

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – VPPEx
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – ECJS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS - PMGPP

O PAPEL DA COMISSÃO DE AGRICULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DIÉZICA VARGAS

ITAJAÍ (SC), 2025

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – VPPEx
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – ECJS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS - PMGPP

O PAPEL DA COMISSÃO DE AGRICULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DIÉZICA VARGAS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), sob a orientação do Prof. Dr². Joaquim Olinto Branco e da Profa. Dra. Fabiane Fisch, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

ITAJAÍ (SC), 2025

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e aprovada pelo Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Campus Itajaí, por meio da comissão designada em ato regimental.

Itajaí (SC), 7 de março de 2025.

Prof. Dr². Joaquim Olinto Branco
Universidade do Vale do Itajaí
Presidente e Orientador

Profa. Dra. Fabiane Fisch
Universidade do Vale do Itajaí
Coorientadora

Prof. Dr. Rafael Burlani Neves
Universidade do Vale do Itajaí
Avaliador interno

Profa. Dra. Graziela Breitenbauch de Moura
Universidade do Vale do Itajaí
Avaliadora interna

Profa. Dra. Ana Regina Villar Peres Amaral
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
(Cefor)
Avaliadora externa

Prof. Me Fábio de Oliveira Silva
Prefeitura Municipal de Joinville
Avaliador externo

À minha mãe Iracema e ao meu amigo Alexandre

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos pela instituição que, ao mesmo tempo que possibilitou a realização deste mestrado, também foi o objeto de estudo dele: a Câmara dos Deputados. Sempre incentivando o desenvolvimento intelectual dos seus servidores, a concessão de capacitação externa para fins de participação em cursos de pós-graduação *stricto sensu* foi mais uma das diversas iniciativas da instituição para tornar o seu quadro de pessoal cada vez mais qualificado.

Agradeço aos meus superiores por terem visto valor na minha pesquisa e terem consentido que eu a realizasse. Sou grata também aos meus colegas, em especial ao meu chefe Alexandre, homem dedicado, competente e de grande coração que construiu e lidera a equipe eficiente, harmoniosa e alegre que formamos.

A segunda instituição que quero agradecer é a Univali. O seu programa de bolsas oferecido a alunos de pós-graduação proporciona, além de um auxílio financeiro relevante, uma imersão no mundo acadêmico fantástica. Graças as atividades como bolsista, pude estar mais próxima dos professores, alunos e funcionários da instituição envolvidos com o mestrado.

O Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) é composto por uma equipe maravilhosa. A começar pela sua coordenadora, a incrível Profa. Dra. Maria Glória, e o competentíssimo secretário Darlan. Os professores, com seus currículos dignos de muitos elogios, conservam a humanidade e a simplicidade de se deixarem distrair em boas conversas com uma simples bolsista. De verdade, eu amei a experiência de ter convivido mais intensamente com todas as pessoas que passaram lá pela coordenação do PMGPP!

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr². Joaquim Olinto Branco, e à minha coorientadora, Profa. Dra. Fabiane Fisch, que me deram a direção e a paz que eu precisava para trabalhar. Professor Joaquim, aliás, entregou-me mais que isso: com sua generosidade que consegue ser tão grande quanto sua (enorme) sabedoria, concedeu-me ensinamentos de vida!

Gostaria de poder citar cada um dos amigos que estão ao meu lado nessa jornada da vida e se fazem tão imprescindíveis para mim. Felizmente, eles são muitos e certamente seriam inúmeros parágrafos discorrendo sobre a importância dessas pessoas. Contudo, nesse período particular do mestrado, preciso destacar

dois amigos cujas contribuições impactaram de tal forma minha caminhada que minha gratidão a eles precisa ser eternizada neste trabalho.

Amaury, esse é um amigo irmão que está ao meu lado para o que der e vier. Divertido, inteligente e generoso são só três de uma infinidade de adjetivos que eu poderia usar para caracterizá-lo. Incontáveis foram as vezes que sua ajuda foi fundamental na minha vida. Que alegria ter você como amigo há tanto tempo!

Thessa, a minha colega do mestrado que rapidamente virou amiga. Esteve comigo nos momentos bons e nos não tão bons e ainda me proporcionou conhecer outras pessoas incríveis. Foram muitas emoções nesse período do mestrado e não faltaram gargalhadas, palavras de incentivo e consultoria gratuita. Como foi bom ter cruzado com você nessa estrada da vida!

À minha família eu tenho tanto a agradecer. Em especial à minha mãe, Iracema, o ser humano que mais amo neste mundo. Sábia, forte, persistente, amorosa, alegre... é quem me orgulha, é quem me inspira. Eu também não poderia deixar de mencionar minha tia Itilvina, uma segunda mãe. É dela o importantíssimo papel de me mimar. Eu sou muito privilegiada por ter duas mulheres tão valorosas na minha vida.

Por fim, e o mais importante, agradeço a Deus, porque se não fosse por Ele, nenhum dos outros agradecimentos poderiam ter sido feitos. Se não fosse por Ele, eu não teria tanta gente formidável a quem agradecer. Se não fosse por Ele, eu nem sequer teria desenvolvido este trabalho. Jesus disse em João 15:5: “sem mim nada podeis fazer”. Eu de fato acredito e vivo essa palavra. Não há nada que eu pudesse fazer sem Ele, não há nada que eu queira fazer sem Ele. “Porque dEle, e por Ele, e para Ele são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente. Amém!” (Rm 11:36).

RESUMO

O Estado Social de Direito, consagrado pela Constituição Federal de 1988, ampliou a necessidade de intervenção estatal na sociedade a fim de concretizar os direitos estabelecidos na Carta Magna. Com isso, o Estado passou a ser um importante indutor e executor de Políticas Públicas, as quais são desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo conjuntamente. Ao Legislativo cabe elaborar as linhas gerais das políticas, o que é feito por meio das normas jurídicas por esse Poder aprovadas. Nesse processo, o Legislativo conta com a participação de comissões, órgãos técnicos especializados em temáticas específicas. O objeto de estudo deste trabalho recaiu exatamente sobre uma dessas comissões: a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Por meio da análise dos projetos que se tornaram lei, aprovados entre 2011 e 2024 por essa Comissão, objetivou-se identificar as leis resultantes que tratavam de políticas públicas, os assuntos que abordavam predominantemente os projetos de origem dessas leis, bem como as principais características dos projetos em relação ao processo legislativo a que se submeteram. O trabalho seguiu a abordagem qualitativa e adotou os procedimentos técnicos de pesquisas bibliográfica e documental para obtenção de dados e informações. A análise desenvolvida neste estudo encontrou 51 projetos de lei aprovados no período que resultaram em norma jurídica. Para 76% deles, o tempo de tramitação foi de mais de três anos entre a apresentação do projeto e a publicação da lei. Foram aprovados com emendas ou substitutivos, 39% dos projetos. Os temas Eficiência produtiva e Questões socioeconômicas predominaram em 45% dos projetos. Seis das 51 leis tratavam de política pública conforme os critérios adaptados do Quadro de Referência de Políticas Públicas, sendo essas políticas classificadas como regulatória ou distributiva, segundo a Tipologia de Lowi.

Palavras-chave: políticas públicas; poder legislativo; comissões; comissão de agricultura; quadro de referência de políticas públicas; tipologia de Lowi

ABSTRACT

The Social State of Law, consecrated by the 1988 Federal Constitution, expanded the need for state intervention in society in order to materialize the rights established in the Carta Magna. With this, the State became an important inducer and executor of Public Policies, which are developed jointly by the Legislative and Executive Powers. The Legislative is responsible for elaborating the general lines of the policies, which is done through legal norms approved for this Power. In this process, the Legislative has the participation of committees - technical bodies specializing in specific themes. The focus of this study was one of those committees: The Committee for Agriculture, Fishing, Supply and Rural Development (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural) of the Chamber of Deputies. Through the analysis of bills that became law, approved by this Committee between 2011 e 2024, we sought to identify the resulting laws that became public policies, the predominant themes addressed in the bills of origin of these laws and the main characteristics of the bills in relation to the legislative process to which they were submitted. The work followed a qualitative-quantitative approach and adopted the technical procedures of bibliographic and document research to obtain data and information. The analysis carried out for this study found 51 bills approved during the period that resulted in legal norms. For 76% of these, the time taken for the bill to pass to law was more than three years, from the presentation of the bill through to the publication of the law. Thirty-nine percent of the bills were approved with amendments. The themes Productive efficiency and Socioeconomic issues were prevalent in 45% of the bills. Six of the 51 bills were on the topic of public policy according to the criteria adapted in the Public Policies Reference Framework (Quadro de Referência de Políticas Públicas), with these policies being classified as regulatory or distributive according the Typology of Lowi.

Keywords: public policies; legislative power; committees; committee of agriculture; public policies reference framework; typology of Lowi

RESUMEN

El Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución Federal de 1988, aumentó la necesidad de la intervención del Estado en la sociedad para hacer efectivos los derechos establecidos en la Carta Magna. Como resultado, el Estado se ha convertido en un importante inductor y ejecutor de Políticas Públicas, las cuales son desarrolladas conjuntamente por los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El Poder Legislativo es responsable de trazar las líneas generales de las políticas, mediante normas legales aprobadas por ese Poder. En ese proceso, la Legislatura cuenta con la participación de comisiones, órganos técnicos especializados en temas específicos. El objeto de estudio de ese trabajo recayó precisamente en una de esas comisiones: la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados. Por medio del análisis de los proyectos que se convirtieron en ley, aprobados entre 2011 y 2024 por esa comisión, el objetivo fue identificar las leyes resultantes que trataron de políticas públicas, los temas que predominantemente abordaron los proyectos que dieron origen a esas leyes, así como las principales características de los proyectos en relación al proceso legislativo al que fueron sometidos. El trabajo siguió el enfoque cualitativo-cuantitativo y adoptó los procedimientos técnicos de la investigación bibliográfica y documental para la obtención de datos e información. El análisis desarrollado en este estudio encontró 51 proyectos de ley aprobados durante el período que derivaron en normas legales. Para el 76% de ellos, el tiempo de tramitación fue de más de tres años entre la presentación del proyecto y la publicación de la ley. El 39% de los proyectos fueron aprobados con enmiendas. Los temas Eficiencia productiva y Aspectos socioeconómicos predominaron en el 45% de los proyectos. Seis de las 51 leyes abordaron políticas públicas según criterios adaptados del Marco de Referencia de Políticas Públicas, clasificándose esas políticas como regulatorias o distributivas, según la Tipología Lowi.

Palabras clave: políticas públicas; poder legislativo; comisiones; comisión de agricultura; Marco de Referencia de Políticas Públicas; Tipología Lowi

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Autoria das proposições que deram origem às leis com temática da agricultura promulgadas entre 2011 e 2024	67
Figura 2. Forma de apreciação das proposições transformadas em norma jurídica entre 2011 e 2024 que tratam de assuntos da agricultura.....	69
Figura 3. Percentual de projetos de lei deliberados e não deliberados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024.....	76
Figura 4. Estado da tramitação dos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 no dia 31 de dezembro de 2024	81
Figura 5. Percentual de projetos aprovados pela Comissão de Agricultura que apresentaram entre até um ano e mais de cinco anos para se transformarem em lei.	82
Figura 6. Tipo de apreciação a que foram submetidos os projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura que se transformaram em lei	83
Figura 7. Relação do tipo de apreciação dos projetos e o tempo para se tornarem lei	83
Figura 8. Manutenção, nas leis promulgadas entre 2011 e 2024, de alterações propostas pela Comissão de Agricultura aos projetos de origem.....	86
Figura 9. Temática predominante nos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 que se tornaram lei.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Principais características das políticas segundo a Tipologia de Lowi.....	46
Quadro 2. Categorias de assuntos tratados pelos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 que se transformaram em lei	88
Quadro 3. Quadro de Referência de Políticas Públicas	93
Quadro 4. Quadro adaptado que será utilizado para identificar leis, cujos projetos foram aprovados pela Comissão de Agricultura, que tratam de política pública	95

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OBJETIVOS.....	20
2.1 Objetivo geral	20
2.2 Objetivos específicos	20
3 MATERIAIS E MÉTODOS	20
3.1 Paradigma de pesquisa e método científico.....	20
3.2 Classificação da pesquisa.....	21
3.2.1 Quanto à abordagem, natureza e objetivo	21
3.2.2 Quanto aos procedimentos técnicos	21
4 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
4.1 Políticas públicas	26
4.1.1 Breve histórico.....	26
4.1.2 Definição	28
4.1.3 A lei como fonte de legitimidade.....	31
4.1.4 Ciclo das políticas públicas	34
4.1.5 O papel dos Três Poderes	36
4.1.6 Classificação segundo a Tipologia de Lowi.....	41
4.2 Processo legislativo.....	46
4.2.1 Poder Legislativo.....	46
4.2.2 Comissões	48
4.2.3 Visão geral do processo legislativo	52
4.2.4 Tramitação de um projeto de lei.....	55
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	65
5.1 Leis que tratam de assuntos atinentes à agricultura.....	65
5.1.1 Proposição de origem	65
5.1.2 Autoria das proposições de origem	67

5.1.3 Tramitação das proposições de origem	68
5.2 Projetos de lei apreciados pela Comissão de Agricultura	73
5.2.1 Considerações iniciais.....	73
5.2.2 Projetos deliberados pela comissão <i>versus</i> projetos não deliberados	74
5.2.3 Projetos de lei com pareceres pela rejeição.....	77
5.2.4 Projetos com declaração de prejudicialidade	80
5.2.5 Projetos de lei com pareceres pela aprovação	80
5.3 Leis que tratam de políticas públicas cujos projetos foram aprovados pela Comissão de Agricultura.....	92
5.3.1 Identificação de políticas públicas	92
5.3.2 Aplicação da Tipologia de Lowi.....	98
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
APÊNDICE A – LEIS PROMULGADAS ENTRE 2011 E 2024 QUE TRATAM DE TEMAS RELACIONADOS À AGRICULTURA	119
APÊNDICE B – TEMPO DECORRIDO ENTRE A APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA COMISSÃO DE AGRICULTURA ENTRE 2011 E 2024 E SUA TRANSFORMAÇÃO EM LEI.....	130
APÊNDICE C – MANUTENÇÃO DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA COMISSÃO DE AGRICULTURA EM PROJETOS DE LEI APROVADOS ENTRE 2011 E 2024 QUE SE TORNARAM LEI	133
APÊNDICE D – PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA COMISSÃO DE AGRICULTURA ENTRE 2011 E 2024 QUE SE TORNARAM LEI: RELAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS E TEMÁTICA PREDOMINANTE	136
APÊNDICE E – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.877, DE 4 DE JUNHO DE 2024.....	142
APÊNDICE F – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.515, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2022.....	143

APÊNDICE G – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 15.070, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024.....	144
APÊNDICE H – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 15.068, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024.....	145
APÊNDICE I – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.666, DE 4 DE SETEMBRO DE 2023	146
APÊNDICE J – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021	147
APÊNDICE K – CLASSIFICAÇÃO DAS LEIS QUE DISPÕE SOBRE POLÍTICAS DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE LOWI.....	149
ANEXO A – FLUXOGRAMA DO PROCESSO LEGISLATIVO DE UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA	150
ANEXO B – FLUXOGRAMA DO PROCESSO LEGISLATIVO DE UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA EXPOSTO POR FASES.....	151

1 INTRODUÇÃO

O Estado exerce suas atribuições constitucionais por meio dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Mesmo sendo o poder do Estado uno e indivisível, o exercício dessas atribuições é realizado por órgãos distintos (Bonavides, 2007).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, as competências estatais foram ampliadas, tendo o Estado aumentado significativamente suas funções. A Carta Magna elencou tarefas ao ente público nas mais diversas áreas, como saúde, educação, exploração da atividade econômica, desenvolvimento urbano, entre outras, consagrando o papel ativo do Estado enquanto agente indutor e executor de políticas públicas (Brasil, 1988; Simini, 2016).

Em um Estado Democrático de Direito como o brasileiro, as políticas públicas são o principal meio de garantir os direitos estabelecidos na Constituição (Carvalho, 2019). Nesse sentido, as políticas públicas são consideradas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2002, p. 241).

Cada tipo de política pública será decidido em arenas mais ou menos conflituosas, com diferentes formas de apoio e de rejeição. Com base nessa constatação, Theodore Lowi desenvolveu uma das mais conhecidas tipologias sobre políticas públicas, que preconiza que essas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Souza, 2006).

As políticas distributivas geram impactos mais individuais ao privilegiar certos grupos ou regiões, em detrimento do todo. As políticas redistributivas atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas no curto prazo para alguns grupos e ganhos incertos e futuros para outros. As políticas regulatórias envolvem a burocracia estatal, políticos e grupos de interesse. Por fim, as políticas constitutivas tratam das regras e procedimentos que norteiam as demais políticas (Souza, 2006).

A concretização de uma política pública demanda a atuação articulada e alinhada dos Poderes Legislativo e Executivo, cabendo àquele a formulação das políticas e a esse a sua operacionalização. Caso um desses dois Poderes falhe ou se omita, o Judiciário poderia ser acionado para dar efetivação aos direitos tutelados (Nunes, 2020).

As grandes linhas das políticas públicas, com suas diretrizes e objetivos, se configuram opções políticas, devendo ser elaboradas pelos membros do Poder Legislativo – legítimos representantes do povo (Bucci, 2006). Logo, no âmbito da União, cabe aos senadores e deputados organizarem as políticas públicas sob a forma de leis, as quais, além de serem a fonte de legitimidade de todas as ações estatais, garantem a unidade e coerência das políticas (Salinas, 2013).

As normas jurídicas produzidas por senadores e deputados federais são resultado de um processo em que atos preordenados (iniciativa, emenda, votação, sanção) são praticados pelos órgãos competentes com o objetivo de promulgar leis. A esse complexo de atos dá-se o nome de processo legislativo (Silva, 2017).

Algumas das normas jurídicas passíveis de serem elaboradas por meio do processo legislativo são as emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (Brasil, 1988, art. 59). A adoção de um ou outro tipo normativo dependerá da matéria a ser tratada, conforme orientação do próprio legislador constituinte originário, e seguirá rito processual específico de cada norma (Brasil, 1988, arts. 49, 51, 52, 60, 61 e 62).

O processo legislativo tem seu ponto de partida na Câmara dos Deputados para as proposições provenientes dos seus próprios membros, dos Poderes Executivo e Judiciário e dos cidadãos. Por outro lado, o Senado Federal é quem inicia o processo quando os projetos forem de autoria dos senadores. Assim, a Câmara costuma ser a Casa iniciadora e o Senado, a Casa revisora (Amaral, 2009).

Há situações, também, em que cada Casa atua, do início ao fim do processo legislativo, sem a participação da outra, por meio de projeto de resolução (Brasil, 1988, arts. 51 e 52). Ainda, podem, Senado e Câmara, exercer suas atribuições legislativas concomitantemente, com deputados e senadores trabalhando juntos em reuniões de comissões mistas ou sessões conjuntas do Congresso Nacional (Brasil, 1988, art. 66, § 4º).

As Casas Legislativas, no cumprir de suas atribuições constitucionais, contam com comissões permanentes e temporárias (Brasil, 1988, art. 58) “estruturadas em torno de áreas temáticas e compostas por uma parte dos integrantes da assembleia, cujas funções ou parte delas são delegadas àqueles colegiados a fim de promover maior eficiência no desempenho da função legislativa” (García Montero; Sánchez López, 2002, p. 5, tradução própria).

Ricci e Lemos (2004, p. 1) destacam as vantagens de organizar os órgãos legislativos na forma de comissões. Para os autores:

Ao constituírem-se em grupos menores do que o Plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, a sua própria reeleição (Ricci; Lemos, 2004, p. 1).

Na Câmara, seu estatuto interno¹ prevê no momento a instituição de 30 comissões permanentes (Brasil, 1989, art. 32). No Senado, são previstas² atualmente 16 (Brasil, 1970, art. 72). As comissões temporárias têm seu número oscilando durante a legislatura em ambos os órgãos. A forma, competência e atribuições das comissões são disciplinadas pelos respectivos Regimentos de cada Casa ou no ato de que resultar sua criação (Brasil, 1988, art. 58).

Na Câmara dos Deputados, as comissões temporárias são criadas para apreciar (examinar) determinado assunto, sendo extintas quando alcançam seu objetivo, têm seu prazo de duração exaurido ou finda a legislatura. Já as comissões permanentes são integrantes da estrutura institucional da Casa e devem apreciar projetos de lei e demais matérias submetidas ao seu exame, acompanhar os planos e programas governamentais e fiscalizar orçamentariamente a União (Brasil, 1989, arts. 22 e 24).

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados, nas palavras de Martins e Vasquez (2020, p. 863), “conformam um dos lócus institucionais de tomada de decisão na elaboração de política pública no Brasil”. Tendo em vista que cada comissão trata de sua jurisdição específica, seria essa especialista em sua área temática.

Uma das comissões permanentes que compõe a estrutura da Câmara dos Deputados é a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Entre suas áreas de atividades elencadas no artigo 32, inciso I, do Regimento Interno, cabe destacar: política agrícola e assuntos

¹ A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 1, de 8 de fevereiro de 2023, aumentou o número de comissões permanentes da Câmara de 25 para 30 colegiados.

² A Resolução do Senado Federal n.º 14, de 7 de junho de 2023, aumentou o número de comissões permanentes do Senado de 13 para 16 colegiados.

atinentes à agricultura e à pesca profissional; política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; e direito agrário (Brasil, 1989).

A agricultura brasileira é uma importante “geradora de empregos, de riqueza, de alimentos, de fibras e de bioenergia para o Brasil e para outros países” (Embrapa, 2024, p. 7). Dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (Cepea/USP) mostram que, em 2023, o agronegócio foi responsável por 23,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e 26,8% dos empregos formais (USP, 2024a; 2024b).

O setor agrícola no Brasil é “marcado por uma aguda e secular intervenção estatal por intermédio de políticas públicas de alcance nacional e internacional” (Clark; Lelis, 2016, p. 157). Antes de ser o enfoque do olhar estatal, no entanto, o setor caracterizava-se por ser uma atividade de subsistência de uma população eminentemente rural, com pouco uso de tecnologia, cujas culturas principais eram o café, o açúcar e a pecuária (Coelho, 2001).

Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado passou a atuar visando transformar o meio rural e modernizar a agricultura. Para isso, sua política agrícola concentrou-se em financiar a produção; garantir preços mínimos; investir em inovações tecnológicas; proporcionar transferência de tecnologia e assistência técnica; e garantir seguro agrícola (Grisa, 2010).

O Brasil chegou à década de 1980 imerso em uma severa crise fiscal. Foi necessário, então, um forte ajuste fiscal e a decretação da moratória da dívida externa brasileira. O ajuste atingiu as políticas de fomento ao desenvolvimento agrícola, com a redução da disponibilidade de crédito agrícola e a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) (Carneiro, 2002; Santana; Gasques, 2020).

“A década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo” (Clark; Lelis, 2016, p. 159). Essas alterações resultaram “em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária; o crédito para agricultura familiar; o apoio aos territórios rurais; o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros” (Schneider, 2010, p. 512).

As políticas dos anos 2000 incorporaram estratégias de longo prazo, usando marcos regulatórios, como o Código Florestal (Lei n.º 12.651, de 2012); ações de estímulos à inovação, como o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na

Produção Agropecuárias (Inovagro); e iniciativas específicas, como o Plano ABC, com foco na consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura (Santana; Gasques, 2020).

As políticas das primeiras duas décadas do século XXI se caracterizaram também por dedicar atenção especial à sustentabilidade ambiental e à preservação da biodiversidade; por fortalecer a agricultura familiar; e por consolidar maior participação do setor privado no financiamento da produção e da comercialização agropecuária (Santana; Gasques, 2020).

As políticas públicas para a agricultura familiar, a partir dos anos 2000, passaram a contemplar segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Logo, surgem políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apoio a agroindústrias, criação de selos de diferenciação de produtos e certificação orgânica e inclusão de linhas de financiamento relacionadas à sustentabilidade (Grisa; Schneider, 2014).

A agricultura sustentável no Brasil entrou na agenda política influenciada, sobretudo, por pressões internacionais dos críticos às externalidades do sistema de produção tradicional. Com isso, novas legislações importantes foram aprovadas a partir da segunda década deste século, como exemplos: o Novo Código Florestal em 2012 e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais em 2021 (Coutinho, 2023).

Ampliar a produção de alimentos e bioenergia de maneira sustentável e economicamente viável é um desafio para os produtores rurais, que têm encontrado na tecnologia digital uma aliada. Inteligência artificial, plataformas de computação na nuvem, realidade virtual, robótica e nanotecnologia são alguns dos produtos da “Agricultura Digital” ou “Agro 4.0” que têm auxiliado a atividade no campo (Souza; Bidarra, 2022).

Embora não se encontrem legislações específicas que tratem do uso de tecnologia de ponta na agricultura, pode-se citar a contribuição da Lei Complementar n.º 182, de 2021, que instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. A Lei das Startups, como ficou conhecida, trouxe regulamentações que afetaram inclusive as AgTechs, startups voltadas para o desenvolvimento de tecnologia para o agronegócio (Brasil, 2021).

Para Filippi (2009), o desenvolvimento rural brasileiro passa por superar um grande desafio: conciliar as políticas públicas em uma conjuntura de dualidade na

agricultura. De um lado, como cita Leonard *et. al.* (2011), um setor da agricultura modernizado, produtivista, exportador e concentrador de terras; de outro, um setor composto por trabalhadores sem-terra, indígenas, camponeses, agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Como se observa, diversas legislações foram elaboradas desde 1960 com impacto significativo no setor da agricultura. Sendo o Poder Legislativo o órgão constitucional com a função precípua de legislar, pode-se dizer que esses atos normativos foram apreciados no âmbito do Congresso Nacional, pelas suas duas Casas, as quais contaram com o auxílio das comissões permanentes responsáveis pelo tema.

Nesse contexto, faz-se relevante compreender a atuação de uma comissão permanente no processo de elaboração das normas jurídicas. Mais especificamente, cabe questionar o papel da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados na produção da legislação que trata de assuntos relacionados à agricultura, em especial daquela que dispõe sobre políticas públicas.

Dessa forma, quais as características, em relação ao processo legislativo, dos projetos aprovados pela Comissão entre 2011 e 2024 que se tornaram lei? De quais áreas temáticas tratavam os projetos aprovados pela Comissão que se transformam em norma jurídica? Das leis oriundas de projetos aprovados pela Comissão, quais contêm políticas públicas e como essas se caracterizariam?

A resposta para essas perguntas foi apresentada nas seções quatro e cinco deste trabalho. Na seção quatro, foi elaborada uma revisão da literatura apresentando os principais conceitos sobre políticas públicas e detalhando o processo legislativo que ocorre no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados. Essa revisão traz conteúdos que possam auxiliar na melhor compreensão dos dados e inferências expostos na seção seguinte.

Na seção cinco, foram expostos os resultados da pesquisa acerca dos projetos de lei aprovados pela Comissão entre 2011 e 2024 que se tornaram lei. Inicialmente, porém, foram trazidos dados gerais sobre as leis promulgadas no mesmo período que tratam de assuntos relacionados à agricultura, tendo suas proposições de origem sido examinadas pela Comissão ou não.

Em seguida, ainda na seção cinco, foram discutidas as informações legislativas mais relevantes dos projetos de lei rejeitados e prejudicados pela

Comissão. Passou-se, então, para os projetos de lei aprovados, com análise mais detalhada sobre aqueles que se transformaram em norma jurídica. Demonstrou-se os aspectos pertinentes do processo legislativo a que se submeteram esses projetos; os assuntos, dentro da grande área “agricultura”, sobre os quais dispõem; e as políticas públicas que alguns projetos delineavam.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Caracterizar os projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural entre 2011 e 2024, em função do processo legislativo, área temática e tipo de política pública.

2.2 Objetivos específicos

- Apresentar o processo legislativo que ocorre no âmbito das comissões e os conceitos relevantes no estudo das políticas públicas;
- Expor o cenário legislativo para a agricultura no período, trazendo dados gerais sobre as leis promulgadas que tratam do tema;
- Demonstrar as principais características dos projetos de lei que se transformaram em norma jurídica relativamente ao seu processo legislativo;
- Classificar os assuntos tratados pelos projetos que se tornaram lei conforme as áreas temáticas elencadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados;
- Identificar as leis, originárias de projetos aprovados pela Comissão, que tratam de políticas públicas.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 Paradigma de pesquisa e método científico

Este trabalho se norteou pelo paradigma positivista de pesquisa, isto é, a instância filosófica que conduziu o método de pesquisa focou em “fatos concretos,

com dados empíricos, prova positiva e substância da matéria” (Crotty, 1998; Caravantes; Panno; Kloeckner, 2005, p. 16).

Quanto ao método científico, este estudo adotou o indutivo. Prodanov e Freitas (2013, p. 24) entendem método científico como o “conjunto de processos ou operações mentais que são empregados na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa.” Já Lakatos e Marconi (2007, p. 86) descrevem a indução como o método científico que, a partir de dados particulares, permite inferir “uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”.

3.2 Classificação da pesquisa

3.2.1 Quanto à abordagem, natureza e objetivo

Para a abordagem de pesquisa, far-se-ão necessárias as combinações qualitativa e quantitativa, que, conforme explica Knechtel (2014, p. 106), permite “interpretar as informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante observação, interação participativa e interpretação do discurso dos sujeitos (semântica)”.

Quanto à natureza deste trabalho, por intencionar primordialmente à produção de conhecimento e informações, sem visar à obtenção de um resultado prático imediato e visível, pode-se dizer que é uma pesquisa básica (Schwartzman, 1979), cujo objetivo é descrever as características de determinada população, fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis (Gil, 2008).

3.2.2 Quanto aos procedimentos técnicos

Para a apresentação do processo legislativo nas comissões e dos conceitos relevantes para o estudo das políticas públicas, exibida na seção quatro, foi utilizado o procedimento técnico de pesquisa bibliográfica em repositórios digitais por meio de links fornecidos pela Biblioteca da Univali e buscador do Google Acadêmico.

A busca das publicações científicas foi efetuada com o uso de palavras-chave como “processo legislativo”, “processo legislativo na Câmara dos Deputados”, “processo legislativo e comissões”, “atribuições das comissões parlamentares”, “políticas públicas”, “tipologia de Lowi”, “abordagem direito e políticas públicas”;

“políticas públicas para agricultura”. Encontraram-se livros, artigos de periódicos, dissertações e teses em português, espanhol e inglês, nas áreas de Ciências Sociais e Ciências Jurídicas.

A delimitação do lapso temporal do estudo visou abarcar o maior período possível dentro da capacidade de análise desta pesquisa. Logo, considerou-se razoável adotar três legislaturas completas: 54^a (2011 a 2015), 55^a (2015 a 2019) e 56^a (2019-2023). Posteriormente, a fim de deixar o trabalho ainda mais atual, acrescentaram-se os anos de 2023 e 2024, da 57^a legislatura. Dessa forma, esta dissertação levantou e analisou informações produzidas ao longo de 14 anos ou três legislaturas e meia.

Para expor o cenário legislativo para a agricultura entre 2011 e 2024, trazendo dados gerais sobre as leis ordinárias e complementares promulgadas que tratam do tema, desenvolveu-se uma pesquisa ao site de busca de legislação disponibilizado pelo Governo Federal (legislacao.presidencia.gov.br). Foram selecionadas as leis por ano. Essas tiveram sua ementa lida e, quando esse procedimento foi insuficiente para elucidar o assunto tratado, consultou-se também o texto completo da lei.

As leis que tratavam de abertura de crédito orçamentário para órgãos, entidades ou programas relacionados à agricultura, por serem meras autorizações para uso de recursos orçamentários pela Administração Pública, não foram consideradas como normas jurídicas que tratavam de assuntos ligados à agricultura.

As leis encontradas que abordavam a temática da agricultura tiveram seus projetos de origem consultados, exceto as que já continham a informação em seu texto de serem originadas de medidas provisórias. Assim, para as leis não resultantes de medidas provisórias, foram lançadas suas ementas no buscador do Google (www.google.com.br). Com isso, facilmente se descobriu os projetos de lei de referência. Ao clicar no resultado da busca, houve o direcionamento para a ficha de tramitação, no site da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br).

A partir das informações levantadas na ficha de tramitação, puderam ser feitas diversas inferências acerca do processo legislativo a que se submeteram essas leis. No início da seção cinco, no item 5.1, apresentaram-se gráficos contendo as relações entre os dados encontrados, bem como se fizeram comentários acerca dessas inferências, sempre que possível utilizando a literatura mais recente sobre o tema em discussão. O compilado com todas as leis, contendo suas principais informações legislativas, constam de um quadro no Apêndice A.

Para realizar o levantamento dos projetos de lei votados pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, procedeu-se a uma pesquisa documental. No site da Câmara dos Deputados, dentro do ícone “atividade legislativa”, há a opção “comissões”, que foi acessada. Em “permanentes” foi encontrado “Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural”. Ao clicar nesse item, houve o direcionamento para o portal da Comissão dentro do site da Câmara.

No portal da Comissão (www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr), foram pesquisadas todas as reuniões deliberativas realizadas pelo colegiado entre 2011 e 2024, com as respectivas pautas e resultados das votações. Cabe observar que no ano de 2020, em decorrência da pandemia de Covid 19, as comissões não foram instaladas, logo, não houve reuniões naquele ano.

Encontradas as proposições as quais a Comissão examinou, foram consultadas as suas fichas de tramitação. Por meio da ficha, os projetos obtidos na pesquisa documental ao portal da Comissão tiveram identificados o seu número e ano, a autoria, o assunto abordado, o regime de tramitação, os pareceres das comissões examinadoras com as emendas (se existissem) e o estágio de tramitação em 31 de dezembro de 2024. Foi elaborada uma planilha no Excel reunindo essas informações.

Sobre a contabilização dos projetos, não obstante a Câmara numere as emendas e substitutivos do Senado como se fossem novas proposições, elas ainda são acessórias de uma matéria principal: o projeto de origem. Então, para evitar dupla contagem, toda vez que a Comissão se manifestou sobre o projeto original e sobre as alterações propostas pelo Senado em revisão, foi contabilizada apenas uma proposição apreciada.

Conhecidos todos os projetos votados pela Comissão no período, foram verificados também os projetos não votados, para fins de contextualização. Essa busca requereu consulta aos relatórios de atividades anuais divulgados pela Comissão, em seu portal no site da Câmara, no ícone “Documentos”. No item 5.2.2 da seção cinco, há gráfico e tabela trazendo o comparativo entre o número de projetos votados e de não votados pela Comissão em cada ano.

Os projetos votados foram separados em rejeitados, prejudicados e aprovados. Embora o foco deste trabalho sejam os projetos aprovados que se

tornaram lei, fez-se necessário comentar brevemente sobre os projetos rejeitados e prejudicados visando a dar o contexto deliberativo no qual o objeto de estudo desta pesquisa está inserido. Na seção cinco, nos itens 5.2.3 e 5.2.4 foram trazidos alguns dados sobre as rejeições e prejudicialidades.

A partir do item 5.2.5 da seção cinco, o foco recai para os projetos aprovados pela Comissão que se tornaram lei. Após a apresentação de algumas inferências desenvolvidas a partir dos dados da ficha de tramitação, foi realizada uma análise comparativa entre o texto do projeto aprovado pela Comissão, quando essa propôs alterações (emenda, subemenda ou substitutivo), e o da lei aprovada.

Cada dispositivo (artigo, inciso, alínea, item, parágrafo) da emenda, subemenda ou substitutivo que a Comissão aprovou foi verificado se constava da lei promulgada. Foram criadas quatro categorias para abarcar os projetos que tiveram alterações da Comissão, de acordo com a manutenção dessas na lei: manteve totalmente; manteve grande parte (se houve mais dispositivos mantidos do que retirados); manteve pequena parte (se foram mais dispositivos excluídos do que conservados); não foi mantido (se nenhum dispositivo estava presente na lei).

Para a classificação dos assuntos tratados pelos projetos que se transformaram em lei, foi, inicialmente, feita uma pesquisa documental focada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O artigo 32, inciso I, do Regimento (Brasil, 1989) contém, em suas alíneas, os campos temáticos ou áreas de atividades sobre os quais a Comissão pode atuar. Agruparam-se as temáticas semelhantes elencadas nos dispositivos regimentais a fim de se criar categorias de assuntos.

