

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARINA CARNEIRO ÁTICO LEITE

**UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DA TEORIA DA CAPTURA E DA
DOUTRINA CHEVRON NA REGULAÇÃO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL.**

CURITIBA

2021

MARINA CARNEIRO ÁTICO LEITE

**UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DA TEORIA DA CAPTURA E DA
DOUTRINA CHEVRON NA REGULAÇÃO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL.**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão da pós-graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Me. João Pedro Ruppert Krubniki.

CURITIBA

2021

Uma análise da aplicabilidade da teoria da captura e da doutrina Chevron na regulação de agrotóxicos no Brasil.

Marina Carneiro Ático Leite

RESUMO

O presente estudo analisa a questão do uso de agrotóxicos na produção agrícola, adentrando no âmbito da legislação que disciplina o tema e das lacunas existentes que colocam em risco o meio ambiente e a saúde humana. Portanto, possui como objetivo geral a análise da atuação da Anvisa na reavaliação toxicológica de ingredientes ativos considerados nocivos à saúde humana aliada ao conceito de captura regulatória do órgão, com intuito de traçar um paralelo com a aplicabilidade da deferência judicial nesses casos. Para tanto, utilizou-se o método indutivo a fim de questionar se seria possível a aplicabilidade da doutrina Chevron diante de omissões de uma agência regulatória capturada. Nessa perspectiva, considerando a ingerência do setor regulado na tomada de decisões de reavaliações de ingredientes ativos diante das fragilidades institucionais da Anvisa, o trabalho concluiu quanto aos riscos na aplicabilidade da doutrina Chevron em matéria regulatória de agrotóxicos, considerando a associação da Anvisa a teoria da captura.

PALAVRAS CHAVE: Agrotóxicos. Registro. Reavaliação Toxicológica. Anvisa. Teoria da Captura. Doutrina Chevron.

ABSTRACT

This study analyzes the issue of the use of pesticides in agricultural production, entering into the scope of the legislation that governs the theme and the existing gaps that put the environment and human health at risk. Therefore, its general objective is to analyze the performance of Anvisa in the toxicological reassessment of active ingredients considered harmful to human health, combined with the concept of regulatory capture of the organ, in order to draw a parallel with the applicability of judicial deference in these cases. Therefore, the inductive method was used in order to question whether the applicability of the Chevron doctrine would be possible in the face of omissions by a captured regulatory agency. In this perspective, considering the interference of the regulated sector in the decision-making of reassessments of active ingredients in view of the institutional weaknesses of Anvisa, the work concluded as to the risks in the applicability of the Chevron doctrine in the regulatory matter of pesticides, considering the association of Anvisa with the capture theory.

KEYWORDS: Pesticides. Record. Toxicological Reassessment. Anvisa. Capture Theory. Chevron Doctrine.

1 INTRODUÇÃO

A produção agrícola com uso de agrotóxicos é uma prática introduzida através do fenômeno da Revolução Verde sob o viés da modernização e garantia da segurança alimentar e que permanece, até a presente data, enquanto principal instrumento de produção no Brasil. Assim, nota-se a atualidade da questão.

Dentro desse cenário, entende-se que a pauta do uso de agrotóxicos é um tema que abarca diversas áreas do conhecimento, sejam elas sob a perspectiva dos efeitos ao meio ambiente, da garantia da saúde e segurança alimentar e da regulação estatal.

Nesse sentido, o presente estudo se prestou a analisar como se dá a regulação de agrotóxicos no Brasil, com foco no procedimento de reavaliação toxicológica da ANVISA, com o intuito de responder ao seguinte questionamento de pesquisa: é possível relacionar a teoria da captura e a doutrina Chevron à regulação de agrotóxicos no Brasil?

Portanto, foi utilizado o método indutivo, partindo de um problema de pesquisa cuja hipótese provisória é de que existe a possibilidade de relacionar a atuação da ANVISA a uma captura regulatória, de modo que merece destaque a análise dos riscos advindos da aplicabilidade da deferência judicial em decisões regulatórias de agrotóxicos no Brasil.

Nesse esteio, o capítulo inicial teceu uma análise do paradigma da agricultura brasileira, explanando a conjuntura da Revolução Verde e a nova forma de produção advinda com esse modelo. Dito isso, considerou-se relevante aprofundar na análise das definições técnicas dos agrotóxicos e das legislações vigentes que disciplinam o uso das substâncias no país.

Mais adiante, o segundo capítulo dedicou-se a esmiuçar as omissões regulatórias da ANVISA na reavaliação de ingredientes ativos de agrotóxicos considerados possivelmente cancerígenos e, assim, traçando um paralelo com a teoria da captura regulatória da agência diante de um contexto de incertezas científicas.

Dadas as constatações, fez-se necessário analisar decisão do Poder Judiciário em sede de Ação Civil Pública quando buscado para atuar diante da

omissão regulatória da ANVISA em reavaliação toxicológica. Nessa linha, expostos os riscos e as possibilidades de aplicabilidade da doutrina Chevron em matéria de agrotóxicos.

2 A REGULAÇÃO DE AGROTÓXICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 Paradigma da agricultura brasileira: da revolução verde a campeã mundial no consumo de agrotóxico.

