



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD ||

FLÁVIA BARROS GOMES

**A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NA TRAMITAÇÃO
DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019:
ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO DE CRIAÇÃO DA CÉDULA IMOBILIÁRIA
RURAL**

Brasília
2026

FLÁVIA BARROS GOMES

**A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NA TRAMITAÇÃO
DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019:
ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO DE CRIAÇÃO DA CÉDULA IMOBILIÁRIA
RURAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito do Agronegócio e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues.

Brasília
2026

FLÁVIA BARROS GOMES

**A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NA TRAMITAÇÃO
DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019:
ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO DE CRIAÇÃO DA CÉDULA IMOBILIÁRIA
RURAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito do Agronegócio e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues.

Brasília, 01 de Julho de 2026.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Henrique Luiz Ferreira Coelho

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre foram minha base e exemplo de dedicação, esforço e amor. Aos meus irmãos, pela parceria e incentivo ao longo de toda a minha trajetória. À minha sobrinha, que com sua leveza e alegria trouxe mais luz aos meus dias. Ao meu esposo, pelo companheirismo, paciência e apoio incondicional em todos os momentos. E a minha filha Manuela, minha maior inspiração, por quem busco ser melhor a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder força, sabedoria e perseverança para superar os desafios ao longo dessa jornada.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, pelos valores transmitidos e por sempre acreditarem em mim. Aos meus irmãos e à minha sobrinha, pelo carinho, incentivo e presença constante.

Ao meu esposo, por todo amor, compreensão e parceria durante esse período, e ao meu filho, que é minha maior motivação para seguir em frente.

Ao meu professor orientador, pela dedicação, orientação e contribuição fundamental para a realização deste trabalho. Ao professor Ciarallo, pelos ensinamentos metodológicos e pelas contribuições acadêmicas que orientam a estruturação deste estudo.

À banca examinadora, pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições que certamente aprimoram este trabalho. Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a concretização desta etapa tão importante da minha vida acadêmica.

EPÍGRAFE

“A persistência é o caminho do êxito.”
Charles Chaplin

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) durante a tramitação da Medida Provisória nº 897, de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.986, de 2020, com foco na criação e na conformação normativa da Cédula Imobiliária Rural (CIR). O problema de pesquisa consiste em compreender em que medida parlamentares vinculados à FPA influenciaram o processo legislativo de conversão da medida provisória, especialmente no que se refere aos instrumentos de garantia e de financiamento privado do agronegócio. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da análise da tramitação legislativa da MP nº 897/2019, de emendas parlamentares, relatório da comissão mista, registros institucionais do Congresso Nacional, publicações da Câmara dos Deputados e documentos produzidos pela equipe técnica da FPA. A fundamentação teórica apoia-se nas contribuições do presidencialismo de coalizão, da conexão eleitoral, da teoria informacional do processo legislativo e da teoria da formação da agenda. O estudo demonstra que a atuação da FPA não se restringiu à manifestação política genérica de apoio ao setor agropecuário, mas envolveu articulação parlamentar, apresentação de emendas, produção de subsídios técnicos e defesa de alterações destinadas a ampliar a funcionalidade da CIR e de outros títulos do agronegócio. Conclui-se que a conformação final da Lei nº 13.986/2020 resultou da interação entre iniciativa do Poder Executivo, coordenação parlamentar e suporte técnico setorial, revelando a relevância das frentes parlamentares temáticas na produção normativa brasileira.

Palavras-chave: Processo legislativo; Frente Parlamentar da Agropecuária; Medida Provisória nº 897/2019; Instituto Pensar Agropecuária.

ABSTRACT

This study analyzes the role of the Parliamentary Agriculture Caucus (FPA) during the legislative process of Provisional Measure No. 897/2019, later converted into Law No. 13.986/2020, with emphasis on the creation and normative configuration of the Rural Real Estate Bill (Cédula Imobiliária Rural - CIR). The research aimed to understand to what extent members linked to the FPA influenced the legislative conversion of the provisional measure, especially regarding guarantees and private financing instruments for agribusiness. The research is qualitative, bibliographic and documentary, based on the analysis of legislative records, parliamentary amendments, the joint committee report, institutional records from the National Congress, publications from the Chamber of Deputies and documents prepared by the FPA technical team. The theoretical framework relies on coalition presidentialism, electoral connection, informational theory of legislative organization and agenda-setting theory. The study shows that the FPA's role was not limited to generic political support for agribusiness, but involved parliamentary coordination, amendments, technical support and advocacy for changes intended to enhance the functionality of the CIR and other agribusiness securities. It concludes that the final content of Law No. 13.986/2020 resulted from the interaction between Executive initiative, parliamentary coordination and sectoral technical support, revealing the relevance of thematic parliamentary fronts in Brazilian lawmaking.

Key words: Legislative process; Parliamentary Front of Agriculture; Provisional Measure No. 897/2019; Instituto Pensar Agropecuária.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Delimitação metodológica da pesquisa.

Quadro 2 - Elementos do contexto político-institucional da MP nº 897/2019.

Quadro 3 - Exemplos de atuação parlamentar identificados na tramitação da MP nº 897/2019.

Quadro 4 - Comparação sintética entre o texto original da MP nº 897/2019 e as alterações propostas no relatório.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

BCB - Banco Central do Brasil

CIR - Cédula Imobiliária Rural

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CPR - Cédula de Produto Rural

CPR-F - Cédula de Produto Rural Financeira

FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária

IPA - Instituto Pensar Agropecuária

MP - Medida Provisória

MPV - Medida Provisória

PLV - Projeto de Lei de Conversão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	4
1.1 Medidas provisórias e dinâmica do processo decisório.....	5
1.2 Frentes parlamentares e representação de interesses setoriais.....	7
1.2.1 Delimitação analítica e estrutura normativa da pesquisa.....	8
2 A TRAMITAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019 À LUZ DAS TEORIAS DO PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO.....	9
2.1 A tramitação legislativa no contexto do presidencialismo de coalizão	10
2.2 Atuação parlamentar sob a ótica da conexão eleitoral e da teoria informacional	12
3 A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA MP Nº 897/2019	15
3.1 Estratégia metodológica da pesquisa	15
3.2 Contexto e atuação da FPA e do Instituto Pensar Agropecuária.....	17
3.3 Atuação concreta da FPA e influência na conformação da Cédula Imobiliária Rural.....	19
4 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA.....	22
4.1 Atuação parlamentar e a lógica da conexão eleitoral	22
4.2 Integração das dimensões informacional e institucional.....	23
4.3 Resposta ao problema de pesquisa e análise crítica.....	24
4.4 Considerações finais do estudo.....	26
CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS	29

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....	31
APÊNDICE B - MATRIZ DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....	31
ANEXO A - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019	33
ANEXO B - LEI Nº 13.986/2020	33
ANEXO C - DOCUMENTO TÉCNICO DA FPA SOBRE ALTERAÇÕES DO RELATÓRIO	33

INTRODUÇÃO

As transformações observadas na dinâmica econômica e institucional brasileira nas últimas décadas evidenciam o fortalecimento do agronegócio como setor estratégico da economia nacional. Responsável por parcela significativa da produção, das exportações, da geração de empregos e da interiorização de investimentos, o setor agropecuário passou a ocupar posição central não apenas na economia, mas também na agenda pública, na atuação do Poder Executivo e na organização de grupos parlamentares no Congresso Nacional. Esse protagonismo econômico ajuda a explicar a recorrência de proposições legislativas voltadas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento rural, especialmente diante da insuficiência histórica do crédito oficial para atender, de forma exclusiva, às necessidades de custeio, investimento, comercialização e gestão de riscos da atividade agropecuária.

Nesse contexto, destaca-se a edição da Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, conhecida no debate público como Lei do Agro. A medida provisória instituiu mecanismos destinados à ampliação do crédito privado no setor agropecuário, alterando regimes de garantias, títulos de crédito e instrumentos de mercado de capitais. Entre as inovações introduzidas, sobressai-se a criação da Cédula Imobiliária Rural (CIR), instrumento voltado à utilização de imóvel rural, ou fração dele, como lastro de garantia em operações financeiras, com o objetivo de ampliar a segurança jurídica dos financiadores e possibilitar novas fontes de financiamento ao produtor rural (Brasil, 2019; Brasil, 2020).

Embora a CIR possa ser analisada sob a perspectiva estritamente dogmática do direito agrário, do direito civil e do direito financeiro, o presente estudo propõe outro recorte: examinar o processo legislativo que levou à sua conformação normativa. Esse deslocamento do olhar é importante porque a lei não surge apenas como produto técnico de redação jurídica, mas como resultado de disputas, negociações, consensos, estratégias parlamentares e circulação de informações especializadas. Em outras palavras, compreender a criação da CIR exige observar não apenas o conteúdo final da norma, mas também os atores que participaram de sua elaboração, as emendas apresentadas, os argumentos mobilizados e os canais institucionais pelos quais interesses setoriais chegaram ao Congresso Nacional.

