

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Luiza Daitx Jorge

Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA): a afirmação da responsabilidade do Poder Público frente à causa animal ou uma mera formalização da terceirização dos direitos dos animais?

**Porto Alegre
2015**

Luiza Daitx Jorge

Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA): a afirmação da responsabilidade do Poder Público frente à causa animal ou uma mera formalização da terceirização dos direitos dos animais?

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior

**Porto Alegre
2015**

AGRADECIMENTOS

Ao professor Aragon Érico Dasso Júnior, desde o tempo da UERGS (o que já equivale a seis anos e representa algo em torno de 30% da minha vida hoje), em me apresentar, com muito esforço e dedicação, que a área pública que eu trabalho hoje, diariamente, ainda pode ter salvação. Além disso, agradeço a ele sua paciência, flexibilidade e compreensão.

Agradeço também a professora Ana Mercedes, pela dedicação ao curso de Administração Pública e Social, pelo conhecimento apresentado, por ter realizado a única “saída de campo” que eu fiz na Universidade e pela disponibilidade em ler e ser banca desse trabalho.

Gostaria de agradecer a toda a minha família, e em especial aos meus pais, aos quais eu devo a vida e a realização de um sonho de infância: estudar na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Obrigada pelo amor, pelo apoio financeiro e por todo o incentivo diário nessa batalha. Obrigada por mesmo longe, estarem diariamente comigo. Amo muito vocês, para sempre.

Quero agradecer a minha avó materna, “vó Zula”, a quem eu devo o gosto pelo estudo, desde “pequeninha”, ao pontapé inicial para a escrita e a leitura, e por todo o apoio e cuidado que sempre teve comigo, amo você.

Além disso, quero agradecer ao meu namorado Vitor, por todo o apoio neste trabalho e neste último semestre “terrorista”, com direito a hospitais e a muito estresse. Nada desse trabalho teria sido escrito não fosse a tua paciência, o teu amor e os teus cafés. Aliás, nada aconteceria se eu não tivesse aprendido contigo a viver diariamente “como dá”. Obrigada por me apoiar em tudo. Amo você.

Ademais, quero agradecer aos meus colegas de trabalho pela paciência infinita e pelo apoio diário. Oscar, Iwan e Gi, obrigada, vocês são os melhores colegas que eu poderia ter.

Gostaria de agradecer também, a todos os colegas e amigos que eu fiz na UFRGS e aos amigos da vida. Agradeço a todas as risadas, as conversas, o apoio e a compreensão na ausência. Sem citar nomes para ninguém “maguary”, todos vocês são demais!

Por fim, mas não menos importante, quero agradecer a todos os professores que passaram pela minha vida, seja na infância, na adolescência, ou na Universidade. Sem vocês, não se chega a lugar algum.

“Compara-se muitas vezes a crueldade do homem à das feras, mas isso é injuriar estas últimas”.

Dostoiévski

RESUMO

Com a missão de promover e executar Políticas Públicas, destinadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal, no município de Porto Alegre; visando ser referência nacional nas Políticas Públicas de saúde e Direitos Animais, valorizando o respeito aos direitos dos animais, a ética nas relações, a transparência nas ações e a responsabilidade solidária e com os objetivos estratégicos traçados com vistas a coibir os maus tratos, conscientizar sobre a guarda responsável, reduzir a população de animais domésticos (cães e gatos) e, por fim, promover a adoção, a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) foi criada e estabeleceu sua luta em prol da causa animal. Diante de tal contexto, o problema de pesquisa do presente estudo consiste em analisar se o trabalho que a Secretaria desenvolve é uma afirmação da responsabilidade do Poder Público frente à causa animal ou uma mera formalização da terceirização dos direitos dos animais. Como objetivos específicos tal trabalho visa: verificar se a SEDA cumpre ao que se propõe no que tange as suas competências, identificar se há efetividade em suas Políticas Públicas e analisar se a relação estabelecida, hoje, entre a SEDA e as organizações da sociedade civil envolvidas com a causa animal.