Conceitualmente, a Revolução Verde corresponde a uma alternativa utilizada pela indústria bélico militar, após a Segunda Guerra Mundial, como forma de aproveitar a tecnologia de armas químicas. Foi iniciado um processo definido por Folgado como uma "adaptação dos restos da guerra, onde tanques são transformados em tratores, colheitadeiras e outros maquinários, e as armas químicas são transformadas em agrotóxicos" (2016, p. 257).

Nesse sentido, considerou-se relevante uma mutação na agricultura por meio de um modelo produtivo de alimentos, pautado numa prática agrícola de monocultura, com o uso intensivo de maquinário e agrotóxicos, que resultou na mencionada Revolução. O pacote tecnológico básico se consolidou com implementos agrícolas necessários para garantir condições que desencadeassem níveis crescentes de produtividade (CAPORAL, 2003, p. 2).

No tocante aos investimentos públicos à renovação agrícola, Octaviano (2010) elucida o crédito subsidiado à compra de agrotóxicos e adubo, o surgimento de órgãos de pesquisas nacionais e estaduais enquanto um incentivo ao novo modelo, bem como a criação de um serviço de extensão rural que se propôs a conduzir a tecnologia até o agricultor.

Acerca do tema, Folgado (2016, p.257/258) menciona o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965 no governo militar, cujo objetivo era fornecer crédito agrícola àqueles que adquirissem o pacote tecnológico de agrotóxicos e fertilizantes. Mais adiante, no ano de 1975, é criado o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, projeto que trouxe ao Brasil fábricas de agrotóxicos já defasadas nos países de origem em razão da proibição dos ingredientes ativos que produziam.

Sucessivamente, na década de 1990, acredita-se ter sido preconizada uma segunda Revolução Verde, envolvendo a manipulação genética de sementes através da biotecnologia e da engenharia genética, promovendo, assim, significativas transformações na agricultura mundial (CAVALLI, 2001). Nesse sentido, a atuação biotecnológica reverberou numa maior resistência às doenças e às pragas, bem como na diminuição do tempo necessário para produzir e distribuir novos cultivares de plantas (CAVALLI, 2001).

Isto posto, por ser repleta de contradições e com alto potencial danoso ao meio ambiente e à saúde humana, a Revolução Verde tornou-se passível a críticas. Moreira (2000, p.44) através de um estudo pautado nas críticas ambientalistas à Revolução Verde, se dispõe a analisar as considerações de caráter social, técnico e econômico sustentadas por movimentos ecológicos no Brasil.

A crítica social da Revolução Verde faz-se evidente quando constatado o empobrecimento, o desemprego, a favelização dos trabalhadores rurais, o êxodo rural urbano, o esvaziamento do campo e a superexploração da força de trabalho rural enquanto impactos sociais decorrentes diretamente do modelo produtivo socialmente injusto adotado pela revolução (MOREIRA, 2000, p. 45).

A problemática de matriz técnica está estreitamente relacionada ao impacto degradante deste modelo produtivo ao meio ambiente, considerando a "[...] poluição, envenenamento dos recursos naturais e dos alimentos, a perda da biodiversidade, a destruição dos solos e o assoreamento de nossos rios [...]" (MOREIRA, 2000, p.44)".

Também verificadas implicações de âmbito econômico, posto que o novo sistema produtivo demandou um alto custo para garantir efetividade do pacote tecnológico (MOREIRA, 2000, p. 46).

Ademais, entende-se que as transformações e modernizações da mencionada Revolução resultaram no que hoje é chamado de agronegócio, paradigma de produção agrícola hegemônico controlado pela indústria (FOLGADO, 2016, p. 259).

Sendo assim, o Brasil ocupa, desde 2008, o posto de maior consumidor de agrotóxicos do mundo, correspondendo a 20% da comercialização mundial. Larissa Bombardi, em sua produção do Atlas da Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil, destaca porcentagens relevantes a serem mencionadas: somados, o cultivo da soja, do milho e da cana recebem 72% das substâncias adquiridas; por sua vez, a soja é

o principal destino da venda de agrotóxicos no país, tendo sido remetido para a cultura 52% dos produtos no ano de 2015 (2017, p. 33).

Vê-se, portanto, uma agricultura convertida numa atividade orientada para produção comercial.

2.2 Agrotóxicos: definições técnicas e legislação.

Conceitualmente, e para fins de efetividade, o agrotóxico deve conter uma molécula química tóxica em sua composição, correspondente ao ingrediente ativo. Aliado a este ingrediente ativo são acrescentados outros componentes para formação de um composto químico, que resulta no produto técnico. Sendo assim, para obter o produto final, o produto técnico é misturado a outros elementos químicos para atingir as finalidades específicas para comercialização (BRASIL, 2002).

A Carta Magna já previu o controle de agrotóxicos em sua redação quando afirma, no artigo 225, §1º, inciso V, que cabe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (BRASIL, 1988)”.

Nesse esteio, oportuno destacar a previsão constitucional, em seu art. 23, acerca da competência comum de proteção ao meio ambiente por parte dos entes federativos, de modo que cabe à União, Estados, DF e Municípios a garantia do meio ambiente equilibrado. (BRASIL, 1988, art. 23).

Dito isso, a norma atual que disciplina o uso dos agrotóxicos no Brasil, a Lei nº 7.802, popularmente conhecida como “Lei dos Agrotóxicos” foi aprovada em 1989 no Congresso Nacional, em substituição ao Decreto nº 24.114/34 que instituiu o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal (JACOBI, 2003 apud PELAEZ, 2012).