Dentre os atores organizados no interior do Parlamento, destaca-se a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), tradicionalmente reconhecida como uma das frentes parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. A FPA reúne deputados e senadores de diferentes partidos em torno de pautas relacionadas ao agronegócio, funcionando como espaço de coordenação política, produção de agenda e defesa de interesses vinculados ao setor. Sua atuação ganha relevância especial quando associada ao suporte técnico do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), entidade que se apresenta como estrutura de apoio técnico e institucional às pautas da frente parlamentar e que, conforme registro do próprio instituto, participou da construção de propostas relacionadas à chamada MP do Agro (Instituto Pensar Agropecuária, [s.d.]).

A partir desse cenário, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a atuação dos parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária influenciou a conformação final da Medida Provisória nº 897/2019, especialmente no que se refere à criação e ao aperfeiçoamento da Cédula Imobiliária Rural? A pergunta parte da premissa de que a análise do processo legislativo deve ultrapassar a mera leitura do texto final da lei, incorporando o exame das etapas de tramitação, das emendas, dos relatórios, dos documentos técnicos e da atuação parlamentar observável em registros oficiais.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar a atuação de parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária no processo legislativo da Medida Provisória nº 897/2019, com foco na criação e na conformação normativa da Cédula Imobiliária Rural. Como objetivos específicos, pretende-se: descrever a tramitação da medida provisória no Congresso Nacional; identificar manifestações concretas de atuação parlamentar relacionadas ao tema; examinar emendas, relatório e documentos técnicos que tenham influenciado o texto final; compreender o papel do Instituto Pensar Agropecuária como suporte técnico da FPA; e relacionar os achados empíricos às teorias do presidencialismo de coalizão, da conexão eleitoral, da teoria informacional e da formação da agenda.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se metodologia de natureza qualitativa, bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para construir o referencial teórico sobre processo decisório legislativo, presidencialismo de coalizão,

frentes parlamentares, conexão eleitoral, teoria informacional e agenda pública. A pesquisa documental incidiu sobre textos normativos, emendas parlamentares, relatório da comissão mista, registros da tramitação da MP nº 897/2019, notícias institucionais da Câmara dos Deputados, informações oficiais do Congresso Nacional e documentos disponibilizados pela FPA e pelo IPA. A técnica de análise de conteúdo foi utilizada como procedimento de leitura e categorização dos documentos, permitindo identificar padrões argumentativos e formas de atuação parlamentar (Bardin, 2016).

A adoção desse percurso metodológico está em consonância com a orientação de Ciarallo (2023, p. 33-35), para quem a construção de um problema de pesquisa pressupõe delimitação clara do tema, identificação de uma lacuna de conhecimento e definição de um horizonte empírico viável. No caso deste trabalho, o horizonte empírico é composto por documentos legislativos e institucionais disponíveis em bases públicas, o que permite reconstruir a tramitação da MP nº 897/2019 sem depender de entrevistas ou dados de acesso restrito. A opção por documentos oficiais também contribui para a objetivação da pesquisa, entendida como esforço de controle crítico sobre juízos pessoais e interpretações não fundamentadas (Ciarallo, 2023, p. 25-27).

A relevância do estudo justifica-se por três razões principais. A primeira é econômica: a Lei nº 13.986/2020 alterou instrumentos relevantes de financiamento do agronegócio, tema sensível para o desenvolvimento rural e para o mercado de crédito. A segunda é jurídica: a criação da CIR revela a busca por novas formas de garantia e circulação de riqueza vinculada ao imóvel rural. A terceira é político-institucional: a tramitação da MP nº 897/2019 permite observar como frentes parlamentares e estruturas técnicas de apoio podem atuar na formulação de políticas públicas setoriais. Assim, o trabalho contribui para a compreensão da relação entre direito, economia e política no processo legislativo brasileiro.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresentam-se os fundamentos teóricos relativos ao processo decisório legislativo no presidencialismo de coalizão, às medidas provisórias e às frentes parlamentares. No segundo capítulo, realiza-se a análise da tramitação da MP nº 897/2019 à luz das teorias do processo decisório legislativo, com ênfase na conexão eleitoral, na teoria informacional e na formação da agenda. No terceiro capítulo, examina-se a atuação

concreta da FPA e do IPA durante o processo legislativo, com destaque para emendas, relatório e alterações relacionadas à CIR. No quarto capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa e a resposta ao problema proposto, culminando na conclusão.

1 PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Para a adequada delimitação dos marcos conceituais relevantes à presente pesquisa, torna-se necessário examinar os fundamentos do processo decisório legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, com especial atenção ao papel das medidas provisórias e à atuação das frentes parlamentares no Congresso Nacional. Esse percurso teórico é indispensável porque a tramitação da MP nº 897/2019 não pode ser compreendida apenas como sequência formal de atos legislativos, mas como processo político no qual se articulam iniciativa do Executivo, deliberação parlamentar, atuação de grupos organizados e circulação de informação técnica.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo presidencialista no qual o Presidente da República detém competências normativas relevantes, ao mesmo tempo em que depende da formação de maiorias parlamentares para aprovar sua agenda legislativa. Esse desenho institucional, combinado ao multipartidarismo, faz com que a governabilidade dependa da negociação entre Executivo, partidos, lideranças e grupos parlamentares organizados. A produção legislativa, portanto, é atravessada por incentivos institucionais que moldam o comportamento dos atores políticos.

Sérgio Abranches (1988, p. 21-22) formulou a expressão presidencialismo de coalizão para explicar a peculiaridade do sistema brasileiro, marcado pela combinação entre presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e necessidade de coalizões no Congresso. O conceito não se limita a descrever a formação de maioria parlamentar; ele permite compreender uma lógica de governo na qual a aprovação da agenda presidencial depende de pactos políticos contínuos. No caso das medidas provisórias, essa lógica assume especial relevância, pois o Executivo inicia o processo legislativo com força normativa imediata, mas precisa negociar a conversão do ato em lei.

Figueiredo e Limongi (1999, p. 19-24) acrescentam que o Executivo brasileiro possui instrumentos institucionais robustos de controle da agenda legislativa, entre eles

a iniciativa legislativa, a urgência constitucional, o poder de editar medidas provisórias e a capacidade de coordenação por meio das lideranças partidárias. Essa interpretação permite relativizar a ideia de um Legislativo completamente fragmentado e ingovernável, mostrando que as regras internas do Congresso e as prerrogativas do Executivo produzem elevada capacidade de coordenação. Contudo, essa coordenação não elimina a atuação parlamentar; ao contrário, abre um espaço de negociação em que emendas, relatórios e acordos políticos podem modificar o conteúdo inicialmente proposto.

Por outro lado, a literatura também aponta limites e tensões do presidencialismo de coalizão. Abranches (1988, p. 29-31) já indicava que o arranjo brasileiro poderia gerar custos de coordenação elevados, especialmente quando coalizões amplas e heterogêneas passam a ser necessárias para garantir a governabilidade. Autores como Limongi (2006, p. 20-23) observam que a disciplina partidária e o controle de agenda reduzem parte desses riscos, mas não eliminam a dependência de negociação política. Nesse espaço, frentes parlamentares temáticas podem funcionar como estruturas de articulação transversal, organizando interesses que nem sempre coincidem integralmente com as linhas partidárias.

O processo decisório legislativo brasileiro, portanto, combina centralização institucional e pluralidade de atores. A agenda pode ser impulsionada pelo Executivo, mas o resultado normativo final é frequentemente produto de ajustes realizados no Congresso. A MP nº 897/2019 ilustra essa dinâmica: foi editada pelo Poder Executivo para modernizar instrumentos de financiamento do agronegócio, mas recebeu emendas, passou por comissão mista, sofreu alterações em relatório e foi convertida em lei após deliberação parlamentar. A análise dessa trajetória permite observar como a agenda governamental foi apropriada, reelaborada e reforçada por parlamentares ligados ao agronegócio.

1.1 Medidas provisórias e dinâmica do processo decisório

No contexto do presidencialismo brasileiro, as medidas provisórias constituem instrumentos normativos de iniciativa do Presidente da República, com força de lei e efeitos imediatos, condicionados aos requisitos constitucionais de relevância e urgência

e à posterior apreciação pelo Congresso Nacional. Previstas no artigo 62 da Constituição Federal, elas ocupam posição central na relação entre Executivo e Legislativo porque permitem ao governo inserir rapidamente determinado tema na agenda pública e legislativa (Brasil, 1988).