Palavras-chave: Secretaria Especial dos Direitos Animais; Direito Animal; Políticas Públicas; Organizações da Sociedade Civil;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DIREITO DOS ANIMAIS	10
1.1 A QUESTÃO AMBIENTAL NA HISTÓRIA MUNDIAL E A CONSIDERAÇÃO DO ANIMAL NESSE CONTEXTO	10
1.2 O ANIMAL COM SUJEITO DE DIREITO	16
1.3 A LEGISLAÇÃO REFERENTE À CAUSA ANIMAL	22
1.3.1 A legislação Federal.....	22
1.3.2 A legislação do Rio Grande do Sul.....	24
1.3.3 A legislação de Porto Alegre	29
2 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.1.1 O ciclo de políticas públicas	42
2.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	45
3 SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA) E O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA)	56
3.1 A SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA)	57
3.1.1 Criação e apoios	57
3.1.2 Forma jurídica e vinculação	60
3.1.3 Missão, visão, valores e objetivos estratégicos	60
3.1.4 Competências	61
3.1.5 Estrutura institucional	62
3.1.6 Quadro de pessoal.....	62
3.1.7 Planejamento e orçamento.....	63
3.1.8 Contratos	67
3.1.9 Contrato de Gestão	68
3.1.10 Interface com a cidadania	71
3.2 FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA).....	71
3.2.1 Receitas do Fundo Municipal dos Direitos Animais.....	72
3.2.2 Despesas do Fundo Municipal dos Direitos Animais.....	72
3.2.3 A administração dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos Animais	73
3.2.4 Conselho Gestor do Fundo Municipal dos Direitos Animais.....	74
3.2.5 Atribuições da SEDA na operacionalização do Fundo	75
3.2.6 O acompanhamento, o controle e a prestação de contas do FMDA	76
4 A ATUAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA) E O CASO DE DUAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATUAM NA CAUSA: PATAS DADAS E ONDA	77
4.1 OS MACROPROCESSOS DA SEDA.....	77
4.1.1 Atendimento veterinário e esterilizações.....	78
4.1.2 Fiscalização	78
4.1.3 Educação e conscientização	78
4.1.4 Adoção responsável	78
4.1.5 Gestão integrada	79
4.2 PROJETOS DA SEDA.....	79
4.2.1 Projeto Bicho Amigo.....	79
4.2.2 Brechocão	81

4.2.3 Me adota?	84
4.2.4 Socorro e resgate de cães e gatos	84
4.3 EDITAL DE CADASTRO DE PROTETORES E ENTIDADES PROTETORAS DE ANIMAIS	85
4.4 DUAS ORGANIZAÇÕES, DOIS CASOS	87
4.4.1 Organização Nacional de Defesa Animal (ONDA)	87
4.4.2 Patas Dadas	89
5 ANÁLISE DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA), DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA) E DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NA CAUSA ANIMAL	92
5.1 A SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS	92
5.1.1 As competências da SEDA	93
5.1.2 Os macroprocessos da SEDA.....	99
5.1.3 Mecanismos de interface com o cidadão.....	111
5.2 O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA).....	111
5.3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NA CAUSA ANIMAL	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS	120
ANEXO A.....	125
ANEXO B.....	126
ANEXO C.....	127
ANEXO D.....	129
ANEXO E.....	130
ANEXO F	131
ANEXO G.....	132

INTRODUÇÃO

A atenção e a importância dedicada hoje aos animais estão diretamente ligadas à problemática ambiental contemporânea e, não obstante a isso, a existência hoje, de uma nova e percebida ideia, contudo, não por parte de todos, da ocorrência de uma similitude, da necessidade de integração e da essencialidade da existência do animal na vida humana.

Diante de tal ideia, percebeu-se pertinente e necessária, uma avaliação de como é tratada, hoje, a causa animal. Logo, em uma parte utilizada como referencial, primeiramente, foi realizada uma pesquisa sobre como começou o tratamento à questão ambiental e como é visto o animal perante seus direitos, ou seja, como esse é considerado perante a legislação brasileira, estadual do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre.

A seguir, é realizada uma revisão teórica sobre as políticas públicas garantidas a esses seres, bem como o conseqüente nascimento das organizações da sociedade civil que surgem diante das dificuldades que envolvem o tratamento da causa e, devido a um “distanciamento”, ou mesmo, “repasso” do que, por sua origem, deveria caber ao Poder Público.

A destarte dessa pesquisa, será analisada uma Secretaria do município de Porto Alegre que cuida, com exclusividade, de tudo o que concerne à causa animal na municipalidade. Vale ressaltar que tal Secretaria foi pioneira, a tratar somente do assunto, na América do Sul.

Diante de tal importância e diferenciação, percebeu-se o interesse na seguinte problemática: afinal, a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) corresponde a uma afirmação da responsabilidade do Poder Público frente à causa animal ou é, hoje, uma mera formalização da terceirização dos direitos dos animais?