Uma vertente relevante da Lei que merece destaque neste estudo é a análise do procedimento de registro dos produtos e a forma como está disciplinado na legislação, posto que

[...] a expectativa da sociedade é de que a aprovação do registro de um agrotóxico signifique o reconhecimento e a garantia de que o produto, quando utilizado de maneira recomendada, esteja dentro dos limites de segurança aceitos para a saúde e o ambiente (PERES; MOREIRA; DUBOIS, 2003, p.26)”.

Por esta razão, a avaliação prévia dos potenciais efeitos adversos à saúde humana e ao ambiente merece destaque quando da concessão ou não de registro aos agrotóxicos.

Nessa perspectiva, o Decreto nº 4.074/2002, que regulamenta a Lei nº 7.802/89, dispõe, em seu artigo 3º, das competências administrativas de análise e aprovação do registro, que são desempenhadas em conjunto pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente. Dentre elas, cabe ao primeiro proceder com a avaliação da eficácia agrônômica, enquanto que o Ministério da Saúde executa a avaliação e classificação toxicológica, ao passo em que o Ministério do Meio Ambiente avalia e classifica o potencial de periculosidade ambiental (BRASIL, 2002; PERES; MOREIRA; DUBOIS, 2003, p.26). Tem-se, portanto, uma estrutura tríplice de apreciação.

Ademais, a Lei de Agrotóxicos, em seu art. 3º, §4º, prevê a necessidade de serem tomadas providências pelas autoridades encarregadas pelo registro – sob pena de responsabilidade – sempre que existirem alertas por parte de “organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios” quanto aos riscos apresentados pelas substâncias, ou, inclusive, desaconselharem o uso de determinados agrotóxicos (BRASIL, 1989).

De acordo com MACHADO (2020, p. 793/794), é possível interpretar o dispositivo supracitado considerando como alertas os diferentes tipos de posicionamentos dos organismos internacionais, não se limitando a acordos e não necessariamente direcionados ao Brasil.

O decreto regulamentário, conforme art. 20, define os parâmetros que os órgãos competentes levarão em consideração como critérios avaliativos para registro de novo produto, enumerando os aspectos que serão apreciados prioritariamente, *in verbis*:

- [...]
- I - toxicidade;
- II - presença de problemas toxicológicos especiais, tais como: neurotoxicidade, fetotoxicidade, ação hormonal e comportamental e ação reprodutiva;
- III - persistência no ambiente;
- IV - bioacumulação;
- V - forma de apresentação; e
- VI - método de aplicação (BRASIL, 2002).

Por sua vez, a lei requer exame do produto novo para que seja garantido de que este terá a toxicidade igual ou menor do que a dos agrotóxicos já registrados. Numa hipótese da ação do produto se mostrar maior do que a dos produtos já registrados, o novo produto não poderá obter o registro (MACHADO, 2020, p. 788).

Assim dispõe a regulamentação da lei, no artigo 22 do Decreto 4.074/2002 quando afirma taxativamente que “será cancelado o registro” quando descoberta modificação não autorizada pelos órgãos administrativos competentes (BRASIL, 2002, art. 22).

Todavia, Lucchese (2005, p.6) aponta para a introdução – com o Decreto nº 5.981 de 6 de dezembro de 2006 – do conceito de um produto sujeito a procedimentos mais simples de registro que os exigidos para inscrever um produto novo, o “produto técnico equivalente” (PTE), definindo-se enquanto aquele que possui o mesmo ingrediente ativo de outro produto técnico já registrado cujo teor não varie significativamente para alterar o perfil toxicológico e ecotoxicológico.

À época da edição do decreto nº 5.981, Terra afirma que fora criada:

[...] uma “força-tarefa” composta por diferentes órgãos de registro e coordenada pela Casa Civil, com o intuito de agilizar o passivo dos registros que se acumulavam junto aos três ministérios (Agricultura, Meio Ambiente e Saúde) (TERRA, 2008, p. 123).

Nesse sentido, menciona o referido autor que a mobilização resultou na regulamentação e simplificação do registro de produtos formulados a partir de produtos técnicos equivalentes. Foram dispensadas as apresentações de estudos de resíduos contanto que outros produtos formulados já tivessem sido registrados com o mesmo princípio ativo de outro com a mesma aplicação e finalidade (TERRA, 2008, p. 123).

Acerca do tema, Machado (2020, p. 790) pontua que o conceito de equivalência não pode ser interpretado enquanto igualdade, de forma que o produto tido como equivalente não é igual ao já registrado. Sob essa perspectiva, a mera equivalência não deveria ocasionar no registro automático do produto.

Nesse esteio, relevante pontuar que os PTE’s lideram na quantidade de registros aprovados desde o ano de 2016 (BRASIL, 2021).

Destarte, pode-se considerar uma lacuna na legislação federal quanto a reavaliação do registro, posto que não é pontuada enquanto procedimento obrigatório e periódico. Ao contrário, o art. 13 do Decreto 4.074/2002 prevê que

poderão ser reavaliados a qualquer tempo “[...] os agrotóxicos, seus componentes e afins que apresentarem indícios de redução da sua eficiência agrônômica, alteração dos riscos à saúde humana ou ao meio ambiente (BRASIL, 2002)”.

Gurgel *et al* (2021, p. 139) destaca o lapso temporal de janeiro de 2019 a dezembro de 2020 enquanto um período de flexibilização de registro e do uso de agrotóxicos no Brasil, trazendo como consequência o aumento na quantidade de substâncias com uso autorizado no país. Os autores relacionam as medidas a "uma agenda de fortalecimento do agronegócio, pautada no enfraquecimento do controle do Estado no âmbito da regulação de agrotóxicos".