Do ponto de vista jurídico-formal, a medida provisória é excepcional: sua utilização deveria responder a situações que demandam resposta normativa imediata. Contudo, na prática política brasileira, as medidas provisórias também funcionam como mecanismos de agenda. Ao editar uma MP, o Executivo altera o estado das coisas de forma imediata e desloca para o Congresso a responsabilidade de aprovar, rejeitar ou modificar o texto. Essa característica cria incentivos para negociação, pois parlamentares e grupos organizados passam a atuar sobre um texto já em vigor.

Figueiredo e Limongi (1999, p. 41-44) destacam que os poderes legislativos do Presidente da República têm papel relevante na organização da agenda legislativa, pois permitem ao Executivo estabelecer prioridades e induzir a atuação parlamentar. Entretanto, a tramitação de uma medida provisória também revela a dimensão deliberativa do Congresso: emendas podem ser apresentadas, audiências públicas podem ser realizadas, relatores podem construir substitutivos e o plenário pode alterar o texto aprovado pela comissão.

No caso da MP nº 897/2019, essa dinâmica é particularmente evidente. O texto original tratava do Fundo de Aval Fraternal, do patrimônio de afetação de propriedades rurais, da Cédula Imobiliária Rural, da escrituração de títulos de crédito e da subvenção econômica para empresas cerealistas. Ao longo da tramitação, o texto recebeu grande volume de emendas parlamentares, muitas delas direcionadas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de garantia, ao alargamento da Cédula de Produto Rural e ao ajuste da CIR. O resultado, portanto, não pode ser explicado apenas pela vontade inicial do Executivo, mas pela interação entre proposta governamental, emendas e relatório parlamentar.

Sob a perspectiva institucionalista, Douglass North (1990, p. 3-6) compreende as instituições como regras do jogo que estruturam incentivos e condicionam o comportamento dos agentes. Essa perspectiva é útil para compreender a tramitação de medidas provisórias: o rito constitucional, a existência de comissão mista, o prazo de

vigência, a possibilidade de emendas e a centralidade do relator criam oportunidades e limites para a atuação dos parlamentares. No caso analisado, a FPA e parlamentares ligados ao setor agropecuário utilizaram essas oportunidades para apresentar propostas e influenciar o desenho final da norma.

A medida provisória, assim, não deve ser interpretada como ato unilateral do Executivo que se transforma automaticamente em lei. Ela é um ponto de partida normativo que inaugura uma arena de disputa e negociação. A MP nº 897/2019 confirma essa leitura, pois a criação da CIR já constava do texto original, mas sua configuração e sua funcionalidade foram objeto de discussão e aperfeiçoamento durante a tramitação.

1.2 Frentes parlamentares e representação de interesses setoriais

Além das estruturas formais do processo legislativo, o Congresso Nacional abriga frentes parlamentares temáticas, constituídas por agrupamentos suprapartidários organizados em torno de interesses, pautas ou setores específicos. As frentes não substituem partidos, comissões ou lideranças, mas funcionam como espaços de coordenação política e de vocalização de demandas sociais e econômicas. Seu funcionamento revela que a representação parlamentar não se organiza apenas por partidos, mas também por temas, territórios, cadeias produtivas e agendas públicas.

No âmbito da Câmara dos Deputados, as frentes parlamentares possuem reconhecimento institucional e devem observar regras internas para registro e funcionamento. Ainda que não integrem formalmente a estrutura decisória do processo legislativo, podem influenciar a agenda por meio de reuniões, notas técnicas, articulação de parlamentares, proposição de emendas, interlocução com o Executivo e mobilização de entidades da sociedade civil. A influência das frentes, portanto, é menos formal do que política, mas nem por isso menos relevante.

Dentre essas organizações, destaca-se a Frente Parlamentar da Agropecuária, que reúne parlamentares comprometidos com pautas relacionadas ao agronegócio. A própria FPA registra sua origem histórica na mobilização de parlamentares ligados ao setor rural desde a Assembleia Nacional Constituinte, especialmente em torno da defesa do direito de propriedade e da representação dos interesses agropecuários. Esse

histórico contribui para compreender a frente como ator coletivo de longa duração, não limitado a uma legislatura ou a uma pauta específica (Frente Parlamentar da Agropecuária, [s.d.]).

A atuação das frentes parlamentares pode ser interpretada à luz da teoria da ação coletiva de Mancur Olson (1971, p. 5-16). Para o autor, grupos organizados tendem a exercer influência mais efetiva quando conseguem coordenar interesses, reduzir custos de mobilização e produzir incentivos seletivos. No caso do agronegócio, a existência de entidades setoriais, cadeias produtivas estruturadas e demandas regulatórias específicas favorece a organização coletiva. A FPA opera nesse ambiente como uma instância parlamentar capaz de transformar demandas econômicas em estratégias legislativas.

A representação de interesses setoriais, contudo, também suscita debate crítico. A atuação de grupos organizados pode qualificar o processo legislativo ao fornecer informações técnicas, mas também pode gerar assimetrias quando determinados setores possuem capacidade de acesso, financiamento e mobilização muito superior à de outros grupos sociais. Por isso, a análise da FPA deve evitar tanto a demonização simplificadora quanto a celebração acrítica. O ponto central é compreender como sua atuação se dá concretamente e quais efeitos produz sobre o conteúdo normativo.

No caso da MP nº 897/2019, a atuação parlamentar vinculada ao agronegócio é observável em emendas, documentos técnicos e na própria condução do relatório. A presença de parlamentares com trajetória ligada à FPA em posições relevantes da tramitação, como o relator deputado Pedro Lupion e o senador Luis Carlos Heinze na presidência da comissão mista, reforça a importância de investigar a conexão entre frente parlamentar, suporte técnico e produção normativa.

1.2.1 Delimitação analítica e estrutura normativa da pesquisa

A delimitação do recorte analítico constitui etapa essencial na construção de um trabalho acadêmico, pois permite definir com precisão o objeto de investigação e estabelecer coerência entre problema, objetivos e procedimentos metodológicos. Ciarallo (2023, p. 33-35) observa que um problema de pesquisa deve apontar para uma lacuna de conhecimento e para um horizonte empírico possível de ser investigado. Essa

orientação é especialmente importante em trabalhos jurídicos e político-institucionais, nos quais o tema pode ser amplo demais caso não seja devidamente recortado.

Nesta pesquisa, o recorte está delimitado à atuação de parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária durante a tramitação da MP nº 897/2019, com ênfase na criação e na conformação normativa da Cédula Imobiliária Rural. Não se pretende realizar uma análise dogmática completa da CIR, nem examinar todos os impactos econômicos da Lei nº 13.986/2020. O foco está no processo legislativo: como a matéria foi inserida na agenda, quais alterações foram discutidas, quais evidências de atuação parlamentar podem ser identificadas e como tais elementos se relacionam com o texto final aprovado.

Essa delimitação preserva a coerência interna do estudo. Conforme Ciarallo (2023, p. 24-25), a coerência de uma pesquisa depende da existência de uma trajetória argumentativa que não se perca e que mantenha relação lógica com os objetivos previamente definidos. Assim, os capítulos seguintes articulam teoria e evidência empírica: primeiro são apresentados os referenciais conceituais; depois, a tramitação legislativa; em seguida, a atuação concreta da FPA e do IPA; por fim, os resultados e a resposta ao problema de pesquisa.

Quadro 1 - Delimitação metodológica da pesquisa

Elemento	Delimitação adotada
Objeto	Atuação da FPA na tramitação da MP nº 897/2019.
Recorte temático	Criação e conformação normativa da Cédula Imobiliária Rural e instrumentos correlatos de financiamento do agronegócio.
Recorte temporal	Período de tramitação da MP nº 897/2019 até sua conversão na Lei nº 13.986/2020.
Fontes principais	Textos normativos, emendas, relatório, registros do Congresso Nacional, notícias institucionais e documentos técnicos da FPA/IPA.
Estratégia analítica	Pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com análise de conteúdo.

Fonte: Elaboração própria.

2 A TRAMITAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019 À LUZ DAS TEORIAS DO PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO

As transformações estruturais observadas no financiamento do agronegócio brasileiro, especialmente no que se refere à ampliação da participação do capital privado, demandam a análise não apenas dos instrumentos jurídicos instituídos, mas também do processo legislativo que possibilitou sua criação. A MP nº 897/2019 constitui objeto relevante para essa investigação porque concentrou, em um único processo legislativo, temas relacionados a garantias, títulos de crédito, mercado financeiro, mercado de capitais, subvenção econômica e segurança jurídica no ambiente rural.