Assim, foram obtidos seis grupos de temas com base nos campos temáticos elencados pelo Regimento. Foi acrescentada também a categoria “legislação simbólica” a fim de abarcar projetos que tratassem de homenagens, datas comemorativas, entre outros. No total, havia sete grupos temáticos em que poderiam ser enquadrados os projetos de lei aprovados que se tornaram normas jurídicas.

Após a leitura completa do texto dos projetos de lei e identificação da matéria abordada, esses foram enquadrados em algum dos sete grupos temáticos criados a partir das áreas de atuação da Comissão. Quando a proposição tratou de mais de um tema, foi priorizado, para efeitos de classificação, aquele que foi mais mencionado pelos dispositivos do projeto.

O item 5.3 da seção cinco trouxe uma mudança do objeto de análise: em vez do projeto que originou a lei, a investigação teve como foco a própria lei. Para

identificar quais das leis oriundas dos projetos aprovados pela Comissão tratavam de política pública, utilizou-se uma adaptação do Quadro de Referência de Políticas Públicas elaborado por Maria Paula Bucci (2016; 2023).

Nessa ferramenta, Bucci (2016; 2023) estabelece 12 variáveis que permitem compreender, a partir da base jurídica, a organização interna de uma política pública. No presente estudo, foram utilizadas sete dessas variáveis, conforme apresentado no Quadro 4 do item 5.3.1 da seção cinco.

Dessa forma, uma lei trataria de política pública se seu texto contivesse informações sobre os agentes governamentais e não governamentais responsáveis pela política, os mecanismos jurídicos de articulação desses agentes, escala e público da política, dimensão econômico-financeira e estratégia de implementação.

Houve certa flexibilidade na busca por atendimento das variáveis, tendo sido aceito inclusive remissões a regulamento a ser editado. Isto é, se a norma não dispôs em seu texto sobre determinado critério adotado, mas citou que regulamento trataria do assunto, foi considerado como item atendido.

Às leis disciplinadoras de políticas públicas encontradas segundo o método exposto acima, foi aplicada a classificação de acordo com a tipologia desenvolvida por Theodore Lowi (1964; 1972). Com base no referencial teórico desenvolvido no item 4.1.6 da seção quatro, foi possível avaliar que tipo de política – distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva – tratavam essas leis.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Políticas públicas

4.1.1 Breve histórico

As políticas públicas são um fenômeno do século XX, que começou a ser estudado pela ciência política americana a partir de 1950 no contexto do *New Deal* nos Estados Unidos e, posteriormente, do *Welfare State* nos países europeus desenvolvidos. O objetivo inicial era, por meio do estudo das políticas públicas, analisar o que ocorria no interior do aparelho governamental no processo de transformação de uma demanda da sociedade em uma resposta do Estado (Bucci, 2022).

A gênese histórica das políticas públicas está associada à constituição dos Estados nacionais, a qual remonta aos anos 1000 d.C., com o desenho atual começando a se delinear a partir do século XIX. Contudo, é em meados do século XX, com o advento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que as políticas públicas ganham destaque nos mais diferentes países que adotaram esse modelo de Estado (Schmidt, 2007).

É no seio do Estado Social que direitos econômicos, sociais e culturais são constitucionalizados. A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 foram as primeiras a elencar em seus textos esses direitos (Bucci, 2023). No Brasil, a Carta Política de 1934 também passou a prevê-los, mantendo-os nas constituições seguintes (Bonavides; Andrade, 2003).

A Constituição de um país é a norma central do sistema jurídico e vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. De todos os dispositivos constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que deve ser prestigiado. A promoção e a proteção desses direitos exigirão omissões e ações estatais (Barcellos, 2007).

Segundo a concepção tradicional, os direitos econômicos, sociais e culturais, ditos de segunda geração, são direitos-meio, cuja função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os demais. Direitos como o de liberdades de expressão e de associação requerem abstenções e a segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo perturbará seu gozo - são os chamados direitos de primeira

geração. Por fim, há os direitos de terceira geração ou transgeracionais, como o direito ao meio-ambiente, à biodiversidade e ao desenvolvimento (Bucci, 2023).

A inserção dos direitos sociais nos ordenamentos jurídicos representou uma mudança paradigmática na atuação estatal. De um Estado cuja atribuição era estabelecer os limites e a estrutura do poder público passou-se a um Estado com uma conduta ativa na concretização de direitos, tendo nas políticas públicas a forma de exteriorizá-los e perfectibilizá-los (Corrêa, 2016).

Assim, o Estado passou a ser uma instância onipresente na vida dos seus cidadãos, tendo buscado, por meio das suas diversas estruturas e poderes, ser o responsável direto por estabelecer e desenvolver as condições de vida de todos. Seu instrumento de atuação - as políticas públicas - deveriam, dessa forma, estar orientadas para arbitrar de forma justa e equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida (Costa, 2005).

Na Constituição de 1988, o Brasil elencou os direitos sociais no rol dos direitos fundamentais, institucionalizando-os. Nesse momento, enquanto países da América Latina, Europa Oriental e África experimentavam uma redemocratização tardia, com um movimento em direção à (re)construção do Estado social, os Estados desenvolvidos já transicionavam para o neoliberalismo a fim de conter a crise financeira que se abatia nesses países (Bucci, 2022).

A Constituição Federal de 1988 remodelou as competências estatais, representando um marco importante para a agenda das políticas públicas no Brasil. Além de prever os direitos de segunda e terceira geração, o texto constitucional também estabeleceu diretrizes para a formulação, efetivação e fiscalização das políticas, o que acabou dando status constitucional a diversas políticas públicas (Andrade, 2019).

Couto e Arantes (2008, p. 21), ao examinarem as 1627 provisões do texto original da Constituição, identificaram que 69,5% dos dispositivos dizem respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% dizem respeito a políticas públicas. Isso foi reflexo dos inúmeros grupos de pressão que conseguiram inserir textos do seu interesse durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988.

Ao objetivar alçar certas matérias a políticas de Estado e não apenas de governo, a constitucionalização das políticas públicas - entre diversas consequências que não cabem ser aprofundadas neste trabalho - restringiu o

escopo de atuação do legislador infraconstitucional e obrigou os governos a recorrerem às emendas à Constituição como forma de implementar suas agendas (Couto; Arantes, 2008).

No mesmo sentido, Rogério Leal (2009) entende que não há que se falar em liberdade do Estado para resolver quais os serviços é que devem ser prestados à comunidade. Isso porque, ao próprio Estado e à sociedade, foi imposta uma pauta mínima de prioridades e prerrogativas sociais dadas pela Carta Política vigente.

Ana Paula de Barcellos (2007) relembra que toda ação estatal envolve gasto de dinheiro público. As políticas públicas, por conseguinte, envolvem gastos e, como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que será feito o investimento. Essa decisão, para a autora, é influenciada pelas opções constitucionais acerca dos fins a serem perseguidos pelo Estado, logo não é um tema integralmente reservado à deliberação política.

Portanto, a previsão dos direitos sociais na Carta Magna brasileira traz consequências jurídicas concretas, vinculando as ações dos Poderes Públicos no sentido de efetivar os comandos constitucionais, implementando ações e programas diversos e garantindo a prestação de determinados serviços - ou seja, fazendo política pública. É apenas por meio delas que o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (Barcellos, 2007).

4.1.2 Definição

Uma pesquisa qualificada como científica precisa delimitar o seu objeto de estudo, algo que é especialmente difícil no caso das políticas públicas (Fonte, 2021). “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (Souza, 2006, p. 24). Como matéria de interesse interdisciplinar, as políticas públicas podem ser definidas de formas diferentes de acordo com a perspectiva do ramo do conhecimento que as esteja analisando (Fonte, 2021).

O estudo das políticas públicas se tornou um campo de investigação dentro da ciência social denominado ciência da política pública ou *policy sciences*, como é conhecido na literatura internacional. Foi com a publicação do livro *The Policy Sciences*, em 1951, de autoria de David Lerner e Harold Lasswell que essa área começou a se constituir como ciência (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Souza (2006) considera que os grandes expoentes da ciência da política pública clássica foram: Harold Lasswell, que criou o conceito de *policy analysis*; Herbert Simon, que defendeu a racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); David Easton, que reconheceu a política pública como um sistema; e Charles Lindblom, que propôs a incorporação de novos elementos - o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse - à formulação e análise de políticas públicas.

Faz-se relevante discorrer brevemente sobre a abordagem da *policy analysis*, tendo em vista seu objeto de estudo ser a inter-relação entre as instituições políticas (*polity*), o processo político (*politics*) e os conteúdos de política (*policy*), que, em alguma medida, também é tema de interesse deste trabalho (Frey, 2000).

Para a *policy analysis*, a política possui três dimensões. A dimensão institucional (*polity*) se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual (*politics*) trata do processo político, em geral de caráter conflituoso; e a dimensão material (*policy*) compreende os conteúdos concretos, a configuração dos programas e decisões políticos (Frey, 2000).

Embora se reconheça a multiplicidade de definições possíveis das políticas públicas, convém destacar dois autores clássicos e seus conceitos relacionados ao tema, um mais amplo e outro mais completo. Dye (1972) entende ser política pública tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer. Já Jenkins (1978) entende política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por quem tem competência para tal, a respeito da escolha dos objetivos e dos meios de alcançá-los em um dado contexto.

Na literatura brasileira também se encontram diferentes concepções elaboradas pelos estudiosos da área. Souza (2006) resume política pública como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Secchi (2014) descreve política pública como uma diretriz elaborada para tratar ou resolver um problema entendido como coletivamente relevante. Secchi (2014) também contribuiu com os estudos da área ao criar o termo “nó conceitual” para abordar as três principais divergências de entendimento ainda não pacificadas na literatura.

O primeiro nó conceitual questiona se a autoria da política pública seria exclusividade do Estado (abordagem estatista) ou não (abordagem multicêntrica). O segundo nó conceitual discute a existência de políticas públicas decorrentes da omissão ou negligência do Estado diante de um problema público. O terceiro nó conceitual trata da necessidade de avaliar quão estratégicas são as ações para enquadrá-las como política pública ou não (Secchi, 2014).

Maria Paula Bucci (2006, p. 39) é quem apresenta um conceito jurídico para políticas públicas. De acordo com a autora:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

Analisando a definição da autora, três elementos constituem o cerne do conceito: programa, ação e processo. Acerca do primeiro, tem-se que toda política pública deverá partir de um programa contendo as diretrizes gerais da finalidade pública a ser atingida (meios para sua consecução, resultados pretendidos e lapso temporal esperado) (Corrêa, 2016).

O segundo elemento é a ação, o agir estatal, dotado de alta carga valorativa e relevância. Busca a efetividade fática, um movimento rumo à materialização no seio social do interesse público previsto no programa. O terceiro é o processo, conjunto de atos coordenados visando a atingir o fim disposto no planejamento, com ampla abertura à participação popular em todas as etapas (Corrêa, 2016).

Quanto às características das políticas públicas, Bucci (2023) as resume nas seguintes: pressupõe uma ação racional (intencionalmente buscada); são programadas ou planejadas (baseiam-se em conteúdos já definidos); são coordenadas ou articuladas (harmonizam os distintos interesses dos envolvidos); tem natureza complexa (vários elementos e perspectivas conflitantes em jogo); ação em escala ampla (grupos de destinatários); participativa (abrange atores não estatais); multidimensional e multidisciplinar (diferentes áreas do conhecimento).

4.1.3 A lei como fonte de legitimidade

4.1.3.1 O primado da lei

A Carta Magna brasileira consagrou, em seu artigo 1º, o Estado Democrático de Direito como fundamento constitutivo da República Federativa do Brasil. Tal reconhecimento “coloca em evidência o princípio do primado da lei como fonte reguladora do exercício legítimo do poder e das próprias relações sociais” (Vieira, 2018, p. 25).

Uma Constituição aberta às transformações econômicas e sociais, como a brasileira, tem na lei a primeira expressão do direito positivo, manifestando-se como desdobramento necessário do conteúdo dessa Constituição. Como um instrumento da democracia, a lei pode exercer uma função transformadora da sociedade – impondo mudanças sociais – e uma função conservadora, ao garantir a sobrevivência de valores socialmente aceitos (Silva, 2010).

As leis, cujos efeitos legitimam e controlam a ação governamental, são resultado do exercício da função legislativa. No Estado contemporâneo, a lei assume relevância “não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também quanto à sua natureza de regulamentação fundamental e importante, produzida segundo um processo constitucionalmente qualificado” (Silva, 2010).

A conformação das políticas públicas no período pós-Constituição de 1988 também depende de regras no nível infraconstitucional – leis em sentido amplo (Gomes, 2013). Para Bucci (2006), as políticas públicas podem ter suportes legais que vão desde as disposições constitucionais e leis até às normas infralegais, como decretos, portarias e contratos de concessão de serviço público.

No mesmo sentido, Salinas (2012, p. 12) entende a legislação como “um instrumento para a realização dos fins das políticas públicas”. De acordo com a autora, “a legislação não se justifica por si mesma, mas sim pelas funções que exerce e pelos resultados que produz”. Dessa forma, leis, decretos e regulamentos não-presidenciais, com seus status diferenciados dentro do sistema jurídico, acabam assumindo funções interdependentes e complementares na estruturação de políticas públicas no Brasil.

Os instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções), uma vez aprovados em suas respectivas arenas de discussão, seguindo procedimentos juridicamente regulados, consolidam decisões importantes. Essas, ao serem materializadas pela norma posta, implicam a consolidação das regras e parâmetros para o funcionamento da política pública (Ruiz; Bucci, 2019).

4.1.3.2 Abordagem Direito e Políticas Públicas

A política pública “não se reduz às disposições da Constituição ou da legislação que lhe proveem o suporte e a conformação jurídica”. No entanto, é de fundamental importância entender as políticas públicas sob a perspectiva do direito, tendo em vista que toda política pública está assentada sobre uma base legal (Bucci, 2019, p. 801)

Documentar, analisar e compreender de forma sistemática a ação estatal, em sua dimensão jurídica, constitui a missão da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Seu objeto é a ação governamental coordenada e em escala ampla, com o fim de atuar sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas (Bucci, 2019). Já seu objetivo é sistematizar uma intersecção de conhecimentos que leva em conta elementos de direito, política, economia e gestão pública (Chilvarquer, 2019).

A dimensão jurídica da ação governamental deriva do princípio da legalidade, segundo o qual o Estado só pode agir com base em autorização legal. A dimensão jurídica, assim, abarca: a distribuição de responsabilidades entre os atores públicos e privados, bem como a definição das formas de coordenação e articulação entre eles; o preenchimento das lacunas constitucionais e legais com medidas executivas, ordenando ações em direção a objetivos; e a estruturação de mecanismos de controle legal (Bucci, 2022).

A interdisciplinariedade do campo de estudo das políticas públicas propiciou que áreas do conhecimento com pontos de conexão pudessem se unir e dar origem a aproximações como a Abordagem DPP. O direito e as políticas públicas compartilham o mesmo interesse pelas instituições, pelas relações entre as políticas públicas e diferentes espécies normativas, pela discricionariedade, pelos processos e seus regramentos e pela formatação dos desenhos jurídico-institucionais (Souza; Bucci, 2019).

Bucci (2006) destaca a convergência entre a política e o direito. Para a autora, à política caberia vislumbrar o modelo; contemplar os interesses, arbitrando conflitos; e equacionar o tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos. Ao direito competiria dar expressão formal e vinculativa à política, transformando-a em leis, normas de execução ou dispositivos fiscais.

A ênfase da Abordagem Direito e Políticas Públicas está na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais (Bucci; Coutinho, 2017). Gomide e Pires (2014, p. 19) entendem arranjo institucional como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Os arranjos jurídico-institucionais podem ser voltados à eficácia das políticas (técnicos) ou à participação de atores interessados (políticos). Em ambas as situações os arranjos ganham destaque no estudo das políticas públicas devido ao seu papel de coordenação e de atribuição de responsabilidades, mandatos e competências aos atores participantes da política (Bucci; Coutinho, 2017).

A abordagem DPP entende que a aplicação satisfatória da base normativa de uma política pública depende de como as normas são construídas, combinadas, revistas e ajustadas no curso do processo constitutivo da política. O aspecto processual e o formal importam. Ainda, deve-se priorizar a utilização de categorias normativas simples e claras, a fim de que a interpretação do texto esteja ao alcance dos destinatários leigos e de todos os envolvidos no arranjo jurídico-institucional (Bucci; Coutinho, 2017).

Logo, a Abordagem Direito e Políticas Públicas, ao estudar as políticas públicas pela perspectiva jurídica, destaca-se, em relação a outros métodos teóricos ou dogmáticos, pela preocupação com a efetividade do arranjo institucional que conforma as políticas. Arranjo esse que deve ser hábil a produzir um encadeamento de ações estruturado e duradouro, visando a produzir os efeitos sociais desejados (Toledo, 2019).

Portanto, direitos efetivos dependem dos bons resultados das políticas públicas, que são construções essencialmente jurídicas, embora com o direito não se confundam. Quanto mais eficazes forem essas políticas - e os arranjos institucionais em que elas se apoiam -, mais efetivos serão também os direitos que se espera ver realizados ou fomentados (Coutinho, 2016).

4.1.4 Ciclo das políticas públicas

Na literatura sobre políticas públicas, costuma-se dividir as etapas ou fases do processo de produção de políticas de forma que esse seja visualizado como um ciclo (Fontes, 2023). Assim, o ciclo de políticas públicas “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 32).

O ciclo de políticas públicas, apesar de seu valor para fins didáticos, não reflete a realidade dinâmica do processo em que estão envolvidas as políticas públicas: as fases muitas vezes se misturam, as etapas geralmente se alternam. Contudo, é uma ferramenta de grande utilidade tendo em vista que ajuda a organizar as ideias, simplifica a complexidade de uma política e auxilia pesquisadores, administradores e políticos a criar um referencial comparativo (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 32).

As primeiras referências a um ciclo de políticas públicas surgem com os trabalhos de Harold Lasswell, Herbert Simon e David Easton (a quem coube consolidar o tema). Os três autores, principais precursores no estudo das políticas públicas, entendiam que o elemento central para a compreensão das políticas públicas seria o processo de decisão (Fontes, 2023).

Eduardo Marques (2017) explica a ideia de ciclo elaborada por David Easton amplamente disseminada na época. O centro de análise da teoria estava na interação entre as políticas e os demais sistemas, sendo as etapas do ciclo discretas e subsequentes. O subsistema das políticas seria impactado por *inputs* (entradas) oriundos de outros sistemas (reivindicações e apoios de grupos de interesse) e de dentro do próprio sistema político (*withinputs*). O sistema, então, geraria *outputs* para os demais subsistemas e para si mesmo, gerando *feedback*.

Dessa forma, na Abordagem Sistêmica proposta por Easton (Rua; Romanini, 2013), as políticas seriam entendidas como respostas do sistema a impulsos de fora, sendo o Estado um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele. O elemento central a ser explicado seria o processo de tomada de decisão sobre as políticas, que ocorreria de forma racional e técnica (Marques, 2017).

As formulações originais sobre o ciclo de políticas públicas sofreram diversas críticas ao longo dos anos (Marques, 2017), o que contribuiu para a construção de

distintos modelos. Os estágios do ciclo foram diversamente definidos pelos estudiosos, bem como as abordagens tiveram seus enfoques diversificados – por exemplo, a centralidade da decisão cedeu lugar ao foco na implementação para explicar as políticas públicas (Souza, 2006; Fontes, 2023).

Para o melhor entendimento do ciclo das políticas sob a ótica da literatura nacional, serão adotados os trabalhos de Leonardo Secchi referente ao tema. De acordo com a versão elaborada pelo autor, o ciclo teria sete fases principais: (i) identificação do problema; (ii) formação da agenda; (iii) formulação de alternativas; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação; e (vii) extinção (Secchi, 2014).

Na identificação, considera-se um problema público a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade. Existem problemas súbitos, incrementais, em declínio, estáveis e cíclicos. Na formação da agenda, faz-se necessário compreender que essa é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Introduzido um problema na agenda, passa-se à fase da formulação de alternativas, quando há o estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das possíveis consequências de cada escolha. Na tomada de decisão, os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Há alguns modelos de tomada de decisão que auxiliam os decisores nessa etapa (racionalidade, incrementalismo e lata do lixo) (Secchi, 2014).

Fonte (2021) ressalta que, na fase de formulação e escolha, é exigida uma dupla autorização legal dos decisores: a identificação de objetivos que possam ser reconduzíveis ao ordenamento jurídico, em obediência ao princípio da legalidade administrativa; e a obrigatoriedade de que os gastos públicos estejam devidamente previstos na lei orçamentária, o que se traduz no princípio da legalidade orçamentária.

Salinas (2012) considera que a legislação se situa no final da fase de adoção de uma política pública e início da fase de implementação. De acordo com autora, a legislação institui diretrizes e comportamentos a serem observados pelos implementadores. Em outras palavras, leis e regulamentos contêm instruções dirigidas aos administradores, que, na condição de agentes dos formuladores de

políticas públicas, devem agir em prol da realização dos objetivos por esses definidos.

Quanto à implementação, é neste momento que os resultados concretos da política pública são produzidos. Há dois modelos de implementação possíveis: *top-down* (a esfera política determina todos os aspectos da política e os administradores apenas executam) e *bottom-up* (burocratas e redes de atores participam no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação) (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Na implementação, “os planos e programas normativos deixam o mundo das ideias e convertem-se em ação efetiva do Estado”. Essa ação pode ser a edição de atos administrativos para a alocação de servidores públicos em determinada tarefa, a realização de licitações, a publicação de editais, a execução de empenho e liquidação de despesas, entre outras atividades destinadas à consecução do planejamento estabelecido visando à efetivação da finalidade pública pretendida (Fonte, 2021, p. 21).

Na avaliação, o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados a fim de se comparar o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (Secchi; Coelho; Pires, 2019). Por fim, ocorre a extinção de uma política por razões relativas ao problema (foi solucionado ou perdeu importância, por exemplo), à solução (quando a política é ineficaz ou não mais existe) e ao ambiente político (pressão social, mudança de governo etc.) (Souza; Secchi, 2015).

Para concluir, Arzabe (2006) relembra que as fases podem exercer influência uma sobre a outra, interferindo inclusive nos direcionamentos da política. Na visão da autora, haveria um processo de retroalimentação consequente das avaliações que estariam ocorrendo no curso da execução da política. Isso introduziria novos elementos no quadro inicialmente proposto, modificando-o no intuito de adequá-lo à realização do objetivo.

4.1.5 O papel dos Três Poderes

Em governos democráticos, as políticas públicas se materializam na forma de programas e ações que representam os propósitos e plataformas eleitorais desses governos (Souza, 2006). Cabe ao Executivo e Legislativo, contribuindo cada Poder

dentro de suas competências, pensar e produzir conjuntamente a atuação governamental (Lima; Silva, 2017).

Ao longo de 200 anos, sob a condução de diferentes diplomas constitucionais, os Poderes Legislativo e Executivo - por meio de suas assembleias representativas nacionais e lideranças do Executivo - tem interagido na definição de políticas públicas no Brasil. Ao Legislativo, contudo, coube conviver com a redução de suas prerrogativas durante os períodos não democráticos (Gomes, 2013).

O sistema de produção legislativa é guiado e limitado por regras. No Brasil, “as principais regras sempre estiveram explicitadas nas constituições nacionais, refletindo o balanço de poder entre o Legislativo e o Executivo”. Os avanços e retrocessos na capacidade de o Congresso brasileiro legislar demonstra ser esse sistema resultado de uma construção social, que expressa as alterações de poder observadas no decorrer da história política brasileira (Gomes, 2013).

A Constituição de 1988 concedeu ao Poder Legislativo a tarefa precípua de legislar. Caberia ao Poder Executivo, principalmente, a função de concretizar os objetivos traçados na legislação. Todavia, o texto constitucional também atribuiu funções legislativas ao Executivo, a fim de dar celeridade e objetividade à administração pública na implementação de políticas (Lima; Silva, 2017).

O Estado do Bem-Estar Social requeria intervenções “na vida econômica e social para a todos assegurar um mínimo, mantido o princípio do Estado de Direito de que só a lei obriga”. Os Parlamentos, em toda parte, se mostraram incapazes de atender, em matéria de legislação, às necessidades desse Estado. Por conseguinte, o Legislativo se viu pressionado a conceder ao Executivo, por diversos meios, a tarefa de também legislar (Ferreira Filho, 2022, p. 139).

Bucci (2021) destaca que uma das marcas dos governos contemporâneos é a participação intensa do Executivo no processo legislativo. A autora, citando José Afonso da Silva, expõe as razões para essa superioridade:

- a) política - ao governo incumbe a condução política do país, o que implica a outorga dos meios para que a direção política seja exercida;
- b) administrativa – o chefe do governo é também o chefe da Administração Pública e necessita unidade de direção dos dois corpos para obter os resultados da política;
- c) financeira – o chefe do governo detém a iniciativa sobre o uso dos meios públicos;
- d) econômica – nas medidas que consubstanciam intervenção estatal sobre a economia, competindo ao Executivo a iniciativa das inovações, a sua coordenação e a respectiva regulamentação (Bucci, 2021, p. 63)

Gomes (2013) defende que, no caso brasileiro, a conexão eleitoral do Presidente da República, Chefe do Executivo, com toda a população o torna, pela perspectiva dessa, o principal responsável pelo desempenho econômico e social do país. Dessa forma, o Executivo seria impelido a liderar a agenda para elaboração de políticas públicas, tendo em vista que sofre maior nível de cobrança por parte do eleitorado nacional.

Na visão de Torrens (2013), os Poderes Legislativo e Executivo são mutuamente responsáveis pela legislação que dá rosto à governabilidade. Para ele, ao Executivo caberia a maior parte da elaboração significativa de políticas públicas, mas há um processo relevante e complexo de amadurecimento, debate ampliado e deliberação sobre as leis que ocorreria no Legislativo.

A predominância do Executivo na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas se deve aos poderes a ele concedidos pela Constituição. O Presidente da República tem exclusividade na iniciativa de projetos de lei que dizem respeito ao orçamento e à organização da administração federal, além de poder solicitar urgência a projetos de lei de sua autoria (Torrens, 2013). Ainda, pode vetar projetos de lei submetidos à sua sanção e editar medidas provisórias, com força de lei (Brasil, 1988, art. 62, art. 66).

No entanto, para Gomes (2013), não se pode concluir pela submissão institucional do Legislativo na produção legal a partir da Constituição de 1988. Isso porque, analisadas conjuntamente, as regras constitucionais tendem a manter e ampliar a governabilidade do Executivo ao mesmo tempo em que possibilitam mecanismos de controle sobre esse Poder por parte do Legislativo.

Essa lógica constitucional de contrapeso à flexibilidade dada ao Executivo pode ser observada em regras dirigidas a esse Poder que: promovem a ampliação da sua responsabilidade orçamentária; enfatizam a sua prestação de contas (na perspectiva contábil); exigem autorização legislativa para vários tipos de movimentações orçamentárias de sua responsabilidade; e preveem situações sujeitas a crime de responsabilidade de ministros e do presidente (Gomes, 2013).

Apesar da aparência de desequilíbrio entre os Poderes em prol do Executivo, no tocante à produção legal, na prática, a exigência do quórum de no mínimo a maioria das Casas Legislativas para a aprovação de normas jurídicas levou o Executivo a fazer coalizões com os membros do Legislativo. É o chamado presidencialismo de coalizão, que ocorre quando presidentes eleitos dividem as

pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional, formando maiorias legislativas que sustentam seu governo (Freitas, 2016).

A formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, tendo implicações profundas para o processo de formatação das leis. Nenhum dos poderes de agenda do Executivo dá a esse Poder a possibilidade de governar contornando o Legislativo. É a coalizão a responsável pela alteração do *status quo* legal. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão. A coalizão, de fato, é quem governa (Freitas, 2016).

Os poderes constitucionais do Executivo encontram na organização centralizada do Legislativo o ambiente institucional propício para a ação articulada entre o Executivo e os líderes partidários que pertencem à coalizão do governo. A agenda legislativa passa a ser controlada por esses dois atores, impossibilitando que deputados ou senadores, individualmente, possam influenciar a legislação e as políticas públicas (Limongi; Figueiredo, 2004).

Ana Regina Amaral (2018, p. 240), investigando a produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017, concluiu que “o desenho constitucional brasileiro relacionado ao processo de elaboração de normas parece ser eficiente para ambos os Poderes”. De acordo com a autora, o Executivo teria a governabilidade assegurada ao possuir a competência para iniciar matérias de seu interesse, editar medidas provisórias e vetar projetos de lei.

Da mesma forma, demonstra ser vantajoso para o Legislativo, que consegue deliberar (discutir e votar) sobre normas de menor repercussão diretamente nas Comissões; iniciar e aprovar matérias de seu interesse e de seus representados, inclusive de conteúdo relevante; ouvir a sociedade em audiências públicas; e assegurar a participação dos cidadãos na produção legislativa (Amaral, 2018).

Gomes (2013) entende que a agenda de políticas públicas, no presidencialismo de coalizão brasileiro, seria mais negociada que imposta. Logo, o Executivo utilizaria os instrumentos disponíveis para propor a maior parte da produção legal, principalmente no nível ordinário, atendendo às demandas mais abrangentes do eleitorado nacional e aos limites normativos da Constituição. Contudo, também acataria aquelas demandas mais particularistas, tidas como necessárias para manter a coalizão do governo.

O Legislativo, por sua vez, poderia participar da coalizão de governo; alterar as propostas do Executivo; apresentar e defender aquelas provenientes de setores organizados da sociedade; e usar do seu poder de barganha decorrente da necessidade de dar a palavra final sobre a aprovação das matérias, com destaque para aquelas da via constitucional – o que é deveras relevante já que grande parte das políticas públicas estão constitucionalizadas (Gomes, 2013).

Quanto ao papel do terceiro Poder, o Judiciário, caberia a ele atuar apenas em caráter secundário e subsidiário no processo de implementação de políticas públicas, no exercício de sua competência de revisão dos atos administrativos. As decisões tomadas pelo Judiciário serviriam inclusive para os implementadores da política, no sentido de afetarem a sua percepção sobre como uma lei deva de fato ser efetivada (Salinas, 2012).

Embora os agentes centrais na produção de políticas públicas sejam os Poderes Executivo e Legislativo, nas últimas décadas o processo vem ganhando a participação paulatina de outros atores, como representantes da sociedade civil (sindicatos e movimentos sociais, por exemplo), organizações não-governamentais de atuação transnacional, redes de especialistas e instituições financeiras (Lima; Silva, 2017).

Corroborando, Leonardo Secchi (2014) entende que são atores relevantes em um processo de política pública todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva; que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda; que estudam e elaboram propostas; e que tomam decisões e fazem com que intenções sejam convertidas em ações.

Para finalizar, faz-se relevante trazer as conclusões do estudo de García Montero (2009) que avaliou o papel do Executivo e do Legislativo na produção legislativa nos Parlamentos da América Latina. Consoante a autora, a atuação dos dois Poderes dependerá do desenho institucional dos países e do contexto partidário, o que determinará as escolhas de ação dos participantes do processo.

Isso posto, os atores adotam suas estratégias considerando as vantagens e obstáculos institucionais, assim como o grau de cooperação que podem extrair da composição política do Parlamento. Cooperação essa que, segundo a autora, dependeria da homogeneidade ideológica dos agentes envolvidos e do momento

político em que as negociações em torno do processo legislativo ocorrem (García Montero, 2009).

4.1.6 Classificação segundo a Tipologia de Lowi

Na área de estudo das políticas públicas, foram desenvolvidos diversos modelos explicativos visando auxiliar na compreensão sobre como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na sociedade. A Tipologia de Lowi ou Abordagem das Arenas (Lowi, 1964; 1972) é possivelmente uma das mais conhecidas classificações de políticas públicas (Souza, 2006).

Uma tipologia pode ser entendida como um “esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas”. Uma variável é uma característica qualitativa ou quantitativa de um objeto de estudo. Uma categoria analítica é um subconjunto, em um sistema classificatório, que identifica as alterações em quantidade ou qualidade de uma variável (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 22).

A construção de tipologias requer que o objeto sob investigação tenha identificadas suas características essenciais, aquelas que estruturam e dão sentido à diversidade da realidade observada. Em geral, os modelos não conseguem abarcar todas as dimensões e variações do objeto no interior da teoria que o informa. Embora se reconheçam as limitações e fraquezas de se organizar o mundo empírico no interior de um modelo teórico, as tipologias ainda assim são ferramentas relevantes (Limongi; Figueiredo, 2004).

As políticas públicas também podem ser objeto de estudo desses esquemas analíticos. Dessa forma, o uso das tipologias possibilitaria classificar as políticas públicas de acordo com seus conteúdos, estilos, atores e instituições envolvidos no processo de feitura de uma política. No caso da Tipologia de Lowi, ela seria focada no conteúdo, isto é, na essência, na intencionalidade, na estrutura de indução de comportamento e nos resultados esperados da política pública (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

A Tipologia de Lowi foi formulada inicialmente em artigo publicado na revista *World Politics*, em 1964, e posteriormente aprimorada em sucessivos trabalhos, em especial no artigo publicado na revista *Public Administration Review*, em 1972. A abordagem se baseia no critério impacto esperado na sociedade e visa a identificar

as arenas de poder dentro das quais decisões sobre políticas públicas são adotadas e a classificar essas políticas conforme graus de coerção estatal (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Casalino, 2021).

O modelo está estruturado em torno de três pressupostos básicos: a natureza do relacionamento entre as pessoas depende de suas expectativas; essas são definidas a partir do tipo de política (*outputs* ou *policies*); e para cada tipo de política (*policy*) haverá uma espécie distinta de relacionamento político (Casalino, 2021; Fontes, 2023).

Os tipos de políticas públicas, portanto, conforme seu formato e os benefícios distribuídos, impactariam a conformação dos jogos e dos ambientes políticos presentes em cada situação, influenciando o caráter mais ou menos conflitivo desses ambientes. Essa proposição de Lowi alterou a ordem da estrutura causal entre política e políticas (*politics* e *policies*), o que ele resumiu na frase “*policies determine politics*” (Lowi, 1972) ou a política pública determina a política (Marques, 2017).

Fontes (2023, p.15) entende que os estudos de Lowi inverteram o clássico ciclo de políticas públicas apresentado por David Easton, na sua Abordagem Sistêmica. O sistema de conversão de *inputs* em *outputs* de Easton é criticado “porque a transformação de demandas e apoios em políticas públicas não acontece, na realidade, de maneira automática e perfeita. O sistema político é complexo e dinâmico e o ciclo pode ser visto de modo inverso: *policies* gerando *politics*”.

Lowi (1964) identificou, inicialmente, três tipos de arenas/políticas: distributiva, redistributiva e regulatória. Em sua tipologia original, as variáveis que diferenciavam as arenas eram: as questões em disputa, as relações custo/benefício dos atores, os agentes e lideranças envolvidos, as dinâmicas da tomada de decisão e as autoridades decisórias formais. Essas variáveis associavam-se primordialmente ao padrão de formação da decisão política e, por conseguinte, à formulação da política pública (Rua; Romanini, 2013).

Em 1972, Lowi acrescentou a arena constitutiva ou constitucional. Ainda, elencou novas variáveis relacionadas à coerção, seja “quanto à sua extensão e ao seu alcance (se a coerção é aplicada a indivíduos ou a coletividades, que são chamados de “contextos de ação”), seja quanto à sua intensidade e força (se as sanções são imediatas e diretas ou são remotas)”. Essas variáveis agregadas

estavam mais intimamente ligadas ao ambiente da implementação da política pública (Rua; Romanini, 2013, p. 13).

Nesse sentido, quatro são as categorias de políticas públicas no esquema de Lowi: distribuição, regulação, redistribuição e constitutiva. Cada categoria está relacionada a áreas de políticas públicas que correspondem a arenas reais de poder, com características próprias de estrutura política, de processos, de elites e de relações de grupos de interesse (Fontes, 2023).

As políticas distributivas predominaram na política americana na segunda metade do século XIX (Bucci, 2019). Caracterizam-se por gerar benefícios concentrados para alguns grupos e custos difusos para todos os contribuintes. Desenvolvem-se em uma arena menos conflituosa, já que os financiadores da política são a coletividade (Secchi; Coelho; Pires, 2019). Em relação ao seu grau de coação estatal, aparecem associadas ao grau remoto, isto é, com pouca ou nenhuma coação por parte do Estado (Casalino, 2021).