Sendo assim, enfatiza-se a relevância e atualidade da discussão da temática de agrotóxicos, conforme é proposto no presente estudo.

3 ADJACÊNCIAS DA TEORIA DA CAPTURA E DA DOCTRINA CHEVRON NA REGULAÇÃO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

3.1 Omissões regulatórias da ANVISA e a teoria da captura

No contexto de fomento a privatizações e de deslocamento da competência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, surgiram as agências reguladoras no Brasil. O Estado passou a se colocar como fiscalizador e regulamentador de atividades antes assumidas diretamente (FARIAS *et al*, 2016, p. 223).

Criada pela Lei nº 9.782/1999 enquanto autarquia sob regime especial e vinculada ao Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) tem, dentre outras, a atribuição de regulamentar, fiscalizar e exercer o controle sobre produtos que envolvam riscos à saúde pública, a exemplo de resíduos de agrotóxicos (BRASIL, 1999).

Sendo assim, destaca-se a importância da atuação regulatória e fiscalizatória do ente pautada no bem-estar da coletividade, de modo a respeitar os interesses da sociedade e as disposições legais.

Nesse sentido, será abordada a ação da ANVISA no que se refere às recentes reavaliações de ingrediente ativos comercializados no Brasil para, assim, observar as adjacências com a teoria da captura.

Preliminarmente quanto ao glifosato, ingrediente ativo mais vendido no país (IBAMA, 2019), a reavaliação toxicológica dos agrotóxicos formulados com a

substância teve início em 2008, através da Resolução nº 10, de 22 de fevereiro de 2008, pelo Ministério da Saúde. O procedimento foi instaurado sopesando, dentre outros, relatos de intoxicação e possíveis efeitos toxicológicos adversos (BRASIL, 2008).

Sete anos após a abertura do procedimento, a ANVISA ainda não havia finalizado a reavaliação, ocasião em que a Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer (IARC), órgão da Organização Mundial de Saúde (OMS), disponibilizou uma monografia acerca do glifosato, através da qual classificou o ingrediente ativo enquanto possível carcinogênico aos humanos. O documento foi elaborado com base na revisão de estudos já disponíveis realizados por especialistas independentes, levando em consideração a rigorosidade de critério da agência. (IARC, 2015).

Ato contínuo, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO (2019, p. 1) publicou parecer favorável à proibição do registro de todos os produtos formulados com glifosato no Brasil, considerando os fundamentos técnicos e estudos científicos comprobatórios da relação do glifosato com disfunções reprodutivas e endócrinas, câncer e aumento da mortalidade infantil; e considerando, também, a mistura do glifosato com substâncias surfactantes e metabólitos para chegar no produto formulado, havendo a possibilidade de resultar em efeitos mais tóxicos do que o próprio ingrediente ativo.

Apesar do reconhecimento da agência, em Nota Técnica Preliminar, de que a exposição ao ingrediente ativo é "altamente prevalente na população em geral", a Anvisa concluiu oficialmente pela manutenção do ingrediente ativo glifosato em produtos agrotóxicos, tendo redefinido os parâmetros de referência toxicológicos para avaliação de risco da substância (BRASIL, 2020, p. 1).

Assim como no caso do glifosato, o ingrediente ativo 2,4-D – segundo mais vendido no Brasil (IBAMA, 2019) – também teve o registro mantido após reavaliação toxicológica da ANVISA, justificado pela “ausência de evidências suficientes de efeitos graves à saúde na espécie humana ou em animais de experimentação (BRASIL, 2019)”.

A despeito da decisão, o ingrediente também foi classificado enquanto possivelmente cancerígeno (IARC, 2017) e tem relação direta com alteração do desempenho sexual e fertilidade, danos sobre o desenvolvimento neurotóxico e malformações fetais (FRIEDRICH, 2014, p. 18)

Sob essa perspectiva, destaca-se a existência das “Forças-Tarefa”, definidos enquanto grupos formados pelo setor regulado de agrotóxicos para intervir na atuação das agências reguladoras quando dos processos regulatórios dos produtos. (Friedrich *et al. apud* GURGEL *et al*, 2021, p. 145).

(Gurgel *et al.* 2021, p. 145) assinalam três formas de interferência das forças tarefas na atuação estatal, quais sejam: a divulgação de informações criadas para garantir a segurança dos produtos oferecidos; a sabotagem de pesquisas e estudos que tenham como objeto a análise de informações que possam concluir efeitos danosos associados; e as intervenções no Poder Legislativo, com o fim de influenciar diretamente nas decisões do poder público.

Acerca do tema e, especificamente no que se refere ao glifosato, merece ênfase a exposição dos "Monsanto Papers", documentos internos da empresa divulgados por ordem judicial e que trouxeram à tona evidências de que a Monsanto era consultada por editores de revistas científicas quando da submissão de artigos que comprometeriam a credibilidade dos produtos da empresa e de que havia contratado escritores e pesquisadores tidos como independentes para assinar textos elaborados questionando as evidências da monografia do IARC (ABRASCO, 2019, p.11).