O texto original da medida provisória já apresentava uma agenda clara: reduzir entraves ao crédito privado e criar condições para que o produtor rural pudesse utilizar frações do imóvel rural como garantia, por meio do patrimônio de afetação e da Cédula Imobiliária Rural. A ementa da MP indica essa amplitude ao tratar do Fundo de Aval Fraternal, do patrimônio de afetação, da CIR, da escrituração de títulos de crédito e da concessão de subvenção econômica a empresas cerealistas (Brasil, 2019).

Contudo, a tramitação legislativa demonstra que a conversão da MP em lei não foi mero ato homologatório. Foram apresentadas numerosas emendas por deputados e senadores, muitas das quais buscavam ampliar o alcance dos instrumentos previstos, corrigir redações, adaptar conceitos, incluir novos agentes econômicos e conferir maior segurança jurídica aos títulos do agronegócio. A comissão mista aprovou o relatório do deputado Pedro Lupion em 4 de dezembro de 2019, e a matéria seguiu posteriormente para deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Câmara dos Deputados, 2019).

Para compreender essa tramitação, este capítulo articula três perspectivas: o presidencialismo de coalizão, que explica a interação entre Executivo e Legislativo; a conexão eleitoral, que ajuda a compreender a atuação de parlamentares ligados a bases econômicas agropecuárias; e a teoria informacional, que ilumina o papel do conhecimento técnico na construção de soluções normativas complexas. Adicionalmente, a teoria da formação da agenda auxilia na compreensão do momento político em que a MP foi editada e aprovada.

2.1 A tramitação legislativa no contexto do presidencialismo de coalizão

A tramitação da MP nº 897/2019 deve ser compreendida à luz do modelo de presidencialismo de coalizão, uma vez que a iniciativa normativa partiu do Poder Executivo, mas sua conversão em lei dependeu de articulação parlamentar no Congresso Nacional. A edição de uma medida provisória confere ao Executivo vantagem inicial na definição da agenda, mas não elimina a atuação dos parlamentares. Ao contrário, cria uma arena concentrada de negociação, pois o texto precisa ser apreciado em prazo determinado e pode ser substancialmente alterado durante o processo.

No caso da MP do Agro, a iniciativa governamental coincidiu com um ambiente político favorável à modernização dos instrumentos de financiamento rural. A necessidade de ampliar fontes privadas de crédito já era discutida por entidades do setor e por parlamentares vinculados ao agronegócio. Essa convergência entre prioridade governamental e interesse setorial facilitou a formação de apoio parlamentar, especialmente no âmbito da FPA.

A comissão mista da MP nº 897/2019 foi presidida pelo senador Luis Carlos Heinze, parlamentar com atuação histórica em pautas agropecuárias, e teve como relator o deputado Pedro Lupion. A escolha do relator é elemento institucional relevante, pois o relatório concentra a sistematização das emendas, a negociação política e a elaboração do projeto de lei de conversão. A aprovação do relatório na comissão mista, noticiada pela Câmara dos Deputados em 4 de dezembro de 2019, evidencia que o texto passou por etapa de consolidação parlamentar antes da apreciação em plenário (Câmara dos Deputados, 2019).

Ao longo da tramitação, os parlamentares apresentaram emendas que tratavam de aspectos centrais da medida. A Emenda nº 50, do deputado Jerônimo Goergen, por exemplo, propôs modificar o art. 6º da MP para explicitar que, no regime de afetação, o terreno, as acessões, exceto as lavouras, e as benfeitorias nele fixadas constituiriam patrimônio de afetação destinado a prestar garantias em operações de crédito contratadas pelo proprietário ou terceiro. A justificativa afirmava que a exclusão expressa das lavouras buscava evitar conflito com ônus reais sobre bens móveis ou sobre a produção, como o penhor agrícola, e pretendia ampliar o uso da garantia para credores não restritos a instituições financeiras (Congresso Nacional, 2019a).

Esse exemplo demonstra que a atuação parlamentar incidiu sobre pontos jurídicos específicos do regime de garantias. Não se tratava apenas de apoiar politicamente a MP, mas de ajustar sua redação para reduzir incertezas e ampliar sua aplicabilidade econômica. A lógica do presidencialismo de coalizão aparece, nesse caso, como interação entre agenda do Executivo e aperfeiçoamento parlamentar de dispositivos normativos.

Outro exemplo é a Emenda nº 51, também do deputado Jerônimo Goergen, voltada à ampliação do objeto da Cédula de Produto Rural. A justificativa sustentava que o sistema de produção agropecuária havia se tornado mais complexo e diversificado, sendo necessário ajustar a redação legal para abranger produtos submetidos a beneficiamento ou industrialização rudimentar, bem como derivados, subprodutos e resíduos. Embora essa emenda não trate diretamente da CIR, ela revela o mesmo padrão de atuação: adaptação dos títulos rurais à evolução econômica da cadeia agropecuária (Congresso Nacional, 2019b).

A atuação legislativa, portanto, não se limitou à criação da CIR. Ela integrou uma agenda mais ampla de modernização dos instrumentos privados de financiamento do agronegócio. A CIR, o patrimônio de afetação, a CPR escritural e as alterações em títulos do agronegócio compõem um conjunto normativo que buscou ampliar a liquidez das garantias, reduzir custos transacionais e conferir maior previsibilidade aos financiadores.

Essa dinâmica confirma a leitura de Figueiredo e Limongi (1999, p. 41-44): embora o Executivo exerça forte influência sobre a agenda, o Legislativo participa da conformação final da política pública, especialmente por meio de emendas, relatórios e negociação em comissão. No caso da MP nº 897/2019, a FPA funcionou como instância de coordenação de parlamentares interessados na pauta, reforçando a capacidade de incidência do setor agropecuário no processo legislativo.

2.2 Atuação parlamentar sob a ótica da conexão eleitoral e da teoria informacional

A teoria da conexão eleitoral, desenvolvida por David Mayhew (2004, p. 13-17), parte da ideia de que parlamentares atuam de modo a maximizar suas chances de reeleição, buscando reconhecimento, crédito por políticas públicas e alinhamento com

bases eleitorais relevantes. Ainda que formulada para o Congresso norte-americano, essa abordagem oferece uma chave útil para interpretar a atuação de parlamentares brasileiros em pautas setoriais. No caso da MP nº 897/2019, deputados e senadores vinculados a regiões de forte presença agropecuária tinham incentivos para defender medidas capazes de ampliar crédito, reduzir custos e fortalecer a atividade econômica de suas bases.

A defesa da MP do Agro pode ser interpretada como forma de responsividade a demandas de produtores rurais, cooperativas, tradings, cerealistas, instituições financeiras e entidades representativas. A apresentação de emendas voltadas à ampliação de garantias ou à modernização dos títulos rurais permite que o parlamentar demonstre atuação concreta em favor do setor. Assim, o comportamento legislativo não é apenas técnico; ele também possui dimensão eleitoral, pois produz sinalização política para grupos organizados que acompanham a pauta.

R. Douglas Arnold (1990, p. 5-7) complementa essa análise ao afirmar que legisladores avaliam as consequências políticas de suas decisões, especialmente quando grupos atentos conseguem identificar ganhos ou perdas decorrentes de determinada política. A MP nº 897/2019 envolvia grupos atentos: entidades do agronegócio, instituições financeiras, representantes de produtores e organizações técnicas acompanhavam de perto a tramitação. Isso aumentava a relevância política da atuação parlamentar, pois o apoio ou a alteração de dispositivos poderia ser percebido por atores com capacidade de mobilização.

A teoria informacional, por sua vez, desloca o foco para a produção e o uso de conhecimento especializado. Krehbiel (1992, p. 6-8) sustenta que a organização legislativa pode ser compreendida como mecanismo de redução de incertezas, especialmente quando matérias complexas exigem expertise técnica. A MP nº 897/2019 envolvia temas de alta complexidade jurídica e econômica: patrimônio de afetação, garantias reais, títulos de crédito, registro escritural, mercado financeiro, mercado de capitais e subvenção econômica. A qualidade da decisão legislativa, nesse contexto, dependia de informações técnicas capazes de reduzir ambiguidades e antecipar efeitos práticos.

É nesse ponto que se insere o Instituto Pensar Agropecuária. Aprofundar a análise do IPA pois se trata de uma estrutura peculiar de suporte técnico à FPA. Diferentemente de frentes parlamentares que contam apenas com apoio difuso de organizações da sociedade civil, a FPA dispõe de um instituto voltado à produção de subsídios, articulação com entidades do setor e acompanhamento de proposições legislativas. O próprio IPA registra, em sua história institucional, participação na construção de proposta de texto da MP do Agro, posteriormente convertida na Lei nº 13.986/2020 (Instituto Pensar Agropecuária, [s.d.]).