Exemplos de política pública distributiva são os subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc. Esse tipo de política se desenvolve em arenas em que predomina o “toma lá dá cá”. É o caso das emendas parlamentares ao orçamento da União para a realização de obras públicas regionalizadas, em que congressistas e grupos políticos condicionam apoios a certas emendas orçamentárias se receberem apoio nas emendas de seu interesse (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

No início do século XX, nos Estados Unidos, cresceu o número de grupos de influência organizados, bem como a capacidade desses de atuar politicamente. Até o advento do *New Deal*, os temas principais em matéria de políticas públicas, de competência constitucional dos estados, eram discutidos e realizados nesse nível. O surgimento de políticas nacionais mudou o panorama do federalismo americano. As alternativas de políticas públicas se ampliaram e surgiram as políticas regulatória e redistributiva (Bucci, 2019).

As políticas redistributivas são aquelas que transferem bens materiais, direitos ou outros valores diretamente de um grupo para outro. São as políticas em que alguns recebem mais em serviços do que pagam em tributos. Os benefícios e as expectativas dos atores são bem delimitados e concentrados em classes ou categorias sociais. Os custos também são definidos, imediatos, concretos e concentrados em classes ou categorias sociais (Bucci, 2019; Rua; Romanini, 2013).

Ao contrário das políticas distributivas, nas arenas redistributivas há bastante conflito. Nelas, as partes envolvidas se enfrentam diretamente, com elevado grau de polarização de interesses e de antagonismo político. O padrão das interações dos atores é descrito como jogo de soma zero: uma das partes ganha todos os benefícios e a outra os perde e ainda arca com todos os custos. A coação estatal é imediata. (Rua; Romanini, 2013).

É o caso típico dos programas do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), explicáveis com base nas classes sociais ou na oposição ricos/pobres, burguesia/proletariado (Bucci, 2019). Exemplos clássicos são as cotas raciais para universidades, os benefícios sociais ao trabalhador e a reforma agrária (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

As políticas redistributivas não são assim denominadas pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade etc.), mas pela expectativa de contraposição de interesses antagônicos. A dinâmica predominante em arenas redistributivas é o elitismo: uma elite demanda que a política se efetive e a outra luta para que seja descartada (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

As políticas regulatórias envolvem o estabelecimento de imperativos, proibições e condições - por meio de normas jurídicas que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações -, tendo por base ameaças de punições diversas. (Rua; Romanini, 2013). Em outras palavras, definem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados (Secchi, 2014).

Os benefícios e as expectativas relacionados às políticas regulatórias estão dispersos entre vários grupos, categorias ou classes sociais que detêm interesses exclusivos. Já os custos concentram-se em classes, categorias ou grupos (e não em indivíduos) (Rua; Romanini, 2013). Quanto à coação estatal, as políticas regulatórias estão relacionadas a graus imediatos (Casalino, 2021).

As arenas regulatórias têm muita conflituosidade. Disputa-se o alcance e o rigor das normas que irão impactar interesses (Rua; Romanini, 2013). A capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade – dinâmica pluralista (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

É possível reconhecer ganhadores e perdedores em cada aspecto da política. Por não apresentarem a lógica do jogo de soma zero, há espaço para que os atores negociem seus interesses. Tenta-se chegar a um ponto no qual todos ganhem um

pouco, já que nenhum dos envolvidos ficará na situação de ganhar tudo ou perder tudo. Essa é principal característica da política regulatória (Rua; Romanini, 2013).

Exemplos de políticas regulatórias são as regras para a segurança alimentar, operação de mercado financeiro, atividades de tráfego aéreo, publicidade de certos produtos; os códigos de trânsito; as leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia; e a proibição de fumo em locais fechados (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

As políticas constitutivas se referem à criação e transformação das próprias regras do jogo político (Marques, 2017), ou seja, definem as competências e jurisdições e as normas da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-polícies*, pois se encontram acima dos demais tipos de políticas e costumam moldar a dinâmica que ocorre nessas outras arenas (Secchi, 2014).

Os benefícios, as expectativas e os custos das políticas constitucionais são indefinidos, difusos e dispersos no tempo, tendo em vista que se referem a normas amplas e abstratas, que beneficiam e, ao mesmo tempo, impõem restrições a toda sociedade. O grau de coação estatal é considerado remoto (Rua; Romanini, 2013).

Como exemplos, pode-se citar: as regras do sistema político-eleitoral, da distribuição de competências entre poderes e esferas, das relações intergovernamentais, da participação da sociedade civil em decisões públicas; os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e as leis eleitorais e partidárias (Rua; Romanini, 2013; Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (os partidos, os três poderes e os níveis de governo, por exemplo), pois são capazes de alterar o equilíbrio de poder existente. Os eleitores, os usuários das políticas públicas e o cidadão comum, em geral, não se interessam por esse tipo de política, já que não dispõe sobre prestação de serviços ou ações concretas de governo (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Rua e Romanini (2013) lembram que a classificação de Lowi não considera o impacto real da política pública, mas sim a estimativa, feita por cada ator, das possíveis consequências que aquela política poderá trazer para os seus interesses. Ressaltam ainda que as fronteiras que separam os quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis, sendo que, na prática, as políticas públicas agregam características de dois ou mais tipos de políticas categorizadas por Lowi.

A seguir, no Quadro 1, há um resumo dos aspectos centrais de cada uma das quatro políticas da categorização criada por Lowi.

Quadro 1. Principais características das políticas segundo a Tipologia de Lowi

	Distributiva	Redistributiva	Regulatória	Constitutiva
Descrição	Alocam bens e serviços.	Transferem bens materiais, direitos ou outros valores diretamente de um grupo para outro.	Definem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.	Definem as competências e jurisdições e as normas da disputa política e da elaboração de políticas públicas.
Benefícios e expectativas	Concentrados para alguns grupos	Bem delimitados e concentrados em classes ou categorias sociais	Dispersos entre vários grupos, categorias ou classes sociais que detêm interesses exclusivos	Indefinidos, difusos e dispersos no tempo
Custos	Difusos para todos os contribuintes.	Definidos, imediatos, concretos e concentrados em classes ou categorias sociais	Concentram-se em classes, categorias ou grupos (e não em indivíduos)	Indefinidos, difusos e dispersos no tempo
Intensidade do conflito	Menos conflituosa	Há bastante conflito. As partes envolvidas se enfrentam diretamente, com elevado grau de polarização de interesses e de antagonismo político.	Intenso, porém, por não apresentarem a lógica do jogo de soma zero, há espaço para que os atores negociem seus interesses.	Baixo (Pode haver entre os entes e os atores diretamente interessados. O cidadão comum não se interessa por esse tipo de política.
	Distributiva	Redistributiva	Regulatória	Constitutiva
Exemplos	Subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais	Cotas raciais para universidades, benefícios sociais ao trabalhador, reforma agrária	Regras para a segurança alimentar e operação de mercado financeiro; códigos de trânsito; leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia	Regras do sistema político-eleitoral, da distribuição de competências entre poderes e esferas; regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Fonte: elaborado com base em Secchi; Coelho; Pires (2019) e Rua; Romanini (2013)

4.2 Processo legislativo

4.2.1 Poder Legislativo

A separação de poderes é um dos princípios do ordenamento jurídico pátrio desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824. Na Constituição brasileira vigente, esse princípio está positivado no artigo 2º, o qual dispõe: “São

Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Amaral, 2009; Brasil, 1988).

É também desde o Império que o Poder Legislativo, no âmbito federal, compõe-se por dois órgãos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que, juntos, formam o Congresso Nacional. Nesse sistema bicameral, a Câmara é composta de 513 (quinhentos e treze) representantes do povo e o Senado, de 81 (oitenta e um) representantes dos Estados e do Distrito Federal (Torrens, 2013).

O Poder Legislativo foi incumbido, pela Constituição Federal de 1988, de duas funções principais: legislar e fiscalizar. Como agente legiferante, é o responsável precípua por elaborar as normas de direito que regem a sociedade. Atuando como controle externo, exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (Lima; Silva, 2017; Brasil, 1988, art. 70).

O constitucionalista José Afonso da Silva, ao discorrer sobre a estrutura e funcionamento do Poder Legislativo, resume as funções fundamentais desse poder nas seguintes atribuições: legislação, representação, legitimação da ação governamental, controle, juízo político e constituinte (Silva, 2010).

Os órgãos legislativos modernos, cuja principal competência é expressar na lei a vontade geral, têm se tornado o lugar para onde são canalizadas perspectivas e visões do que se constituem os valores e arranjos institucionais indispensáveis ao funcionamento da sociedade, às garantias de direitos e à criação de oportunidades para uma boa vida (Vieira, 2019).

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social Democrático trouxe mudanças significativas na concepção de lei e na atuação dos Parlamentos. Se antes havia poucas e claras leis, objetivando garantir a liberdade civil, com o Estado buscando ser um agente redistribuidor de riquezas, houve um incremento no número de leis produzidas, inclusive com o surgimento de formas incomuns de normas jurídicas (Segado, 2003).

Para José Afonso da Silva, o Estado tem que estar em condições de influir, mediante a lei, na realidade social. Diferentemente das leis no Estado Liberal, que apenas arbitravam os conflitos, as leis do Estado benfeitor devem interferir na direção da economia e promover o desenvolvimento nacional. Portanto, a lei seria, para o autor, o instrumento institucional de maior importância no controle social (Silva, 2010).

À medida que aumentavam as demandas regulatórias do Estado Social que emergia no século XX, acentuavam-se as críticas acerca da ineficiência e lentidão dos parlamentos em lidar com o acréscimo das funções estatais. O despreparo técnico e as dificuldades intrínsecas da sua estrutura colegiada e deliberativa precisavam ser enfrentados pelos membros do legislativo (Castro, 1985).

É nesse contexto de busca por mecanismos de otimização dos trabalhos que se consolidam, no seio das Câmaras Legislativas, as comissões parlamentares. Visando a reduzir os custos tradicionais do processo parlamentar de deliberação, esses novos colegiados seriam compostos por um subconjunto dos membros da Casa e tratariam de assuntos específicos (Pacheco, 2014; Carneiro, 2009).

4.2.2 Comissões

Embora a origem das comissões tenha ocorrido no Parlamento Inglês a partir do século XIV (Casseb, 2008), credita-se ao advento do Estado Social – e o consequente acréscimo de duas atribuições – o desenvolvimento e ganho de relevância desses órgãos nas estruturas legislativas (Carneiro, 2009).

No início, as comissões eram subdivisões internas das câmaras, organizadas para facilitar o conhecimento preliminar dos textos legislativos. Eram constituídas caso a caso, com membros escolhidos por sorteio, sendo descontinuadas após finalizarem suas atividades. Com o tempo, porém, as comissões se institucionalizaram em órgãos fracionários permanentes e especializados (Pacheco, 2014; López, 2013).

As comissões dos parlamentos modernos são criadas para serem espaços oportunos para “fomentar a especialização política dos parlamentares, propiciar a ampla discussão das matérias, incentivar a livre troca de opiniões e viabilizar o debate político democrático e a formação de consenso” (Araújo, 2017).

As comissões do Congresso Nacional possuem atribuições e competências constitucionais a serem exercidas nos limites dos campos temáticos ou áreas de atuação atribuídos a cada colegiado (Brasil, 1989, arts. 55 e 126). O artigo 58, § 2º, da Carta Magna apresenta as principais funções desses órgãos:

Art. 58.....

 § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
 I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
 II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
 III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
 IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
 V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
 VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.
(Brasil, 1988).

Ainda, as comissões também podem propor projetos de lei; solicitar ao Tribunal de Contas da União (TCU) que realize inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Três Poderes e entidades da administração indireta; e requerer informações sobre fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas pelo TCU (Brasil, 1988, art. 61, art. 71, IV e VII).

No *caput* do artigo 58 da Constituição Federal, ao mencionar que as Casas terão comissões permanentes e temporárias, cita-se a existência de um importante instrumento que regulará as atividades internas de cada órgão legislativo: os regimentos. Câmara e Senado editaram seus regimentos internos em 1989, enquanto o Regimento Comum do Congresso Nacional é de 1970 (Brasil, 1988).

O texto constitucional supracitado consagra o princípio da organização do Legislativo em comissões. Os pormenores dessa organização foram disciplinados pelos regimentos de cada Casa. Logo, para entender o sistema de comissões na Câmara dos Deputados, faz-se mister a leitura atenta do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Tratando inicialmente das comissões temporárias, o RICD apresenta três espécies: especiais, de inquérito e externas. Em todos os casos, cumpridas as atribuições para as quais foram criadas ou esgotado seu prazo de atuação ou, ainda, terminada a legislatura, a comissão será extinta (Brasil, 1989, art. 22, II, art. 33).

As comissões especiais são as comissões temporárias que atuam diretamente na produção legislativa, pois são constituídas principalmente para dar parecer a projeto de código, proposta de emenda à Constituição e projetos de lei

cujas temáticas sejam da competência de mais de quatro³ comissões (Brasil, 1989, art. 34).

As comissões de inquérito foram tratadas, inclusive, pela norma constitucional, a qual, em seu artigo 58, § 3º, preconizou que esses colegiados seriam criados para a apuração de fato determinado, por prazo certo e teriam poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (Brasil, 1988). Já as comissões externas são instituídas para realizar uma missão temporária autorizada em que essas representam a Câmara em determinados atos (Brasil, 1989, art. 38.)

Integrando a estrutura institucional da Casa, tem-se as comissões permanentes, divididas em campos temáticos e áreas de atuação. A elas cabe apreciar e deliberar as matérias de sua competência, acompanhar os planos e programas governamentais e fiscalizar orçamentariamente a União (Brasil, 1989, art. 22, I).

A composição das comissões permanentes e temporárias (especiais e de inquérito) deve ser guiada pelo critério da representação proporcional de partidos ou blocos parlamentares. Ou seja, busca-se refletir nos quadros internos a mesma relação de forças políticas presentes no conjunto da Casa (Brasil, 1988, art. 58, § 1º; Pacheco, 2014).

No caso das comissões permanentes, o número de membros será fixado no início de cada legislatura, garantindo que o deputado seja titular de ao menos uma comissão. A escolha de qual deputado participará de cada comissão cabe aos líderes partidários, que o farão anualmente, no início da sessão legislativa (Brasil, 1989, art. 10, VI, arts. 25 a 28).

É também no início das sessões legislativas que os líderes decidem, juntamente com o Presidente da Câmara, orientados pelo princípio da proporcionalidade partidária, qual partido presidirá cada comissão. Embora este procedimento não esteja previsto no Regimento, tem sido adotado por força de acordo entre os partidos políticos (Cintra *et. al.*, 2014).

Decididos os partidos ou blocos que presidirão as comissões, os líderes farão a indicação dos membros que ocuparão os cargos da presidência: um presidente e

³ De 1989 a 2023, as comissões especiais eram formadas quando houvesse sobre a matéria mais de três comissões permanentes competentes sobre o mérito. A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 1, de 8 de fevereiro de 2023, passou a exigir que, para a constituição de comissão especial, o projeto trate de assunto pertinente a mais de quatro colegiados de mérito.

três vice-presidentes. Por meio de eleição, os membros da comissão ratificam ou não os candidatos apontados. Em geral, o indicado pelo líder é confirmado pelos pares (Brasil, 1989, art. 39; Carneiro, 2018).

O mandato do presidente e dos vice-presidentes perdura até a posse dos novos eleitos, no ano subsequente, não podendo aqueles serem reeleitos (Brasil, 1989, art. 39). Essa regra regimental que proíbe a reeleição, na visão de Vieira (2005, p. 52) “ao impor a rotatividade no comando das comissões, tende a impedir o surgimento de presidências fortes e a manter seu controle na esfera das lideranças partidárias”.

Outra competência que demonstra o poderio dos líderes sobre as comissões, segundo Vieira (2005), seria a possibilidade de esses deporem a qualquer tempo seus indicados. Isso permite destituir os dissidentes e privilegiar os mais alinhados com as diretrizes do partido, o que torna a condição de membro precária.

As atribuições dos presidentes das comissões estão elencadas no artigo 41 do RICD, cabendo destacar: organizar a pauta das reuniões, conduzir os trabalhos quando da ocorrência dessas, designar os relatores das matérias e representar a comissão junto a outros órgãos da Casa ou externamente (Brasil, 1989, art. 41).

Além do presidente, outro personagem de grande relevância dentro da comissão é o relator, a quem incube estudar as proposições, propondo alterações, se for o caso, para submetê-las ao colegiado. Os relatores, então, são “atores pivotais nos acordos políticos, pois para eles convergem todas as pressões dos interesses presentes na Casa em torno da proposta em avaliação” (Araujo, 2017, p. 1186).

Freitas (2016) e Cruz (2018) também destacam o papel dos relatores como articuladores na negociação em torno das propostas relatadas. Ainda, mencionam a responsabilidade desses na coleta de informações e repasse aos demais membros por meio do seu parecer, que sugerirá a aprovação da matéria, com ou sem alterações, ou a rejeição.

Os pareceres dos relatores são apreciados pelos membros da comissão em reunião deliberativa, seguindo formalidades regimentais. Encerrado o turno da discussão, procede-se à votação. A maioria dos votantes pode concordar com o parecer do relator ou discordar. Neste último caso, o presidente deverá designar outro relator (Brasil, 1989, art. 57).

Regra geral, as matérias cujos pareceres foram apreciados pela comissão dispensam manifestação do Plenário, o órgão deliberativo composto pelos 513 deputados. É o chamado poder conclusivo das comissões. A Carta Magna, em seu art. 58, § 2º, inciso I, menciona essa prerrogativa, ressaltando a possibilidade de recurso contra esse poder e delegando aos regimentos das Casas a sua regulação (Brasil, 1988; Amaral, 2009).

Na Câmara, coube ao artigo 24 do RICD trazer as exceções ao poder conclusivo, sendo elas: projeto de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de autoria de Comissão; relativos à matéria que não possa ser delegada ao Executivo; originados ou emendados pelo Senado e aprovados pelo Plenário de uma das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; em regime de urgência (Brasil, 1989, art. 24; Amaral, 2009).

Esse mecanismo de elaboração legislativa teve origem na Constituição Italiana de 1947. O objetivo da criação desse instituto era descentralizar a produção legislativa, de modo a trazer racionalidade aos processos, permitindo a produção de normas jurídicas de forma mais célere e eficiente (Carneiro, 2009).

Ao longo do processo de evolução das instituições legislativas, as comissões passaram de órgãos criados para o estudo das matérias por pequenos grupos, a estruturas de destacada relevância. Dessa forma, assumiram níveis cada vez mais altos de responsabilidades e atribuições, extrapolando sua função original modesta de instrução e preparação de textos legislativos (Pacheco, 2014).

4.2.3 Visão geral do processo legislativo

As sociedades modernas convivem com uma diversidade de percepções sobre o mundo que precisam ser integradas dentro de uma democracia. Cabe à lei, expressão concreta do Direito, canalizar toda essa pluralidade de valores, de modo que as normas emitidas tenham significativo reconhecimento social (Oliveira; Streck, 2013).

Ferreira Filho (2002) entende que as leis contemporâneas são produtos de intervenções diversas próprias do exercício do poder político. Logo, não mais expressariam a vontade geral de um povo, mas a corrente de pensamento dominante em dado momento de uma sociedade. Portanto, fatores econômicos, sociais e políticos interfeririam na produção de uma lei.

Editar normas impostas a todos em nome de todos é um dos poderes mais fundamentais de um Estado que se entende e se define como sendo democrático e de direito, na visão de Vieira (2019). É por isso que, segundo o autor, as regras legislativas que norteiam a elaboração das leis devem observar os mesmos princípios que regem a atividade estatal, como transparência, ampla participação e acesso a informações.

Ao conjunto de regras procedimentais que orientam a elaboração das normas jurídicas, Lenza (2009) denomina processo legislativo. Silva (2017), em uma definição mais completa, entende o processo legislativo como o conjunto de atos coordenados – iniciativa, emenda, votação, sanção – destinados a produzir a lei, concretizando, assim, a função legislativa do Estado.

O processo legislativo tem sua matriz na Constituição Federal, mas não se esgota nela. Outros instrumentos normativos também trazem relevantes orientações. Os regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, por exemplo, disciplinam detalhes dos processos que ocorrem no âmbito das respectivas Casas. Já a Lei Complementar n.º 95, de 1998, traz normas de técnica legislativa a serem seguidas na redação das leis (Cavalcante Filho, 2020).

A Carta Magna reservou uma seção do seu texto para tratar do processo legislativo. Segundo a norma constitucional, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares, ordinárias e delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções (Brasil, 1988, art. 59).

A prerrogativa de elaborar esses diplomas legais recai principalmente sobre os congressistas (deputados e senadores) e o Presidente da República. O legislador por excelência é o Poder Legislativo, cuja função típica é a de produzir leis em sentido amplo. No exercício de sua função atípica, é também legislador o Executivo, que inclusive possui competência privativa para elaborar lei delegada e medida provisória (Amaral, 2018).

Entre as espécies legislativas previstas constitucionalmente, a emenda à Constituição tem hierarquia sobre todas, por modificar a Lei Maior. As demais espécies, no entanto, estão no mesmo nível hierárquico, sendo que a distinção uma da outra ocorre pelo seu campo de atuação e o processo de elaboração a que se submete (Bastos, 2000).

O artigo 60 da Constituição menciona os legitimados a apresentarem a

proposta de emenda à Constituição: um terço no mínimo dos deputados ou senadores, Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas (manifestando-se cada uma pela maioria relativa de seus membros). O artigo também trata de aspectos processuais legislativos, como o quórum de deliberação, além de listar o conteúdo da Carta Magna insuscetível de alteração por emenda (Brasil, 1988).

A iniciativa das leis complementares e ordinárias foi atribuída a membro ou comissão da Câmara, Senado ou Congresso; ao Presidente da República; ao Supremo Tribunal Federal; aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República; e aos cidadãos, seguindo os ditames constitucionais (Brasil, 1988, art. 61).

Os projetos de lei destinam-se a tratar, com a sanção do Presidente da República, de matérias da competência legislativa da União, como as descritas no artigo 48 da Constituição. Regra geral, o instrumento normativo utilizado é o projeto de lei ordinária, só cabendo projeto de lei complementar nos casos em que o próprio texto constitucional exige (Brasil, 1988, art. 48; Gomes, 2011).

As leis delegadas podem tratar das matérias da competência da União reguladas por lei ordinária, salvo aquelas elencadas pelo texto constitucional como insuscetíveis de delegação. Para serem elaboradas, o Presidente da República precisa solicitar a delegação ao Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício (Brasil, 1988, art. 68).

A medida provisória é editada pelo Presidente da República, em caso de relevância e urgência, para dispor sobre temas competentes à União - com algumas exceções - passíveis de serem tratados por lei ordinária. Apesar de ter força de lei e vigência desde sua publicação até 120 dias depois (se prorrogada), a medida provisória será apreciada em cada Casa Legislativa, que avaliará os seus pressupostos constitucionais e mérito (Brasil, 1988, art. 62).

Os projetos de decreto legislativo destinam-se a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, como as elencadas no artigo 49 da Constituição, dispensando a sanção do Presidente da República. Também dispensam a anuência do Chefe do Poder Executivo as resoluções, que são editadas pelas Casas para tratar de assuntos de sua competência privativa, de âmbito interno (Brasil, 1989, art. 109, III).

O sistema bicameral adotado para o Legislativo brasileiro prevê a

manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas, salvo quando se tratar de assunto privativo daquelas. Tem-se, assim, uma casa iniciadora (em regra a Câmara) e uma casa revisora (geralmente o Senado). Há também casos em que os dois órgãos atuam juntos em sessões conjuntas do Congresso Nacional (Lima; Silva, 2017).

Cada Casa Legislativa conta com duas instâncias de decisão no processo legislativo: o Plenário, composto pela totalidade dos deputados ou dos senadores ou dos deputados e senadores, quando reunidos em sessões do Congresso Nacional; e as comissões - via de regra, as permanentes, mas há atuação das temporárias especiais (Gomes, 2011).

É no Plenário que as proposições mais relevantes são decididas, especialmente os projetos de lei em regime de urgência e as medidas provisórias. Contudo, as comissões também desenvolvem relevante papel na produção normativa: seja deliberando conclusivamente projetos de lei ordinária menos conflituosos, seja elaborando pareceres sobre proposições que serão deliberadas em Plenário (Amaral, 2018; Gomes, 2011).

4.2.4 Tramitação de um projeto de lei

Para os objetivos deste trabalho, faz-se pertinente aprofundar no entendimento do processo legislativo que ocorre no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Com isso objetiva-se melhor compreender o papel desenvolvido pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural daquela Casa na apreciação de projetos de lei (complementar e ordinária).

Embora as comissões também examinem projetos de decreto legislativo; Proposta de Fiscalização e Controle (PFC); requerimentos de indicação, informação, convocação de ministro, realização de audiências públicas, entre outros; o foco deste estudo recairá sobre a tramitação de projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar, por serem esses os instrumentos possíveis de se transformarem em norma jurídica e tratarem de políticas públicas.

As leis ordinárias são a maioria dos atos normativos elaborados pelo Poder Legislativo. A tramitação dos projetos que lhe dão origem é tratada de forma ampla e completa pelos regimentos da Câmara e do Senado, sendo inclusive adotada como

regra geral para as demais proposições⁴ do artigo 59 da Constituição, ressalvadas as especificidades de cada norma (Gomes, 2011).

A elaboração da lei ocorre em um processo complexo que pode ser desdobrado em três fases: introdutória, que é a fase da iniciativa, o poder de propor um projeto e apresentá-lo; a fundamental, que é a fase constitutiva da lei, na qual ocorre discussão, votação e sanção ou veto; e a complementar, que é a fase integratória da eficácia da lei, compreendendo a promulgação e publicação (Ferreira Filho, 2012).

A fase introdutória, para Amaral (2009, p. 84), compreende três momentos: “a apresentação da proposição junto ao órgão competente (Câmara ou Senado), o juízo de admissibilidade, a ser feito pelo Presidente da Casa iniciadora, e a distribuição de matéria às Comissões”.

A apresentação de uma proposição deve ser feita por quem detém o poder de iniciativa⁵. Para os projetos de lei, a iniciativa cabe aos autores elencados no artigo 61 da Carta Magna. A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo (Cavalcante Filho, 2020). Ferreira Filho (2012) entende que a iniciativa, apesar de juridicamente não ser uma fase do processo legislativo - pois se resume no ato de depositar o projeto -, politicamente o é.

Os projetos de lei são apresentados ao Senado Federal quando de autoria de senador ou de comissão do Senado (Gomes, 2011). As matérias de autoria de deputado ou de Comissão da Câmara, bem como de outros poderes ou de cidadãos, são apresentadas junto à Câmara dos Deputados (Amaral, 2018; Brasil, 1988, art. 64).

As proposições recebidas pela Câmara são numeradas, datadas, publicadas no Diário da Câmara dos Deputados e despachadas às comissões competentes. Antes, porém, o presidente da Casa analisa se o projeto está devidamente

⁴ Por proposição entende o Regimento da Câmara se tratar de toda matéria sujeita à deliberação da Casa, como proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle (Brasil, 1989, art. 100). Neste estudo, porém, o termo proposição será adotado para se referir apenas aos instrumentos que podem se converter nos atos normativos primários elencados no artigo 59 da Lei Maior (Brasil, 1988).

⁵ Os legitimados a proporem projeto de lei - o membro ou a comissão da Câmara, Senado ou Congresso; o Presidente da República; e os cidadãos - podem apresentar projetos que tratem de quaisquer matérias de competência da União, salvo as privativas aos demais legitimados. O Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República podem elaborar apenas projetos que tratem dos assuntos dos respectivos órgãos (Amaral, 2018; Brasil, 1988, art. 96, II, art. 128, § 5º).

formalizado, versa sobre matéria de competência da Câmara e não apresente conteúdo evidentemente inconstitucional e antirregimental (Brasil, 1989, art. 137, § 1º).

Tendo o projeto superado essa primeira análise de admissibilidade, o presidente determinará que se verifique a existência de proposição da mesma espécie, em trâmite na Casa, que trate de matéria análoga ou conexa. Caso exista, o projeto apresentado é apensado⁶ (anexado) ao projeto já em tramitação, de modo que passarão a ser apreciados conjuntamente (Brasil, 1989, art. 139, I).

Ainda nesta série de ações pré-distribuição às comissões, será definido o regime de tramitação da proposição – ordinário, prioridade ou urgência. O Regimento Interno, em seu artigo 151, detalha as matérias que deverão tramitar sob cada tipo de regime (Brasil, 1989).

O regime de tramitação é o rito processual que determina o caminho de uma proposição no decorrer do processo legislativo. É o regime que dita o ritmo pelo qual um projeto de lei será apreciado - com mais celeridade ou mais lentidão (Amaral, 2009). A depender do regime, a comissão terá os seguintes prazos⁷ para finalizar a apreciação da matéria: 40 sessões (regime ordinário); 10 sessões (regime de prioridade); e cinco sessões (regime de urgência) (Brasil, 1989, art. 52).

Também nessa fase inicial, é verificado se a proposição será deliberada pelo Plenário ou conclusivamente pelas comissões. Novamente, busca-se no Regimento da Câmara a determinação acerca de quais matérias devem ir a Plenário ou não. Geralmente, grande parte dos projetos de lei podem ser deliberados pelas comissões no uso do seu poder conclusivo (Amaral, 2018; Brasil, 1989, art. 24, II).

A distribuição às comissões é feita, por despacho⁸ do presidente da Câmara,

⁶ Se, nesse momento, não for feita a tramitação conjunta, de ofício, pelo presidente, qualquer deputado ou comissão, entendendo que há matérias idênticas ou correlatas passíveis de tramitarem juntas, pode requerer ao presidente que haja a apensação dessas. Da decisão desse cabe recurso ao Plenário. O parágrafo único do artigo 142 do RICD expõe o limite temporal para a apresentação do requerimento (Brasil, 1989).

⁷ Em geral, os prazos adotados para certos atos do processo legislativo ordinário são fixados em sessões deliberativas e de debates da Câmara efetivamente realizadas. Essas sessões podem ocorrer de segunda a sexta-feira, sob convocação do Presidente da Casa (Brasil, 1989, art. 280, art. 65, II, art. 17, I, u).

⁸ Mesmo após distribuído às comissões, um projeto de lei pode ter seu despacho inicial revisto. Se deputado ou comissão entender que a matéria não deva ser apreciada por algum colegiado constante do despacho ou entender que deva ser analisada por quem não conste, pode suscitar conflito de competência junto ao Presidente da Casa para que ele exclua ou inclua, respectivamente, determinada comissão (Brasil, 1989, art. 141, art. 41, XX).

às comissões cujos campos temáticos ou áreas de atividade estejam relacionados com a matéria a ser analisada. O artigo 32 do Regimento Interno apresenta os assuntos de competência das 30 comissões permanentes da Câmara (Brasil, 1989, art. 139).

As comissões devem apreciar os projetos uma após a outra (exceto se esses estiverem em regime de urgência), na ordem que constar do despacho, o qual considera o grau de pertinência temática da comissão com a matéria a ser distribuída. Ou seja, a comissão de menor pertinência será a primeira a receber o projeto e a de maior pertinência será a última entre as comissões que analisam o mérito (Amaral, 2018; Brasil, 1989, art. 139, IV e VI).

Além das comissões que devam analisar o mérito do projeto de lei, há também duas comissões que examinam aspectos específicos de conformidade. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) é uma dessas comissões, devendo ser a última a se manifestar sobre todos os projetos. Já a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) só se manifesta sobre algumas proposições, devendo ser a penúltima na ordem de análise (Brasil, art. 139, II).

À CCJC cabe examinar se a matéria atende a aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa. Enquanto à CFT compete examinar se os projetos que contenham temas de finanças ou orçamento públicos possuem compatibilidade ou adequação orçamentária. Ressalte-se que ambas as comissões também podem analisar o mérito, se for o caso (Brasil, 1989, art. 139, II).

As duas comissões supracitadas se manifestam por meio de um parecer nomeado de terminativo⁹, pois tem o poder de cessar a tramitação e levar a proposição a arquivo. Ou seja, caso a CFT conclua pela inadequação financeira ou orçamentária ou a CCJC conclua pela inconstitucionalidade ou injuridicidade do projeto em análise, esse será arquivado, mesmo se estiver sujeito à apreciação do Plenário - salvo provimento de recurso (Brasil, 1989, arts. 54 e 144)

Um projeto de lei pode ter seu mérito analisado por até quatro comissões.

⁹ Aqui cabe fazer uma distinção terminológica entre a Câmara e o Senado. Nessa Casa, o parecer terminativo se refere à deliberação definitiva pelas comissões, sem a passagem pelo Plenário, correspondente na Câmara ao parecer conclusivo das comissões (Amaral, 2018, p. 119). O Regimento do Senado não exige que comissões específicas examinem aspectos jurídicos ou financeiros dos projetos em tramitação.

Caso a matéria se insira na competência de cinco ou mais comissões de mérito, deve ser constituída uma Comissão Especial. A essa comissão também caberá examinar a adequação financeira e orçamentária e a constitucionalidade e juridicidade da proposição, tendo seu parecer, nesse aspecto, o poder terminativo já mencionado (Brasil, 1989, art. 34).

O recebimento das proposições pelas comissões de mérito marca o início da fase constitutiva do processo legislativo. Essa fase engloba a deliberação – exame nas comissões, discussão e votação do projeto de lei em cada uma das Casas – e a anuência ou não do Chefe do Executivo por meio da sua decisão de sanção ou veto (Ferreira Filho, 2012).

Recebida a proposição, o presidente da comissão designará o membro do colegiado responsável por elaborar parecer sobre a matéria. Em se tratando de projeto sujeito à apreciação conclusiva das comissões, abre-se prazo para o oferecimento de emendas, na comissão, por qualquer deputado da Casa. Projetos com tramitação não conclusiva poderão receber emendas durante a discussão em Plenário. (Brasil, 1989, arts. 41, 119 e 120).

Findo o período para o recebimento de emendas, quando for o caso, o relator já pode elaborar seu parecer¹⁰, o qual constará de duas partes: relatório e voto. Na primeira parte, fará uma exposição circunstanciada da matéria em exame; na segunda, opinará sobre a conveniência da aprovação ou rejeição do projeto, da adoção de eventuais emendas recebidas e da apresentação de emenda de sua autoria ou de substitutivo (Brasil, 1989, art. 129).

Finalizado o parecer, o relator o entregará à comissão. Dessa forma, o projeto a que se refere o parecer já pode ser incluído na pauta da próxima reunião¹¹ deliberativa do colegiado, ocasião em que será feita a leitura do parecer, discussão (inclusive por deputados não membros da comissão), oferecimento de sugestões e votação (Brasil, 1989, arts. 56 e 57).

¹⁰ Se, ao elaborar o parecer a uma proposição sujeita à apreciação conclusiva, o relator decidir apresentar uma emenda que altere a proposição substancial ou formalmente – o substitutivo –, deverá ser aberto um novo prazo para recebimento de emendas na comissão. Nesse caso, apenas deputados membros do colegiado poderão propor emendas e exclusivamente ao substitutivo. O relator deverá opinar, em seu parecer, sobre as emendas eventualmente apresentadas nesse período (Brasil, 1989, art. 119, II).

¹¹ As reuniões das comissões da Câmara são, em geral, públicas e ocorrem ordinariamente de terça a quinta-feira, em horários não coincidentes com a Ordem do Dia do Plenário (a fase das sessões em que se deliberam as matérias constantes da pauta) (Brasil, 1989, arts. 46 e 48).

Em regra, as votações nas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, por processo simbólico. Isto é, havendo quórum de presença, independentemente do número de deputados no recinto no momento, o presidente fará a chamada para a votação e convidará os deputados a favor da matéria a permanecerem “como estão” (em pé ou sentados) e os contrários a se manifestarem (geralmente levantando o braço) (Brasil, 1989, art. 56, § 2º).

O presidente, então, proclamará o resultado manifesto dos votos, sendo possível aprovar o parecer com qualquer número de votantes, desde que os votos favoráveis superem os votos contrários. É facultado, todavia, a alguns legitimados solicitarem que a votação seja nominal, por meio do sistema eletrônico. Nesse caso, a votação só se processará se o número de votantes for, no mínimo, igual ao do quórum de presença previsto constitucionalmente, isto é, maioria absoluta dos membros da comissão (Brasil, 1989, art. 185, art. 56, § 2º).

Se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da comissão. Se for rejeitado, o presidente da comissão designará outro relator - que terá até a reunião ordinária seguinte para apresentar seu parecer -, pois é mandamento regimental que todas as proposições tenham um parecer aprovado pelas comissões que devam analisá-las, salvo poucas exceções (Brasil, 1989, art. 128, art. 57, X, XII).