Tal prática é conceituada de “*third-party technique*”, instrumento comumente utilizado nas relações públicas, através do qual aqueles que detém de mais recursos colocam “as suas palavras na boca de outra pessoa”, promovendo a segurança de produtos por eles produzidos e sustentando supostos níveis seguros de resíduos de agrotóxicos (MORAES, 2019, p. 12).

Percebe-se assim, um inegável controle de estudos científicos e uma enorme manipulação em torno das discussões que relacionam o glifosato com o câncer, considerando o envolvimento direto da indústria, isto é, a interferência do setor regulado nas decisões do órgão regulatório.

A ciência, por sua vez, não deve ser colocada no lugar de produtora de certezas absolutas, tampouco de neutralidade, de modo que também é diretamente influenciada por questões pessoais, políticas e ideológicas (BIM, 2012, p.127/129).

Como analisado por Moraes (2019, p. 10) a disponibilidade de evidência científica não possui relação direta com a regulação de agrotóxicos, sendo estas responsáveis por influenciar o processo decisório, todavia inserida em um contexto já preexistente de confronto entre apoiadores e opositores de regulações.

Gurgel (*et al*, 2017, p. 9) resume de forma cirúrgica o tema quando diz que as empresas se baseiam no “questionamento e na ampliação artificial das incertezas associadas às evidências científicas contrárias aos seus interesses, postergando ou evitando assim a tomada de decisões precaucionárias”.

Dessa maneira, observa-se uma estratégia das empresas para legitimar seus interesses, influenciando significativamente os espaços de decisão do governo. Sendo assim, relevante abordar o que entende a doutrina a respeito da captura regulatória.

Para Mueller (1999, *apud* Vieira, 2015, p.17) a teoria da captura se prestou a analisar a autonomia das agências reguladoras considerando a sua inserção numa "teia" na qual estão presentes governos, firmas, grupos de interesses e consumidores. Sob essa perspectiva, entende-se que uma versão moderna da teoria se sustenta na análise empírica de que a regulação fora capturada, durante um certo período do século passado, com o intuito de favorecer interesses de grupos com expressiva influência econômica.

Nas palavras de Carvalho Filho:

É o que a moderna doutrina denomina de teoria da captura ("capture theory", na doutrina americana), pela qual se busca impedir uma vinculação promíscua entre a agência, de um lado, e o governo instituidor ou os entes regulados, de outro, com flagrante comprometimento da independência da pessoa controladora (CARVALHO FILHO, 2015, p.511).

Dessa maneira, a captura pode ser econômica, quando surge pelo setor privado, na medida em que influenciam as decisões e comportamento da entidade reguladora através do poder financeiro; e pode ser política, de modo que a atividade regulatória é diretamente motivada por interesses políticos, em especial do Poder Executivo (FARIAS *et al*, 2016, p. 229).

Moraes aborda, ainda, o conceito da captura cognitiva ou cultural, caracterizada quando há um alinhamento entre o pensamento do setor regulado e regulador, gerando uma suposta equivalência de interesses de ambos os setores. A captura pode se estabelecer, portanto, diante de um contexto em que grupos antirregulação possuem vantagem de mobilização, considerando o poderio econômico e a quantidade limitada de empresas que dominam o setor de agrotóxicos. Dessa maneira, tem-se uma facilidade de articulação de estratégias

para minar adversários, seduzir a opinião pública e intervir em políticas públicas (2019, p.11/12).

Na conjuntura atual do Brasil, nota-se a ingerência dos conglomerados econômicos de produção de agroquímicos na tomada de decisões de reavaliações de ingredientes ativos, conforme amplamente exposto acima.

Dito isso, relevante abordar em seguida como se dá a atuação do Poder Judiciário quando buscado para decidir matéria relativa aos agrotóxicos.

3.2 Decisões do Poder Judiciário em matéria de agrotóxicos e a controvérsia da deferência judicial.

O Ministério Público Federal ajuizou, no ano de 2014, a Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400 em face da União Federal e da ANVISA, solicitando que a agência reguladora procedesse no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias com a reavaliação toxicológica dos oito ingredientes ativos elencados na RDC nº 10/2008 – parationa metílica, lactofem, forato, carbofurano, abamectina, tiram, paraquate e glifosato - que haviam sido colocados em revisão pelo órgão (BRASÍLIA, 2014).

Requeru, ainda, que o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) não concedesse novos registros de produtos compostos dos ingredientes ativos em questão e suspendesse os já existentes até que a ANVISA concluísse a revisão toxicológica (BRASÍLIA, 2014, p. 2).

Após uma decisão denegatória de concessão dos efeitos de antecipação da tutela e outra parcialmente concessão para que a Anvisa finalizasse as reavaliações no prazo máximo de 90 dias, em agosto de 2018 - decorridos quatro anos desde o ajuizamento - a Justiça Federal acolheu integralmente as demandas do MPF feitas na petição inicial (BRASÍLIA, 2014, 2015 e 2018).

Dessa maneira, assegurou a antecipação dos efeitos da tutela para que a União não autorizasse registro de agrotóxicos contendo os ingredientes ativos pendentes de reavaliação e suspendesse por 30 (trinta) dias o registro de todos os produtos que utilizavam a substância, até a finalização do procedimento administrativo pela Anvisa; e para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária colocasse como prioridade o andamento dos procedimentos, com a exigência de serem concluídos até 31/12/2018, sob pena de multa diária e penalização do servidor público responsável pela direção dos procedimentos (BRASÍLIA, 2018, p. 24/25).