A existência de documento técnico da Equipe Técnica da FPA sobre alterações do relatório da MP nº 897/2019 reforça empiricamente essa dimensão informacional. O documento explica o patrimônio de afetação, descreve a CIR como instrumento operacional do patrimônio afetado e enumera alterações propostas no relatório do deputado Pedro Lupion, como a ampliação da CIR para qualquer operação financeira, a definição de prazo para informação de liquidação pelo credor e a restrição de hipóteses de vencimento antecipado (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020, p. 1-2).

Sob a ótica de Kingdon (1995, p. 165-195), a tramitação da MP nº 897/2019 também pode ser interpretada como resultado da abertura de uma janela de oportunidade. O fluxo dos problemas estava associado à necessidade de ampliar o financiamento privado do agronegócio; o fluxo das soluções era composto por instrumentos como a CIR, o patrimônio de afetação e a modernização da CPR; e o fluxo político era marcado por ambiente favorável no Executivo e no Congresso, com atuação organizada da FPA. A convergência desses fluxos permitiu que a pauta avançasse rapidamente e fosse convertida em lei.

Dessa forma, a tramitação da MP nº 897/2019 não pode ser reduzida a um procedimento formal. Ela expressa a interação entre incentivos eleitorais, coordenação institucional e circulação de informação técnica. A FPA aparece como ator capaz de articular essas dimensões: coordena parlamentares, dialoga com bases econômicas, utiliza suporte técnico do IPA e incide sobre o texto normativo por meio de emendas e relatórios.

3 A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA MP Nº 897/2019

O presente trabalho adota como estudo de caso a tramitação da MP nº 897/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.986/2020, com ênfase na atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária no processo legislativo. A escolha desse recorte justifica-se pela relevância econômica do agronegócio, pela centralidade da FPA no Congresso Nacional e pela possibilidade de observar empiricamente a relação entre interesses setoriais, conhecimento técnico e produção normativa.

A análise da atuação da FPA não deve ser confundida com a afirmação simplista de que a frente parlamentar “determinou” sozinha o conteúdo da lei. O processo legislativo é mais complexo. O Executivo editou a medida provisória; parlamentares apresentaram emendas; o relator consolidou propostas; a comissão mista aprovou relatório; os plenários deliberaram; e o texto final foi sancionado. A influência da FPA deve ser compreendida dentro desse conjunto de interações, como capacidade de articulação, formulação técnica e defesa política de determinadas alterações.

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, apresentam-se os pressupostos metodológicos da pesquisa. Na segunda, examina-se o contexto político-institucional da atuação da FPA e do IPA. Na terceira, analisa-se a atuação concreta da frente parlamentar, destacando dimensões política, legislativa, informacional e estratégica.

3.1 Estratégia metodológica da pesquisa

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. A escolha por uma estratégia qualitativa decorre do objeto investigado: a atuação parlamentar em processo legislativo específico. Trata-se de fenômeno que demanda interpretação de documentos, reconstrução de contexto, compreensão de estratégias e análise de sentidos atribuídos pelos atores às alterações normativas propostas. Não se busca medir estatisticamente a influência da FPA, mas compreender como essa influência se manifestou nos documentos e nas etapas da tramitação.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para construir o referencial teórico, com base em autores como Abranches, Figueiredo e Limongi, Mayhew, Krehbiel, Kingdon, Arnold, Olson, North e Bardin. Esses autores fornecem categorias analíticas para compreender a relação entre Executivo e Legislativo, a atuação parlamentar, a organização de interesses, a produção de informação e a formação da agenda pública.

A pesquisa documental concentrou-se em documentos oficiais e institucionais: Constituição Federal de 1988; Medida Provisória nº 897/2019; Lei nº 13.986/2020; página de tramitação da MP no Congresso Nacional; emendas parlamentares; notícia institucional da Câmara dos Deputados sobre aprovação do relatório; documento técnico da FPA sobre alterações do relatório; informações institucionais da FPA; e página histórica do IPA. Esses documentos compõem o horizonte empírico da investigação.

A análise de conteúdo foi empregada como técnica de organização e interpretação dos dados. Bardin (2016, p. 47-48) compreende a análise de conteúdo como conjunto de procedimentos sistemáticos voltados à descrição e à interpretação de comunicações, permitindo inferências sobre condições de produção e recepção das mensagens. Aplicada à tramitação legislativa, essa técnica permite identificar categorias como: tipo de atuação parlamentar, justificativa apresentada, relação com crédito rural, referência à CIR, relação com segurança jurídica, ampliação de mercado e presença de suporte técnico.

A metodologia também se orienta pelas recomendações de Ciarallo (2023, p. 59-64) sobre procedimentos metodológicos. Para o autor, a seção metodológica deve permitir ao leitor compreender como a pesquisa foi realizada, quais fontes foram utilizadas e quais operações permitiram responder ao problema proposto. Por isso, a presente pesquisa explicita não apenas o tipo de fonte utilizado, mas também o modo como os documentos foram categorizados.

Foram adotadas quatro categorias principais de análise: dimensão política, dimensão legislativa, dimensão informacional e dimensão estratégica. A dimensão política considera a coordenação de parlamentares e construção de consensos; a legislativa observa emendas e alterações normativas; a informacional examina o papel de documentos técnicos e do IPA; e a estratégica interpreta a articulação entre interesses econômicos e decisão legislativa.

3.2 Contexto e atuação da FPA e do Instituto Pensar Agropecuária

A Frente Parlamentar da Agropecuária é uma organização suprapartidária que reúne parlamentares em torno de pautas relacionadas ao setor agropecuário. Sua atuação é marcada pela capacidade de articular demandas econômicas, produzir agenda legislativa e dialogar com o Poder Executivo. A FPA não atua apenas em votações finais; sua influência se manifesta também na fase pré-legislativa, na construção de propostas, na formulação de emendas, no acompanhamento de relatórios e na mobilização de entidades setoriais.

A especificidade da FPA em relação a outras frentes parlamentares está associada, em grande medida, à existência do Instituto Pensar Agropecuária. O IPA funciona como estrutura de apoio técnico, institucional e político às pautas do agronegócio. O próprio instituto registra, em sua página institucional, participação na construção de propostas relacionadas à MP do Agro, convertida na Lei nº 13.986/2020 (Instituto Pensar Agropecuária, [s.d.]). Essa informação é relevante porque demonstra que a atuação parlamentar contou com suporte técnico organizado, e não apenas com manifestações políticas individuais.

O IPA merece atenção analítica porque traduz uma forma de institucionalização da relação entre setor econômico organizado e frente parlamentar. Enquanto outras frentes parlamentares podem receber apoio de organizações externas de forma difusa, a FPA possui uma estrutura técnica que acompanha proposições, produz documentos e organiza prioridades. Isso aproxima o caso estudado da teoria informacional: a informação técnica não circula de forma casual, mas por meio de estrutura especializada que reduz custos de obtenção de conhecimento para os parlamentares.

O documento “MP 897/2019 (Alterações do Relatório)”, identificado como produção da Equipe Técnica da FPA, é exemplo concreto desse suporte. O material sistematiza temas da MP, explica o patrimônio de afetação, descreve a função da CIR e lista alterações propostas no relatório do deputado Pedro Lupion. Ao fazer isso, o documento transforma questões jurídicas complexas em roteiro de compreensão política

e legislativa para parlamentares, assessorias e entidades do setor (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020).

Em relação à CIR, o documento técnico da FPA afirma que ela seria instrumento operacional do patrimônio de afetação, lastreado em parcela do patrimônio afetado. Em seguida, enumera alterações propostas no relatório, como a ampliação da CIR para qualquer operação financeira, a definição de prazo para informação de liquidação e a restrição do vencimento antecipado a hipóteses específicas. Essas indicações permitem observar uma atuação voltada a conferir maior funcionalidade econômica ao instrumento, evitando que a CIR ficasse restrita a hipóteses demasiadamente estreitas (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020, p. 1-2).

Essa atuação técnica não elimina a dimensão política; ao contrário, reforça-a. Ao oferecer subsídios técnicos, a FPA aumenta a capacidade de seus parlamentares de defender alterações normativas com argumentos jurídicos e econômicos. O suporte técnico, portanto, funciona como recurso político. Ele qualifica a argumentação, antecipa críticas, organiza prioridades e facilita a negociação com relator, governo e demais parlamentares.

A existência de uma entidade técnica vinculada à atuação da FPA diferencia essa frente de outras organizações parlamentares que contam apenas com apoio externo eventual. No caso da MP nº 897/2019, essa estrutura favoreceu a transformação de demandas do setor agropecuário em propostas legislativas específicas, especialmente em temas de alta complexidade como garantias reais, CPR, CIR e mercado de capitais.