Após a aprovação do parecer pela comissão, o projeto de lei será enviado à próxima comissão de mérito constante do despacho do presidente da Casa ou às comissões que avaliam os aspectos financeiros e orçamentários e os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa - CFT e CCJC, respectivamente (Brasil, 1989, art. art. 32, IV, b, art. 32, X, h, art. 53).

Como já mencionado, os pareceres terminativos da CFT e da CCJC, caso concluam pela inadequação financeira e orçamentária ou pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, respectivamente, têm o condão de interromper a tramitação de qualquer tipo de projeto de lei. Se essas comissões, no entanto, entenderem que há atendimento, alguns caminhos serão possíveis às proposições (Brasil, 1989, art. 54).

Para as matérias sujeitas à apreciação do Plenário, a proposição, com seus pareceres e eventuais emendas, será enviada à Mesa e aguardará a inclusão na pauta da sessão deliberativa para que seja apreciada pelo Plenário da Casa. Ressalta-se que cabe ao presidente da Câmara definir, consultado os líderes, sobre

as matérias que entrarão na pauta das sessões (Brasil, 1989, art. 17, I s, t, art. 59, art. 107, §1º,)

Em se tratando de projeto de lei sujeito ao poder conclusivo, será necessário verificar os pareceres recebidos de todas as comissões de mérito. Caso haja parecer sugerindo a aprovação da matéria e parecer sugerindo a rejeição, tem-se o que o regimento denomina de pareceres divergentes. Nessa situação, há causa para a perda da conclusividade e, conseqüentemente, a necessidade de o projeto ser deliberado pelo Plenário (Brasil, 1989, art. 24, II, g).

Se o projeto de lei submetido ao poder conclusivo das comissões recebeu de todas elas pareceres pela rejeição, será ele tido como rejeitado e arquivado definitivamente por despacho do Presidente, exceto se houver recurso. Em sentido oposto, caso todos os pareceres tenham sido pela aprovação, a proposição pode ir ao Senado Federal, para revisão, ou ao Presidente da República, para sanção, conforme o caso (Brasil, 1989, art. 133, art. 58, § 4º, § 5º).

Entretanto, antes de ser definitivamente arquivado ou prosseguir para revisão ou sanção, o projeto sujeito à apreciação conclusiva precisa ter o prazo de recurso contra sua conclusividade aberto. Havendo a apresentação do recurso por um décimo dos deputados e o Plenário aprovando-o, a matéria se sujeitará à apreciação desse (Brasil, 1988, art. 58, § 2º, I; Brasil, 1989, art. 58).

Não tendo sido apresentado recurso ou tendo sido esse rejeitado, a proposição será enviada à CCJC para que seja feita a redação final. Com a redação final elaborada e aprovada por essa comissão, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado em autógrafos ao Chefe do Executivo ou ao Senado (Brasil, 1989, art. 58, § 5º, art. 200).

Os projetos de lei a serem apreciados pelo Plenário, quando entram na pauta das sessões, terão nova discussão e votação. É na discussão que emendas poderão ser apresentadas. Se o forem, essas precisam receber parecer das comissões, as quais disporão do mesmo prazo que tiveram para analisar a proposição principal, correndo esse conjuntamente para todas as comissões (Brasil, 1989, arts. 52, 120 e 121).

Embora o Regimento defina que as emendas sejam encaminhadas às comissões pertinentes para que essas se pronunciem sobre aquelas, na prática, é escolhido um deputado para, em nome da comissão, apresentar parecer diretamente em Plenário. Tem, inclusive, sido corriqueiro nomear um deputado para relatar a

matéria em nome de todas as comissões de mérito e das comissões que proferem parecer terminativo (CCJC e CFT) (Brasil, 1989, art. 121).

Se não houver emendas ou, havendo, após a apresentação de parecer a elas pelas comissões, tendo sido encerrada a discussão, pode-se proceder à votação, que ocorre, em regra, por processo simbólico no caso de projeto de lei ordinária. Assim, presente a maioria absoluta dos membros da Casa no Plenário - verificada pelo sistema eletrônico -, o presidente da Câmara anuncia a votação, convida os deputados favoráveis à aprovação a permanecerem sentados e proclama o resultado manifesto dos votos (Brasil, 1989, art. 180, § 1º, I, art. 185).

A votação nominal, realizada por meio do sistema eletrônico de votos, ocorrerá especialmente nos casos de matérias sujeitas a quórum especial, como as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar; após pedido de verificação de uma votação simbólica de qualquer proposição; em decorrência da aprovação de um requerimento de votação nominal; ou quando o Presidente da Câmara julgar necessário (Brasil, 1989, arts. 186 e 187).

Os projetos de lei em tramitação no Plenário da Câmara são subordinados, na sua apreciação, a turno único de discussão e votação, exceto os projetos de lei complementar. Nesse caso, embora o Regimento exija dois turnos, se o projeto de lei complementar estiver em regime de urgência - o que ocorre na maioria das vezes -, o segundo turno poderá ser dispensado (Brasil, 1989, art. 148; Amaral, 2018).

Finalizada a fase da votação, o projeto de lei precisa ter sua redação final redigida e votada. O Regimento atribui a redação à CCJC ou à comissão especial responsável pela apreciação do projeto (Brasil, 1989, arts. 194 e 195). Na prática, vota-se, após a aprovação do mérito da proposição, uma redação final presumida, isto é, sem que o texto esteja realmente pronto e formalizado. Após a aprovação, o texto será elaborado pela comissão competente (Moreira, 2011).

Aprovada a redação final, a matéria já poderá ser reproduzida em autógrafos, os quais serão enviados pela Mesa ao Senado¹² ou ao Presidente da República¹³. O

¹² Se o Senado, na condição de Casa revisora, aprovar o projeto sem sugestão de emenda, deverá enviá-lo ao Presidente da República. Se o rejeitar, o projeto será definitivamente arquivado. Quando atua como Casa iniciadora, o Senado também tem a palavra final sobre as alterações aos projetos propostas pela Câmara (Brasil, 1988, art. 65; Amaral, 2018).

¹³ Se a proposição foi apresentada na Câmara, será essa a Casa iniciadora. O projeto, então, é encaminhado ao Senado, que será a Casa revisora. Se ele aprovar emenda ao projeto, deverá enviá-lo à Câmara para que essa se manifeste apenas sobre as emendas. Acatando ou não as alterações do Senado, é a Câmara que enviará o projeto para sanção (Brasil, 1988, art. 65).

destino da proposição dependerá se a Câmara está atuando como Casa iniciadora ou revisora e se houve emendas no Senado ou na Câmara durante a tramitação (Brasil, art. 200).

No Senado, a tramitação do projeto de lei se assemelha com o que ocorre na Câmara. Amaral (2018) destaca as principais diferenças do processo legislativo no Senado: os prazos são contados em dias, não em sessões, como na Câmara; A CCJC não é comissão obrigatória; a maioria das proposições tramita por apenas uma comissão; há um turno suplementar sempre que for aprovado substitutivo a projeto de lei - procedimento que não existe na Câmara.

As emendas que o Senado venha a oferecer a projetos de lei, enquanto Casa revisora, serão remetidas, como já mencionado, ao exame da Câmara. Nessa Casa, as emendas tramitarão observando as mesmas regras e procedimentos seguidos pelo projeto de lei a que se referem, recebendo, inclusive, pareceres das comissões e sendo apreciadas pelo Plenário, quando for o caso.

Tendo percorrido todo o caminho da sua constituição nas Casas Legislativas, o projeto de lei dependerá, na sequência, da aprovação ou rejeição do Presidente da República. Essa apreciação, pelo Executivo, da matéria aprovada pelo Congresso completa a fase constitutiva do processo legislativo (Ferreira Filho, 2002, p. 213).

Se o Presidente da República concordar com o projeto final desenvolvido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, deverá sancioná-lo em até 15 dias úteis após o seu recebimento. Não se manifestando nesse prazo, haverá a sanção tácita (Brasil, 1988, art. 66, § 3º).

Havendo a discordância total ou parcial do Presidente da República com o projeto finalizado pelo Legislativo, poderá vetá-lo no todo ou em parte. Caberá ao Congresso Nacional decidir se aceita o veto ou não. Em sessão conjunta, o veto será derrubado se a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas assim o votar (Brasil, 1988, art. 66, § 4º).

Mantido o veto, se esse tiver sido total, a matéria é dada como rejeitada e o projeto de lei será arquivado; se o veto tiver sido parcial, arquiva-se a parte da proposição parcialmente vetada e, estando a parte sancionada do projeto de lei já promulgada e publicada, encerra-se, então, o processo legislativo (Brasil, 1988, art. 66).

Sancionado o projeto de lei total ou parcialmente ou tendo o veto a ele rejeitado pelo Congresso, a próxima etapa será a promulgação e publicação da

norma. Inicia-se, assim, a fase integratória da eficácia da lei (Amaral, 2009; Brasil, 1988, art. 66). Ferreira Filho (2012) entende que essa fase está fora propriamente do processo legislativo, tendo em vista que os atos que a compõe incidem sobre uma lei já constituída desde a sanção ou superação do veto.

A promulgação é o ato que autentica que uma lei foi regularmente elaborada, atesta a sua existência jurídica e sinaliza que está apta a produzir efeitos. É atribuição do Presidente da República promulgar as leis. A publicação é a comunicação que dá conhecimento aos destinatários da lei. É no Diário Oficial da União em que se divulga que há uma nova lei no ordenamento jurídico nacional (Ferreira Filho, 2012; Brasil, 1988, art. 66, § 7º).

O processo aqui apresentado, embora de forma simplificada, ainda é dotado de certa complexidade. Visando a ajudar na assimilação de tudo que foi exposto neste tópico, são exibidos dois fluxogramas da tramitação de um projeto de lei nos Anexos A e B. As ferramentas são de autoria da própria Câmara dos Deputados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Leis que tratam de assuntos atinentes à agricultura

5.1.1 Proposição de origem

Do ano de 2011 ao ano de 2024, foram promulgadas no Brasil, em âmbito federal, 2776 leis, sendo 73 complementares e 2703 ordinárias. Esses dados foram encontrados no site de busca de legislação disponibilizado pelo Governo Federal (<https://legislacao.presidencia.gov.br>), no qual é possível levantar os diferentes tipos de normas jurídicas publicadas em cada ano.

Desse universo de 2776 leis, foram encontradas 98 que tratam de assuntos relacionados à agricultura (as leis orçamentárias não foram incluídas nesse cômputo). Essas 98 leis foram identificadas após leitura atenta das ementas das 2776 leis e análise do texto normativo completo, quando a leitura das ementas não foi suficiente para elucidar o tema tratado pela norma.

Por assuntos relacionados à agricultura, entendam-se todos os elencados no artigo 32, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que traz as áreas de atividades da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, doravante mencionada como Comissão de Agricultura.

As 98 normas citadas – uma lei complementar e 97 leis ordinárias – tiveram sua origem em medidas provisórias ou projetos de lei. O primeiro caso abarca 23% das leis; enquanto o segundo corresponde a 77% dos atos normativos estudados.

Aqui cabe apresentar algumas características desse amplamente utilizado instrumento chamado medidas provisórias. Embora apropriadas para regimes parlamentaristas, foram adotadas pela Carta Política de 1988, que optou pelo presidencialismo no Brasil (Bucci, 2021). Em seu artigo 62, a Constituição apresenta detalhes acerca do uso desses atos normativos (Brasil, 1988).

Com força de lei desde a sua edição pelo Presidente da República – o único legitimado a editá-la -, a medida provisória, ainda assim, precisa ser apreciada pelo Congresso Nacional. Seu uso deve estar restrito a situações de urgência e relevância, podendo tratar de quaisquer assuntos passíveis de serem regulados por lei ordinária, com exceção das matérias proibidas pelo texto constitucional (Brasil, 1988, art. 62).

Diferentemente do que ocorre com os projetos de lei, as medidas provisórias não são apreciadas pelas comissões permanentes de nenhuma das Casas Legislativas – exceto quando tratam de crédito extraordinário, caso em que são apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO). Contudo, um exame prévio de admissibilidade (inclusive de relevância e urgência) e mérito é realizado por uma comissão mista de deputados e senadores, a qual é constituída para cada medida provisória analisada (Almeida, 2019).

A apreciação pela comissão mista e, subsequentemente, pelo Plenário de cada Casa deve ocorrer em 45 (quarenta e cinco) dias contados a partir da publicação da proposição. Extrapolado esse prazo, a medida entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que conclua a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (Brasil, 1988, art. 62, § 6º).

A medida provisória deveria ser uma via de exceção, reservada para conteúdos de fato urgentes e relevantes. Apesar de o Congresso ter competência para demandar a observância desses critérios, tem optado por não o fazer. Por conseguinte, esse instrumento de efeitos instantâneos e rápida tramitação para conversão em lei tem tido seu uso ampliado nas mais diversas áreas de políticas públicas (Gomes, 2013).

As medidas provisórias parecem se constituir na escolha mais bem-sucedida do Presidente da República ao decidir exercer sua competência legislativa pela via ordinária. Como se pode observar no Apêndice A, das 98 leis com temáticas da agricultura, 30 delas eram de autoria do Executivo, sendo apenas sete oriundas de projetos de lei e 23 de medidas provisórias.

Cabe ressaltar que, aos projetos de lei de sua autoria, a Carta Magna faculta ao Presidente da República solicitar urgência na apreciação pelo Legislativo. Semelhantemente ao que ocorre com as medidas provisórias, o projeto de lei em regime de urgência constitucional, se não aprovado em até 45 dias, sobrestará a pauta da Casa em que estiver tramitando (Brasil, 1988, art. 64, §§ 1º a 4º).

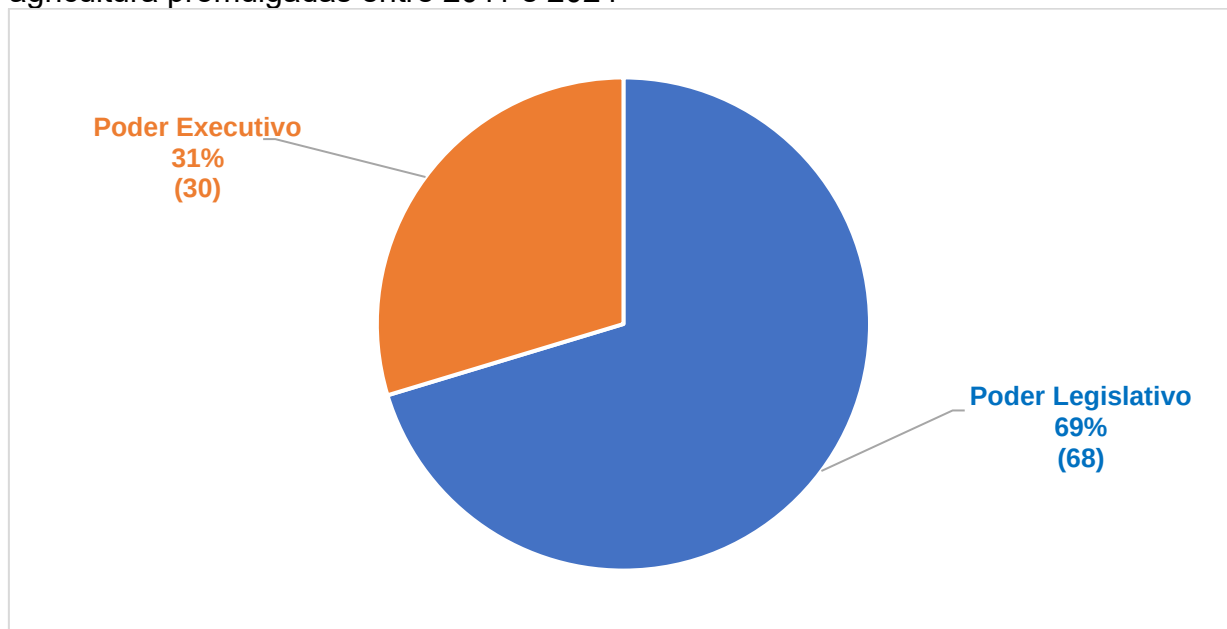
Dessa forma, o Executivo dispõe de dois instrumentos céleres para atuar na produção legislativa ordinária: medida provisória e projeto de lei acompanhado de pedido de urgência constitucional. Embora sejam necessários estudos mais aprofundados sobre a motivação da escolha e a taxa de sucesso dos instrumentos utilizados, parece possível concluir que, nos últimos 14 anos, ao dispor sobre

assuntos ligados à agricultura, o Chefe do Executivo optou por fazê-lo utilizando, mormente, as medidas provisórias.

5.1.2 Autoria das proposições de origem

Como reportado acima, 30 das 98 leis ora em estudo foram de iniciativa do Executivo. Ao Legislativo, couberam a autoria de 68 leis. Os percentuais correspondentes à participação de cada Poder são apresentados na Figura 1 a seguir:

Figura 1. Autoria das proposições que deram origem às leis com temática da agricultura promulgadas entre 2011 e 2024



Fonte: elaboração própria

Embora não se encontrem dados na literatura sobre a dominância do Poder Legislativo na propositura de legislação do assunto interesse deste trabalho, acredita-se que os números aqui encontrados refletem uma tendência já apresentada por outros autores que estudaram leis tratando de temas gerais.

Almeida (2015) levantou as leis federais ordinárias e complementares promulgadas entre 1989 e 2014, chegando a um total de 3283 normas. Nesse cômputo, estão exclusas as leis orçamentárias. Até o ano de 2004, a parcela relativa de leis originadas na Presidência da República oscilou em torno de 60%. A partir daquele ano, a produção legislativa do Congresso Nacional foi crescendo e forçando

a diminuição da parcela relativa das leis presidenciais, que passou a representar por volta de 30% do total de leis promulgadas após 2008.

Figueiredo e Limongi (2007) trataram das leis ordinárias do período após a promulgação da Constituição de 1988 até 2006. Nesse levantamento, encontraram 83% das leis promulgadas sendo de autoria do Presidente da República. Dessas leis presidenciais, mais de 90% eram apresentadas e promulgadas dentro do próprio mandato, demonstrando a força do Executivo como legislador.

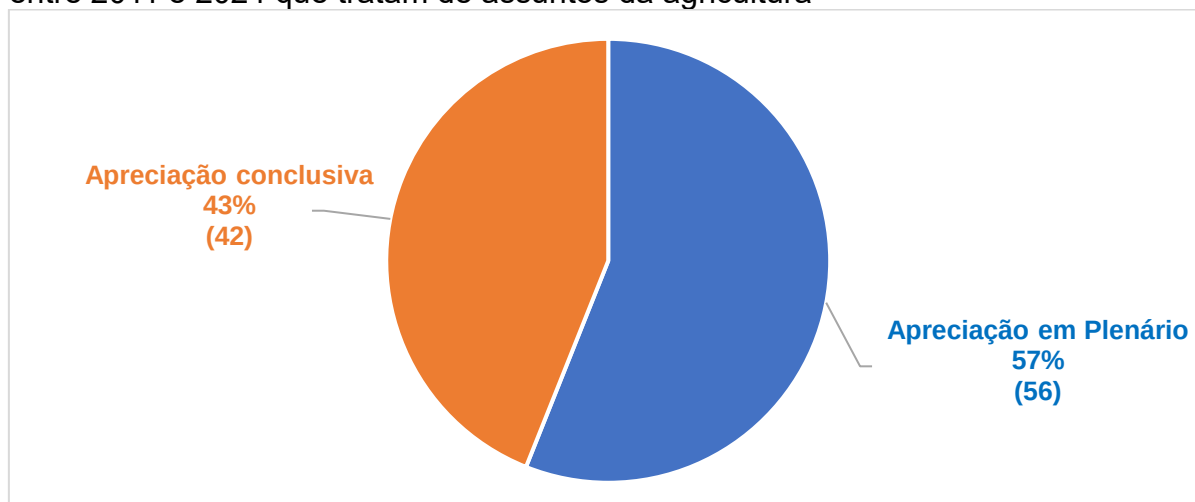
Dessa forma, pode-se dizer que no período de 2011 a 2024, nas leis que tratam de assuntos relacionados à agricultura, houve uma dominância de iniciativa nas mãos do Legislativo, assim como tem ocorrido com as demais leis que entraram no ordenamento jurídico nesse período.

Por fim, faz-se pertinente especificar a parcela de cada Casa Legislativa no quantitativo das proposições de autoria do Poder Legislativo. Como visto na Figura 1 acima, 69% das leis analisadas que tratam da temática da agricultura originaram-se de projetos de iniciativa do Legislativo. Os membros da Câmara dos Deputados foram autores de 50% das 98 leis, enquanto os membros do Senado Federal o foram de 19%.

5.1.3 Apreciação das proposições de origem

Neste contexto de ativismo congressual, ganha destaque o processo legislativo que ocorre no âmbito das comissões, sobretudo o mecanismo da apreciação conclusiva. Isso porque, como se pode observar na Figura 2 abaixo, 43% das 98 normas em análise foram aprovadas conclusivamente pelas comissões, isto é, sem passar pela deliberação do Plenário de nenhuma das Casas.

Figura 2. Forma de apreciação das proposições transformadas em norma jurídica entre 2011 e 2024 que tratam de assuntos da agricultura



Fonte: elaboração própria

Acerca da iniciativa, dos 42 projetos de lei submetidos ao poder conclusivo das comissões, 13 deles eram de autoria de senador (31%), 28 de autoria de deputado (67%) e apenas um de autoria do Presidente da República (2%). Esses achados demonstram que o rito legiferante exclusivo na Comissão de Agricultura consiste basicamente em apreciar projetos de lei de iniciativa do próprio Legislativo.

Examinando a produção legal originada de projetos de lei entre 1999 e 2006, Gomes (2013) identificou que o procedimento conclusivo das comissões foi o responsável pela aprovação de 70,7% dos projetos de iniciativa dos deputados e 81,8% dos projetos dos senadores.

Almeida (2015) também encontrou uma parcela crescente das leis de iniciativa dos deputados e senadores tendo seus projetos aprovados conclusivamente nas comissões. No período de 1995 a 2002, 52,9% dos projetos dos congressistas transformados em normas jurídicas foram aprovados de forma conclusiva; entre 2007 e 2014, esse percentual saltou para 83,8% dos projetos.

Cinquenta e seis das 98 leis que tratam de temas relacionados à agricultura tiveram suas proposições de origem aprovadas em Plenário. À parte as 23 medidas provisórias – que têm uma tramitação singular, regulamentada pela Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional – válido se faz proferir algumas considerações sobre a apreciação em Plenário dos 33 projetos de lei.

Como se pode ver no Apêndice A, dos 33 projetos de lei deliberados em Plenário, 17 deles eram originalmente de competência desse órgão, por se enquadrarem nas exceções definidas pelo artigo 24, inciso II, do Regimento da

Câmara. Quanto aos 16 projetos restantes, eles estariam sujeitos à apreciação conclusiva das comissões se o Chefe do Executivo ou o Plenário da Câmara não tivessem usado das suas competências para colocar as proposições em urgência e levá-las a Plenário.

Um projeto de lei pode tramitar em regime de urgência em três¹⁴ situações: quando a matéria de que estiver tratando for alguma das elencadas no artigo 151, inciso I, alíneas “a” a “j” do Regimento; quando o Presidente da República solicitar, aos projetos de sua autoria, urgência, conforme artigo 64, § 1º da Constituição; ou quando a maioria absoluta da Câmara aprovar requerimento subscrito pela maioria absoluta dos deputados (ou líderes que os representem), conforme artigo 155 do RICD.

Em relação às proposições em estudo, dos 33 projetos de lei apreciados em Plenário, todos só constaram da Ordem do Dia (fase deliberativa das sessões) após terem seu regime de tramitação alterado. Os projetos que foram alvos dos pedidos de urgência eram a grande maioria de autoria de deputados: 21 projetos. De iniciativa de senadores eram seis projetos, enquanto do Presidente da República eram igualmente seis projetos.

Embora o Executivo tenha sido o autor de sete projetos de lei das 98 normas em análise, ele solicitou urgência constitucional para apenas três proposições. Ainda, uma proposição de sua iniciativa teve apreciação conclusiva e outras três tiveram aprovado pedido de urgência na forma do artigo 155 do Regimento – “urgência urgentíssima”, como é chamado na Câmara.

Apesar de o requerimento de “urgência urgentíssima” dever ter como objeto proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, na prática isso nem sempre tem sido respeitado. Nas palavras de Amaral (2009, p. 158), esse requerimento tem se constituído em um “instrumento legislativo destinado, principalmente, a incluir matéria na pauta de Plenário, de utilização tanto do Executivo, quanto do Legislativo”.

No mesmo sentido, Freitas (2016, p. 78) entende que o requerimento de urgência do artigo 155 do RICD “antes de ser um instrumento para lidar com comissões opositoristas ou um instrumento usado para anular a ação individual

¹⁴ O Regimento da Câmara também prevê, em seu artigo 154, um outro tipo de requerimento de urgência. Contudo, esse requerimento não tem sido utilizado.

dos parlamentares, é um instrumento para levar o projeto para uma Ordem do Dia que está abarrotada de projetos”.

Em pesquisa ao site da Câmara dos Deputados¹⁵, foi possível encontrar 202 projetos de lei ordinária e 23 projetos de lei complementar que aguardam inclusão na pauta do Plenário após serem objeto de requerimentos de “urgência urgentíssima” aprovados. Isso demonstra que o instrumento pode ter tido seu uso desvirtuado, pois se, de fato, essas proposições tratassem de matérias de relevante e inadiável interesse nacional, possivelmente teriam sido discutidas e votadas imediatamente após aprovação do requerimento, como orienta a norma regimental.

Dessa forma, percebe-se o quão difícil é ter um projeto de lei apreciado pelo Plenário. Mesmo no caso de proposições cujos requerimentos de urgência foram subscritos e aprovados por uma maioria absoluta, a matéria precisará contar com elevada prioridade política e certamente só será deliberada se tiver sido possível construir, entre os líderes, acordo em relação ao seu conteúdo.

O uso indiscriminado da urgência também é criticado por tirar poder das comissões. Se adotada antes de essas terem finalizados seus trabalhos, o exame e o debate da matéria podem ficar comprometidos. Isso porque, em Plenário, o emendamento e a discussão de projetos em regime de urgência são mais restritos (Almeida, 2018).

Contudo, Freitas (2016), analisando projetos de lei transformados em norma jurídica entre 1988 e 2010, encontrou 1588 proposições que tramitaram pelo regime de urgência após aprovação de requerimento do artigo 155 do RICD. Desse universo, 55% entraram na pauta do Plenário sem nenhum parecer das comissões, enquanto 22% já tinham finalizado todas as etapas do trâmite nas comissões quando foram deliberados pelo Plenário.

Para Freitas (2016), as comissões não podem ser vistas como fracas ou sem importância apenas porque existe o requerimento de urgência com seu efeito autorizativo para retirada da proposição do colegiado. Afinal, como se viu, em 45% dos projetos da amostra da autora, mesmo com requerimento de urgência aprovado,

¹⁵ Informações encontradas no site www.camara.leg.br, ícone “atividade legislativa”, opção “propostas legislativas”. Nessa aba é possível encontrar o link “outras pesquisas prontas”. Ao clicar, há o direcionamento para alguns tipos de pesquisas, como a que apresenta as proposições tramitando em regime de urgência do artigo 155 do RICD.

as comissões exerceram suas atribuições e aprovaram pareceres às matérias, muitos dos quais contendo alterações que seriam referendadas pelo Plenário.

Na mesma linha dos achados de Freitas (2016), também se observou, na amostra ora em análise, que, dos 33 projetos de lei deliberados pelo Plenário em regime de urgência, 48% entraram na Ordem do Dia com parecer da Comissão de Agricultura ou da comissão especial (art. 34, II, RICD).

No caso dos projetos que ainda não tinham todos os pareceres de mérito ou terminativos, foi designado, durante a Ordem do Dia, um deputado para relatar em nome de todas as comissões. Havendo apresentação de emendas durante a discussão, esse mesmo deputado as examinaria. Por fim, seria ele também o responsável por assinar a redação final, que é a base para os autógrafos que serão remetidos ao Senado ou à Presidência da República.

Relevante se faz, neste momento, tecer alguns comentários acerca das comissões especiais destinadas a apreciar projetos de lei cuja matéria seja de competência de mais de quatro comissões de mérito (art. 34, II, do RICD). Das 98 normas que tratam da temática da agricultura, oito delas tiveram seus projetos submetidos ao exame de comissão especial no despacho inicial do Presidente da Câmara. No entanto, apenas duas receberam os pareceres dessas comissões.

O entendimento quanto ao projeto de lei tratar de matéria que abarque os campos temáticos de mais de quatro comissões de mérito possui certo grau de subjetividade. A interpretação dos dispositivos do projeto não segue critérios objetivos, o que dá margem para o uso puramente político desse tipo de comissão.

Despachado o projeto para a comissão especial, será necessário que o Presidente da Câmara elabore seu ato de criação e os líderes partidários indiquem seus membros. Porém, muitas vezes esses dois procedimentos não ocorrem. De acordo com Vieira (2018), “há costumeiramente um rol de proposições que ficam em um limbo legislativo, aguardando a criação de comissão especial para examiná-las”.

Por esse motivo, Vieira (2018) entende que o despacho de projeto para as comissões especiais pode ter como objetivo evitar sua tramitação, representando um poder de veto do presidente da Casa e dos líderes. Por outro lado, pode o despacho ter o intuito de evitar a atuação das comissões permanentes e facilitar o controle do presidente da Casa e dos líderes sobre a matéria.

No caso das oito leis mencionadas cujos projetos deveriam ter sido analisados por uma comissão especial, vê-se que apenas duas comissões

chegaram a ser constituídas e ter seu trabalho finalizado na forma da aprovação de um parecer. Nas outras seis situações, o parecer que deveria ser elaborado pela comissão especial o foi por um deputado na representação dessa, escolhido possivelmente por acordo entre os líderes e o Presidente da Câmara.

5.2 Projetos de lei apreciados pela Comissão de Agricultura

5.2.1 Considerações iniciais

Após uma visão geral sobre o processo legislativo a que se submeteram as leis que dispõe sobre assuntos da agricultura promulgadas nos últimos 14 anos, o enfoque passar a ser nos projetos apreciados pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados que deram origem a parte dessas leis.

Entre 2011 e 2024, a Comissão de Agricultura apreciou 701 projetos de lei, sendo 686 projetos de lei ordinária e 15 de lei complementar. Do total apreciado, a Comissão aprovou¹⁶ 588; rejeitou 102; e prejudicou 11. Nesse número, não estão contabilizados os projetos apensados, pois são analisados conjuntamente com a proposição principal, recebendo um único parecer do relator (Brasil, 1989, art. 127).

Cabe salientar que, na primeira parte deste capítulo (item 5.1), a atenção foi dada aos projetos transformados em lei entre 2011 e 2024 que dispõe sobre assuntos da agricultura. A partir deste ponto, como o objetivo é estudar o trabalho desenvolvido pela Comissão de Agricultura, estarão em foco os projetos de lei deliberados por essa comissão no mesmo período.

O alerta acima se faz necessário tendo em vista que há projetos que foram aprovados pela Comissão de Agricultura antes do ano de 2011 que se tornaram lei entre 2011 e 2024. Logo, estariam no cômputo das proposições analisadas na primeira parte desta seção, mas não estarão nesta segunda parte.

¹⁶ Tecnicamente, as comissões não aprovam o projeto, mas sim o parecer relacionado a ele que sugere a aprovação. Ao Plenário compete a aprovação do projeto propriamente dito.

5.2.2 Projetos deliberados pela comissão *versus* projetos não deliberados

Antes de iniciar a análise dos projetos aprovados pela Comissão de Agricultura que resultaram em normas jurídicas, é necessário trazer algumas rápidas informações acerca dos projetos não examinados por ela e dos examinados que não obtiveram sucesso: os projetos rejeitados, prejudicados ou aprovados que foram arquivados ou ainda estão em tramitação.

O Regimento estipula prazos para que as comissões apreciem as proposições que lhe são distribuídas – 40, 10 ou cinco sessões, dependendo de o regime de tramitação ser ordinário, em prioridade ou urgência, respectivamente. Na prática, contudo, eles não são respeitados. Isso acontece, especialmente, pela influência de três fatores: desinteresse político do presidente, atraso dos relatores e deliberação com discordâncias acentuadas.

O presidente da comissão é o ator responsável pelo início do processo legislativo dentro do colegiado. Enquanto não houver, por parte dele, a designação de relator, os prazos não começam a correr para esse nem há possibilidade de o projeto receber emenda, quando for o caso. Se não há interesse político do presidente em designar um relator ou em colocar em pauta a proposição, ele pode simplesmente não agir e o projeto não será apreciado.

Os relatores frequentemente extrapolam o tempo para feitura dos pareceres. Cabe ressaltar que os relatores possuem metade do tempo que compete à comissão: 20, cinco ou três sessões, dependendo da tramitação, podendo prorrogar por até metade, exceto quando em urgência. Ou seja, eles teriam até 30 sessões, se em regime ordinário; sete, se em prioridade; e três, se em urgência.

Em pesquisa ao portal da Comissão de Agricultura¹⁷, no site da Câmara dos Deputados, tem-se a comprovação do não respeito aos prazos regimentais: ao término de 2024, a Comissão possuía 90 projetos de lei aguardando parecer do relator. Desses, 81% já tinham os prazos de apresentação de parecer pelo relator vencidos, isso já considerando a prorrogação acima mencionada. Cinquenta e nove projetos, isto é, 66%, já tinham superado, inclusive, o limite temporal para a comissão finalizar seu trabalho.

¹⁷ No portal da Comissão (www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr), há o ícone “propostas legislativas” com diversas opções de link. A informação apresentada está expressa em “aguardando parecer do relator”.

Há que se considerar, por fim, um terceiro fator relevante: o quanto a matéria em análise é polêmica e gera dissensos. Após inclusão na pauta da reunião deliberativa do colegiado, os deputados que discordam do parecer podem usar de diversos mecanismos para adiar a deliberação, como pedido de vista e apresentação de requerimentos de retirada de pauta, de adiamento de discussão, de adiamento de votação e de verificação de votação.

O Regimento faculta ao Presidente da Câmara determinar o envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, se a comissão estiver em mora (Brasil, 1989, art. 52, § 6º). Essa prerrogativa visa a evitar que as comissões permanentes “engavetem” projetos por tempo indeterminado ou até que eles sejam arquivados ao fim da legislatura.

Feitas essas considerações, será mais fácil compreender os resultados da Tabela 1 e da Figura 3 na sequência, os quais mostram a quantidade de projetos de lei recebidos pela Comissão de Agricultura em cada ano e os por ela deliberados. Com exceção dos anos de 2013 e 2015, a quantidade de proposições que o colegiado deixa de examinar supera as que efetivamente examina.

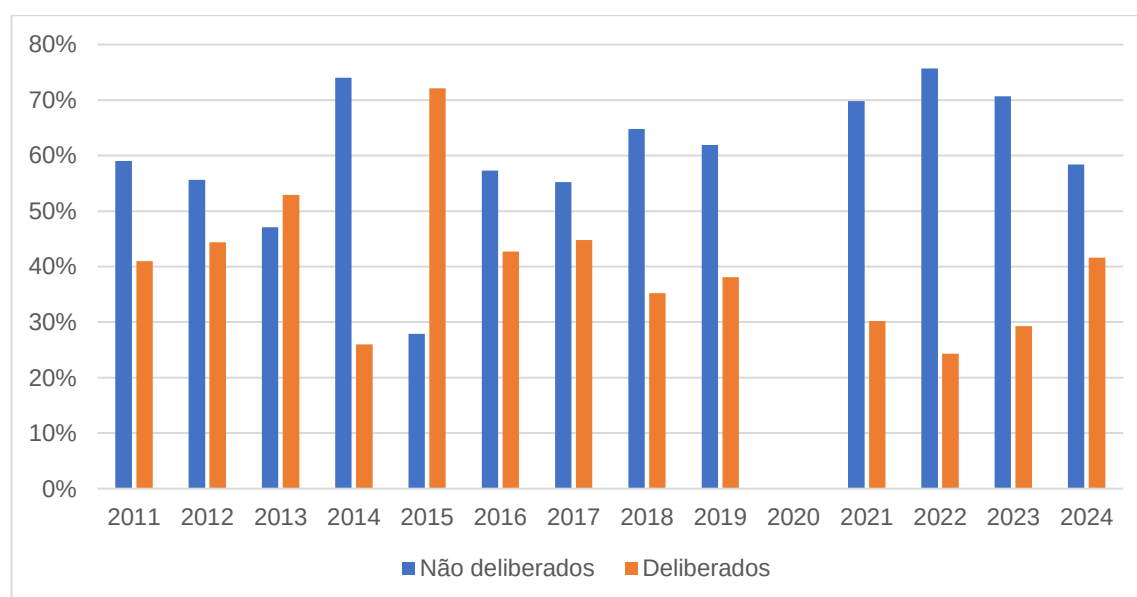
Por tudo que já foi exposto, encontram-se razões para justificar a não deliberação tempestiva de parte das proposições recebidas. No entanto, pela falta de dados comparativos, não é possível afirmar se o resultado encontrado é um padrão das comissões permanentes ou se está relacionado com as especificidades da Comissão de Agricultura.