Diante de todo o exposto, considerou a julgadora que:

"[...] está mais que suficientemente demonstrada a toxicidade dos produtos abamectina, glifosato e tiram para saúde humana, enquadrando-se no disposto no art. 3º, § 6º, da Lei n.º 7.802/1989, a qual determina a proibição de registro." (BRASÍLIA, 2014, p. 22).

A referida decisão desencadeou inúmeras manifestações das partes interessadas, posto que os efeitos ocasionaram consequências diretas na cadeia de produtores e nos setores da indústria que tinham relação com os ingredientes ativos suspensos. De igual modo, levantou questionamentos acerca dos limites técnicos do Poder Judiciário ao analisar a demanda.

O principal ponto discutível da conclusão alcançada pela Magistrada está na elaboração de uma opinião técnica, em análise aos estudos, notas técnicas e dossiês de instituições idôneas e anexados aos autos. Assim, surgiram questionamentos acerca da competência do Poder Judiciário em fazer esse tipo de valoração.

Destarte, o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG) sustentou, nos autos da Ação Civil Pública mencionada, a ausência de competência legal e técnica da decisão, afirmando que:

Nesse contexto, não cabe ao Judiciário como se órgão regulador fosse, definir tecnicamente acerca da toxicidade ou não de produtos, para fins de seu enquadramento nos critérios proibitivos de registro. No caso, esse papel é da ANVISA que possui profissionais especializados para tal *mister*. (SINDIVEG, 2018, p. 3566).

Diante desse cenário nebuloso, cabe introduzir a corrente jurisprudencial norte-americana conhecida como Doutrina Chevron enquanto uma possível solução a insegurança jurídica apontada na decisão ora analisada.

A teoria foi criada pela Suprema Corte estadunidense ao firmar entendimento depreendendo que cabe prioritariamente à Administração Pública, em especial no caso das Agências Reguladoras, a apreciação das questões a ela incumbidas, impendendo ao Judiciário a intervenção apenas em "casos teratológicos". Sendo assim, as cortes assumem o papel de deferência judicial diante das interpretações firmadas pelas agências reguladoras (BIM, 2012, p. 132/133).

Dessa forma, para aplicabilidade da doutrina, é necessária a observância de dois passos. O primeiro se refere a análise da norma que fundamentou a prática do ato, com atenção para a existência ou não de ambiguidade na lei. Já a segunda

etapa diz respeito ao juízo de razoabilidade que o administrador deu a norma e do ato que ele praticou com base na interpretação. Busca-se, apenas, que o ato seja razoável. (SCALIA *apud* BIM, 2012, p. 133).

De acordo com Bim:

O campo perfeito para a aplicação da doutrina Chevron reside exatamente na questão científica ou técnica, uma vez que por diversos motivos são intermináveis as disputas entre cientistas e/ou metodologias científicas, bem como as alterações de decisões embasadas nessa dinâmica. Salvo em casos nos quais a escolha regulamentar ou do caso concreto seja desarrazoada, deve prevalecer a decisão administrativa, até mesmo pelo campo discricionário/político reservado à Administração (BIM, 2012, p. 133) (grifou-se).

Seguindo o entendimento da deferência judicial e relacionando-a ao caso em tela, observa-se que a ANVISA não havia, ainda, decidido acerca da manutenção dos registros dos ingredientes ativos da abamectina, do glifosato e do tiram. Sendo assim, não há o que se falar no ato decisório em si da agência, todavia na omissão decorrente da delonga para tomada da decisão.

Ocorre que, ainda reverberando as palavras de Eduardo Fortunato Bim, a temática de análise da toxicidade de agrotóxicos se enquadra no que o autor denomina acima enquanto cenário ideal para aplicação da doutrina Chevron, justamente por tratar-se de uma matéria extremamente técnica, repleta de contradições entre cientistas e estudos científicos.

Sendo assim, pressupondo que o Judiciário assumira uma postura – especialmente no que se refere ao objeto da regulação de agrotóxicos – de deferência, questiona-se o grau de confiabilidade depositado na administração pública indireta em decidir, sem questionamentos e interferências, acerca de conteúdos complexos e controversos que impactam diretamente o meio ambiente e a saúde humana, tendo em vista os riscos da captura das agências, conforme exposto acima.

Sobre o tema, André Bueno da Silveira reconhece a importância da Doutrina Chevron enquanto uma alternativa a insegurança jurídica no Brasil, entretanto, questiona a qualidade da atuação da administração pública do país, assinalando que:

Assim, defender meramente a importação da Doutrina Chevron sem atenção para a condição específica do Brasil é absolutamente sem sentido (SILVEIRA, 2017, p. 137).

Em atuação recente, o TCU realizou auditoria operacional com intuito de avaliar a atuação do governo federal – através do MAPA, do IBAMA e da ANVISA – quanto a sistemática de registro de agrotóxicos (BRASIL, 2021, p. 1). Elenca como principal desafio dos órgãos e entidades registrantes a coordenação de forma organizada das ações necessárias para o desempenho satisfatório das suas funções. Salienta que a inexistência de um Sistema de Informações de Agrotóxicos impacta negativamente na eficiência dos processos de registro (BRASIL, 2021, p. 17).

Ademais, dentre os achados da inspeção, destaca-se que o órgão considerou o prazo legal de 120 dias para registro de agrotóxicos enquanto incondizente com a realidade brasileira, relacionando-o ao aumento de demandas judiciais pleiteando celeridade (BRASIL, 2021, p. 6). Nesse aspecto, percebe-se a insegurança gerada por um tempo curto de apreciação do registro de substâncias que demandariam análises mais demoradas e minuciosas, considerando a necessidade de observância sob ótica ambiental e social no uso dos ingredientes.