Quadro 2 - Elementos do contexto político-institucional da MP nº 897/2019

Dimensão analítica	Evidência identificada	Impacto no processo legislativo
Agenda pública	Necessidade de ampliar fontes privadas de financiamento do agronegócio.	Inserção do tema como prioridade normativa do Executivo e do setor agropecuário.
Atuação do Executivo	Edição da MP nº 897/2019.	Definição do texto inicial e abertura da arena legislativa.
Ambiente parlamentar	Comissão mista presidida por parlamentar ligado à pauta agropecuária e relatório de deputado associado ao setor.	Facilitação da coordenação política e técnica da matéria.
Atuação legislativa	Apresentação de emendas sobre patrimônio de afetação, CIR e CPR.	Ajustes no conteúdo normativo e ampliação de instrumentos.

Suporte técnico	Documento da Equipe Técnica da FPA e atuação do IPA.	Qualificação técnica das alterações propostas.
Resultado normativo	Conversão da MP na Lei nº 13.986/2020.	Consolidação de novo marco legal de financiamento privado do agronegócio.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019), Brasil (2020), Congresso Nacional (2019), Câmara dos Deputados (2019), Frente Parlamentar da Agropecuária (2020) e Instituto Pensar Agropecuária ([s.d.]).

3.3 Atuação concreta da FPA e influência na conformação da Cédula Imobiliária Rural

A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária durante a tramitação da MP nº 897/2019 pode ser compreendida como resultado da interação entre diferentes dimensões de ação: política, legislativa, informacional e estratégica. Essas dimensões não aparecem separadas na prática, mas sua distinção analítica permite compreender melhor como a influência parlamentar se materializou.

No plano político, a FPA contribuiu para a construção de ambiente favorável à aprovação da MP. A pauta de ampliação do crédito privado foi apresentada como resposta à necessidade de modernização do agronegócio e de redução da dependência do crédito rural subsidiado. Essa narrativa favoreceu a formação de consenso, pois vinculava a medida a objetivos amplos: segurança jurídica, competitividade, atração de capital e expansão do financiamento.

No plano legislativo, a atuação se materializou em emendas e no relatório. A Emenda nº 50 do deputado Jerônimo Goergen é exemplo expressivo porque buscava alterar o regime do patrimônio de afetação para excluir expressamente as lavouras e permitir seu uso como garantia em operações contratadas pelo proprietário ou por terceiro, inclusive junto a credores não necessariamente financeiros. A justificativa da emenda afirmava que a ampliação poderia aumentar a concorrência entre credores, incluindo fornecedores de insumos, distribuidores, cerealistas e tradings (Congresso Nacional, 2019a).

O texto original da MP já previa a criação do patrimônio de afetação e da CIR; contudo, as alterações defendidas no relatório buscavam ampliar a utilidade prática desses instrumentos. O documento técnico da FPA registra, por exemplo, que o relatório propunha abertura para que a CPR pudesse utilizar o patrimônio rural em afetação como

garantia; autorização para que o patrimônio afetado garantisse qualquer operação financeira contratada por meio de CIR ou CPR; detalhamento documental para comprovação de regularidade; e definição de rito para cancelamento do patrimônio afetado (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020, p. 1).

Em relação específica à CIR, o mesmo documento técnico aponta três alterações centrais: ampliação para que a CIR pudesse ser utilizada em qualquer operação financeira, e não apenas em crédito junto a instituições financeiras; definição de prazo de cinco dias para que o credor informasse a liquidação da CIR; e restrição do vencimento antecipado a hipóteses como insolvência civil, falência, recuperação judicial do emitente ou não promoção dos atos necessários à administração do imóvel (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020, p. 1-2).

Essas alterações revelam uma preocupação com funcionalidade econômica e segurança jurídica. Ao ampliar a CIR para qualquer operação financeira, o relatório buscava evitar que o instrumento ficasse restrito a relações bancárias tradicionais. Ao prever prazo para comunicação de liquidação, buscava-se reduzir incertezas registrais e operacionais. Ao limitar hipóteses de vencimento antecipado, pretendia-se evitar insegurança excessiva para o emitente e conferir previsibilidade ao credor.

No plano informacional, a atuação do IPA e da Equipe Técnica da FPA foi relevante porque traduziu essas propostas em linguagem técnica e sistematizada. O documento técnico não apenas defendia genericamente a MP; ele explicava o funcionamento de cada instrumento e destacava as alterações do relatório. Isso confirma a utilidade da teoria informacional de Krehbiel: em matérias complexas, a informação técnica é recurso decisivo para reduzir incertezas e permitir que parlamentares deliberem com maior segurança.

No plano estratégico, a atuação da FPA revela articulação entre interesses econômicos e decisão legislativa. A MP nº 897/2019 interessava a produtores rurais, credores, instituições financeiras, empresas do agronegócio e mercado de capitais. A ampliação das garantias e dos títulos do agronegócio aumentava as possibilidades de financiamento privado. A FPA funcionou como ponte entre essas demandas setoriais e o processo legislativo, transformando preocupações econômicas em propostas normativas.

Quadro 3 - Exemplos de atuação parlamentar identificados na tramitação da MP nº 897/2019

Evidência	Autor/ator	Conteúdo	Interpretação analítica
Emenda nº 50	Deputado Jerônimo Goergen	Alteração do art. 6º para ajustar o patrimônio de afetação, excluir lavouras e ampliar o uso da garantia.	Exemplo de atuação legislativa voltada à segurança jurídica e ampliação de credores.
Emenda nº 51	Deputado Jerônimo Goergen	Ampliação do objeto da CPR para produtos beneficiados ou submetidos à industrialização rudimentar.	Adaptação dos títulos rurais à complexidade da produção agropecuária.
Relatório da comissão mista	Deputado Pedro Lupion	Consolidação de alterações sobre CIR, patrimônio de afetação, CPR e títulos do agronegócio.	Papel central do relator como mediador entre Executivo, parlamentares e setor.
Documento técnico da FPA	Equipe Técnica da FPA	Sistematização das alterações propostas no relatório da MP nº 897/2019.	Evidência de suporte técnico e atuação informacional.
Histórico institucional do IPA	Instituto Pensar Agropecuária	Registro de participação na construção de proposta da MP do Agro.	Indício de atuação pré-legislativa e técnica do setor organizado.

Fonte: Elaboração própria com base em Congresso Nacional (2019a; 2019b), Câmara dos Deputados (2019), Frente Parlamentar da Agropecuária (2020) e Instituto Pensar Agropecuária ([s.d.]).

Quadro 4 - Comparação sintética entre o texto original da MP nº 897/2019 e alterações propostas no relatório

Tema	Texto original/estrutura inicial	Alterações destacadas no relatório	Efeito esperado
Patrimônio de afetação	Previsão de segregação de parte do imóvel rural para garantia.	Abertura para uso como garantia de CPR e de operações contratadas por CIR ou CPR; detalhamento documental e rito de cancelamento.	Maior funcionalidade e segurança operacional.
Cédula Imobiliária Rural	Instrumento vinculado ao patrimônio rural em afetação.	Ampliação para qualquer operação financeira; prazo para comunicação de liquidação; restrição de vencimento antecipado.	Ampliação do mercado potencial e maior previsibilidade jurídica.
Cédula de Produto Rural	Título já existente, com alterações previstas pela MP.	Ampliação de produtos passíveis de emissão, inclusão de	Modernização do título e adequação à cadeia agroindustrial.

		beneficiamento e primeira industrialização, CPR escritural e ajustes de registro.	
Títulos do agronegócio	Alterações em CDA, WA, CDCA e CRA.	Ajustes para escrituração, variação cambial e segurança jurídica em hipóteses de recuperação judicial ou falência.	Aumento de atratividade para mercado privado e investidores.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019), Brasil (2020) e Frente Parlamentar da Agropecuária (2020).

4 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA

As informações coletadas ao longo da pesquisa permitem identificar padrões de atuação parlamentar na tramitação da MP nº 897/2019 e compreender, de forma mais aprofundada, os mecanismos pelos quais diferentes dimensões do processo decisório legislativo se articulam na produção normativa. A análise demonstra que a FPA atuou como ator coletivo capaz de conectar base eleitoral, interesses econômicos, conhecimento técnico e estratégia legislativa.

O capítulo busca ultrapassar a mera descrição dos fatos, propondo uma interpretação crítica dos dados à luz dos referenciais teóricos apresentados. Inicialmente, examina-se a atuação parlamentar sob a lógica da conexão eleitoral. Em seguida, analisa-se a integração entre dimensão informacional e institucional. Por fim, responde-se ao problema de pesquisa e apresentam-se considerações críticas.