Tabela 1 – Total de projetos recebidos pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 e o número de deliberados e não deliberados

Ano	Projetos não deliberados	Projetos deliberados	Total de projetos recebidos
2011	59	41	100
2012	55	44	99
2013	48	54	102
2014	54	19	73
2015	39	101	140
2016	55	41	96
2017	53	43	96
2018	57	31	88
2019	73	45	118
2020	0	0	0
2021	127	55	182
2022	134	43	177
2023	174	72	246
2024	157	112	269

Fonte: elaboração própria

Figura 3. Percentual de projetos de lei deliberados e não deliberados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024



Fonte: elaboração própria

Um ponto importante a ser observado na Tabela 1 e Figura 3 acima diz respeito ao ano de 2020, quando não ocorreu a instalação das comissões permanentes da Câmara por conta da pandemia de Covid-19 e, consequentemente, não houve deliberação alguma no âmbito desses colegiados.

No mês de março de 2020, a Câmara criou o Sistema de Deliberação Remota (SDR) a fim de viabilizar os trabalhos na Casa durante a crise sanitária e econômica resultante da pandemia de Covid-19. O SDR permitiu a discussão e votação das matérias – preferencialmente as relacionadas à emergência de saúde pública – pelo Plenário, de modo online (Santos, 2021).

O SDR não criou mecanismos para que houvesse deliberações no âmbito das comissões, o que fez com que essas ficassem sem funcionar até que os deputados pudessem novamente se reunir em espaços físicos. Apenas em março de 2021, as comissões permanentes foram instaladas na Câmara. Como consequência, o número de projetos recebidos pela Comissão de Agricultura em 2021 foi o maior até então, devido, especialmente, ao represamento causado pelo período sem atividades.

Amaral (2023), ao avaliar as consequências da criação do SDR, elenca o enfraquecimento das comissões como um dos efeitos negativos da adoção do sistema. Para a autora, debates aprofundados deixaram de acontecer, impedindo o exercício do papel informacional das comissões. Ainda, a redução no número de audiências públicas limitou a participação da sociedade nas discussões.

5.2.3 Projetos de lei com pareceres pela rejeição

Em relação aos 701 projetos de lei apreciados pela Comissão de Agricultura, cabe discorrer neste momento acerca do índice de projetos com pareceres orientando pela rejeição: 14,5%. O número de projetos rejeitados é quase seis vezes inferior ao número de aprovados. Algumas hipóteses possíveis para justificar essa relação seriam: a escolha estratégica dos relatores pelo Presidente da Comissão; possibilidade de o relator apresentar emenda para sanar discordância; e a proximidade entre relatores e autores dos projetos.

O Presidente da Comissão de Agricultura, ao escolher o relator para uma proposição, tem à sua disposição 52 membros titulares e 52 membros suplentes, isso porque pode designar a si próprio como relator. Sua única limitação regimental é não escolher para a relatoria o mesmo deputado que seja o autor do projeto (Brasil, 1989, art. 41, § 1º, art. 43).

O presidente de uma comissão, em geral, conhece os membros do seu colegiado, está a par das áreas de interesse deles e sabe nas mãos de quais

deputados a proposição terá maiores chances de ser relatada para aprovação ou para rejeição. De posse dessas informações, poderá fazer designações de relatores que se posicionem no sentido que a maioria possivelmente concordará.

Embora aos membros da comissão seja possível não acatar o parecer do relator, essa rejeição é um processo mais custoso, que mobiliza mais recursos e tem menor possibilidade de êxito. Logo, os relatores têm grande poder sobre a matéria, pois, além de estarem munidos de informações técnicas e políticas acerca do assunto estudado, podendo negociar mais eficientemente os pontos de atrito, também demandam de seus opositores mais esforços para recusarem seu trabalho.

Dessa forma, se as proposições distribuídas à comissão durante o mandato de um presidente forem de seu interesse e do interesse da maioria do colegiado que sejam aprovadas, boa parte delas o serão devido, entre outros fatores, à escolha estratégica dos relatores por parte do presidente.

Mesmo que uma proposição não agrade ao relator da forma como foi apresentada, tem ele recurso para alterá-la, por meio de emendas pontuais ou por meio de uma emenda integral, que muda significativamente o projeto – o substitutivo. Em geral, o relator vai propor emenda ou substitutivo ao projeto em um esforço para evitar a rejeição, a menos que considere o projeto insuscetível de ser melhorado.

Na prática, há deputados que evitam sugerir a rejeição de projetos que relatam para não se indisporerem com os colegas. Por conseguinte, lançam mão do substitutivo para realizarem grandes alterações e, então, poderem sugerir a aprovação, embora de um texto, muitas vezes, consideravelmente diferente do projeto original.

Um terceiro ponto a ser observado, que tem relação com o citado acima, inclusive, diz respeito a autoria dos projetos deliberados. Como demonstrado pela literatura (Gomes, 2013; Almeida, 2015) e pelos achados constantes do Apêndice A, os projetos apreciados pelas comissões permanentes são, na sua ampla maioria, de autoria do Legislativo.

No caso da Comissão de Agricultura, analisando apenas os 51 projetos por ela aprovados entre 2011 e 2024 que se tornam lei, 67% eram de autoria de deputado, 27% de senador e 6% do Executivo. Esses números parecem demonstrar o predomínio, na Comissão de Agricultura, do exame de matérias apresentadas

pelos próprios colegas de Casa Legislativa – o que contribui para o acesso dos autores aos relatores.

Isso posto, as tratativas entre o deputado autor e o deputado relator parecem ser facilitadas por serem ambos membros da mesma Casa, frequentando os mesmos espaços e se encontrando, mesmo que involuntariamente, em diversas ocasiões. Dessa forma, o autor de um projeto poderá procurar o relator para elucidar pontos que saiba serem polêmicos e ambos podem trabalhar juntos na construção de um texto que possa ser do agrado da maioria do colegiado.

Como já mencionado, há uma tendência à manutenção da política do bom convívio com os pares. Deputados, assim, evitam animosidade com colegas e procuram não desmerecer projeto alheio, pois, no futuro, o autor da proposição examinada poderá ser o relator do projeto que se deseja ver aprovado. Possivelmente, no caso de deputados declaradamente adversários, essa hipótese não se aplica.

Por fim, o que se quer dizer com essas hipóteses para a aparente baixa rejeição dos projetos – aparente porque não se tem dados de referência com os quais se possa comparar – é que muitas variáveis são consideradas pelo relator ao sugerir a aprovação ou rejeição de uma matéria.

Não se intenciona dizer aqui que o relator deixará de rejeitar um projeto por critérios puramente políticos, desconsiderando seu julgamento sobre o mérito da proposição. O que se ressalta é que parece haver uma conjuntura nas comissões que favorece a aprovação muito maior dos projetos do que a sua rejeição.

Acerca do destino dos projetos com pareceres da Comissão de Agricultura pela rejeição, 62% foram arquivados, seja porque eram de apreciação conclusiva e tiveram todos os pareceres de mérito pela rejeição; seja porque tiveram ao menos um dos pareceres terminativos pela inadequação jurídica ou orçamentária; seja porque se finalizou a legislatura e o projeto não se incluía nas exceções ao arquivamento do artigo 105 do RICD.

Continuam em tramitação na Câmara, 37% dos projetos cujos pareceres foram pela rejeição. Um por cento dos projetos saiu de tramitação devido a pedido do autor. Nenhum projeto, portanto, nesses 14 anos, conseguiu se transformar em norma jurídica após parecer da Comissão da Agricultura pela rejeição, o que demonstra a força dos pareceres desse órgão quando exprimem discordância à matéria.

Destaca-se, por fim, que, caso o projeto de lei tenha sido rejeitado em definitivo, a matéria constante da proposição somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1988, at. 67).

5.2.4 Projetos com declaração de prejudicialidade

Para comentar os projetos prejudicados, faz-se necessário tratar de alguns conceitos relacionados à prejudicialidade. Consoante o Regimento Interno, em seu artigo 164, o Presidente da Câmara ou de comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer deputado, pode declarar prejudicada matéria pendente de deliberação pelo respectivo colegiado por haver perdido a oportunidade ou em virtude de deliberação anterior do órgão (Brasil, 1989).

Da declaração de prejudicialidade, poderá o autor da proposição interpor recurso ao Plenário da Câmara. Não sendo provido ou não havendo a interposição, a proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada. Logo, evita-se que matéria que trate de temas já superados ocupe a atenção dos deputados (Brasil, 1989, art. 164).

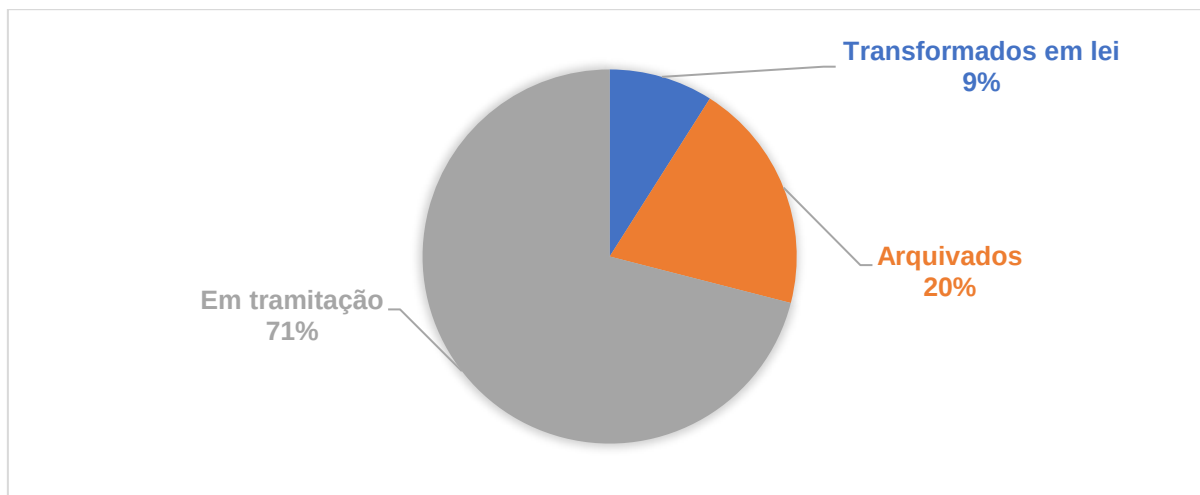
Ao longo dos 14 anos de trabalhos da Comissão de Agricultura, foram encontrados apenas 11 projetos com declaração de prejudicialidade dada pelo Presidente da Comissão. Isso equivale a menos de 2% dos projetos que o órgão analisou. Nove, dos 11 projetos, encontravam-se arquivados ao término de 2024 e dois ainda aguardavam abertura do prazo para recebimento de eventual recurso contra a prejudicialidade.

5.2.5 Projetos de lei com pareceres pela aprovação

5.2.5.1 Tempo para um projeto se tornar lei

Passa-se agora ao estudo pormenorizado dos projetos de lei cujos pareceres da Comissão de Agricultura orientavam pela aprovação da matéria. Retomando os números anteriormente apresentados, foram aprovados pela Comissão 84% do conjunto de 701 projetos colocados em deliberação. O estado de tramitação desses projetos aprovados, em 31 de dezembro de 2024, era o apresentado na Figura 4:

Figura 4. Estado da tramitação dos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 no dia 31 de dezembro de 2024



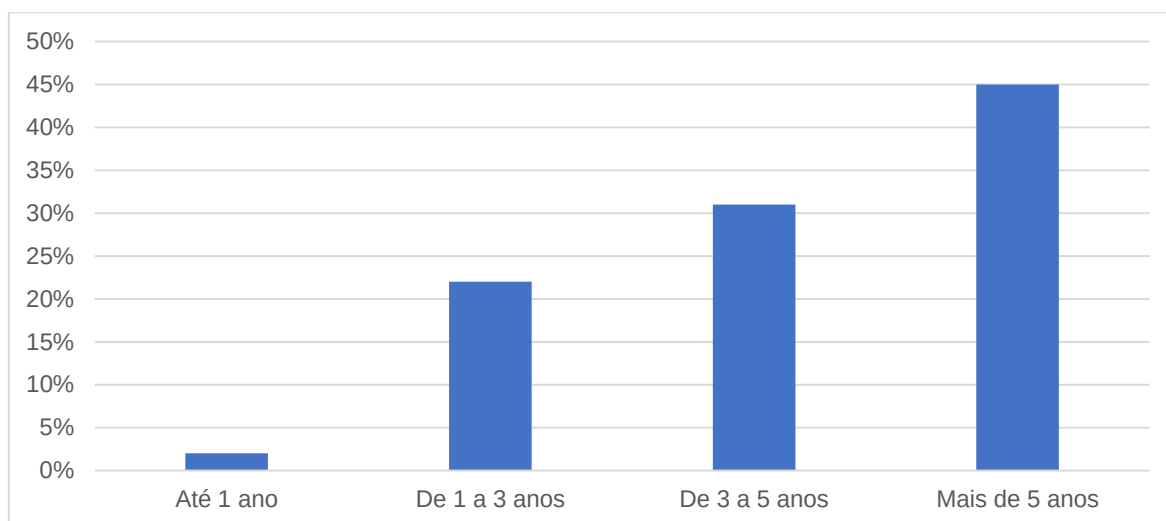
Fonte: elaboração própria

A taxa de conversão de projeto a lei, no período, ficou em 9%. Em outras palavras, a cada 100 projetos de lei que a Comissão aprova, nove conseguem ter sucesso em todas as etapas do processo legislativo e entrar no ordenamento jurídico como leis. Novamente, ressalta-se a necessidade de mais estudos avaliando o trabalho das comissões permanentes do Congresso Nacional a fim de se obter dados que possam subsidiar avaliações de desempenho de cada comissão.

Acerca do arquivamento das proposições após terem sido aprovadas pela Comissão de Agricultura, dois são os principais motivos. O primeiro diz respeito ao fim da legislatura, que leva a arquivar as proposições que estejam com tramitação inconclusa, exceto as mencionadas nos incisos do artigo 105 do RICD. O segundo ocorre quando os projetos recebem algum parecer terminativo (da CCJC ou CFT) pela inadequação jurídica ou orçamentária (Brasil, 1989, arts. 54 e 144).

O fato de 71% dos projetos de lei ainda estarem em tramitação na longa janela de tempo aqui estudada sinaliza o quão complexo e prolongado é a tramitação de uma proposição pelas Casas Legislativas. Ao se verificar o tempo decorrido entre a apresentação do projeto e a promulgação da norma, exposto na Figura 5 abaixo, a morosidade do processo se comprova.

Figura 5. Percentual de projetos aprovados pela Comissão de Agricultura que apresentaram entre até um ano e mais de cinco anos para se transformarem em lei



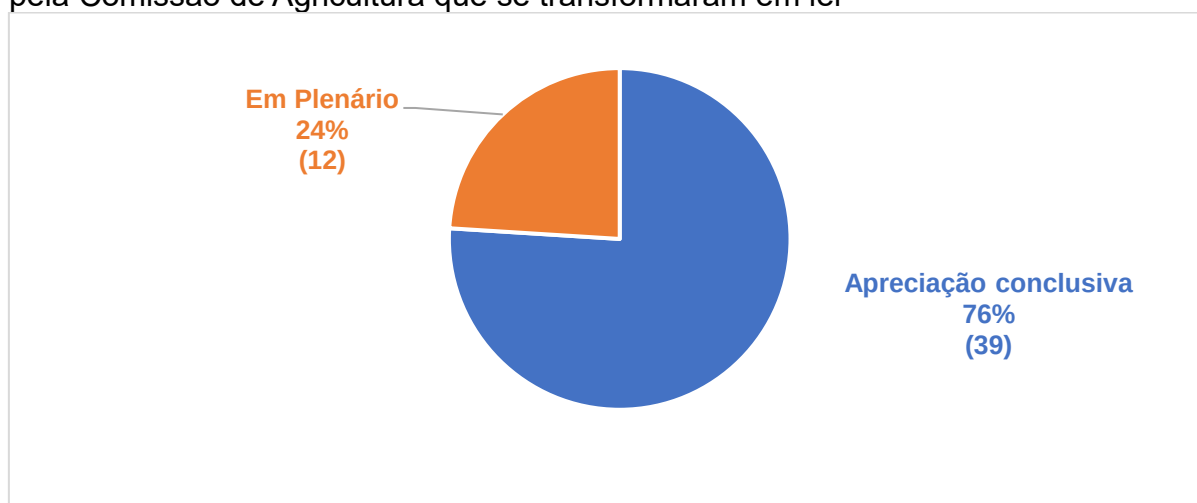
Fonte: elaboração própria

Foi encontrado apenas um projeto com até um ano de tempo decorrido entre a sua apresentação e a publicação da lei resultante. Esse projeto teve o Poder Executivo como autor, o qual solicitou que sua apreciação ocorresse sob a urgência prevista no artigo 64, § 1º da Constituição Federal. Acima de cinco anos, estão 23 projetos do universo de 51 ora em análise, o que equivale a 45% da amostra.

No Apêndice B, são expostas as 51 proposições que foram transformadas em lei – uma complementar e 50 ordinárias –, detalhando a forma de apreciação (conclusiva ou em Plenário) e o tempo do processo até a promulgação em norma jurídica. Observa-se que não há uma relação clara entre o fato de a proposição ter sido apreciada conclusivamente pelas comissões e o lapso maior para a constituição efetiva em lei.

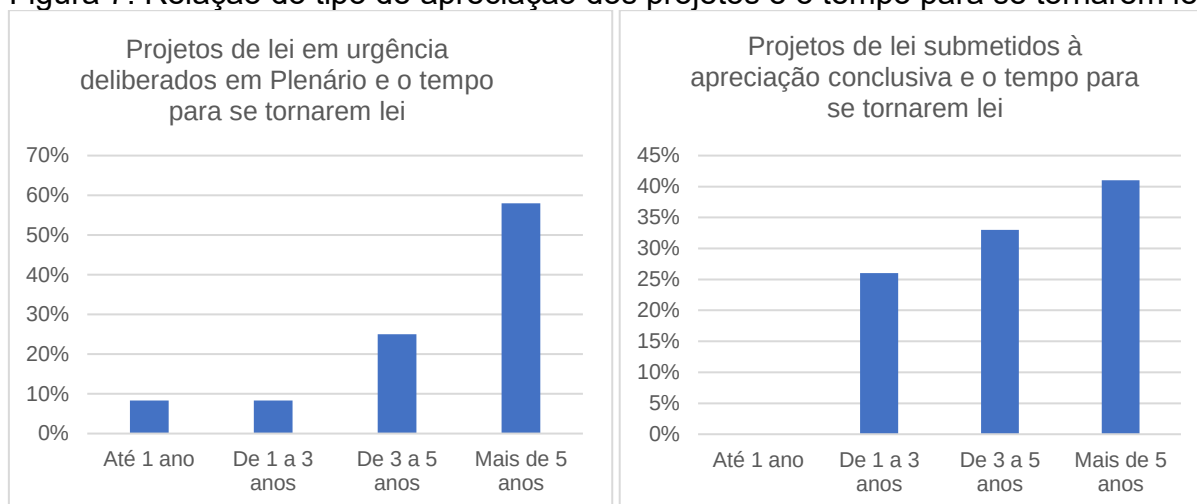
Das 51 normas estudadas, 39 tiveram seus projetos sujeitos ao poder conclusivo das comissões, enquanto 12 tiveram seus projetos deliberados em Plenário após aprovação de requerimento de urgência (em 11 casos) ou recebimento de pedido de urgência da parte do Executivo (em um caso) – Figura 6. Os projetos também foram separados por tipo de apreciação a fim de melhor comparabilidade. O resultado está exposto na Figura 7.

Figura 6. Tipo de apreciação a que foram submetidos os projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura que se transformaram em lei



Fonte: elaboração própria

Figura 7. Relação do tipo de apreciação dos projetos e o tempo para se tornarem lei



Fonte: elaboração própria

Consoante as imagens da Figura 7 acima, nota-se que nenhum projeto apreciado apenas no âmbito das comissões teve sua constituição em lei em menos de um ano no período de 2011 a 2024. Por outro lado, mesmo os projetos que tiveram seus regimes alterados para urgência precisaram aguardar, 83% deles, mais de três anos para se transformarem em lei.

O decurso prolongado da tramitação inclusive para projetos que receberam urgência corrobora o que a literatura (Amaral, 2009; Freitas, 2016) tem descrito sobre o requerimento de urgência do artigo 155 do Regimento: seu objetivo principal é tentar colocar, na pauta do Plenário, um projeto que pareça estar em momento político propício para aprovação.

Também não foi possível relacionar a autoria do projeto – se do Legislativo ou do Executivo – com a duração maior ou menor do processo legislativo. Isso porque, dos projetos que se tornaram lei aprovados pela Comissão de Agricultura, 94% eram de iniciativa de membros do Legislativo.

Por fim, interessante se faz trazer a visão de Gomes (2013), o qual entende que nem sempre um tempo de tramitação longo é indicativo de disfuncionalidade. Matérias complexas e com maior nível de conflito podem ensejar maior tempo de apreciação. Logo, rápidas tramitações nem sempre devem ser valorizadas. Ainda, é preciso considerar os milhares de proposições apresentadas anualmente e as limitações das instâncias de decisão para apreciar todas, o que faz com que sejam priorizadas as matérias mais relevantes na visão dos legisladores.

5.2.5.2 Alterações propostas pela Comissão de Agricultura aos projetos de lei

Um ponto relevante de estudo é verificar como ocorre o exame, por parte da Comissão de Agricultura, aos projetos sob sua apreciação. Mais especificamente, importa saber se o colegiado tem proposto alterações ou não aos projetos e se essas, quando ocorrem, são mantidas na lei em que se transformaram.

O Regimento Interno, no artigo 57, inciso IV, menciona que, ao apreciar qualquer matéria, as comissões – permanentes e temporárias especiais – poderão propor a sua adoção ou sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda (Brasil, 1989).

Acerca das emendas, essas podem ser supressivas (retiram parte do texto do projeto), modificativas (alteram parte do texto), aditivas (acrescentam texto novo) e substitutivas (substituem parte do texto). Essa última, quando alterar, substancial ou formalmente, o projeto em seu conjunto, ganha a denominação de substitutivo¹⁸ (Brasil, 1989, art. 118).

Há, ainda, as subemendas, um tipo de emenda apresentada em comissão a outra emenda (Brasil, 1989, art. 118, § 7º). Ocorrem quando o colegiado aprova a

¹⁸ Embora o substitutivo seja um tipo de emenda, ao se referir a ele, Câmara e Senado sempre o identificam chamando-o apenas de “substitutivo”. Já o termo emenda, quando utilizado, estará abarcando qualquer um dos tipos dessa proposição acessória: emenda supressiva, emenda modificativa, emenda aditiva e emenda substitutiva.

subemenda apresentada pelo relator a uma emenda da comissão que se manifestou anteriormente.

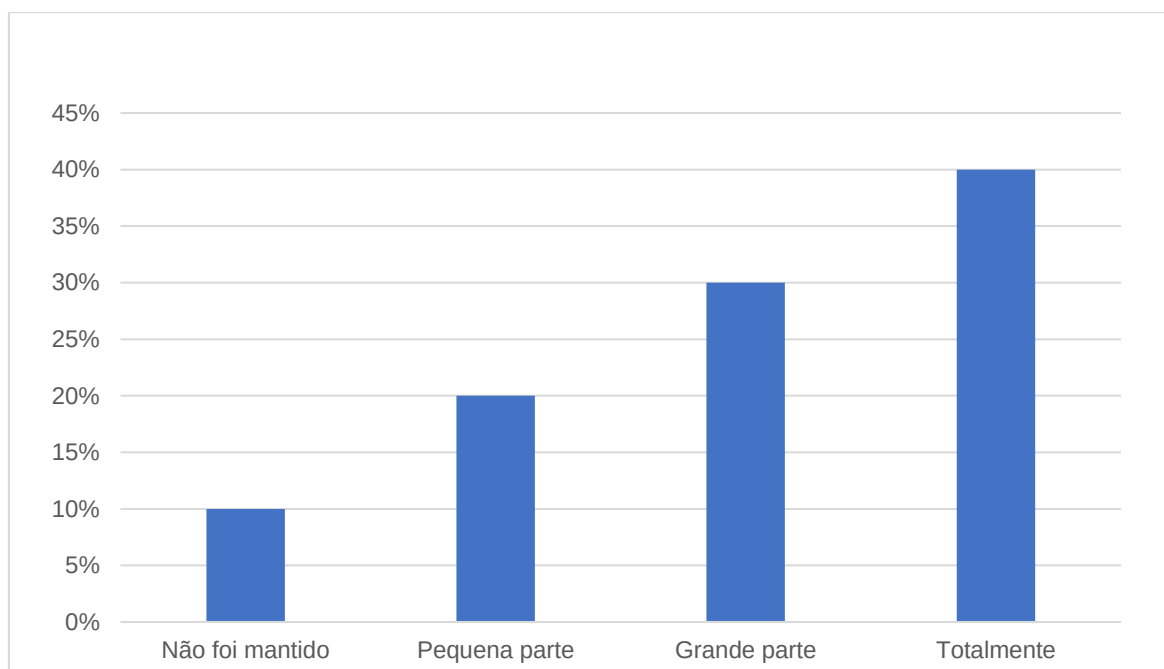
Cumprе ressaltar-se que, ao relator, é facultado o emendamento de projetos sujeitos tanto à apreciação conclusiva quanto à apreciação pelo Plenário. Já aos demais membros da comissão é permitido oferecer emendas – ao projeto e ao substitutivo, quando houver – apenas quando as proposições estiverem sujeitas ao poder conclusivo.

No Apêndice C, estão apresentados os 51 projetos de lei transformados em norma jurídica acompanhados da informação sobre terem recebido emenda, subemenda ou substitutivo durante a apreciação na Comissão de Agricultura. Ainda, está descrito se a alteração promovida pelo órgão foi mantida na lei e em que proporção.

Assim, dos 51 projetos aprovados, 20 o foram com alterações. Dessas alterações, 70% ocorreram na forma de substitutivos, 25% como emendas e 5% vieram de subemendas. Verificou-se, também, se o texto legal manteve as sugestões de mudanças. Para isso, inicialmente, criaram-se as categorias: não foi mantido; manteve pequena parte; manteve grande parte; e manteve totalmente.

A classificação em cada grupo considerou se todos os dispositivos (artigo, inciso, alínea, item, parágrafo) da emenda, subemenda ou substitutivo constavam da lei promulgada (manteve totalmente); se houve mais dispositivos mantidos do que retirados (manteve grande parte); se foram mais dispositivos excluídos da lei do que conservados nela (manteve pequena parte); e se nenhum dispositivo esteve presente na lei (não foi mantido). A Figura 8 compila os resultados dessa análise.

Figura 8. Manutenção das alterações propostas pela Comissão de Agricultura aos projetos de lei por essa aprovados entre 2011 e 2024 que se tornaram lei



Fonte: elaboração própria

A Comissão de Agricultura modificou 39% dos projetos que apreciou. Em 70% dos casos, as mudanças propostas foram preservadas em grande parte ou totalmente nas normas jurídicas. Ao separar as proposições alteradas pela forma de apreciação, constata-se que aquelas submetidas à apreciação conclusiva pelas comissões têm maior chance de manterem em seus textos finais grande parte ou todas as alterações da Comissão (77%) em relação àquelas deliberadas pelo Plenário (57%).

Ao ratificar as modificações aprovadas pela Comissão de Agricultura, as demais comissões e o Plenário parecem sinalizar que vislumbram nesse colegiado uma confiável fonte de informação qualificada acerca dos assuntos da temática da agricultura. Essa autoridade da Comissão poderia ser resultado da experiência e competência dos membros que a compõe.

Não foi possível, neste trabalho, analisar o perfil político-profissional dos deputados que fizeram parte da Comissão de Agricultura ao longo das três legislaturas e meia de estudos. Contudo, na prática, percebe-se que a composição do órgão conta com um bom número de membros atuantes profissionalmente em áreas relacionadas à agricultura e tendo nesse tema seu principal interesse político.

No tocante às alterações do Legislativo nas proposições que aprecia, Freitas (2016), analisando projetos de lei e medidas provisórias de iniciativa do Executivo, vetados posteriormente por esse Poder, que culminaram em normas jurídicas promulgadas entre 1995 e 2010, verificou que 36% do texto dessas normas provinha de mudanças realizadas pelo Legislativo.

No mesmo sentido, Cruz (2018), estudando uma amostra de proposições apresentadas pelo Executivo entre 1995 e 2010 e transformadas em lei até 2015, encontrou interferência do Legislativo em 51% das proposições constituídas em normas jurídicas. Em 36% das interferências, as modificações foram substanciais, resultando em aperfeiçoamento da norma, detalhamento ou ampliação do alcance.

Acerca do trabalho das comissões, Freitas (2016) identificou que os projetos de lei de sua pesquisa foram alterados majoritariamente no interior dessas. Para os projetos de lei ordinária, 62% dos dispositivos introduzidos no texto pelo Legislativo foram feitos no âmbito das comissões que apreciaram esses projetos; enquanto para os projetos de lei complementar esse percentual salta para 80% dos dispositivos.

5.2.5.3 Assuntos tratados pelos projetos de lei aprovados

Adotou-se a denominação “agricultura” para, didaticamente, referir-se a um conglomerado de subáreas relacionadas a ela. Na prática, então, os projetos de lei objetos deste estudo se dedicam a tratar de diversos outros temas, os quais passarão a ser analisados em seguida. Inicialmente, faz-se necessário transcrever o artigo 32, inciso I do Regimento:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

I - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

a) política agrícola e assuntos atinentes à agricultura e à pesca profissional, destacadamente:

1 - organização do setor rural; política nacional de cooperativismo; condições sociais no meio rural; migrações rural-urbanas;

2 - estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas;

3 - política e sistema nacional de crédito rural;

4 - política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária; extensão rural;

5 - seguro agrícola;

6 - política de abastecimento, comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura;

7 - política de eletrificação rural;

- 8 - política e programa nacional de irrigação;
- 9 - vigilância e defesa sanitária animal e vegetal;
- 10 - padronização e inspeção de produtos vegetais e animais;
- 11 - padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias;
- 12 - política de insumos agropecuários;
- 13 - meteorologia e climatologia;
- b) política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário, destacadamente:
 - 1 - uso ou posse temporária da terra; contratos agrários;
 - 2 - colonização oficial e particular;
 - 3 - regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação;
 - 4 - aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e na faixa de fronteira;
 - 5 - alienação e concessão de terras públicas (Brasil, 1989).

Visando a entender mais especificamente sobre quais assuntos os projetos aprovados pela Comissão de Agricultura tratam, foram criados subgrupos temáticos de acordo com as áreas apontadas no texto regimental acima reproduzido. Para isso, alguns itens foram unidos de acordo com a afinidade dos seus conteúdos (Quadro 2).

Quadro 2. Categorias de assuntos tratados pelos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 que se transformaram em lei

Grupos temáticos	Itens agregados
Questões socioeconômicas	- Organização do setor rural; política nacional de cooperativismo; condições sociais no meio rural; migrações rural-urbanas (Art. 32, II, a, 1, RICD) - Política de eletrificação rural (Art. 32, II, a, 1, 7, RICD)
Recursos econômicos	- Estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas (Art. 32, II, a, 2, RICD) - Política e sistema nacional de crédito rural (Art. 32, II, a, 3, RICD) - Seguro agrícola (Art. 32, II, a, 5)
Eficiência produtiva	- Política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária; extensão rural; (Art. 32, II, a, 4, RICD) - Política e programa nacional de irrigação; (Art. 32, II, a, 8, RICD) - Meteorologia e climatologia (Art. 32, II, a, 13, RICD)
Política de comercialização	- Política de abastecimento, comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura) (Art. 32, II, a, 6, RICD)
Controle de qualidade	- Vigilância e defesa sanitária animal e vegetal; (Art. 32, II, a, 9, RICD) - Padronização e inspeção de produtos vegetais e animais (Art. 32, II, a, 10, RICD) - Padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias (Art. 32, II, a, 11, RICD) - Política de insumos agropecuários (Art. 32, II, a, 12, RICD)
Questões fundiárias e direito agrário	- Política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário (Art. 32, II, b, RICD)
Legislação simbólica	Leis que conferem títulos a cidades, criam símbolos nacionais, elegem heróis nacionais e padroeiros etc.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (1989, art. 32, I)

Uma sétima categoria de tema tratado nos projetos em exame é a que abarca a legislação simbólica. Aqui, faz-se imprescindível trazer alguns breves conceitos sobre o tema que não puderam constar do referencial teórico. Para Neves (2007, p. 32), há indício de legislação simbólica quando “o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar qualquer providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apesar de estar em condições de criá-los”.

O conceito de legislação simbólica abrange casos muito heterogêneos, o que levou à necessidade de classificá-los. Em seu livro *A Constitucionalização Simbólica*, Neves (2007) apresenta o modelo criado pelo jurista alemão Harald Kindermann, que separou as normas simbólicas em três grupos de acordo com seu conteúdo: (i) confirmação de valores; (ii) demonstração da capacidade de ação do Estado; e (iii) adiamento da solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios.

No ordenamento jurídico brasileiro, convivem leis que disciplinam a vida coletiva – trazendo certeza, precisão e garantia às relações jurídicas – e leis ineficazes, simbólicas, com pouco ou nenhum caráter normativo, cuja contribuição para a justiça social é baixa, além de aumentarem a inflação legislativa (Carneiro, 2009).

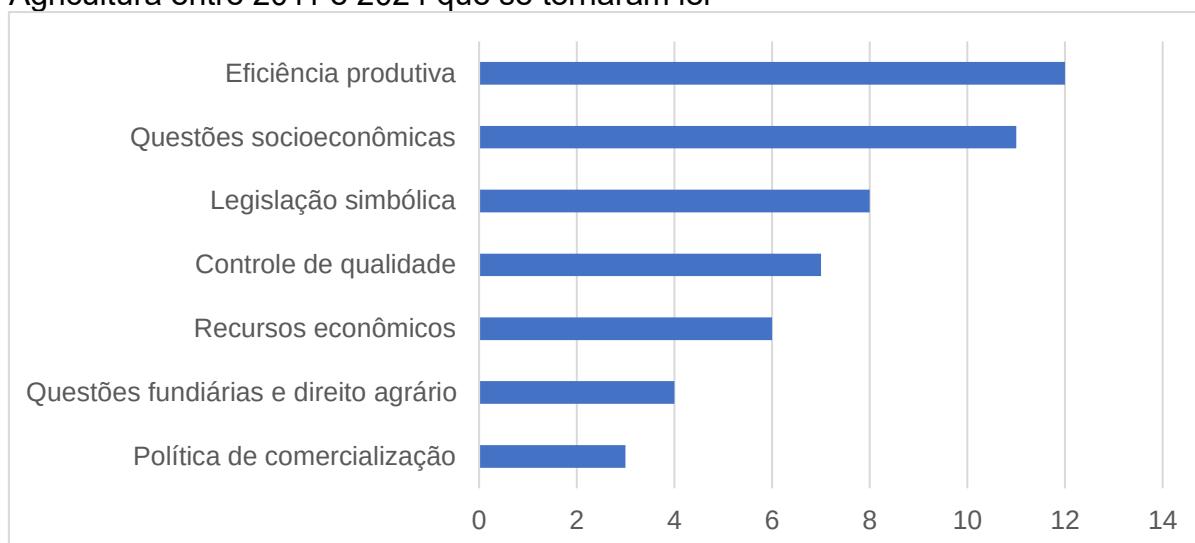
Proposições que instituem datas comemorativas, denominam bens públicos, conferem títulos a cidades, criam símbolos nacionais, elegem heróis nacionais e padroeiros são exemplos de leis simbólicas que têm por objetivo confirmar valores sociais (Carneiro, 2009).