Sendo assim, inegáveis as fragilidades – advindas de disfunções burocráticas e da captura regulatória – apresentadas pela administração pública diante da responsabilidade de aprovação do registro de uma substância potencialmente nociva a saúde humana e ao ecossistema.

Por isso a concordância com André Bueno da Silveira (2017, p. 142) quando aponta o fortalecimento institucional da administração pública como forma de se pensar numa possível aplicabilidade de entendimentos da doutrina Chevron.

Dessa maneira, considerando as condições gerais de vulnerabilidades sociais, políticas e ambientais proporcionadas por uma produção agrícola pautada no uso excessivo de agrotóxicos e orientada para produção comercial, vê-se a necessidade de fortalecimento das instituições estatais como forma de garantir a tutela de preceitos constitucionais alinhados com o bem estar da coletividade.

Sendo assim, afastar o Judiciário de questões em que pairam incertezas científicas e desproporcionalidade entre os grupos de interesse sob a presunção de que o Estado, por si só, teria a diligência de tomar decisões em tempo hábil, não

leva em consideração fatores como a possível ineficiência das agências reguladoras em fiscalizar e disciplinar a garantia de direitos constitucionais.

CONCLUSÃO

Este estudo analisou a regulação de agrotóxicos no Brasil e o papel da Anvisa na garantia dos interesses da sociedade e das disposições legais sobre o tema, traçando um paralelo com a aplicabilidade da teoria da captura e da doutrina Chevron com base nas situações fáticas mencionadas.

Para tanto, iniciou-se o trabalho contextualizando o paradigma da Revolução Verde, posto que foi um movimento pautado na modernização da agricultura e que trouxe consigo diversas críticas ao modelo.

Ato contínuo, foi feita a análise da atual norma que disciplina o uso de agrotóxicos no Brasil, esmiuçando, assim, os artigos mais relevantes para o embasamento deste estudo, bem como as divisões de competências dos órgãos federais quanto ao tema. Foram atentadas lacunas na Lei de Agrotóxicos, a exemplo da ausência de previsão de reavaliação de registro das substâncias já aprovadas no país.

Desta feita, considerando a inexistência de validade de registro de agrotóxicos e o potencial nocivo ao meio ambiente e a saúde humana, percebeu-se a necessidade de avaliar a forma como a Anvisa, responsável pela reavaliação toxicológica das substâncias, estava atuando para fiscalizar e exercer o controle sobre os produtos que demonstraram causar risco à saúde pública. Nesse ponto, destacou-se a reavaliação dos dois ingredientes ativos mais comercializados no Brasil, ocasião na qual ambos tiveram os registros mantidos no país, apesar de alertas de agências internacionais e instituições idônea de defesa à saúde brasileiras.

Diante desse contexto, foram exploradas as adjacências entre a atuação da Anvisa em matéria de agrotóxicos e a sua relação com a teoria da captura regulatória, atestando que a agência fora diretamente movida pela interferência das forças tarefa do setor regulado.

Portanto, nesse ponto da pesquisa, analisadas as ingerências na agência reguladora, adentrou-se no exame de uma decisão judicial que proferiu um juízo

técnico na temática de agrotóxicos, considerando as omissões da Anvisa em cumprir com os prazos estabelecidos em decisões anteriores.

Nesse cenário, ponderada a corrente jurisprudencial norte-americana da doutrina Chevron e os riscos do uso desta pelo Poder Judiciário brasileiro quando associada a regulação de agrotóxicos com a teoria da captura.

Destacou-se fragilidades institucionais da agência advindas de vícios burocráticos e da captura regulatória do órgão, de modo que o próprio limite de aplicabilidade da deferência judicial em matéria de agrotóxicos reside nas vulnerabilidades da Anvisa de garantir os interesses que se propõe a tutelar.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. **Parecer Técnico sobre processo de reavaliação do ingrediente ativo de agrotóxico glifosato utilizado na agricultura e como produto domissanitário**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2019.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Publicada reclassificação toxicológica de agrotóxicos**. Brasília-DF: 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2019/publicada-reclassificacao-toxicologica-de-agrotoxicos>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução - RDC Nº 284, de 21 de maio de 2019**. Brasília-DF: 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-rdc-n-284-de-21-de-maio-de-2019-118357089>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da DIRETORIA COLEGIADA - RDC Nº 294, de 29 de julho de 2019**. Brasília-DF: 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-294-de-29-de-julho-de-2019-207941987>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Nota técnica 23 de 2018 – Glifosato**. Brasília-DF. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/en_US/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=5336033&_101_type=document&redirect=http%3A%2F%2Fantigo.anvisa.gov.br%2Fen_US%2Fresultado-de-busca%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1%26_3_advancedSearch%3Dfalse%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DSemi%25C3%25A1rio%2Bvolta%2Ba%2Bdiscutir%26_3_ass

etCategoryId%3D34513%26_3_delta%3D20%26_3_resetCur%3Dfalse%26_3_cur%3D6%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_format%3D%26_3_assetTagNames%3Dglifosato%26_3_andOperator%3Dtrue%26_3_formDate%3D1441824476958. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Nota Técnica Nº 12/2020: Apresenta as conclusões da reavaliação do Glifosato após a consolidação das contribuições da Consulta Pública nº 613, de 28 de fevereiro de 2019 e as recomendações para proposição de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC).** Brasília-DF: 2020. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5344168/Nota+T%C3%A9cnica+Final+-+Reavalia%C3%A7%C3%A3o+do+Glifosato.pdf/9f513821-c4e5-4be3-a538-ef1947034272>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