4.1 Atuação parlamentar e a lógica da conexão eleitoral

Os dados analisados indicam que a atuação dos parlamentares vinculados ao setor agropecuário durante a tramitação da MP nº 897/2019 esteve orientada à defesa de instrumentos capazes de ampliar o financiamento rural privado. Essa atuação se manifestou por meio de emendas, relatório, documentos técnicos e construção de narrativa pública favorável à modernização do crédito rural.

A teoria da conexão eleitoral auxilia a compreender esse comportamento. Mayhew (2004, p. 13-17) sustenta que parlamentares buscam produzir ações identificáveis por seus eleitores e grupos de apoio. No caso brasileiro, parlamentares de regiões com forte presença agropecuária tendem a ter incentivos para atuar em pautas que gerem benefícios ou sinalizações positivas ao setor. A defesa da MP do Agro, nesse sentido, pode ser interpretada como ação de responsividade eleitoral.

A Emenda nº 50 ilustra esse padrão. Ao propor a ampliação do patrimônio de afetação para operações contratadas pelo proprietário ou por terceiro e ao mencionar a possibilidade de inclusão de credores como fornecedores de insumos, distribuidores, cerealistas e tradings, a justificativa da emenda dialoga diretamente com a cadeia econômica do agronegócio. O parlamentar não apenas altera um dispositivo jurídico; ele oferece resposta normativa a demandas concretas de financiamento e garantia (Congresso Nacional, 2019a).

A atuação parlamentar também produziu ganhos de visibilidade. A aprovação do relatório da MP do Agro pela comissão mista foi noticiada pela Câmara dos Deputados, destacando o papel do relator Pedro Lupion e a relevância do texto para crédito e financiamento de dívidas de produtores rurais (Câmara dos Deputados, 2019). Esse tipo de atuação permite ao parlamentar associar sua imagem a uma pauta econômica relevante para sua base.

Contudo, a conexão eleitoral não explica tudo. Ela ajuda a entender os incentivos políticos, mas não explica a complexidade técnica das alterações. Para isso, é necessário integrar a teoria informacional e a análise institucional.

4.2 Integração das dimensões informacional e institucional

No que se refere à dimensão informacional, a pesquisa indica que a tramitação da MP nº 897/2019 foi fortemente influenciada pela produção e circulação de conhecimento técnico. A criação e o aperfeiçoamento da CIR não dependiam apenas de vontade política; exigiam compreensão de registros imobiliários, garantias reais, títulos de crédito, mercado financeiro e riscos de execução. A complexidade do tema aumentou a relevância de estruturas capazes de produzir subsídios técnicos.

O IPA aparece, nesse contexto, como elemento institucional de apoio à FPA. O registro de participação do instituto na construção de proposta da MP do Agro, somado ao documento técnico da FPA sobre alterações do relatório, permite afirmar que houve uma camada técnica na atuação parlamentar. Essa camada não substitui o Parlamento, mas fornece argumentos, diagnósticos e propostas que podem ser absorvidas por emendas e relatórios.

A teoria informacional de Krehbiel (1992, p. 6-8) é útil porque mostra que, em ambientes de incerteza, a informação tem valor político. Parlamentares precisam decidir sobre matérias complexas e frequentemente dependem de especialistas, assessorias e documentos técnicos. No caso analisado, a FPA não apenas mobilizou votos; ela também organizou conhecimento, o que aumentou sua capacidade de influenciar o conteúdo final da norma.

Sob a perspectiva institucional, a tramitação confirma a lógica do presidencialismo de coalizão. O Executivo iniciou a agenda por meio da medida provisória, mas o Legislativo, por meio da comissão mista e do relator, reconfigurou pontos do texto. A FPA atuou justamente nessa zona de interação: aproveitou a janela aberta pelo Executivo e buscou aperfeiçoar dispositivos de interesse do setor agropecuário.

A teoria da formação da agenda de Kingdon (1995, p. 165-195) complementa a análise. A MP nº 897/2019 avançou porque três fluxos convergiram: havia problema reconhecido (necessidade de ampliar crédito privado); havia soluções disponíveis (CIR, patrimônio de afetação, CPR escritural); e havia ambiente político favorável (governo disposto a editar a MP e frente parlamentar organizada para sustentá-la). Essa convergência produziu janela de oportunidade legislativa.

4.3 Resposta ao problema de pesquisa e análise crítica

A partir da análise realizada, é possível responder ao problema de pesquisa: a atuação dos parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária influenciou de forma significativa a conformação final da MP nº 897/2019, especialmente ao contribuir para o aperfeiçoamento da Cédula Imobiliária Rural e dos instrumentos correlatos de financiamento do agronegócio. Essa influência não se deu de forma isolada ou absoluta,

mas por meio de articulação política, apresentação de emendas, atuação em relatório e utilização de suporte técnico especializado.

A influência da FPA pode ser observada em quatro planos. No plano político, a frente ajudou a sustentar a pauta da modernização do crédito rural. No plano legislativo, parlamentares ligados ao setor apresentaram emendas e participaram da consolidação do texto. No plano informacional, a equipe técnica da FPA e o IPA forneceram subsídios para compreensão e aprimoramento dos instrumentos. No plano estratégico, a frente conectou interesses econômicos do agronegócio ao processo decisório formal.

Em relação à CIR, as evidências demonstram que o texto final incorporou preocupações relativas à ampliação de uso, segurança jurídica e previsibilidade operacional. O documento técnico da FPA registra alterações propostas no relatório que ampliavam a utilização da CIR para qualquer operação financeira, fixavam prazo para comunicação de liquidação e restringiam hipóteses de vencimento antecipado. Essas alterações indicam atuação voltada a tornar o instrumento mais funcional e atraente ao mercado privado (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2020, p. 1-2).

Do ponto de vista crítico, o caso evidencia que o processo legislativo brasileiro é permeável à atuação de grupos organizados. Essa permeabilidade pode ser positiva quando amplia a qualidade técnica da norma e permite que setores afetados contribuam para o desenho de políticas públicas. Contudo, também pode gerar preocupação quando determinados grupos possuem capacidade de acesso e influência muito superior à de outros segmentos sociais. A análise da FPA deve, portanto, reconhecer simultaneamente sua eficiência organizacional e os desafios democráticos associados à assimetria de recursos no processo legislativo.

A pesquisa não identificou elementos suficientes para afirmar captura ilegítima do processo legislativo. O que se observa é a atuação institucional de uma frente parlamentar dentro das regras do Congresso, por meio de emendas, relatórios e documentos técnicos. Ainda assim, o caso reforça a necessidade de transparência sobre a participação de entidades privadas e estruturas técnicas de apoio na formulação de textos legislativos, especialmente em matérias com grande impacto econômico.

4.4 Considerações finais do estudo

A presente pesquisa demonstrou que a tramitação da MP nº 897/2019 constitui exemplo relevante da interação entre diferentes dimensões do processo decisório legislativo no Brasil. A atuação da FPA evidencia que frentes parlamentares temáticas podem exercer papel expressivo na formulação de políticas públicas, especialmente quando combinam base parlamentar ampla, relação com setor econômico organizado e suporte técnico especializado.

Os referenciais teóricos adotados mostraram-se adequados. O presidencialismo de coalizão explica a relação entre iniciativa do Executivo e negociação legislativa. A conexão eleitoral ajuda a compreender os incentivos dos parlamentares ligados ao agronegócio. A teoria informacional ilumina o papel do IPA e dos documentos técnicos. A teoria da agenda permite entender por que a pauta avançou naquele momento. A teoria da ação coletiva, por sua vez, ajuda a compreender a capacidade organizativa do setor agropecuário.

Como resultado, conclui-se que a Lei nº 13.986/2020 não pode ser compreendida apenas como produto da iniciativa governamental. Ela é resultado de uma construção legislativa em que a FPA atuou de forma relevante para ajustar, ampliar e legitimar instrumentos de financiamento privado, entre eles a Cédula Imobiliária Rural.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a atuação de parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária no processo legislativo da MP nº 897/2019, com ênfase na criação e na conformação normativa da Cédula Imobiliária Rural. A investigação partiu do problema de pesquisa voltado a compreender em que medida essa atuação influenciou o texto final convertido na Lei nº 13.986/2020.

A análise desenvolvida ao longo dos capítulos permitiu compreender que o processo decisório legislativo brasileiro não se resume à sequência formal de atos prevista na Constituição. A produção normativa resulta da interação entre iniciativa do Executivo, negociação parlamentar, atuação de grupos organizados, circulação de

informação técnica e incentivos eleitorais. No caso da MP do Agro, essa interação foi particularmente visível porque o tema reunia alta relevância econômica, complexidade jurídica e forte mobilização setorial.

O primeiro capítulo demonstrou que o presidencialismo de coalizão oferece chave interpretativa para compreender a tramitação de medidas provisórias. O Executivo dispõe de instrumentos relevantes para definir a agenda, mas depende do Congresso para converter a MP em lei. Esse processo cria espaço para emendas, relatórios e negociações, permitindo que parlamentares e frentes temáticas influenciem o conteúdo final da norma.