A intenção do legislador ao criar projetos como os citados acima, na visão de Carneiro (2009), é confirmar valores dos grupos que defende ou representa; demonstrar sua atuação parlamentar; e aumentar sua produção legislativa para fins estatísticos ou eleitorais. No curto prazo, é possível que esse tipo de legislação cumpra funções promocionais ou até mesmo educativas. Porém, sua utilização constante pode levar à perda de confiança no sistema jurídico.

Feitas essas explanações, a categoria legislação simbólica foi criada após a constatação da inviabilidade de se classificar algumas proposições nos seis grupos temáticos apresentados no Quadro 2. Nessa classificação, então, serão inclusos apenas projetos que tratem da confirmação de valores, como os que dispõem sobre datas comemorativas, títulos honoríficos, entre outros. As outras duas categorias citadas por Neves (2007) requereriam uma investigação aprofundada sobre os textos que seriam inviáveis nesta dissertação.

A Figura 9 expõe a distribuição dos 51 projetos em análise nas sete categorias criadas, enquanto o Apêndice D relaciona especificamente cada projeto a uma categoria. Para as proposições que tratassem de assuntos pertinentes a mais de um grupo, considerou-se o tema predominante no projeto para fazer a classificação, a qual foi definida após a leitura do conteúdo completo dos 51 projetos, na forma como foram aprovados pela Comissão de Agricultura.

Figura 9. Temática predominante nos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 que se tornaram lei



Fonte: elaboração própria

Os tópicos enquadrados no grupo Eficiência Produtiva foram assunto de 24% dos projetos da amostra, sendo essa a categoria com maior prevalência de proposições. Com exceção dos dois grupos com menor número de projetos – Questões fundiárias e direito agrário e Política de comercialização –, as demais categorias tiveram um número não muito discrepante de projetos, com cada grupo recebendo entre 12% e 24% das proposições em estudo.

As duas categorias com o maior número de projetos se diferenciaram por um projeto a mais na categoria Eficiência Produtiva em relação ao grupo Questões socioeconômicas. O tema Questões fundiárias e direito agrário, apesar de ser tema constante no debate público, teve apenas quatro proposições transformadas em lei.

Uma hipótese para o baixo número de projetos disciplinando questões fundiárias e direito agrário seria o fato de constituir matéria de alto interesse do Executivo, sendo tratada por esse Poder por meio de medida provisória ou de projeto de lei de sua autoria deliberado em regime de urgência.

Sobre os projetos considerados legislação simbólica, cabe mencionar que todos eles – oito proposições – eram de iniciativa de deputados ou senadores e tramitaram conclusivamente pelas comissões. De posse desses dados, é possível realizar algumas inferências sobre esse tipo de proposição aprovada pela Comissão de Agricultura.

Considerando que o Poder Legislativo foi o autor de 48 projetos dos 51 aprovados pela Comissão que se transformaram em lei, sabe-se agora que oito desses projetos, ou seja, 17% deles, tratavam de leis simbólicas; considerando que 39 dos 51 projetos foram apreciados apenas pelas comissões, pode-se afirmar que 21% das matérias sujeitas ao poder conclusivo se tratava de legislação simbólica.

Almeida (2015), estudando as leis em geral, encontrou um predomínio ainda maior de leis simbólicas entre aquelas de autoria de deputados ou senadores. Ao selecionar as leis complementares e ordinárias promulgadas no período de oito anos (2007 a 2014), com exceção das leis orçamentárias, encontrou, entre as de autoria de deputado ou senador, 47% delas dispendo sobre datas comemorativas, homenagens e títulos honoríficos.

Já Carneiro (2009) se propôs a levantar as leis simbólicas de iniciativa do Executivo e do Legislativo que entraram no ordenamento jurídico após a promulgação da Constituição de 1988 até o fim de 2007. Assim, identificou que 80,3% das leis simbólicas de iniciativa do Legislativo e 60% das do Executivo foram apreciadas conclusivamente em pelo menos uma Casa do Congresso Nacional.

O estudo de Carneiro (2009) mostra ser o procedimento de apreciação conclusiva das comissões um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica. Algo que, de certa forma, é esperado, segundo o autor. Para ele, enquanto o Plenário se dedicaria ao exame de matérias de maior vulto e complexidade, proposições que não ensejam grandes debates seriam apreciadas somente pelas comissões.

5.3 Leis que tratam de políticas públicas cujos projetos foram aprovados pela Comissão de Agricultura

5.3.1 Identificação de políticas públicas

O tópico anterior – item 5.2 – se dispôs a examinar os projetos de lei apreciados pela Comissão de Agricultura. Nesta seção, a análise recairá sobre as leis resultantes daqueles projetos. Pode haver diferença entre esses e aquelas, pois o texto aprovado pela Comissão, se modificado no decorrer da tramitação, levará a uma lei com algumas distinções em relação ao projeto que lhe deu origem.

A escolha pelo exame do produto do processo legislativo – a lei – se justifica pela intenção de verificar a efetividade do trabalho da Comissão na produção de políticas públicas, o que será avaliado tendo por base os estudos de Maria Paula Bucci (2016; 2023) e Theodore Lowi (1964; 1972).

Resgatando a conceituação de Bucci (2006), política pública é um programa de ação governamental, resultante de um conjunto de processos, visando a coordenar a atuação estatal e privada para realizar um ato politicamente determinado e socialmente relevante. Cabe justificar, inicialmente, a escolha dessa definição, entre as inúmeras encontradas na literatura, para nortear a investigação aqui realizada.

Bucci (2023, p. 105) entende política pública como uma ação intencional e pertinente do Estado. Apesar das críticas pelo fato de sua definição abranger apenas programas governamentais, a autora defende que “o Estado é a única instância capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, conferindo-lhe escala ampla e unidade de sentido”. Compartilho desse entendimento da autora.

Maria Paula Bucci é uma jurista consagrada que tem se dedicado a pesquisar a intersecção entre direito e políticas públicas. Seus trabalhos têm sido referência para os estudos de política pública sob um enfoque jurídico, que foi a perspectiva escolhida para esta dissertação.

Ao escolher focar nas normas que fundamentam as políticas públicas, verificando as tecnicidades dos seus processos de produção, expondo as regras regimentais em contraste com a realidade das práticas legislativas e trazendo alguns pontos da relação entre certos atores envolvidos, entende-se estar aplicando de

alguma forma a Abordagem Direito e Políticas Públicas, da qual Maria Paula é expoente.

Feita a escolha e exposta a justificativa a respeito da sua adoção, o próximo passo será encontrar critérios objetivos que permitam classificar certas normas jurídicas como delineadoras de políticas públicas. Para isso procurou-se na literatura parâmetros claros que pudessem ser usados na análise pretendida.

A melhor contribuição foi encontrada nos estudos de Bucci (2016; 2023), nos quais discorre sobre o Quadro de Referência de Políticas Públicas (Quadro 3), uma ferramenta didática que permite recortar um programa de ação do seu entorno. O Quadro de Referência aponta os elementos principais que permitem compreender, a partir da base jurídica, a organização interna de uma política pública, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão (Bucci, 2016).

Quadro 3. Quadro de Referência de Políticas Públicas

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário.
Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento.
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.
Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.
Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.
Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, apoiadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.
Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos atendem a diversos serviços e programas.

Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta, não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
Funcionamento efetivo	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 5 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte: Bucci (2023)

Para os objetivos desta dissertação, serão feitas algumas adaptações ao Quadro mencionado. A partir da base normativa, tentará se encontrar: os agentes governamentais e não governamentais que são responsáveis pela política ou executam aspectos dela e as tarefas interrelacionadas desses agentes; a escala e o público-alvo da política; a dimensão econômico-financeira que demonstre a fonte dos recursos para as atividades pretendidas; e a estratégia de implantação das ações.

Dessa forma, alguns itens do Quadro serão abstraídos da análise a fim de simplificá-la e dar atenção aos pontos que se mostram mais relevantes para o objetivo do estudo. O nome oficial do programa e a gestão governamental, por exemplo, são informações eminentemente políticas dispensáveis neste momento. O desenho jurídico-institucional é uma síntese de outros seis itens, os quais serão adotados na adaptação proposta neste trabalho.

Os itens Funcionamento efetivo e Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, de elevada importância analítica para se alcançar o sucesso de uma política, requereriam investigações com alto dispêndio de tempo e escopo além do pretendido para esta dissertação. O exame aqui proposto pretende focar nas normas oriundas de projetos aprovados pela Comissão de Agricultura da Câmara.

Bucci (2019) defende que, “sendo as variáveis do Quadro de Referência úteis para ‘dissecar’ a política pública, como procedimento heurístico, sua utilização, mesmo de maneira aproximada, permanece válida”. Na mesma linha, Marcelo Chilvarquer (2019) ressalta a relevância do Quadro como método de análise, mas

alerta que seu uso requer algum grau de adaptabilidade do pesquisador para que esse percorra todos os quesitos sem perder clareza na sua apresentação.

Portanto, o que se passa a demonstrar agora é uma versão adaptada dos trabalhos de Bucci (2016, 2023). O Quadro 4 expõe a ferramenta que norteará a identificação de políticas públicas entre os conteúdos das 51 leis em estudo. Serão expostas as variáveis utilizadas e descrito o alcance que se intenta dar a elas.

Quadro 4. Quadro adaptado que será utilizado para identificar leis, cujos projetos foram aprovados pela Comissão de Agricultura, que tratam de política pública

Base normativa	Identificação da lei (número e data) que institui a política pública com resumo da ementa.
Agentes governamentais	Agentes da estrutura de governo com competências, atribuições e responsabilidades nas ações que darão forma à política.
Agentes não governamentais	Agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, apoiando os agentes governamentais.
Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, amparadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Quem serão os beneficiários (diretos e indiretos) da política ou os executores das tarefas determinadas pela política (embora também se beneficiem dela em algum grau).
Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal.
Estratégia de implantação	Principais ações desenvolvidas pelos agentes e pelos beneficiários ou executores que dão materialidade à política.

Fonte: elaboração própria com base em Bucci (2023)

A análise inicia retirando do universo de 51 leis as oito consideradas legislações simbólicas. Também foram extraídas do conjunto, 20 leis cujos objetivos eram unicamente alterar outras leis. Restaram, assim, 23 normas jurídicas passíveis de enquadramento nos critérios determinantes de uma política pública.

Ao se examinar cada lei da amostra de 23, procurou-se encontrar dispositivos que respondessem às setes variáveis do Quadro 4. Houve certa flexibilidade na busca por atendimento dos critérios, tendo sido aceito inclusive remissões a regulamento a ser editado. Isto é, se a norma não dispôs em seu texto sobre determinada variável, mas citou que regulamento trataria do assunto, foi considerado como item respondido.

Diversas leis traziam em seu texto conteúdo correspondente a apenas algumas variáveis, pelo que não foram contabilizadas. Optou-se por considerar política pública a norma que versasse sobre todos os critérios estipulados, embora

se reconheça que muitas vezes uma política pública tem vários instrumentos normativos a regulando, cada qual tratando de determinados aspectos.

Após avaliação das 23 normas, foram encontradas seis que tratam de políticas públicas segundo o método aqui adotado. Nos Apêndices E, F, G, H, I e J são apresentadas essas seis leis e seus respectivos dispositivos que atendem a cada ponto da investigação realizada.

Salinas (2012), analisando brevemente algumas leis promulgadas após a Constituição de 1988, encontrou um certo padrão estrutural nas que tratam de políticas públicas. A autora cita que uma típica lei brasileira que disciplina políticas públicas costuma conter seis partes:

- (i) princípios e diretrizes da política;
- (ii) objetivos da política;
- (iii) composição dos órgãos e autoridades envolvidos na implementação de uma determinada política e descrição genérica sobre suas competências e responsabilidades;
- (iv) rol de definições, incluindo a caracterização dos atores afetados pela política;
- (v) instrumentos, vaga e genericamente considerados, de controle da ação administrativa;
- (vi) penalidades e responsabilidades pela inobservância dos dispositivos legais. (Salinas, 2012, p. 36)

O desenho formal das normas jurídicas disciplinadoras de políticas públicas encontrado por Salinas (2012) se coaduna, de certa forma, aos preceitos estabelecidos no Quadro de Referência de Políticas Públicas – o que ajuda a reforçar a validade do método ora aplicado.

Sobre os achados deste tópico, cabe destacar que as leis que preencheram os critérios da ferramenta adaptada exposta no Quadro 4 podem ser classificadas, de acordo com sua temática, nas categorias elaboradas no Quadro 2. Sendo assim, das seis leis, três tratam, predominantemente, de assuntos classificados na categoria Desenvolvimento socioeconômico; duas, na categoria Controle de qualidade; e uma, na categoria Eficiência Produtiva. No Apêndice D há um quadro mostrando essa relação.

Acerca da constatação de apenas seis dos 51 projetos aprovados pela Comissão de Agricultura resultarem em leis que dispõe sobre políticas públicas, há algumas considerações a se fazer. Antes, porém, é preciso ressaltar: não se pode julgar ser esse número ruim, aceitável ou bom, pois não se encontrou referência

de outras pesquisas que tenham examinado esse aspecto dos trabalhos das comissões. O que se pode fazer é conjecturar possíveis razões para os dados encontrados.

Vitolo (2020), ao estudar as interações entre o Legislativo e o Executivo federal na definição de políticas públicas para a área da saúde de 2007 a 2014, concluiu que o Executivo é o Poder que se concentra em políticas de amplo impacto social e de desenvolvimento do país. Isso porque esse Poder teria maior controle sobre o orçamento e prerrogativa constitucional de iniciativa privativa em matérias afetas à organização administrativa dos serviços públicos.

Souza (2017, p. 99), analisando as coalizões de governo entre 1995 e 2010 e seus impactos na produção legislativa dos deputados, encontrou o Poder Executivo como principal autor das leis consideradas de alta importância: “leis macroeconômicas e políticas, que guiam os rumos gerais das políticas nacionais e tocam apenas indiretamente na vida cotidiana dos cidadãos”.

De acordo com Souza (2017), o fato de as eleições para Presidente da República serem majoritárias, esses devem elaborar políticas com impactos de âmbito nacional. Diferentemente dos deputados, que, sujeitos a eleições proporcionais, teriam o incentivo para legislarem, principalmente, leis que dizem respeito ao cotidiano dos cidadãos, focadas especialmente em grupos sociais não concentrados.

Sendo a área da agricultura estratégica para o desenvolvimento do país, poderia se presumir a existência de leis disciplinadoras de políticas públicas que tenham sido propostas pelo Executivo. Como visto em diversos dados apresentados nesta seção cinco, as proposições de autoria do Executivo são, em sua imensa maioria, deliberadas pelo Plenário da Câmara, muitas vezes sem terem sido apreciadas pelas comissões. Logo, não apareceriam no cômputo da amostra desta pesquisa.

Um segundo ponto a se destacar diz respeito às 17 leis que restaram das 23 que tiveram seu conteúdo examinado à luz dos critérios do Quadro 4. Essas leis não tratam de homenagens e datas comemorativas; não alteram unicamente outras leis; e não dispõe sobre políticas públicas segundo os parâmetros aqui escolhidos. É pertinente questionar que tipos de matéria tratariam essas leis e sugerir estudos futuros para elucidar o tema.

Resgatando os ensinamentos de Neves (2007) no item 5.2.5.3 acerca da

legislação simbólica, poderia se levantar a hipótese de que ao menos uma parte dessas 17 leis supramencionadas se enquadrariam nas outras duas categorias de legislação simbólica: (i) demonstração da capacidade de ação do Estado ou (ii) adiamento da solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios.

As leis simbólicas que objetivam demonstrar a capacidade de ação do Estado seriam aquelas elaboradas a fim de dar uma resposta para acalmar a opinião pública, satisfazendo as expectativas da sociedade e fortalecendo a confiança dos cidadãos. Contudo, na prática, a regulamentação normativa não contribuiria com a solução dos problemas, funcionando apenas como um álibi do legislador perante a população que exigia uma resposta estatal (Neves, 2007).

No caso das leis simbólicas que visam ao adiamento da solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios, tem-se a aparente solução do conflito tratado pela norma, porém, tendo em vista sua ineficácia, a solução de fato é postergada. Esse tipo de legislação costuma ser aprovada quando há intensos dissensos entre os grupos políticos envolvidos na produção da norma e esses concordam em aprovar um determinado texto por vislumbrarem nele ineficácia (Neves, 2007).

Para concluir, Salinas (2012) defende que o desenho formal das normas jurídicas, embora não seja condição suficiente para garantir a efetividade das políticas públicas, mostra-se como condição necessária. Não obstante, mesmo uma lei com objetivos claros para a solução de problemas e previsão de instrumentos adequados pode sofrer a influência de fatores de caráter político, econômico, social e organizacional, os quais desviarão o curso de implementação para cenários imprevistos pelas normas jurídicas.

5.3.2 Aplicação da Tipologia de Lowi

Complementando a análise das leis oriundas de projetos aprovados pela Comissão de Agricultura, será utilizada a tipologia de Theodore Lowi para classificar o tipo de política abordada pelas seis normas encontradas no tópico anterior (item 5.3.1). Lowi (1964; 1972) baseou a sua categorização em dois critérios: o impacto da política pública na sociedade e o espaço onde se desenrolam as negociações em torno dos conflitos gerados pela política (Limonti; Peres; Caldas, 2014).

Resgatando as definições dos quatro tipos de políticas da classificação de Lowi, tem-se: as políticas regulatórias, que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto; as distributivas, que geram benefícios concentrados para alguns grupos e custos difusos para todos os contribuintes; as redistributivas, que concedem benefícios concentrados a algumas categorias e implicam custos sobre outras; e as constitutivas, que definem as competências e jurisdições e as regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (Secchi, 2014).

A tipologia proposta por Lowi se baseia em tipos ideais de políticas, que dificilmente são encontrados na realidade das políticas públicas. Todavia, mesmo que não haja o enquadramento perfeito da política em estudo com um dos tipos criados por Lowi, a análise dessa a partir dos parâmetros de cada categoria tornam mais perceptíveis seus contornos e resultados (Limonti; Peres; Caldas, 2014).

Isso posto, com base na Tipologia de Lowi, as seis normas jurídicas que tratam de política pública, segundo os critérios do Quadro 4, foram classificadas na forma exposta no Apêndice K. Identificou-se que as seis normas tratam de regulação ou da distribuição concentrada de benefícios ou de ambos os assuntos. Isso, de certa forma, corrobora com achados da literatura (Souza, 2017; Vitolo, 2020) de que o Poder Legislativo se concentraria em legislação regulatória ou de impacto para grupos com maior peso eleitoral.

Dessa forma, políticas redistributivas como a Reforma Agrária, com conflito elevado e alto impacto, ficariam a cargo essencialmente do Executivo e seus instrumentos legislativos mais eficientes – os quais, muitas vezes, excluem as comissões de atuarem no exame da matéria.

Os membros do Legislativo, cuja boa parte das propostas legislativas são apreciadas pelas comissões, dedicar-se-iam a propor projetos de lei sobre temas deixados em segundo plano pelo Executivo, como regulações setoriais e concessões de benefícios. Isso porque deputados e senadores são mais permeáveis às demandas de grupos de pressão e, por característica do processo eleitoral, precisam atender a um eleitorado mais amplo e com alguma relevância.

Por fim, Santana e Gasques (2020), analisando as políticas agrícolas brasileiras do período entre 1960 e 2020, concluíram que, nas décadas recentes, o Estado passou a atuar, principalmente, como agente normativo e regulador de mercados, do uso e conservação dos recursos naturais e de atividades do setor.

Portanto, a predominância de políticas públicas do tipo regulatórias encontrada nas seis leis analisadas pode demonstrar, mais do que um padrão da produção legislativa do Congresso Nacional, uma tendência de atuação do Estado como um todo na área da agricultura.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a investigar como ocorreu a participação da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados na elaboração de normas jurídicas relacionadas ao tema agricultura no período de 2011 a 2024. Considerando que o princípio da legalidade preconiza que o Estado só pode agir quando há autorização legal, entende-se que, ao analisar a produção legislativa acerca do assunto, seria possível compreender como tem se dado a atuação estatal nessa área.

O Legislativo, em nível federal, é representado pelo Congresso Nacional, composto por Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada proposição apresentada ao Congresso deve ser examinada pelas duas instituições, exceto quando se tratar de matéria de assunto interno dessas. Isso quer dizer que focar o estudo em apenas uma das Casas tem uma simplificação analítica – útil para melhor compreensão do processo legislativo – que não gera perda de dados relevantes.

Para conhecer a produção legislativa da Câmara dos Deputados – a Casa escolhida como foco desta pesquisa – na área da agricultura, a adoção, como objeto de análise, da comissão temática responsável por esse ramo de atividade nos pareceu uma boa estratégia. Isso porque nenhuma proposta legislativa na Câmara pode ser votada sem antes ter recebido parecer de comissão. Logo, boa parte das proposições com temática da agricultura passariam pelo exame da Comissão de Agricultura.

As comissões permanentes, como a Comissão de Agricultura, apreciam três dos sete tipos normativos elencados pela Constituição Federal: projetos de decreto legislativo, projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária – exceto nos casos em que esses projetos contenham matéria de competência de mais de quatro comissões de mérito.

A análise aqui empreendida teve como objeto os projetos de lei complementar e ordinária, os quais dispõe sobre a maioria das matérias da União e originam grande parte das normas que entram no ordenamento jurídico. Os decretos legislativos, por tratarem dos assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional, não fizeram parte do estudo.

Antes de discorrer sobre os achados relacionados às atividades da Comissão de Agricultura, fez-se necessário contextualizar as leis oriundas de projetos

aprovados pela Comissão no universo de todas as leis promulgadas nesses 14 anos que tratam de assuntos ligados à agricultura.

Isso posto, foram encontradas 97 leis ordinárias e uma lei complementar. Das leis ordinárias, 23% tiveram origem em medidas provisórias, cuja apreciação preliminar ocorre em uma comissão mista de deputados e senadores. Dito de outro modo, 77% das 98 normas originaram-se de projetos de lei que poderiam ter sido apreciados no âmbito das comissões permanentes (89%) ou de uma comissão temporária da Câmara (11%).

Apesar de reunirem as características para tramitarem no âmbito desses dois tipos de comissões mencionados, não necessariamente o processo legislativo assim ocorreu. Os pedidos de urgência por parte do Chefe do Executivo para projetos de sua autoria e a aprovação de requerimento de “urgência urgentíssima” pelos deputados para os projetos em geral retiraram algumas proposições das comissões antes de essas terem finalizado seus trabalhos.

Das 98 leis promulgadas no período em análise, 56 delas tiveram os pareceres a seus projetos elaborados e aprovados na Comissão de Agricultura, o que equivale a 57% do total. Ainda, dessas 56, os projetos de 42 delas tramitaram apenas no âmbito das comissões, não tendo sido apreciados pelo Plenário da Câmara. O poder conclusivo das comissões, dessa forma, foi utilizado na apreciação de 43% das normas jurídicas que tratavam de temas da agricultura promulgadas entre 2011 e 2024.

Tratando especificamente dos projetos de lei aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024 que se transformaram em norma jurídica, foram levantados 51 projetos, sendo apenas um de lei complementar. Nesse período, a Comissão de Agricultura examinou 701 projetos de lei (mais os seus apensados), aprovando 84% deles. No entanto, apenas 9% dos projetos aprovados, ou 51 deles, obtiveram sucesso ao término do processo legislativo.

Dos 51 projetos que se tornaram lei, 76% tiveram um tempo de tramitação de mais de três anos, não havendo diferença significativa se foram apreciados conclusivamente pelas comissões ou pelo Plenário após alteração do seu regime para urgência. Esse achado corrobora o que alguns autores já vêm defendendo acerca do requerimento de urgência do artigo 155 do Regimento da Câmara: seu objetivo principal é colocar na disputada pauta de deliberação do Plenário um projeto para o qual se esteja construindo um acordo político para aprovação.

A Comissão de Agricultura alterou, por meio de emenda ou substitutivo, 39% dos projetos que aprovou e se tornaram leis. Em 70% dos casos, as alterações propostas foram mantidas em grande parte ou totalmente nas normas jurídicas resultantes. Isso demonstra que a atuação desses órgãos técnicos, ao examinar os projetos de lei que lhe são distribuídos, tem relevância e é reconhecido pelos pares como fonte qualificada de informação.

Embora se tenha usado a expressão “temas ligados à agricultura” e semelhantes para simplificar o escopo de atuação da Comissão de Agricultura, na prática são diversos os assuntos tratados por esse colegiado. Visando a entender mais detalhadamente as matérias abordadas pelos projetos que se transformaram em norma jurídica, foi desenvolvida uma categorização dos campos temáticos de responsabilidade da Comissão elencados no Regimento Interno da Câmara.

Logo, os conteúdos expostos nos dispositivos do inciso I do artigo 32 do Regimento foram agrupados em seis categorias, as quais abarcaram projetos que tratavam predominantemente de: Questões socioeconômicas; Recursos econômicos; Eficiência produtiva; Política de comercialização; Controle de qualidade; e Questões fundiárias e direito agrário. Ainda, acrescentou-se um sétimo grupo, “Legislação simbólica”, para receber projetos sobre homenagens, datas comemorativas e afins.

Ao verificar o assunto disciplinado pelas 51 proposições que resultaram em leis, não se observou domínio significativo de uma temática sobre as demais. O que se viu foram duas categorias – Eficiência produtiva e Questões socioeconômicas – com número semelhante de projetos respondendo por 45% dos assuntos tratados pela amostra. Enquadrados como legislação simbólica foram 16% dos projetos.

Entre as categorias com menos representantes, destaca-se a “Questões fundiárias e direito agrário”, tema de relevância nacional frequente no debate público. Acredita-se que matérias que abordem esse assunto sejam disciplinadas preferencialmente pelo Poder Executivo por meio de seus instrumentos aceleradores de tramitação (medida provisória e projetos de lei de sua autoria com solicitação de urgência constitucional), que, em regra, excluem o exame da Comissão de Agricultura.

A análise dos projetos cedeu lugar à das leis resultantes deles quando se objetivou verificar a efetividade do trabalho da Comissão na produção de políticas públicas. Para isso, inicialmente, foi feita a escolha de uma definição para o termo

“políticas públicas” e selecionados critérios objetivos para identificação dessas nas leis estudadas.

A definição escolhida foi a proposta por Maria Paula Bucci, que entende política pública como um programa de ação governamental, resultante de um conjunto de processos, visando a coordenar a atuação estatal e privada para realizar um ato politicamente determinado e socialmente relevante.

Da mesma autora também vieram as variáveis que norteariam a identificação de política pública nas normas analisadas. Maria Paula elaborou o Quadro de Referência de Políticas Públicas, uma ferramenta que permite compreender, a partir da base jurídica, a organização interna de uma política pública, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes.

Feitas as adaptações ao Quadro de Referência, foram analisadas as 51 leis à luz dos critérios desenvolvidos. O resultado obtido mostrou que seis das 51 normas atendiam às variáveis adotadas e, assim, puderam ser caracterizadas como disciplinadoras de uma política pública.

Diversas leis traziam em seu texto conteúdo correspondente a apenas algumas variáveis, pelo que não foram contabilizadas. Optou-se por considerar política pública a norma que versasse sobre todos os critérios estipulados, embora se reconheça que muitas vezes uma política pública tem vários instrumentos normativos a regulando, cada qual tratando de determinados aspectos.

As seis normas delineadoras de políticas públicas encontradas foram comparadas com os tipos de políticas definidos por Theodore Lowi: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Da comparação, resultou que as seis leis têm conteúdos passíveis de serem enquadrados como política regulatória ou política distributiva ou política regulatória e distributiva.

A predominância de políticas regulatórias e políticas distributivas, conforme a classificação de Lowi, entre as leis cujos projetos foram aprovados pela Comissão de Agricultura, vai ao encontro das constatações de estudos recentes encontrados na literatura.

Os achados de alguns autores apontam que o Poder Legislativo se concentraria em legislação regulatória ou distributiva de impacto para grupos com maior peso eleitoral. Outros autores entendem que o Estado brasileiro como um todo alterou sua forma de intervir na agricultura nas últimas décadas, passando a atuar

primordialmente como agente normativo e regulador de mercados, do uso e conservação dos recursos naturais e de atividades do setor.

À medida que novos estudos vêm sendo feitos sobre as comissões permanentes do Legislativo, mais esses colegiados têm sido percebidos como relevantes, tanto na função legislativa como na função fiscalizatória. Esta dissertação acredita ter contribuído para reforçar a importância desses órgãos.

Ao estudar as proposições aprovadas pela Comissão de Agricultura que se tornaram leis, foi possível ampliar o conhecimento sobre o papel dessa Comissão na produção de normas jurídicas – especialmente das que tratam de políticas públicas – para um dos setores mais importantes da economia brasileira.

A pesquisa aqui desenvolvida, por contar com certo ineditismo, em muitos momentos não encontrou estudos de referência recentes com os quais pudesse comparar os dados obtidos. Espera-se que esta dissertação possa, então, servir como mais uma base comparativa para trabalhos semelhantes no futuro.

Embora a apreciação de projetos de lei seja uma das funções mais conhecidas de uma comissão permanente na Câmara dos Deputados, a atuação desses colegiados também contempla o exame de outros tipos de proposições, como projetos de decreto legislativo; Proposta de Fiscalização e Controle; requerimentos de indicação, informação, convocação de ministro, realização de audiências públicas, entre outros.

Isso posto, sugerem-se novas investigações sobre a atuação da Comissão de Agricultura que contemple outros aspectos das suas competências, especialmente no que se refere às proposições, como as citadas acima, que a possibilitem exercer o poder fiscalizatório atribuído constitucionalmente ao Legislativo.

Ainda, incentivam-se os estudiosos da área a desenvolverem análises semelhantes tendo como foco outras comissões permanentes da Câmara ou até mesmo do Senado. Na prática, percebe-se que a área temática de uma comissão influencia muito a dinâmica das atividades, tendo em vista que são outros perfis de deputados e de grupos de pressão e outro nível de institucionalização dos assuntos tratados.

Por fim, uma complementação interessante para esta pesquisa seria investigar a existência de normas instituidoras de políticas públicas, segundo os critérios aqui adotados, entre todas as 98 leis que tratam de assuntos relacionados à agricultura promulgadas no período estudado.

Como o foco desta dissertação eram as leis que tiveram seus projetos aprovados pela Comissão de Agricultura entre 2011 e 2024, foram analisadas 51 normas deste universo de 98. Logo, ainda haveria 47 para serem investigadas se tratam de política públicas ou não e, em caso afirmativo, em que tipo de política da classificação de Lowi se enquadrariam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n.7, p. 44–50, jun. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/34aba15d-2777-42c4-805e-cc67b2ce61a4>. Acesso em: 05 fev. 2025.

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/12377/1/tese%20Acir%20Almeida.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

AMARAL, A. R. V. P. **O Parlamento Brasileiro** - Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/32730957-550f-4a2b-9e29-9c15b641b592>. Acesso em: 05 fev. 2025.

AMARAL, A. R. V. P. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017**: relevância e proatividade?. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/17306/2/Tese%20-%20Ana%20Regina%20Villar%20Peres%20Amaral%20-%202018%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

AMARAL, A. R. V. P. Desempenho e desafios do Congresso brasileiro e agenda legislativa para o atual governo. In: INÁCIO, M. (org.) **Presidente, Gabinete e Burocracias**, o que a nova administração Lula precisa saber. 1ª ed., São Paulo: Hucitec, p. 77-104, 2023. Disponível em: https://lojahucitec.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Presidente-gabinete-e-burocracias.pdf?srsId=AfmBOooQcTLr7VLWukoFfWf_zSzekrTTChAelJwlm5YRMJFApiRihKjq. Acesso em: 01 abr. 2025.

ANDRADE, M. C. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: Alguns comentários sobre os desafios e avanços. **CS Online – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 29, 2019. DOI: <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2019.17574>. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>. Acesso em: 05 fev. 2025.

ARAUJO, P. M. Organização legislativa no Congresso Nacional: uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 3, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.168>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/168/168>. Acesso em: 05 fev. 2025.

ARZABE, P. H. M. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARCELLOS, A. P. de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SOUZA, C. P.; SARMENTO, D. (org.). **A constitucionalização do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. de. **História constitucional do Brasil**. Porto: Universidade Portucalense, 2003.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2025

BRASIL. **Lei complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. [Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989)]. **Resolução n.º 17, de 1989**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025

BRASIL. [Regimento Interno do Senado Federal (1970)]. **Resolução n.º 93, de 1970**. Brasília, DF: Senado Federal, [2023]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 05 fev. 2025

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, M. P. D. El enfoque Derecho y Políticas Públicas en Brasil. **Estudios de Derecho**, v. 79, n. 173, p. 111-139, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a05>. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346971/20807535>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BUCCI, M. P. D. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 91-125, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 05 de fev. 2025.

BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. (orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

CARAVANTES, G. R., PANNO, C. C.; KLOECKNER, M. C. **Administração: teorias e processo**. São Paulo: Pearson, 2005.

CARNEIRO, A. C. de S. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/3acfe243-b99e-4d98-b503-fecad6648750>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CARNEIRO, A. C. de S. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados**: análise de sua composição e atuação na 54ª Legislatura. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/12478/1/tese%20Andre%20Carneiro.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CARVALHO, O. F. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, p. 773-794, 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i3.59730. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CASALINO, V. G. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Direito Público**, v. 18, n. 98, p. 634-663, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i98.4723>. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723/pdf>. Acesso em 05 fev. 2025.

CASSEB, P. A. **Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O Congresso e as Delegações Legislativas. Rio de Janeiro, Forense, 1985.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo Legislativo Constitucional**. 4ª ed. rev. ampl. e atual, Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

CINTRA, A. O.; LEMOS, L. B.; LACOMBE, M. B.; AMARAL, A. R. V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2014.

CHILVARQUER, M. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.442>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/442/437>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CLARK, G.; LELIS, D. A. S. de. Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3894/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de política agrícola**, v. 10, n. 3, 2001. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/237/200>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CORRÊA, S. Políticas Públicas e o Ativismo da Cidadania: Da Educação Interdisciplinar à Democratização das Políticas Públicas. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 185-200, 2016. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2016.v2i2.1565>. Disponível

em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1565/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COSTA, M. M. M. da. Políticas públicas e violência estrutural. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos (orgs.), 2005. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

COUTINHO, D. R. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento econômico. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v2i1.36>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36/50>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COUTINHO, J. Marcos regulatórios da agricultura sustentável no Brasil. **Nexo Políticas Públicas**, 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2023/marcos-regulat%c3%b3rios-da-agricultura-sustent%c3%a1vel-no-brasil>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constitution, government and democracy in Brazil. **World Political Science Review**, v. 4, n. 2, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/14d7afd4-bfc5-4d25-aj25-38-9c04-0815ace627bb/content>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CROTTY, M. J. The Foundations of Social Research: Meaning and Perspectives in the Research Process, London: Sage, 1998. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003115700>.

CRUZ, M. R. da. **As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/12486/1/tese%20Marcia%20Cruz.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Superintendência de Estratégia. **Plano Diretor da Embrapa 2024-2030**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1163372/1/PDE-2024-2030.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo**. 5ª ed. rev. ampl. e atual, São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 42ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo brasileiro e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.) **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FILIPPI, E. E. Perspectivas do desenvolvimento rural no Brasil: do estado às políticas territoriais. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J. A. D. (orgs.). **Desenvolvimento rural no Cone Sul**. Porto Alegre, p. 56-76. 2009.

FONTE, F. de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

FONTES, M. L. P. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**, v. 19, p. e2313, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202313>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ktZNWxNGzMXSwHp3bNP5PjB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

FREITAS, A. M. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=741243ff-94aa-d872-d069-de1846f10fc2&groupId=252038. Acesso em: 05 fev. 2025.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea. Brasília, v. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 25 jan. 2025.

GARCÍA MONTERO, M. **Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

GARCÍA MONTERO, M.; SÁNCHEZ LÓPEZ, F. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Working Papers ICPS n.º 12. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/legislalina/papers/ICPS212.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, F. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/677ef35b-1ac8-4fc8-a970-6402a00f01d2>. Acesso em: 25 jan. 2025.

GOMES, F. B. C. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13999/2/Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_P_BD.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31915/18074>. Acesso em: 05 fev. 2025.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDsndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: A political and organisational perspective**. London: M. Robertson, 1978.

KNECHTEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 13^a ed. rev., atual. e ampl, São Paulo: Saraiva, 2009.

