, el proceso legislativo en el ámbito del Legislativo, pero que reconozcan que las Cámaras Legislativas tienen un componente federativo bastante acentuado, teniendo en cuenta las limitaciones institucionales de la representación estadual prevista en la Constitución. Brasil continúa siendo un país heterogéneo con un perfil múltiple y fraccionado de demandas, intereses y expectativas. Siendo el comportamiento político un reflejo de ese mosaico, contando con patrones de representación más estructurados que coexisten con las prácticas clientelistas más atrasadas.

## Referencias

- 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](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](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%20c%3b3s-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

<b>Espécie</b>	<b>n.</b>	<b>Ano</b>	<b>Teor Federativo</b>
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
PL	1190	2015	Decorrentes de Secas
PL	1270	2015	Gestão resíduos da construção civil
PL	1344	2015	Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES
PL	1345	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Cantão (TO) - receita União e Convênios Estaduais
PL	1439	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Jalapão - receita União e Convênios Estaduais
PL	1546	2015	Critérios de distribuição de recursos do Fundeb entre Estados e Municípios
PL	1670	2015	Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento
PL	1688	2015	Sistema Brasileiro de Vigilância Agropecuária Internacional
PL	1733	2015	Fundo Nacional de Recuperação de Nascentes de Rios (FUNAREN)
PL	1907	2015	Altera a Lei nº 9.795/1999 - Educação Ambiental
PL	1921	2015	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
PL	2026	2015	Altera a Lei nº 12.858/2013 - vincula gastos com MA
PL	2162	2015	Plano Nacional de Redução de Homicídios
PL	2438	2015	Autoriza o transporte escolar intermunicipal e interestadual de estudantes
PL	2504	2015	Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens e Violência
PL	2505	2015	Ressacimento dos entes subnacionais pelos planos privados nos casos de atendimento dos respectivos segurados na saúde pública
PL	2527	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 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 esporte 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
PL	6451	2016	Autoriza CEF a destinar percentual da arrecadação das loterias p/ Secretarias Municipais de Esportes
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
PLS	353	2017	Institui o Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Federal do Passe Livre

Federalismo en el Congreso Nacional: mapeo de los principales procesos decisivos de la 55ª Legislatura (2015-2019)  
en las áreas de medio ambiente, salud y educación

			Estudantil
PLS	376	2017	Incentivos fiscais para preservação
PLP	396	2017	Abate do cálculo de despesas subnacionais os recursos recebidos pelo Fundeb
PEC	403	2017	Não se aplica suspensão transferências voluntárias p/ saúde e calamidade pública
PL	6836	2017	Política Nacional de Saúde Bucal
PL	6918	2017	Assistência educacional nos estabelecimentos prisionais
PL	7211	2017	Obrigatório o exames de acuidade visual e auditiva em crianças matriculadas nos sistemas públicos de ensinos
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
PL	7620	2017	Incentivo “Padrinho das Crianças e Adolescentes” p/ fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis
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
PL	8035	2017	Recebimento protetor, bloqueador e óculos solar p/ hipopigmentados congênitos pela rede SUS
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
PL	8577	2017	Ouve sociedade civil e gestores subnacionais em alterações nos componentes curriculares
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
PL	9217	2017	Programa de Recuperação das Universidades Públicas Estaduais e Municipais
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
PLP	548	2018	Priorização das despesas com saúde e educação nos três níveis
PLP	560	2018	Estabelece impacto ambiental de produtos e serviços
PL	9468	2018	Cursos de primeiros socorros ministrados por entidades municipais ou estaduais ao corpo docente e funcional de estabelecimentos de ensino ou recreação
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 esporte 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