O segundo capítulo analisou a tramitação da MP nº 897/2019 à luz das teorias do processo decisório legislativo. A conexão eleitoral explicou os incentivos de parlamentares ligados a bases agropecuárias; a teoria informacional evidenciou a relevância do conhecimento técnico; e a teoria da formação da agenda mostrou a convergência entre problema, solução e ambiente político favorável. A MP avançou porque havia demanda por modernização do crédito rural, propostas normativas disponíveis e capacidade política de sustentação da pauta.

O terceiro capítulo examinou a atuação concreta da FPA e do IPA. Verificou-se que a FPA atuou em múltiplas dimensões: articulou politicamente a pauta, apoiou a apresentação e consolidação de emendas, utilizou suporte técnico especializado e dialogou com interesses econômicos do setor agropecuário. O IPA, por sua vez, revelou-se elemento importante da estrutura de apoio da frente parlamentar, especialmente por sua função de produção e organização de subsídios técnicos.

O quarto capítulo apresentou os resultados da pesquisa e respondeu ao problema proposto. Concluiu-se que a atuação da FPA influenciou de forma significativa a conformação final da MP nº 897/2019, especialmente no aperfeiçoamento da CIR e de instrumentos correlatos como o patrimônio de afetação e a CPR. Essa influência é observável em emendas parlamentares, no relatório da comissão mista e em documento técnico da FPA que sistematizou alterações propostas no relatório.

Em relação à Cédula Imobiliária Rural, a atuação identificada buscou ampliar a funcionalidade do instrumento. As alterações destacadas no documento técnico da FPA apontavam para a ampliação da CIR a qualquer operação financeira, a definição de prazo

para comunicação de liquidação e a restrição de hipóteses de vencimento antecipado. Tais pontos revelam preocupação com a segurança jurídica, a previsibilidade operacional e a atratividade do instrumento para o mercado de crédito privado.

Do ponto de vista crítico, a pesquisa evidencia que a atuação de frentes parlamentares temáticas é elemento relevante do funcionamento do sistema democrático representativo. A representação de interesses setoriais não é, por si só, ilegítima; ela pode contribuir para a qualificação técnica das políticas públicas. Contudo, a assimetria de recursos entre grupos organizados impõe a necessidade de transparência, pluralidade de participação e vigilância democrática, especialmente quando estão em jogo normas de grande impacto econômico.

Assim, a principal contribuição deste trabalho consiste em demonstrar que a criação da CIR e a conversão da MP nº 897/2019 na Lei nº 13.986/2020 não decorreram apenas de uma decisão técnica do Executivo, mas de um processo legislativo articulado, no qual a FPA desempenhou papel relevante como mediadora entre interesses econômicos, conhecimento técnico e decisão política. A análise confirma que a produção normativa no Brasil é resultado de interações complexas entre instituições e atores organizados.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a análise comparativa entre a atuação da FPA e a atuação de outras frentes parlamentares temáticas, bem como investigar a participação de entidades privadas e institutos técnicos na formulação de propostas legislativas. Também seria relevante examinar os efeitos práticos da Lei nº 13.986/2020 sobre o volume de crédito privado no agronegócio e sobre a utilização efetiva da Cédula Imobiliária Rural nos anos posteriores à sua criação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990. Disponível em: <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300042769/the-logic-of-congressional-action/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019. Institui o Fundo de Aval Fraterno, dispõe sobre o patrimônio de afetação de propriedades rurais, a Cédula Imobiliária Rural, a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv897.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. Institui o Fundo Garantidor Solidário, dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural, a escrituração de títulos de crédito e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13986.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão aprova relatório da MP do Agro. Brasília: Câmara dos Deputados, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/622152-comissao-aprova-relatorio-da-mp-do-agro/>. Acesso em: 18 maio 2026.

CIARALLO, G. *Caminhos da produção do saber acadêmico-científico: características, planejamento e estruturação do trabalho acadêmico*. 2. ed. Brasília: CEUB; ICPD, 2023. E-book. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/16742>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória nº 897, de 2019: tramitação. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139071>. Acesso em: 21 maio 2026.

CONGRESSO NACIONAL. Emenda nº 50 à Medida Provisória nº 897, de 2019. Autor: Deputado Jerônimo Goergen. Brasília: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8021309>. Acesso em: 21 maio 2026.

CONGRESSO NACIONAL. Emenda nº 51 à Medida Provisória nº 897, de 2019. Autor: Deputado Jerônimo Goergen. Brasília: Congresso Nacional, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8021312>. Acesso em: 21 maio 2026.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. História da FPA. Brasília: FPA, [s.d.]. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em: 20 maio 2026.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. MP 897/2019: alterações do relatório. Brasília: FPA, 2020. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2020/02/11/mp-897-alteracoes-do-relatorio/>. Acesso em: 21 maio 2026.

INSTITUTO PENSAR AGROPECUÁRIA. História do IPA. Brasília: IPA, [s.d.]. Disponível em: https://www.pensaragro.org.br/?page_id=29189. Acesso em: 19 maio 2026.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Longman, 1995.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 maio 2026.

MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/100690678/David_R_Mayhew_Congress_The_Electoral_Connection_2004. Acesso em 14 fevereiro 2026.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/institutions-institutional-change-and-economic-performance/AAE1E27DF8996E24C5DD07EB79BBA7EE>. Acesso em 16 Fevereiro 2026.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1971. Disponível em: https://www.academia.edu/9263644/The_Logic_of_Collective_Action_Public_Goods_and_the_Theory_of_Groups. Acesso em 14 janeiro 2026.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

A presente pesquisa adotou como procedimento metodológico a análise documental da tramitação da MP nº 897/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.986/2020. Com o objetivo de garantir rigor analítico e padronização na interpretação dos documentos examinados, foi estruturado um modelo de categorização, utilizado para orientar a leitura e sistematização das informações coletadas.

O roteiro abaixo foi utilizado para organizar as evidências analisadas e relacioná-las aos referenciais teóricos da pesquisa.

Quadro A - Critérios de análise documental

Categoria	Descrição	Aplicação
Tipo de documento	Identificação do documento analisado.	MP, lei, emenda, relatório, notícia institucional ou documento técnico.
Tema principal	Identificação do conteúdo central.	Crédito rural, CIR, patrimônio de afetação, CPR ou títulos do agronegócio.
Ator parlamentar	Identificação do parlamentar ou órgão responsável.	Deputado, senador, relator, comissão ou equipe técnica.
Tipo de atuação	Classificação da atuação.	Emenda, relatório, articulação política, documento técnico ou manifestação institucional.
Dimensão analítica	Relação com referencial teórico.	Conexão eleitoral, teoria informacional, presidencialismo de coalizão ou agenda.
Efeito normativo	Verificação de impacto potencial no texto.	Ampliação, restrição, ajuste redacional ou segurança jurídica.

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B - MATRIZ DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Quadro B - Matriz de evidências utilizadas na pesquisa

Documento	Evidência extraída	Utilização na análise
MP nº 897/2019	Criação do patrimônio de afetação e da CIR.	Identificação do ponto de partida normativo.

Lei nº 13.986/2020	Consolidação do marco legal do financiamento privado do agronegócio.	Comparação com a proposta inicial.
Emenda nº 50	Proposta de ajuste no patrimônio de afetação e ampliação de credores.	Exemplo de atuação parlamentar concreta.
Emenda nº 51	Ampliação do objeto da CPR para produtos beneficiados.	Evidência de modernização dos títulos rurais.
Documento técnico da FPA	Alterações propostas no relatório sobre CIR, CPR e patrimônio de afetação.	Evidência da dimensão informacional e técnica.
Página do IPA	Registro de participação na construção de proposta da MP do Agro.	Base para análise do suporte técnico à FPA.

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO A - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 897/2019

Texto integral da Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019, que instituiu o Fundo de Aval Fraternal, dispôs sobre o patrimônio de afetação de propriedades rurais, a Cédula Imobiliária Rural, a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv897.htm

ANEXO B - LEI Nº 13.986/2020

Texto integral da Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, resultante da conversão da Medida Provisória nº 897/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13986.htm

ANEXO C - DOCUMENTO TÉCNICO DA FPA SOBRE ALTERAÇÕES DO RELATÓRIO

Documento “MP 897/2019 (Alterações do Relatório)”, produzido pela Equipe Técnica da Frente Parlamentar da Agropecuária, utilizado nesta pesquisa como evidência de suporte técnico e sistematização das alterações propostas no relatório da MP nº 897/2019. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2020/02/11/mp-897-alteracoes-do-relatorio/>