LEONARD, E.; BONNAL, P.; FOYER, J.; LEITE, S. P. A construção normativa do desenvolvimento sustentável no contexto de sua “tradução em políticas”: uma análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). **Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública**. Raízes, Campina Grande, p. 63-74, 2011. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/301/287>. Acesso em: 05 fev. 2025.

LIMA, E. M. de; SILVA, S. S. Os limites do poder legislativo para atuar sobre políticas públicas. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 101-118, 2017. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2017.v3i1.1935>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1935/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. **Revista Plenarium**, Câmara dos Deputados, Ano 1, n. 1., 2004. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20979_arquivo.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

LIMONTI, R. M; PERES, U. D.; CALDAS, E. de L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 389-409, 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/VsSZTT8wSkBSfsN6h3D93KL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05 fev. 2025.

LÓPEZ, F. S. **Derecho Parlamentario Español**. Madri, Editorial Dykinson, 2013.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009452>

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago, 1972. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P de. (orgs.) **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

MARTINS, M. Z.; VASQUEZ, V. Legislando sobre o esporte: as comissões permanentes da Câmara dos Deputados em foco. **Sociedade e Estado**, v. 35, p. 861-884, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202035030009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/XvgstP7tnzXp3HdhhBKQx4g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

MOREIRA, M. V. B. **A redação final de proposições submetidas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados**: as consequências da votação da redação presumida. 2011. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2012/05/A-reda%C3%A7%C3%A3o-final-das-proposi%C3%A7%C3%B5es-submetidas-%C3%A0-aprecia%C3%A7%C3%A3o-do-plen%C3%A1rio-da-c%C3%A2mara-dos-deputados1.pdf>. Acesso em: 07 abr 2025.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NUNES, A. R. S. Políticas Públicas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: NERY JR, N.; ABOUD, G.; FREIRE, A. L. (coords.), Tomo 6: Direitos Difusos e Coletivos. 1ª ed., São Paulo: Editora Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/politicas-publicas_5f22c67dee250.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

OLIVEIRA, M. A. C. de; STRECK, L. L. Comentário ao art. 59. In: CANOTILHO J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

PACHECO, L. B. O procedimento de feitura de leis por comissões parlamentares. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/41736481-973d-4a85-9b54-ae627dfd45c6/full>. Acesso em: 05 fev. 2025.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, p. 107-129, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender Políticas Públicas**, Brasília, DF: IGEPP, 2013. Disponível em: <https://www.e-gaio.com.br/wp-content/uploads/2019/04/TEXT0-COMPL-PPS-I-APRENDER-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em 05 fev. 2025.

RUIZ, I.; BUCCI, M. P. D. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449>. Acesso em: 25 jan. 2025.

SALINAS, N. S. C. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SALINAS, N. S. C. A lei como instrumento de ação governamental: fundamentos teóricos, limites e potencialidades. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 8, p. 129-155, 2013. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/20/63>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SANTANA, C. A. M.; GASQUES, J. G. O Estado e a agricultura brasileira: seis décadas de evolução. In: NAVARRO, Z. (org.) **A economia agropecuária do Brasil: a grande transformação**. São Paulo: Barauna, p. 183-224, 2020. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1127709>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SANTOS, F. Congresso Remoto como investimento. In: SANTOS, F. (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. 1ª ed., Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/kckv8/pdf/santos-9786588808122.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

SCHMIDT, J. P. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (orgs.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, Tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/MWKqhndFRzCwv9DKsFWZZhv/>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SCHWARTZMAN, S. **Pesquisa acadêmica, pesquisa básica e pesquisa aplicada em duas comunidades científicas**. 1979. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/acad_ap.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed., São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3ª ed., Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2019.

SEGADO, F. F. El procedimiento legislativo descentralizado em Itália y Espana. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 1, n. 12, abr./ jun. 2003. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v3i12.700>

SIMINI, D. G. Constitucionalidade de Políticas Públicas em uma Perspectiva Alinhada ao Dirigismo Constitucional: A Importância da Superação do Subdesenvolvimento e da Erradicação da Pobreza. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 16, n. 3, p. 817-846, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2016v16n3p817-846>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4823/2889>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SILVA, J. A. da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de informação legislativa**, v. 187, p. 137-154, 2010. Disponível em: 000897822.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUZA, M. S. de; BUCCI, M. P. D. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.431>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431/415>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUZA, M. P. R; BIDARRA, Z. S. Política pública de apoio à agricultura digital. **Revista de Política Agrícola**, v. 31, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1705/pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUZA, G. R. S. de. **Coalizão de governo e processo legislativo**: controle de agenda e suas consequências na produção legislativa dos deputados. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9617>. Acesso em: 19 out. 2023.

SOUZA, Y. H., SECCHI, L. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan.-jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/39619/52574>. Acesso em: 25 jan. 2025.

TOLEDO, C. J. T. de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica das políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1.002, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.437>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437/433>. Acesso em: 25 jan. 2025.

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 197, p. 189-204, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>. Acesso em: 25 jan. 2025.

USP. Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Centro de Estudos Avançados em Economia Agrícola. **Mercado de trabalho do agronegócio brasileiro**. 2024a. Disponível em: https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/CT-PIB-AGRO_26.MAR.24.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

USP. Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Centro de Estudos Avançados em Economia Agrícola. **PIB do agronegócio fecha 2023 com queda de 2,99%**. 2024b. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/mercado-de-trabalho-cepea-em-2023-numero-de-pessoas-trabalhando-no-agronegocio-e-recorde.aspx>. Acesso em: 05 fev. 2025.

VIEIRA, F. S. **O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados** – uma avaliação. 2005. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/bdf85950-ebed-4f94-bff4-5f9a9f2ac78b>. Acesso em: 25 jan. 2025.

VIEIRA, F. S. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/12481>. Acesso em: 25 jan. 2025.

VIEIRA, F. S. **Regras, Instituições e Decisões na Câmara dos Deputados do Brasil**. Curitiba: Appris, 2019.

VITOLO, N. F. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas públicas**: especificidades das políticas de saúde apresentadas durante os mandatos Lula II e Dilma I. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/ecede332-a56a-4e2a-937a-949a1c79f412>. Acesso em: 25 jan. 2025.

**APÊNDICE A – LEIS PROMULGADAS ENTRE 2011 E 2024 QUE TRATAM DE
TEMAS RELACIONADOS À AGRICULTURA**

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 15.082, de 30 de dezembro de 2024	Altera a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), para nela incluir os produtores independentes de matéria-prima destinada à produção de biocombustível.	PL 3149/2020	Câmara dos Deputados - Efraim Filho (DEM/PB)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 15.077, de 27 de dezembro de 2024	Altera as Leis n.ºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola), 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 14.601, de 19 de junho de 2023 (Lei do Bolsa Família), e 14.995, de 10 de outubro de 2024, para dispor sobre políticas públicas.	PL 4614/2024	Câmara dos Deputados - José Guimarães (PT/CE) e outros	Conclusiva ¹ , em comissão especial ⁵ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.
Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024	Dispõe sobre a produção, comercialização, uso, entre outros, de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal.	PL 658/2021	Câmara dos Deputados - Zé Vitor (PL/MG)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024	Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes).	PL 6606/2019 (substitutivo do Senado) PL 4685/2012 (proposição original)	Câmara dos Deputados - Paulo Teixeira (PT/SP) e outros	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024	Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE).	PL 182/2024 (substitutivo do Senado) PL 2148/2015 (proposição original)	Câmara dos Deputados - Jaime Martins (PSD/MG)	Em Plenário ⁶ , após comissão especial ⁵ . Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.
Lei n.º 15.039, de 9 de dezembro de 2024	Altera os limites da Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto, define sua zona de amortecimento e amplia a Reserva Extrativista do Lago do Cuniã.	PL 10493/2018	Senado Federal - Valdir Raupp (MDB/RO)	Conclusiva ¹
Lei n.º 15.038, de 29 de novembro de 2024	Autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a afetados pelos eventos climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul.	PL 4448/2024	Câmara dos Deputados - José Guimarães (PT/CE) e Bohn Gass (PT/RS)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 15.034, de 27 de novembro de 2024	Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para autorizar o aumento da participação da União no Fundo Garantidor de Operações (FGO).	PL 2750/2024	Poder Executivo	Em Plenário ⁶ Urgência constitucional ⁷ . Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 15.021, de 12 de novembro de 2024	Dispõe sobre o controle de material genético animal e sobre a obtenção e o fornecimento de clones de animais domésticos destinados à produção de animais domésticos de interesse zootécnico.	PL 5010/2013	Senado Federal - Kátia Abreu (PSD/TO)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 15.015, de 12 de novembro de 2024	Concede ao Município de Irineópolis, no Estado de Santa Catarina, o título de Capital Nacional do Trator.	PL 1039/2020	Senado Federal - Espiridião Amin (PP/SC)	Conclusiva ¹
Lei n.º 15.008, de 17 de outubro de 2024	Regulamenta o Rodeio Crioulo como atividade da cultura popular.	PL 213/2015	Câmara dos Deputados - Giovani Cherini (PDT/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.989, de 25 de setembro de 2024	Dispõe sobre medidas para o enfrentamento de emergência fitossanitária ou zoonossanitária; autoriza o custeio de deslocamento de integrantes do Suasa em operações da defesa agropecuária.	PL 2052/2024	Poder Executivo	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.975, de 18 de setembro de 2024	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cocoicultura de Qualidade.	PL 10788/2018	Câmara dos Deputados - Evair Vieira de Melo - PP/ES	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.963, de 5 de setembro de 2024	Dispõe sobre a identificação de produtos alimentícios artesanais de origem vegetal.	PL 5516/2020	Câmara dos Deputados - Dra. Soraya Manato (PSL/ES) e Bia Kicis (PSL/DF)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.956, de 3 de setembro de 2024	Confere o título de Capital Nacional da Cevada e do Malte ao Município de Guarapuava, no Estado do Paraná.	PL 2181/2023	Câmara dos Deputados - Marco Brasil (PP/PR)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.949, de 2 de agosto de 2024	Confere ao Município de Santa Rosa de Lima, no Estado de Santa Catarina, o título de Capital Nacional da Meliponicultura.	PL 752/2022	Câmara dos Deputados - Darci de Matos (PSD/SC)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.944, de 31 de julho de 2024	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo.	PL 11276/2018	Poder Executivo	Em Plenário ⁶ , após comissão especial ⁵ . Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 14.943, de 31 de julho de 2024	Altera a Lei n.º 12.865, de 9 de outubro de 2013, para estender ao farelo e ao óleo de milho o mesmo tratamento tributário concedido à soja relativamente à incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Cofins.	PL 1548/2022	Senado Federal - Cidinho Santos (PL/MT)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.935, de 26 de julho de 2024	Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana.	PL 906/2015	Câmara dos Deputados - Padre João (PT/MG)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.932, de 23 de julho de 2024	Acrescenta § 5º ao art. 29 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, para autorizar a apresentação do CAR para fins de apuração da área tributável de imóvel rural.	PL 7611/2017	Senado Federal - Donizeti Nogueira (PT/GO)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024	Cria os Selos Verdes Cacau Cabruca e Cacau Amazônia.	PL 2913/2021 (emendas do Senado) PL 3665/2012 (proposição original)	Câmara dos Deputados - Félix Mendonça Júnior (PDT/BA)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.872, de 28 de maio de 2024	Altera a Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o custeio de ações de recuperação em propriedades de agricultura familiar atingidas por desastres.	PL 1220/2011	Senado Federal - Gleisi Hoffmann (PT/PR)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.870, de 28 de maio de 2024	Institui o Dia Nacional do Produtor de Leite.	PL 6487/2019	Câmara dos Deputados - Emidinho Madeira (PSB/MG) e outros	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.828, de 20 de março de 2024	Altera a Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, para ampliar o âmbito das ações da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	PL 5826/2019	Câmara dos Deputados - Carlos Henrique Gaguim (DEM/TO)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.785, de 27 de dezembro de 2023	Dispõe sobre agrotóxicos, produtos de controle ambiental, seus produtos técnicos e afins.	PL 6299/2002	Senado Federal - Blairo Maggi (SPART/MT)	Em Plenário ⁶ , após comissão especial ⁵ . Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da comissão especial.
Lei n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023	Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas dos títulos fundiários.	PL 2757/2022	Senado Federal - Confúcio Moura (MDB/RO)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023	Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.	PL 490/2007	Câmara dos Deputados - Homero Pereira (PR/MT)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023	Institui a Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo (PNEEJC) e define seus princípios, objetivos e ações.	PL 6900/2017	Senado Federal - José Agripino (DEM/RN)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023	Altera o art. 14 da Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no PNAE.	PL 6856/2013	Senado Federal - Ana Rita (PT/ES)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.639, de 25 de julho de 2023	Institui a Política Nacional de Incentivo à Produção Melífera e ao Desenvolvimento de Produtos e Serviços Apícolas e Meliponícolas de Qualidade.	PL 6913/2017	Câmara dos Deputados - Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.637, de 25 de julho de 2023	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cultura de Flores e de Plantas Ornamentais de Qualidade.	PL 6912/2017	Câmara dos Deputados - Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023	Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária.	PL 2920/2023	Poder Executivo	Em Plenário ⁶ Urgência constitucional ⁷ . Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.615 de 7 de julho de 2023	Altera a Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para estabelecer novo prazo para o credenciamento de Entidade Executora do Pronater.	PL 6925/2017	Câmara dos Deputados - Zé Silva (SD/MG)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.595, de 5 de junho de 2023	Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).	Medida Provisória n.º 1.150, de 2022	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022	Dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária.	PL 1293/2021	Poder Executivo	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.475, de 13 de dezembro de 2022	Institui a Política Nacional de Incentivo à Agricultura e Pecuária de Precisão.	PL 149/2019	Câmara dos Deputados - Heitor Schuch (PSB/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 14.473, de 6 de dezembro de 2022	Altera a Lei n.º 5.851, de 7 de dezembro de 1972, para prever recursos à Embrapa.	PL 5999/2019	Senado Federal - Alvaro Dias (PV/PR)	Conclusiva ¹

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 14.421, de 20 de julho de 2022	Altera as Leis n.ºs 492, de 30 de agosto de 1937, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004.	Medida Provisória n.º 1.104, de 2022	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 14.293, de 4 de janeiro de 2022	Institui o Programa de Venda em Balcão, com o objetivo de promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho.	Medida Provisória n.º 1.064, de 2021	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 14.275, de 23 de dezembro de 2021	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19.	PL 823/2021	Câmara dos Deputados - Pedro Uczai (PT-SC) e outros	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.177, de 22 de junho de 2021	Altera a Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira.	PL 1792/2019	Câmara dos Deputados - Dr. Leonardo (SOLI/MT)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.130, de 29 de março de 2021	Altera a Lei n.º 8.668, de 25 de junho de 1993, para instituir os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro).	PL 5191/2020	Câmara dos Deputados - Arnaldo Jardim (CIDAD/SP)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.	PL 5028/2019 (substitutivo do Senado) PL 312/2015 (proposição original)	Câmara dos Deputados - Rubens Bueno (PPS/PR)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia sem parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 14.048, de 24 de agosto de 2020	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19.	PL 735/2020	Câmara dos Deputados - Enio Verri (PT/PR) e outros	Conclusiva ¹ , em comissão especial ⁵ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.
Lei n.º 14.004, de 26 de maio de 2020	Altera a Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, e a Lei n.º 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras da União.	PL 1304/2020	Câmara dos Deputados - Jhonatan de Jesus (REPUBLI/RR) e outros	Conclusiva ¹ , em comissão especial ⁵ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 13.986, de 7 de abril de 2020	Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas.	Medida Provisória n.º 897, de 2019	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.902, de 13 de novembro de 2019	Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras.	PL 3820/2019 (substitutivo do Senado) PL 1710/2015 (proposição original) (Apreciação conclusiva)	Câmara dos Deputados - Tia Eron (PRB/BA)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 13.887, de 17 de outubro de 2019	Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências.	Medida Provisória n.º 884, de 2019	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019	Altera a Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, para estender a subvenção econômica nela prevista a produtos extrativos de origem animal.	PL 7678/2017	Câmara dos Deputados - Conceição Sampaio (PP/AM)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.864, de 8 de agosto de 2019	Dá nova redação ao § 1º do art. 26 da Lei n.º 11.775, de 17 de setembro de 2008, que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e crédito fundiário.	PL 3236/2012	Câmara dos Deputados - Zé Silva (PDT/MG)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.860, de 18 de julho de 2019	Dispõe sobre a elaboração e a comercialização de queijos artesanais e dá outras providências.	PL 2404/2015	Câmara dos Deputados - Zé Silva (SD/MG) e Alceu Moreira (PMDB/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.854, de 8 de julho de 2019	Institui a Política Nacional de Incentivo à Ovinocaprinocultura.	PL 6048/2016	Câmara dos Deputados - Afonso Hamm (PP/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.839, de 4 de junho de 2019	Altera a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos.	PL 4366/2016	Senado Federal - Angela Portela (PT/RR)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.838, de 4 de junho de 2019	Altera a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural.	PL 7790/2014	Câmara dos Deputados - Irajá Abreu (PSD/TO)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.791, de 3 de janeiro de 2019	Dispõe sobre a Política Nacional da Erva-Mate.	PL 4137/2015	Câmara dos Deputados - Afonso Hamm (PP/RS)	Conclusiva ¹

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 13.789, de 3 de janeiro de 2019	Altera a Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, para dispor sobre o limite de aquisição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	PL 6901/2017	Senado Federal - Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.776, de 20 de dezembro de 2018	Institui a Semana Nacional da Agricultura Familiar.	PL 1779/2015	Câmara dos Deputados - Heitor Schuch (PSB/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.729, de 8 de novembro de 2018	Altera a Lei n.º 13.340, de 28 de setembro de 2016, para conceder rebate para liquidação de operações de crédito do Pronaf.	Medida Provisória n.º 842, de 2018	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.710, de 24 de agosto de 2018	Institui a Política Nacional de Incentivo à Produção de Cacau de Qualidade.	PL 2677/2015	Câmara dos Deputados - Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.702, de 6 de agosto de 2018	Altera a Lei n.º 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a política nacional de irrigação.	Medida Provisória n.º 824, de 2018	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.680, de 14 de junho de 2018	Altera a Lei n.º 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal.	PL 3859/2015	Câmara dos Deputados - Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 13.648, de 11 de abril de 2018	Dispõe sobre a produção de polpa e suco de frutas artesanais em estabelecimento familiar rural.	PL 7083/2014	Câmara dos Deputados - Alceu Moreira (PMDB/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.630, de 28 de fevereiro de 2018	Altera a Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, para prorrogar o prazo de adesão ao Programa de Regularização Tributária Rural (PRR).	Medida Provisória n.º 803, de 2017	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.606, de 9 de janeiro de 2018	Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	PL 9206/2017	Câmara dos Deputados - Zé Silva (SD/MG) e Nilson Leitão (PSDB/MT)	Conclusiva ¹ , em comissão especial ⁵ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da comissão especial.
Lei n.º 13.565, de 21 de dezembro de 2017	Institui o Dia Nacional da Agroecologia.	PL 5906/2013	Câmara dos Deputados - Luci Choinacki (PT/SC)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.	Medida Provisória n.º 759, de 2016	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 13.340, de 28 de setembro de 2016	Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.	Medida Provisória n.º 733, de 2016	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.335, de 14 de setembro de 2016	Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos de inscrição no Cadastro Ambiental Rural e adesão ao Programa de Regularização Ambiental.	Medida Provisória n.º 724, de 2016	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.331, de 1º de setembro de 2016	Altera a Lei n.º 11.076, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o CDA, o WA, o CDCA, a LCA e o CRA.	Medida provisória n.º 725, de 2016	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.295, de 14 de junho de 2016	Altera a Lei n.º 12.096, de 24 de novembro de 2009, para tratar de refinanciamento de contratos pelo BNDES; e a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR).	Medida Provisória nº 707, de 2015	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 13.288, de 16 de maio de 2016	Dispõe sobre os contratos de integração, obrigações e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, e dá outras providências.	PL 6459/2013	Senado Federal - Ana Amélia (PP/RS)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ sem parecer da CAPADR ⁴ . (o apensado – PL 4378/1998 – teve parecer)
Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015	Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira.	PL 2742/2003	Câmara dos Deputados - Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.171, de 21 de outubro de 2015	Dispõe sobre o empregador rural; altera as Leis n.º 8.023, de 12 de abril de 1990, e n.º 5.889, de 8 de junho de 1973.	PL 5077/2009	Câmara dos Deputados - Silvio Torres (PSDB/SP)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 13.158, de 4 de agosto de 2015	Altera os arts. 48 e 103 da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, com a finalidade de instituir novos objetivos do crédito rural.	PL 4362/2008	Senado Federal - João Tenório (PSDB/AL)	Conclusiva ¹
Lei n.º 13.001, de 20 de junho de 2014	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária.	Medida Provisória n.º 636, de 2013	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.999, de 18 de junho de 2014	Dispõe sobre a ampliação do valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2012/2013 e sobre a ampliação do Auxílio Emergencial Financeiro relativo aos desastres ocorridos em 2012.	Medida Provisória nº 635, de 2013	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 12.975, de 19 de maio de 2014	Declara a raça de cavalos Manga-Larga Marchador raça nacional.	PL 4158/2012	Câmara dos Deputados - Arthur Oliveira Maia (PMDB/BA)	Conclusiva ¹
Lei complementar n.º 145, de 15 de maio de 2014	Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.	PLP 362/2006	Poder Executivo	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 12.959, de 19 de março de 2014	Altera a Lei n.º 7.678, de 8 de novembro de 1988, para tipificar o vinho produzido por agricultor ou empreendedor familiar rural; estabelecer requisitos e limites para produção e comercialização.	PL 2693/2011	Câmara dos Deputados - Pepe Vargas (PT/RS)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.897, de 18 de dezembro de 2013	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências.	PL 5740/2013	Poder Executivo	Conclusiva ¹ , mas teve solicitação de urgência constitucional ⁷ . Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 12.890, de 10 de dezembro de 2013	Altera a Lei n.º 6.894, de 16 de dezembro de 1980, para incluir os remineralizadores como uma categoria de insumo destinado à agricultura.	PL 4781/2012	Senado Federal - Rodrigo Rollemberg (PSB/DF)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.865, de 9 de outubro de 2013	Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol; dispõe sobre os arranjos e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); autoriza a União a emitir títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural.	Medida Provisória nº 615, de 2013	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.854, de 26 de agosto de 2013	Fomenta e incentiva ações que promovam a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas rurais desapropriadas e em áreas degradadas.	PL 18/2011	Câmara dos Deputados - Maurício Rands (PT/PE)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.844, de 19 de julho de 2013	Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012; amplia o Auxílio Emergencial Financeiro relativo aos desastres ocorridos em 2012; autoriza a distribuição de milho para venda a pequenos criadores.	Medida Provisória n.º 610, de 2013	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 12.834, de 20 de junho de 2013.	Autoriza a criação do Fundo de Apoio à Cultura do Caju (Funcaju).	PL 6167/2002	Senado Federal - Luiz Pontes (PSDB/CE)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.806, de 7 de maio de 2013	Autoriza para a safra 2011/2012 o pagamento de valor adicional ao Benefício Garantia-Safra, de que trata a Lei n.º 10.420, de 10 de abril de 2002; amplia para o ano de 2012 o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei n.º 10.954, de 29 de setembro de 2004.	Medida Provisória n.º 587, de 2012	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.805, de 29 de abril de 2013	Institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e altera a Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991.	PL 708/2007	Câmara dos Deputados - Rodrigo Rollemberg (PSB/DF)	Conclusiva ¹ , mas teve Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013	Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação; altera o art. 25 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.	PL 6381/2005	Senado Federal - Comissão Especial "Vale do São Francisco"	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .
Lei n.º 12.730, de 14 de novembro de 2012	Altera o § 2º do art. 3º e revoga o § 3º do art. 3º e o art. 4º, todos do Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969.	PL 7827/2010	Senado Federal - César Borges (PR/BA)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012	Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.	Medida Provisória nº 571, de 2012	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.666, de 14 de junho de 2012	Altera a Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.	Medida Provisória nº 554, de 2011	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.716, de 21 de setembro de 2012.	Altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e outras para tratar de linhas de crédito especiais.	Medida Provisória 565, de 2012	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.689, de 19 de julho de 2012	Altera o Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, para tratar do medicamento genérico de uso veterinário.	PL 1089/2003 (substitutivo do Senado) PL 1089/2003 (proposição original) (Apreciação conclusiva)	Câmara dos Deputados – Benedito de Lira (PPB/AL)	Em Plenário ⁶ Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da CAPADR ⁴ .

Norma	Resumo da ementa	Proposição de origem	Autor da proposição	Características da tramitação
Lei n.º 12.669, de 19 de junho de 2012	Dispõe sobre a obrigatoriedade de empresas de beneficiamento e comércio de laticínios informarem ao produtor de leite o valor pago pelo produto até o dia 25 (vinte e cinco) de cada mês.	PL 547/2003	Câmara dos Deputados - Reginaldo Lopes (PT/MG)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.	PL 1876/1999	Câmara dos Deputados - Sérgio Carvalho (PSDB/RO)	Em Plenário ⁶ , após comissão especial ⁵ . Requerimento de urgência ² aprovado. Entrou na Ordem do Dia ³ com parecer da comissão especial.
Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	Medida Provisória n.º 535, de 2011	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸
Lei n.º 12.484, de 8 de setembro de 2011	Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu.	PL 1180/2007	Câmara dos Deputados - Rodovalho (DEM/DF)	Conclusiva ¹
Lei n.º 12.383, de 1º de março de 2011	Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972, que autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).	Medida Provisória n.º 504, de 2.010	Poder Executivo	Resolução n.º 1, de 2002-CN ⁸

Fonte: elaboração própria

Notas:

¹ Conclusiva: tipo de apreciação dos projetos de lei em que são examinados apenas pelas comissões.

² Requerimento de urgência do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

³ Ordem do Dia: fase da sessão do Plenário em que são deliberadas as proposições constantes da pauta.

⁴ CAPADR: sigla da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

⁵ Comissão temporária constituída para dar parecer a projetos que tratem de matéria de quatro ou mais comissões de mérito.

⁶ Proposições que constam das exceções do artigo 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e que por isso devem ser deliberadas pelo Plenário (órgão formado pelos 513 deputados).

⁷ Pedido de urgência previsto na Constituição (artigo 64, § 1º) que pode ser solicitado pelo Presidente da República a projetos de sua autoria.

⁸ As medidas provisórias têm sua tramitação disciplinada pela Resolução n.º 1, de 2002-CN.

**APÊNDICE B – TEMPO DECORRIDO ENTRE A APRESENTAÇÃO DOS
PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA COMISSÃO DE AGRICULTURA ENTRE
2011 E 2024 E SUA TRANSFORMAÇÃO EM LEI**

Projeto de lei	Deliberação	Norma promulgada	Apresentação da proposição de origem	Publicação da lei	Tempo de tramitação
PL 2181/2023	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.956, de 3 de setembro de 2024	26/04/2023	03/09/2024	1 a 3 anos
PL 1548/2022	Em Plenário ²	Lei n.º 14.943, de 31 de julho de 2024	20/03/2018 (PLS 117/2018) ³	31/07/2024	Mais de 5 anos
PL 752/2022	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.949, de 2 de agosto de 2024	29/03/2022	02/08/2024	1 a 3 anos
PL 2913/2021 (emendas do Senado) PL 3665/2012 (proposição original)	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024	11/04/2012	04/06/2024	Mais de 5 anos
PL 1293/2021	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022	07/04/2021	29/12/2022	1 a 3 anos
PL 658/2021	Em Plenário ²	Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024	02/03/2021	23/12/2024	3 a 5 anos
PL 3149/2020	Em Plenário ²	Lei n.º 15.082, de 30 de dezembro de 2024	05/06/2020	30/12/2024	3 a 5 anos
PL 1039/2020	Conclusiva ¹	Lei n.º 15.015, de 12 de novembro de 2024	27/03/2020 (PLS 1039/2020) ³	12/11/2024	3 a 5 anos
PL 6606/2019 (substitutivo do Senado) PL 4685/2012 (proposição original)	Em Plenário ²	Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024	08/11/2012	23/12/2024	Mais de 5 anos
PL 6487/2019	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.870, de 28 de maio de 2024	17/12/2019	28/05/2024	3 a 5 anos
PL 5999/2019	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.473, de 6 de dezembro de 2022	07/03/2017 (PLS 39/2017) ³	06/12/2022	Mais de 5 anos
PL 5826/2019	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.828, de 20 de março de 2024	05/11/2019	20/03/2024	3 a 5 anos
PL 3820/2019 (substitutivo do Senado) PL 1710/2015 (proposição original)	Em Plenário ²	Lei n.º 13.902, de 13 de novembro de 2019	27/05/2015	13/11/2019	3 a 5 anos
PL 149/2019	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.475, de 13 de dezembro de 2022	04/02/2019	13/12/2022	3 a 5 anos

Projeto de lei	Deliberação	Norma promulgada	Apresentação da proposição de origem	Publicação da lei	Tempo de tramitação
PL 10788/2018	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.975, de 18 de setembro de 2024	04/09/2018	18/09/2024	Mais de 5 anos
PL 10493/2018	Conclusiva ¹	Lei n.º 15.039, de 9 de dezembro de 2024	24/04/2007 (PLS 206/2007) ³	09/12/2024	Mais de 5 anos
PL 7678/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019	18/05/2017	08/10/2019	1 a 3 anos
PL 7611/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.932, de 23 de julho de 2024	23/09/2015 (PLS 640/2015) ³	23/07/2024	Mais de 5 anos
PL 6925/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.615 de 7 de julho de 2023	15/02/2017	07/07/2023	Mais de 5 anos
PL 6913/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.639, de 25 de julho de 2023	15/02/2017	25/07/2023	Mais de 5 anos
PL 6912/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.637, de 25 de julho de 2023	15/02/2017	25/07/2023	Mais de 5 anos
PL 6901/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.789, de 3 de janeiro de 2019	01/04/2015 (PLS 186/2015) ³	03/01/2019	3 a 5 anos
PL 6900/2017	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023	10/03/2015 (PLS 104/2015) ³	04/09/2023	Mais de 5 anos
PL 6048/2016	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.854, de 8 de julho de 2019	29/08/2016	08/07/2019	1 a 3 anos
PL 4366/2016	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.839, de 4 de junho de 2019	03/03/2015 (PLS 83/2015) ³	04/06/2019	3 a 5 anos
PL 4137/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.791, de 3 de janeiro de 2019	17/12/2015	03/01/2019	3 a 5 anos
PL 3859/2015	Em Plenário ²	Lei n.º 13.680, de 14 de junho de 2018	08/12/2015	14/06/2018	1 a 3 anos
PL 2677/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.710, de 24 de agosto de 2018	19/08/2015	24/08/2018	3 a 5 anos
PL 2404/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.860, de 18 de julho de 2019	16/07/2015	18/07/2019	3 a 5 anos
PL 1779/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.776, de 20 de dezembro de 2018	02/06/2015	20/12/2018	3 a 5 anos
PL 906/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.935, de 26 de julho de 2024	25/03/2015	26/07/2024	Mais de 5 anos
PL 312/2015 (proposição original)	Em Plenário ²	Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021	10/02/2015	13/01/2021	Mais de 5 anos
PL 213/2015	Conclusiva ¹	Lei n.º 15.008, de 17 de outubro de 2024	05/02/2015	17/10/2024	Mais de 5 anos
PL 7790/2014	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.838, de 4 de junho de 2019	11/07/2014	04/06/2019	3 a 5 anos
PL 7083/2014	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.648, de 11 de abril de 2018	06/02/2014	11/04/2018	3 a 5 anos
PL 6856/2013	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023	10/11/2011 (PLS 680/2011) ³	23/08/2023	Mais de 5 anos
PL 5906/2013	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.565, de 21 de dezembro de 2017	09/07/2013	21/12/2017	3 a 5 anos

Projeto de lei	Deliberação	Norma promulgada	Apresentação da proposição de origem	Publicação da lei	Tempo de tramitação
PL 5740/2013	Em Plenário ²	Lei n.º 12.897, de 18 de dezembro de 2013	10/06/2013	18/12/2013	Até 1 ano
PL 5010/2013	Em Plenário ²	Lei n.º 15.021, de 12 de novembro de 2024	07/03/2007 (PLS 73/2007) ³	12/11/2024	Mais de 5 anos
PL 4781/2012	Conclusiva ¹	Lei n.º 12.890, de 10 de dezembro de 2013	25/06/2012 (PLS 212/2012) ³	10/12/2013	1 a 3 anos
PL 4158/2012	Conclusiva ¹	Lei n.º 12.975, de 19 de maio de 2014	04/07/2012	19/05/2014	1 a 3 anos
PL 3236/2012	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.864, de 8 de agosto de 2019	15/02/2012	08/08/2019	Mais de 5 anos
PL 2693/2011	Conclusiva ¹	Lei n.º 12.959, de 19 de março de 2014	10/11/2011	19/03/2014	1 a 3 anos
PL 1220/2011	Conclusiva ¹	Lei n.º 14.872, de 28 de maio de 2024	15/03/2011 (PLS 85/2011) ³	28/05/2024	Mais de 5 anos
PL 18/2011	Conclusiva ¹	Lei n.º 12.854, de 26 de agosto de 2013	03/02/2011	26/08/2013	1 a 3 anos
PL 7827/2010	Conclusiva ¹	Lei n.º 12.730, de 14 de novembro de 2012	11/05/2010 (PLS 130/2010) ³	14/11/2012	1 a 3 anos
PL 5077/2009	Em Plenário ²	Lei n.º 13.171, de 21 de outubro de 2015	16/04/2009	21/10/2015	Mais de 5 anos
PL 4362/2008	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.158, de 4 de agosto de 2015	14/08/2007 (PLS 474/2007) ³	04/08/2015	Mais de 5 anos
PL 708/2007 (substitutivo do Senado)	Em Plenário ²	Lei n.º 12.805, de 29 de abril de 2013	11/04/2007	29/04/2013	Mais de 5 anos
PLP 362/2006 (substitutivo do Senado)	Em Plenário ²	Lei complementar n.º 145, de 15 de maio de 2014	25/05/2006	15/05/2014	Mais de 5 anos
PL 2742/2003 (substitutivo do Senado)	Conclusiva ¹	Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015	10/12/2003	22/10/2015	Mais de 5 anos

Fonte: elaboração própria

Notas:

¹ Conclusiva: tipo de apreciação dos projetos de lei em que são examinados apenas pelas comissões.

² Proposições que constam das exceções do artigo 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e que por isso devem ser deliberadas pelo Plenário.

³ Projetos de lei que foram apresentados no Senado. Logo, tiveram a Câmara como Casa revisora.