BIM, Eduardo Fortunato. **Divergências científicas e metodológicas no direito público e no ambiental.** Revista de Informação Legislativa, a.49, n. 193, p. 125-139, jan./mar.2012.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 01 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989: **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.** Brasília-DF, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002. **Regulamenta a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.** Brasília-DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2287/2021: Auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal sobre o registro de agrotóxicos desempenhadas conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com vistas a compreender a sistemática federal para o registro de agrotóxicos e a identificar as eventuais necessidades de**

correções em face das disfunções burocráticas. Brasília-DF: 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AGROTOXICOS/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

BOMBARDI, Larissa Mies. **1972 - Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia.** São Paulo: FFLCH - USP, 2017.

CAPORAL, Francisco Roberto. **Superando a Revolução Verde: A transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul.** Santa Maria-RS: 2003. Disponível em: <http://agroeco.org/doc/Superando.doc>. Acesso em: 07 de setembro de 2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28 ed. São Paulo-SP: Atlas, 2015.

CAVALLI, Suzi Barletto. **Segurança alimentar: a abordagem dos alimentos transgênicos.** Editora Fap- Unifesp (SciELO), Revista de Nutrição, [s.l.], v. 14, n., pp.41-46, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-52732001000400007>. Acesso em: 01 de outubro de 2021

DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal – Seção Judiciária de Brasília-DF. **Ação Civil Pública com Pedido de Tutela Antecipada nº 0021371-49.2014.4.01.3400.** Brasília-DF: 2014.

FARIAS, Carlos Frederico Nóbrega; GUERRA, Gustavo Rabay; ALVES, Renato José Ramalho. **Regulação setorial no Brasil e Teoria da Captura de Agências: lineamentos históricos, concepção e desafios para um modelo regulatório independente.** Vol. 02, nº. 43, Curitiba, 2016. pp. 216 - 233. DOI: 10.6084/m9.figshare.3365062.

FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. Agrotóxicos e estado de exceção: a suspensão da legislação de agrotóxicos em atenção aos interesses do agronegócio. In: SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de; FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues (Org.). **Agrotóxicos: violações socioambientais e direitos humanos no Brasil.** Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2016.

FRIEDRICH, Karen. **Avaliação dos efeitos tóxicos sobre o sistema reprodutivo, hormonal e câncer para seres humanos após o uso do herbicida 2,4-D.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3e7278r>. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

GURGEL, Aline Monte. *Et al.* **Flexibilização da regulação de agrotóxicos enquanto oportunidade para a (necro)política brasileira: avanços do agronegócio e retrocessos para a saúde e o ambiente.** Curitiba-PR: Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/79158/44097>. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

GURGEL, Aline Monte, *Et al.* **Reflexos da perda do controle estatal sobre os agrotóxicos no Brasil e sua regulação pelo mercado.** Rio de Janeiro: Reciiis – Rev Eletron Comun Inf Inov Saúde. 2017 jul-set. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1252/2127>. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

IARC. Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer. **Ácido Diclorofenoxiacético.** Lyon-FR: IARC. Disponível em: <https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/mono113-03.pdf>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatórios de comercialização de agrotóxicos.** Brasília-DF: 2016. Disponível em: http://ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=594&Itemid=54. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2020, p. 1456.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. 76 p.

MORAGAS, Washington Mendonça; DE OLIVEIRA SCHNEIDER, Marilena. **Biocidas: suas propriedades e seu histórico no Brasil.** Uberlândia-MG, Caminhos de Geografia, v. 4, n. 10, 2003, pp. 26-40.

MOREIRA, Roberto José. **Críticas ambientalistas à Revolução Verde.** Rio de Janeiro-RJ: Estudos Sociedade e Agricultura, v.15, 2000, pp.39-52.

OCTAVIANO, Carolina. **Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde.** Campinas-SP: Editora ComCiência, n. 120, 2010. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542010000600006&lng=pt&nrm=isso. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa; DUBOIS, Gaetan Serge. Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. In: PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa. **É veneno ou é remédio?** Rio de Janeiro-RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2003. pp. 21-43.

PELAEZ, Victor Manoel (Org.). Mercado de agrotóxico e regulação. In: **Seminário Mercado de Agrotóxico e Regulação.** Brasília-DF: 2012.

PINAZZA, L.A., ALIMANDRO, R. **A Segunda Revolução Verde.** Rio de Janeiro-RJ: Editora Agroanalysis, v.18, n.10, pp.37-43, 1998.

SILVEIRA, André Bueno da. **Doutrina Chevron no Brasil: uma alternativa à insegurança jurídica.** Rio de Janeiro: RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 276, p. 109-146, set./dez. 2017, DOI: [dx.doi.org/10.12660/rda.v276.2017.72994](https://doi.org/10.12660/rda.v276.2017.72994).

TERRA, Fábio Henrique Bittes. **A Indústria de Agrotóxicos no Brasil**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/15861/fabio.PDF?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. **Agências reguladoras independentes?: especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros**. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: FGV - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2015. 79 f.