**APÊNDICE C – MANUTENÇÃO DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA
COMISSÃO DE AGRICULTURA EM PROJETOS DE LEI APROVADOS ENTRE
2011 E 2024 QUE SE TORNARAM LEI**

Projeto de lei	Norma promulgada	Comissão fez alteração no projeto? Qual?	Alteração feita foi mantida na lei?
PL 2181/2023	Lei n.º 14.956, de 3 de setembro de 2024	Não	
PL 1548/2022	Lei n.º 14.943, de 31 de julho de 2024	Sim, substitutivo	Grande parte
PL 752/2022	Lei n.º 14.949, de 2 de agosto de 2024	Não	
PL 2913/2021 (emendas do Senado)	Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024	Não	Totalmente
PL 3665/2012 (proposição original)		Sim, substitutivo	
PL 1293/2021	Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022	Sim, substitutivo	Grande parte
PL 658/2021	Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024	Sim, substitutivo	Pequena parte
PL 3149/2020	Lei n.º 15.082, de 30 de dezembro de 2024	Sim, substitutivo	Pequena parte
PL 1039/2020	Lei n.º 15.015, de 12 de novembro de 2024	Não	
PL 6606/2019 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024	Não	Pequena parte
PL 4685/2012 (proposição original)		Sim, substitutivo	
PL 6487/2019	Lei n.º 14.870, de 28 de maio de 2024	Não	
PL 5999/2019	Lei n.º 14.473, de 6 de dezembro de 2022	Não	
PL 5826/2019	Lei n.º 14.828, de 20 de março de 2024	Não	
PL 3820/2019 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 13.902, de 13 de novembro de 2019	Não	
PL 1710/2015 (proposição original)			
PL 149/2019	Lei n.º 14.475, de 13 de dezembro de 2022	Sim, substitutivo	Totalmente
PL 10788/2018	Lei n.º 14.975, de 18 de setembro de 2024	Não	
PL 10493/2018	Lei n.º 15.039, de 9 de dezembro de 2024	Não	
PL 7678/2017	Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019	Não	
PL 7611/2017	Lei n.º 14.932, de 23 de julho de 2024	Sim, substitutivo	Pequena parte
PL 6925/2017	Lei n.º 14.615 de 7 de julho de 2023	Não	

Projeto de lei	Norma promulgada	Comissão fez alteração no projeto? Qual?	Alteração feita foi mantida na lei?
PL 6913/2017	Lei n.º 14.639, de 25 de julho de 2023	Sim, substitutivo	Totalmente
PL 6912/2017	Lei n.º 14.637, de 25 de julho de 2023	Sim, emendas	Totalmente
PL 6901/2017	Lei n.º 13.789, de 3 de janeiro de 2019	Não	
PL 6900/2017	Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023	Sim, emenda	Não foi mantido
PL 6048/2016	Lei n.º 13.854, de 8 de julho de 2019	Sim, emenda	Totalmente
PL 4366/2016	Lei n.º 13.839, de 4 de junho de 2019	Não	
PL 4137/2015	Lei n.º 13.791, de 3 de janeiro de 2019	Não	
PL 3859/2015	Lei n.º 13.680, de 14 de junho de 2018	Não	
PL 2677/2015	Lei n.º 13.710, de 24 de agosto de 2018	Não	
PL 2404/2015	Lei n.º 13.860, de 18 de julho de 2019	Sim, subemendas ao substitutivo de outra comissão	Grande parte
PL 1779/2015	Lei n.º 13.776, de 20 de dezembro de 2018	Não	
PL 906/2015	Lei n.º 14.935, de 26 de julho de 2024	Não	
PL 312/2015 (proposição original)	Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021	Sim, substitutivo	Grande parte
PL 213/2015	Lei n.º 15.008, de 17 de outubro de 2024	Não	
PL 7790/2014	Lei n.º 13.838, de 4 de junho de 2019	Não	
PL 7083/2014	Lei n.º 13.648, de 11 de abril de 2018	Sim, emenda	Não foi mantido
PL 6856/2013	Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023	Não	
PL 5906/2013	Lei n.º 13.565, de 21 de dezembro de 2017	Sim, substitutivo	Totalmente
PL 5740/2013	Lei n.º 12.897, de 18 de dezembro de 2013	Sim, substitutivo	Grande parte
PL 5010/2013	Lei n.º 15.021, de 12 de novembro de 2024	Não	
PL 4781/2012	Lei n.º 12.890, de 10 de dezembro de 2013	Não	
PL 4158/2012	Lei n.º 12.975, de 19 de maio de 2014	Não	
PL 3236/2012	Lei n.º 13.864, de 8 de agosto de 2019	Não	
PL 2693/2011	Lei n.º 12.959, de 19 de março de 2014	Sim, substitutivo	Grande parte
PL 1220/2011	Lei n.º 14.872, de 28 de maio de 2024	Não	
PL 18/2011	Lei n.º 12.854, de 26 de agosto de 2013	Sim, substitutivo	Totalmente
PL 7827/2010	Lei n.º 12.730, de 14 de novembro de 2012	Não	

Projeto de lei	Norma promulgada	Comissão fez alteração no projeto? Qual?	Alteração feita foi mantida na lei?
PL 5077/2009	Lei n.º 13.171, de 21 de outubro de 2015	Não	
PL 4362/2008	Lei n.º 13.158, de 4 de agosto de 2015	Não	
PL 708/2007 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 12.805, de 29 de abril de 2013	Sim, emendas	Totalmente
PLP 362/2006 (substitutivo do Senado)	Lei complementar n.º 145, de 15 de maio de 2014	Não	
PL 2742/2003 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015	Não	

Fonte: elaboração própria

**APÊNDICE D – PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA COMISSÃO DE
AGRICULTURA ENTRE 2011 E 2024 QUE SE TORNARAM LEI: RELAÇÃO COM
POLÍTICAS PÚBLICAS E TEMÁTICA PREDOMINANTE**

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 2181/2023	Lei n.º 14.956, de 3 de setembro de 2024	Confere o título de Capital Nacional da Cevada e do Malte ao Município de Guarapuava, PR.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 1548/2022	Lei n.º 14.943, de 31 de julho de 2024	Altera a Lei n.º 12.865, de 9 de outubro de 2013, para estender ao farelo e ao óleo de milho o mesmo tratamento tributário concedido à soja relativamente à incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 752/2022	Lei n.º 14.949, de 2 de agosto de 2024	Confere ao Município de Santa Rosa de Lima, no Estado de Santa Catarina, o título de Capital Nacional da Meliponicultura.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 2913/2021 (emendas do Senado) PL 3665/2012 (proposição original)	Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024	Cria os Selos Verdes Cacau Cabruca e Cacau Amazônia.	Trata de política pública Política regulatória ³	Eficiência produtiva
PL 1293/2021	Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022	Dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário.	Trata de política pública Política regulatória ³	Controle de qualidade
PL 658/2021	Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024	Dispõe sobre a produção, comercialização, uso, entre outros, de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal.	Trata de política pública Política regulatória e distributiva ³	Controle de qualidade
PL 3149/2020	Lei n.º 15.082, de 30 de dezembro de 2024	Altera a Lei n.º 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), para nela incluir os produtores independentes de matéria-prima destinada à produção de biocombustível.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 1039/2020	Lei n.º 15.015, de 12 de novembro de 2024	Concede ao Município de Irineópolis, no Estado de Santa Catarina, o título de Capital Nacional do Trator.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 6606/2019 (substitutivo do Senado) PL 4685/2012 (proposição original)	Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024	Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes).	Trata de política pública Política distributiva ³	Desenvolvimento socioeconômico
PL 6487/2019	Lei n.º 14.870, de 28 de maio de 2024	Institui o Dia Nacional do Produtor de Leite.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 5999/2019	Lei n.º 14.473, de 6 de dezembro de 2022	Altera a Lei n.º 5.851, de 7 de dezembro de 1972, para prever que constituirão recursos da Embrapa os oriundos dos contratos de transferência de tecnologias e dos licenciamentos para exploração comercial de tecnologias, de produtos, inclusive cultivares protegidos, de serviços e de direitos de uso da marca.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 5826/2019	Lei n.º 14.828, de 20 de março de 2024	Altera a Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, para ampliar o âmbito do planejamento e da execução das ações da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 3820/2019 (substitutivo do Senado) PL 1710/2015 (proposição original)	Lei n.º 13.902, de 13 de novembro de 2019	Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras.	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 149/2019	Lei n.º 14.475, de 13 de dezembro de 2022	Institui a Política Nacional de Incentivo à Agricultura e Pecuária de Precisão para ampliação da eficiência na aplicação de recursos e insumos de produção.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 10788/2018	Lei n.º 14.975, de 18 de setembro de 2024	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cocoicultura de Qualidade.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 10493/2018	Lei n.º 15.039, de 9 de dezembro de 2024	Altera os limites da Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto, define sua zona de amortecimento e amplia a Reserva Extrativista do Lago do Cuniã.	Não trata de política pública	Questões fundiárias e direito agrário
PL 7678/2017	Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019	Altera a Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, para estender a subvenção econômica nela prevista a produtos extrativos de origem animal.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 7611/2017	Lei n.º 14.932, de 23 de julho de 2024	Acrescenta § 5º ao art. 29 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, para autorizar a apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para fins de apuração da área tributável de imóvel rural.	Não trata de política pública	Questões fundiárias e direito agrário
PL 6925/2017	Lei n.º 14.615 de 7 de julho de 2023	Altera a Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para estabelecer novo prazo para o credenciamento de Entidade Executora do Pronater.	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 6913/2017	Lei n.º 14.639, de 25 de julho de 2023	Institui a Política Nacional de Incentivo à Produção Melífera e ao Desenvolvimento de Produtos e Serviços Apícolas e Meliponícolas de Qualidade.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 6912/2017	Lei n.º 14.637, de 25 de julho de 2023	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cultura de Flores e de Plantas Ornamentais de Qualidade.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 6901/2017	Lei n.º 13.789, de 3 de janeiro de 2019	Altera a Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, para dispor sobre o limite de aquisição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 6900/2017	Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023	Institui a Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo (PNEEJC) e define seus princípios, objetivos e ações.	Trata de política pública Política distributiva ³	Desenvolvimento socioeconômico
PL 6048/2016	Lei n.º 13.854, de 8 de julho de 2019	Institui a Política Nacional de Incentivo à Ovinocaprinocultura.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 4366/2016	Lei n.º 13.839, de 4 de junho de 2019	Altera a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.	Não trata de política pública	Política de comercialização
PL 4137/2015	Lei n.º 13.791, de 3 de janeiro de 2019	Dispõe sobre a Política Nacional da Erva-Mate.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 3859/2015	Lei n.º 13.680, de 14 de junho de 2018	Altera a Lei n.º 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal.	Não trata de política pública	Controle de qualidade
PL 2677/2015	Lei n.º 13.710, de 24 de agosto de 2018	Institui a Política Nacional de Incentivo à Produção de Cacau de Qualidade.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 2404/2015	Lei n.º 13.860, de 18 de julho de 2019	Dispõe sobre a elaboração e a comercialização de queijos artesanais.	Não trata de política pública	Controle de qualidade
PL 1779/2015	Lei n.º 13.776, de 20 de dezembro de 2018	Institui a Semana Nacional da Agricultura Familiar.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 906/2015	Lei n.º 14.935, de 26 de julho de 2024	Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 312/2015 (proposição original)	Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n.ºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política.	Trata de política pública Política regulatória e distributiva ³	Desenvolvimento socioeconômico
PL 213/2015	Lei n.º 15.008, de 17 de outubro de 2024	Regulamenta o Rodeio Crioulo como atividade da cultura popular.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 7790/2014	Lei n.º 13.838, de 4 de junho de 2019	Altera a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural.	Não trata de política pública	Questões fundiárias e direito agrário

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 7083/2014	Lei n.º 13.648, de 11 de abril de 2018	Dispõe sobre a produção de polpa e suco de frutas artesanais em estabelecimento familiar rural.	Não trata de política pública	Política de comercialização
PL 6856/2013	Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023	Altera o art. 14 da Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE,	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 5906/2013	Lei n.º 13.565, de 21 de dezembro de 2017	Institui o Dia Nacional da Agroecologia.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 5740/2013	Lei n.º 12.897, de 18 de dezembro de 2013	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 5010/2013	Lei n.º 15.021, de 12 de novembro de 2024	Dispõe sobre o controle de material genético animal e sobre a obtenção e o fornecimento de clones de animais domésticos destinados à produção de animais domésticos de interesse zootécnico.	Não trata de política pública	Controle de qualidade
PL 4781/2012	Lei n.º 12.890, de 10 de dezembro de 2013	Altera a Lei n.º 6.894, de 16 de dezembro de 1980, para incluir os remineralizadores como uma categoria de insumo destinado à agricultura.	Não trata de política pública	Controle de qualidade
PL 4158/2012	Lei n.º 12.975, de 19 de maio de 2014	Declara a raça de cavalos Manga-Larga Marchador raça nacional.	Não trata de política pública	Legislação simbólica
PL 3236/2012	Lei n.º 13.864, de 8 de agosto de 2019	Dá nova redação ao § 1º do art. 26 da Lei n.º 11.775, de 17 de setembro de 2008, que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e fundiário.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 2693/2011	Lei n.º 12.959, de 19 de março de 2014	Altera a Lei n.º 7.678, de 8 de novembro de 1988, para tipificar o vinho produzido por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural.	Não trata de política pública	Política de comercialização

Projeto de lei	Norma promulgada	Resumo da ementa	Relação com políticas públicas ¹	Temática predominante ²
PL 1220/2011	Lei n.º 14.872, de 28 de maio de 2024	Altera a Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o custeio de ações de recuperação em propriedades de agricultura familiar atingidas por desastres.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 18/2011	Lei n.º 12.854, de 26 de agosto de 2013	Fomenta e incentiva ações que promovam a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas rurais desapropriadas e em áreas degradadas.	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 7827/2010	Lei n.º 12.730, de 14 de novembro de 2012	Altera o § 2º do art. 3º do Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969 (validade da licença para comercializar produtos de uso veterinário).	Não trata de política pública	Controle de qualidade
PL 5077/2009	Lei n.º 13.171, de 21 de outubro de 2015	Dispõe sobre o empregador rural; altera as Leis n.º 8.023, de 12 de abril de 1990, e 5.889, de 8 de junho de 1973.	Não trata de política pública	Desenvolvimento socioeconômico
PL 4362/2008	Lei n.º 13.158, de 4 de agosto de 2015	Altera os arts. 48 e 103 da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, com a finalidade de instituir, entre os objetivos do crédito rural, estímulos à substituição do sistema de pecuária extensivo pelo intensivo e ao desenvolvimento do sistema orgânico de produção.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PL 708/2007 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 12.805, de 29 de abril de 2013	Institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e altera a Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991.	Não trata de política pública	Eficiência produtiva
PLP 362/2006 (substitutivo do Senado)	Lei complementar n.º 145, de 15 de maio de 2014	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.	Não trata de política pública	Recursos econômicos
PL 2742/2003 (substitutivo do Senado)	Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015	Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira.	Não trata de política pública	Questões fundiárias e direito agrário

Fonte: elaboração própria

¹ Segundo os critérios do Quadro 4 do item 5.3.1 da seção cinco deste trabalho.

² Conforme as categorias do Quadro 2 do item 5.2.5 da seção cinco deste trabalho.

³ De acordo com a classificação da Tipologia de Lowi do item 5.3.2 da seção cinco deste trabalho.

**APÊNDICE E – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.877, DE 4 DE JUNHO DE 2024**

Base normativa	Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024 (Cria os Selos Verdes Cacau Cabruca e Cacau Amazônia)
Agentes governamentais	Órgão ambiental federal competente que concederá os selos. (Art. 3º)
Agentes não governamentais	Instituição credenciada para avaliar e fiscalizar os empreendimentos que pleitearem os selos. (Art. 3º)
Mecanismos jurídicos de articulação	O órgão ambiental federal competente poderá credenciar instituição para avaliar e fiscalizar os empreendimentos que pleitearem os selos. (Art. 3º)
Escala e público-alvo	Cacauicultor (agricultor que se dedica à cultura do cacau ou cooperativa composta desses agricultores) que atender os critérios da lei. (Art. 2º)
Dimensão econômico-financeira	As despesas decorrentes das análises e vistorias necessárias para a concessão dos selos serão custeadas mediante o pagamento pelo cacauicultor de preço público ou tarifa, conforme o caso. (Art. 5º)
Estratégia de implantação	Crítérios técnicos específicos para a certificação e os procedimentos para a obtenção dos selos serão estabelecidos em regulamento. (Art. 7º)

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE F – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.515, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2022

Base normativa	Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022 (Dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária)
Agentes governamentais	Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (Art.2º)
Agentes não governamentais	Pessoas físicas ou jurídicas habilitadas ou credenciadas que prestarão serviços técnicos ou operacionais relacionados às atividades de defesa agropecuária. (Art. 5º)
Mecanismos jurídicos de articulação	- Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento definirá os processos de credenciamento de pessoas jurídicas, os serviços cujos credenciamentos serão obrigatoriamente homologados e as regras específicas para homologação. (Art. 5º, § 2º) - Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento definirá os processos de habilitação de pessoas físicas, observada a competência profissional, de acordo com o conhecimento técnico requerido para a etapa, o procedimento ou o processo para o qual o profissional será habilitado, e as regras específicas para homologação. (Art. 5º, § 3º)
Escala e público-alvo	Agente privado – pessoa física ou jurídica, privada, que realiza ou participa, direta ou indiretamente, dos seguintes processos ao longo das cadeias produtivas do setor agropecuário: a) produção, transporte, beneficiamento, armazenamento, distribuição e comercialização; b) importação, exportação, trânsito nacional, trânsito internacional e aduaneiro; c) transformação e industrialização; d) diagnóstico, ensino, pesquisa e experimentação; ou e) prestação de serviços e demais processos. (Art. 3º, IV)
Dimensão econômico-financeira	- Embora não citado no texto, presume-se que a dotação orçamentária para as ações da Secretaria de Defesa Agropecuária já estejam consignadas no orçamento do Ministério, tendo em vista que essa Secretaria já existia e exercia atividades fiscalizatórias semelhantes. - O desenvolvimento do programa de autocontrole cabe aos agentes privados, que arcarão com o seu custo.
Estratégia de implantação	Os agentes privados regulados pela legislação relativa à defesa agropecuária desenvolverão programas de autocontrole, os quais conterão: registros sistematizados e auditáveis do processo produtivo, desde a obtenção e a recepção da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos até a expedição do produto final; previsão de recolhimento de lotes, quando identificadas deficiências ou não conformidades no produto agropecuário que possam causar riscos à segurança do consumidor ou à saúde animal e à sanidade vegetal; e descrição dos procedimentos de autocorreção. (Art. 8º)

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE G – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 15.070, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024

Base normativa	Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024 (Dispõe sobre bioinsumos para produção agropecuária e florestal)
Agentes governamentais	- Órgão federal, estadual ou distrital responsável pela defesa agropecuária (Art. 1º, § 6º) - Órgãos de agricultura dos Estados e do Distrito Federal (Art. 18)
Agentes não governamentais	- Órgão brasileiro de pesquisa legalmente constituído ou estações experimentais privadas (Art. 3º, § 2º)
Mecanismos jurídicos de articulação	O órgão federal de defesa agropecuária poderá exigir relatório técnico-científico conclusivo emitido por órgão brasileiro de pesquisa legalmente constituído ou por estações experimentais privadas credenciadas pelo órgão registrante, que ateste a viabilidade e a eficiência do bioinsumo. (Art. 3º, § 2º)
Escala público-alvo	Biofábricas, importadores, exportadores, comerciantes de bioinsumos ou de inóculos de bioinsumo, unidade de produção de bioinsumos para uso próprio (Art. 3º; Art. 10)
Dimensão econômico-financeira	- As atividades de registro, auditoria e fiscalização serão custeadas com os recursos advindos da Taxa de Registro de Estabelecimento e Produto da Defesa Agropecuária (Trepda), cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia administrativa e o controle decorrentes das atividades de registro de bioinsumos. (Art. 25; Art. 27, § 6º) - Para incentivar a produção e o uso de bioinsumos o Poder Executivo poderá utilizar mecanismos financeiros, incluídos os fiscais e tributários. (Art. 19)
Estratégia de implantação	- O órgão federal de defesa agropecuária será o órgão registrante de bioinsumos, com discricionariedade administrativa para realizar as consultas técnicas que julgar necessárias ao pleno exercício dessa competência. (Art. 4º, § 1º) - O órgão federal de defesa agropecuária regulamentará a Lei, dispondo sobre a classificação, as especificações, os parâmetros mínimos e as demais exigências para registro de bioinsumo ou de inóculo de bioinsumo, consideradas a finalidade e a categoria de cada produto. (Art. 7º) - Os Estados e o Distrito Federal usarão os dados existentes no registro ou no cadastro do órgão federal de defesa agropecuária para o exercício de suas atividades de controle e fiscalização. (Art. 18) - O Poder Executivo poderá utilizar mecanismos financeiros, incluídos os fiscais e tributários, para que sejam incentivados a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o uso e a comercialização de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal. (Art. 19) - O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) poderá aplicar taxas de juros diferenciadas para produtores rurais e suas cooperativas que utilizarem bioinsumos nos sistemas de produção. (Art. 20)

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE H – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 15.068, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024

Base normativa	Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024 (Política Nacional de Economia Solidária)
Agentes governamentais	- Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) (Art. 13) - Órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de economia solidária (Art. 13)
Agentes não governamentais	- Conferência Nacional de Economia Solidária (Art. 13) - Organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários (Art. 13) - Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas) (Art. 13) - Conselhos estaduais, municipais e distrital de economia solidária (Art. 13)
Mecanismos jurídicos de articulação	- Caberá à Conferência Nacional de Economia Solidária a avaliação da Política Nacional de Economia Solidária. (Art. 13, § 1º) - Caberá ao Conselho Nacional de Economia Solidária, órgão de articulação e controle social da Política Nacional de Economia Solidária, elaborar e propor ao Poder Executivo federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Economia Solidária, o Plano Nacional de Economia Solidária. (Art. 13, § 2º)
Escala e público-alvo	Empreendimentos de economia solidária de acordo com características constantes da Lei (Art. 4º)
Dimensão econômico-financeira	O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) elaborará e proporá ao Poder Executivo federal o Plano Nacional de Economia Solidária, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução. (Art. 13, § 2º)
Estratégia de implantação	A Política Nacional de Economia Solidária organiza-se nos seguintes eixos de ações: formação, assistência técnica e qualificação social e profissional; acesso a serviços de finanças e de crédito; fomento à comercialização, ao comércio justo e solidário e ao consumo responsável; fomento aos empreendimentos econômicos solidários e às redes de cooperação; fomento à recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; e apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias. (Art. 8º) Regulamento disporá sobre a implementação da Política Nacional de Economia Solidária conforme os eixos citados (Art. 8º, § 1º)

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE I – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.666, DE 4 DE SETEMBRO DE 2023

Base normativa	Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023 (Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo - PNEEJC)
Agentes governamentais	O poder público poderá instituir o Comitê de Formação Empreendedora do Jovem do Campo (CFEJ), com a participação da administração pública direta e indireta e de entidades da sociedade civil, definido na forma de regulamento, com o fim de planejar e coordenar a execução da Política. (Art. 9º)
Agentes não governamentais	Entidades da sociedade civil (Art. 9º)
Mecanismos jurídicos de articulação	O Comitê de Formação Empreendedora do Jovem do Campo, composto por agentes públicos e entidades da sociedade civil, atuará de modo a: planejar e coordenar as ações interinstitucionais; definir as diretrizes e as normas para a execução da PNEEJC; propor a consignação de dotações no orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução da PNEEJC; estabelecer as metas anuais a serem atingidas, bem como avaliá-las ao fim de cada exercício; propor a participação, no Comitê, de outras entidades que exerçam atividades relacionadas à juventude do campo; incentivar a participação social por meio da realização de fóruns periódicos. (Art. 9º)
Escala público-alvo	Jovem com idade entre 15 e 29 anos (Art. 1º)
Dimensão econômico-financeira	- O Comitê de Formação Empreendedora do Jovem do Campo poderá propor a consignação de dotações no orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução da PNEEJC. (Art. 9º, III) - As despesas decorrentes da instituição da PNEEJC adequar-se-ão às disponibilidades orçamentárias e financeiras dos órgãos responsáveis por sua execução. (Art. 10, § 2º)
Estratégia de implantação	O poder público atuará de forma coordenada, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, para apoiar o jovem empreendedor do campo por meio de quatro eixos: educação empreendedora; capacitação técnica; acesso ao crédito; e difusão de tecnologias no meio rural. (Arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º)

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE J – ATENDIMENTO, QUANTO AOS CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELA LEI N.º 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021

Base normativa	Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PNPSA)
Agentes governamentais	- A PNPSA será gerida pelo órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (Art. 4º, § 2º) - O Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) contará com um órgão colegiado composto, de forma paritária, por representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil e será presidido pelo titular do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (Art. 15, § 1º) - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito público, quando a União com esses firmar convênios. (Art. 20)
Agentes não governamentais	- Representantes do setor produtivo (Art. 15, § 1º) - Organizações da sociedade civil que trabalham em prol da defesa do meio ambiente, bem como as que representam provedores de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais. (Art. 15, § 4º) - Entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, quando a União firmar termos de parceria. (Art. 20)
Mecanismos jurídicos de articulação	- O órgão colegiado do PFPSA, composto por agentes públicos e entidades da sociedade civil, atuará de forma a propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos do Programa; monitorar a conformidade dos investimentos realizados pelo Programa com os objetivos e as diretrizes da Política; avaliar e sugerir adequações ao Programa. (Art. 15) - A União poderá firmar convênios com Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito público, bem como termos de parceria com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público a fim de dar cumprimento ao disposto na Lei.
Escala público-alvo e	- Proprietários de imóveis: situados em zona rural inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR); situados em zona urbana que estejam em conformidade com o plano diretor; que sejam Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) ou áreas das zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos cobertas por vegetação nativa. (Art. 9º) - Responsáveis por áreas cobertas com vegetação nativa; áreas sujeitas à restauração ecossistêmica; unidades de conservação de proteção integral; terras indígenas, paisagens de grande beleza cênica; áreas de exclusão de pesca; áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade. (Art. 8º)
Dimensão econômico-financeira	- Para o financiamento do (PFPSA) poderão ser captados recursos de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado e perante as agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, preferencialmente sob a forma de doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional, exceto nos casos de contrapartidas de interesse das partes. (Art. 6º, § 7º) - As receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos poderão ser destinadas a ações de pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e a melhoria da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos. (Art. 21)

Estratégia de implantação	- A contratação do pagamento por serviços ambientais no âmbito do PFPSA terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores e empreendedores familiares rurais. (Art. 6º, § 2º) - Na execução do PFPSA, respeitadas as prioridades definidas na Lei, o órgão gestor dará preferência à realização de parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas que permitam dar escala às ações a serem implementadas. (Art. 6º, § 3º) - O pagamento por serviços ambientais depende de verificação e comprovação das ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da área objeto de contratação, conforme regulamento. (Art. 6º, § 6º) - A participação no PFPSA se dá por meio de um contrato de pagamento por serviços ambientais, que pode ocorrer por termo de adesão, na forma de regulamento, o qual também definirá as cláusulas essenciais para cada tipo de contrato. (Arts. 6º, § 5º; Art. 12) - Haverá um Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) no qual constarão, no mínimo, os contratos de pagamento por serviços ambientais realizados que envolvam agentes públicos e privados, as áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados e as metodologias e os dados que fundamentaram a valoração dos ativos ambientais, bem como as informações sobre os planos, programas e projetos que integram o PFPSA. (Art. 16) - O poder público fomentará assistência técnica e capacitação para a promoção dos serviços ambientais e para a definição da métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação dos serviços ambientais, bem como de preservação e publicização das informações. (Art. 11)
---------------------------	--

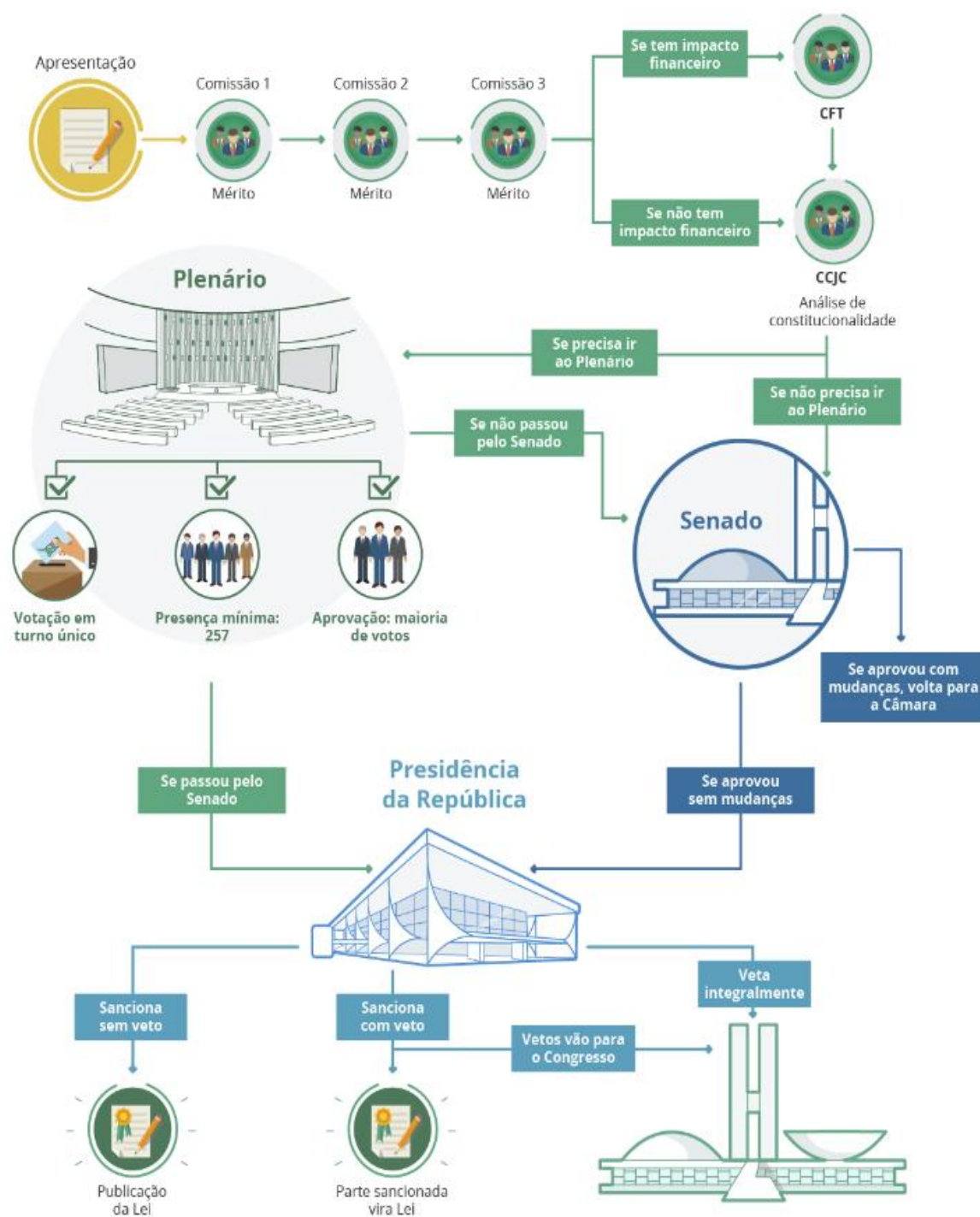
Fonte: elaboração própria

**APÊNDICE K – CLASSIFICAÇÃO DAS LEIS QUE DISPÕE SOBRE POLÍTICAS
DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE LOWI**

Norma instituidora	Classificação segundo Lowi (1964; 1972)
Lei n.º 14.877, de 4 de junho de 2024 (Selos Verdes Cacau)	Política regulatória Estabelece padrões de produtos e os custos da política serão arcados pelos beneficiários dela (Art. 5º)
Lei n.º 14.515, de 29 de dezembro de 2022 (Programas de autocontrole)	Política regulatória Estabelece padrões de conduta e os custos da política serão arcados mormente pelos beneficiários dela (Art. 8º)
Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024 (Bioinsumos para produção agropecuária e florestal)	Política híbrida (regulatória e distributiva) - Regulatória porque estabelece padrões para os bioinsumos e cria taxa para os produtores arcarem com as atividades de registro de bioinsumos. (Art. 25; Art. 27, § 6º) - Distributiva porque, para incentivar a produção e o uso de bioinsumos, o Poder Executivo poderá utilizar mecanismos financeiros, incluídos os fiscais e tributários. (Art. 19)
Lei n.º 15.068, de 23 de dezembro de 2024 (Política Nacional de Economia Solidária)	Política distributiva Os benefícios são concentrados a um grupo de beneficiários e os custos pagos por toda a sociedade, tendo em vista que compete ao Poder Executivo federal a dotação orçamentária para a consecução da política. (Art. 13, § 2º)
Lei n.º 14.666, de 4 de setembro de 2023 (Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo)	Política distributiva Os benefícios são concentrados a um grupo de beneficiários e os custos pagos por toda a sociedade, tendo em vista que poderá haver consignação de dotações no orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução da política. (Art. 9º, III)
Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PNPSA)	Política híbrida (regulatória e distributiva) - Regulatória porque estabelece padrões de serviço e os custos poderão ser arcados com a captação de recursos de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado, agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, preferencialmente sob a forma de doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional, exceto nos casos de contrapartidas de interesse das partes. (Art. 6º, § 7º) - Distributiva porque beneficiam um grupo – os proprietários dos imóveis que fornecem os serviços – e as receitas do Estado oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos poderão ser destinadas para pagar por serviços ambientais que promovam a conservação e a melhoria dos recursos hídricos (Art. 21). Aqui, ainda se pode questionar se a sociedade como um todo não seria beneficiada pelos serviços ambientais, já que o objetivo da política é aumentar a preservação ambiental.

Fonte: elaboração própria com base em Lowi (1964; 1972)

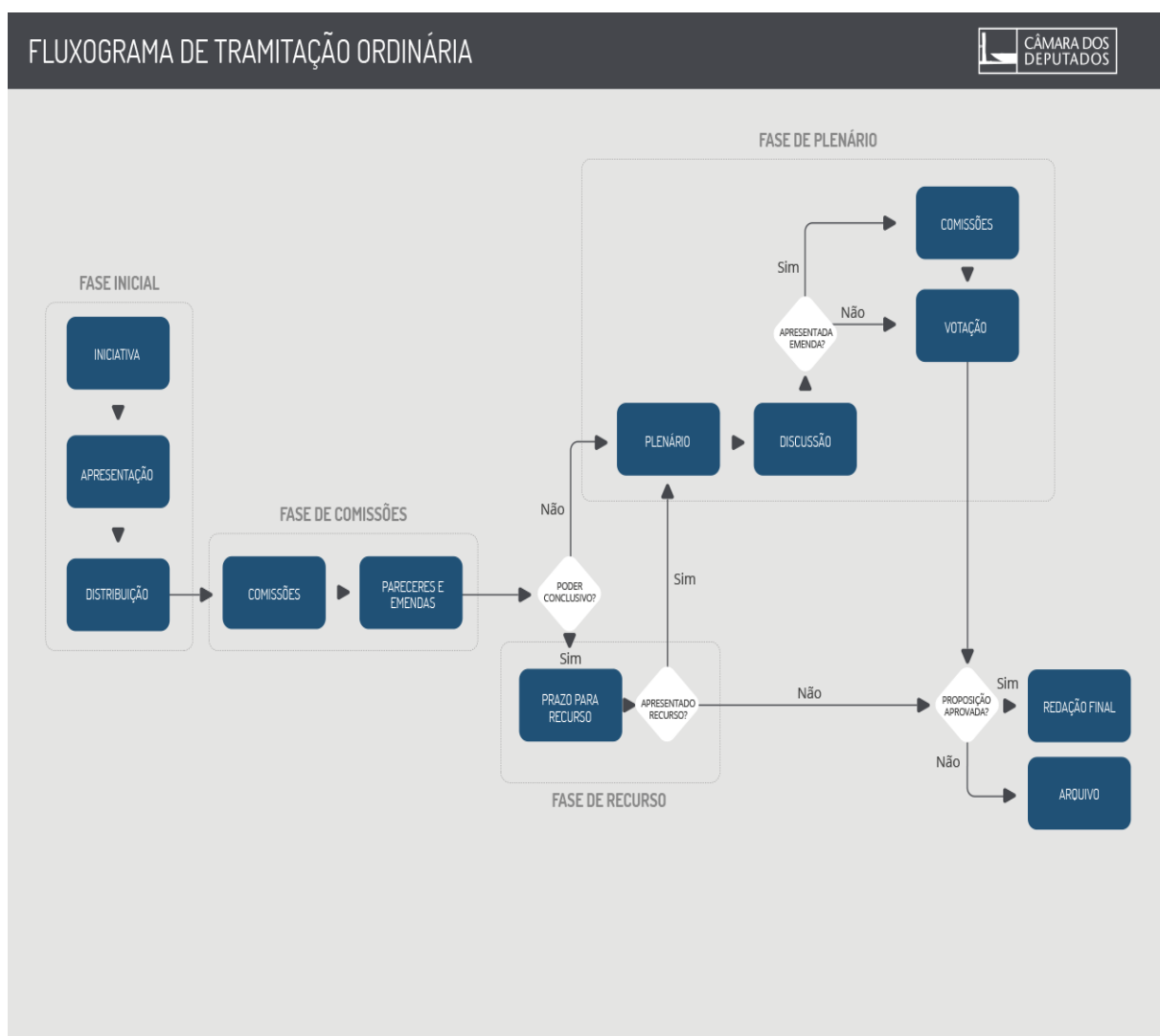
ANEXO A – FLUXOGRAMA DO PROCESSO LEGISLATIVO DE UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA



Referência

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o Processo Legislativo**. Projeto de lei ordinária. Brasília: Câmara, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

ANEXO B – FLUXOGRAMA DO PROCESSO LEGISLATIVO DE UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA EXPOSTO POR FASES



Referência

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Clique Regimento**. Seu guia básico de atuação na Câmara. Fluxogramas. Brasília: Câmara, [2023?]. Disponível em: https://educacaoadistancia.camara.leg.br/clique_regimento/card/11. Acesso em: 12 fev. 2025.