Cabe complementar que, em relação à metodologia aplicada ao presente estudo, optou-se pela não utilização de instrumentos estatísticos, mas sim pela realização de uma pesquisa qualitativa, ou seja, “não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. [...] o pesquisador é o instrumento-chave. Tal pesquisa é descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

No que se refere aos objetivos, a presente pesquisa pode ser classificada como exploratória que, segundo Gil (2007, p.41), “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

Ademais, vale salientar que, a maior parte dos dados para posterior análise, foram coletados através de pesquisa documental e bibliográfica. Contudo, dados, que se

apresentaram fundamentais para a análise, foram levantados através da realização de três entrevistas: a primeira com uma gestora da Secretaria Especial dos Direitos Animais, uma segunda com um voluntário do Projeto Patas Dadas e uma terceira com a presidente da Organização Nacional de Defesa Animal. Cabe ressaltar ainda, que os roteiros, das três entrevistas realizadas, encontram-se nos anexos do presente estudo.

1 DIREITO DOS ANIMAIS

Este capítulo destina-se a desenvolver três pontos que apresentam conceitos teóricos sobre as questões que dão embasamento ao presente estudo.

Em um primeiro momento, apresentar-se-á a questão ambiental na história mundial e a consideração animal nesse contexto, através de um levantamento breve sobre o histórico que deu origem a abordagem da questão animal por parte do Poder Público.

Em um segundo momento será abordada a questão do animal como sujeito de direito, com um sucinto apanhado da filosofia de Singer e com a revisão de uma série de autores que argumentaram sobre tal matéria.

Já em um terceiro momento, será apresentada boa parte da legislação vigente que trata da causa animal em três âmbitos: do Brasil, do estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre.

1.1 A QUESTÃO AMBIENTAL NA HISTÓRIA MUNDIAL E A CONSIDERAÇÃO DO ANIMAL NESSE CONTEXTO

Em um contexto global, a questão ambiental vem sendo tratada há muitos anos como assunto de fundamental importância e, conseqüentemente, de preocupação mundial. Conforme Castro (2006, p.15), têm-se notícias que, já no ano de 1794, Estados Unidos e Reino Unido firmaram um “tratado ambiental, acerca dos Grandes Lagos”.

Pouco mais de um século depois, houve um marco importante, segundo Soares (2003, p. 17, apud MARTINS, 2006, p. 46), por volta de 1900: “na esteira das Convenções com roupagem ambiental, mas com fundo econômico, é possível destacar a Convenção de Londres para a proteção de animais selvagens, pássaros e peixes na África”.

Já no ano de 1902, ocorre a Convenção de Paris, para a proteção das aves úteis à agricultura. Todavia, cinquenta anos depois, tal Convenção passou a abranger todas as aves, independente da utilidade que apresentassem (DINH; DAILLER; PELLET, 2003, p. 1327, 1354, apud MARTINS, 2006, p. 46).

Ainda por meados dos anos de 1930, passou o assunto ambiental a aparecer mais frequentemente. Referente a esse período, Castro (2006, P. 15) escreve que Canadá e Estados

Unidos assinaram um tratado “para solucionar um litígio envolvendo poluição de dióxido de enxofre em território canadense que atingiria território americano, e em 1968, foi assinado, na Europa, a Carta da Água”.

Contudo, conforme Le Prestre (2000, p. 160, apud MARTINS, 2006, p. 49), até por volta de 1945, os Tratados internacionais que insidiam sobre o meio ambiente eram raros “[...] e se limitavam a assegurar a proteção de espécies ditas 'úteis' à agricultura, a gestão racional de certos estoques a fim de proteger o bem-estar econômico de grupos precisos (como os pescadores) ou a conservação dos animais de caça”.

Diante desse contexto, cabe ressaltar que o marco que se apresentou como o de maior relevância na questão ambiental durante o século XX foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida na Suécia, no ano de 1972, na cidade de Estocolmo. Em documento oficial firmado em tal conferência, encontram-se princípios que visam, em forma de orientação, preservar e, mais do que isso, melhorar, a questão que se apresenta como fundamental para a existência e a sobrevivência do mundo: o meio ambiente.

Em meio a todas essas tentativas de proporcionar uma melhoria na questão e na proteção ambiental, a questão animal, incluída de forma reforçada nos últimos princípios supracitados, mais do que uma questão local, como será aqui abordada, mostra-se como uma questão de interesse e preocupação internacional. Cabe ressaltar que, conforme coloca Castro (2006, p.17), as declarações de organismos internacionais, não são como tratados que, quando ratificados internamente pelo Poder Legislativo de cada país, passam a ser lei, ou seja, não há força cogente nessas declarações. Contudo, os países integrantes dos organismos internacionais devem legislar sempre observando aos princípios estabelecidos por esses.

Logo, o Brasil, como membro atuante de organismos internacionais, “não pode desconhecer ou descumprir suas resoluções e princípios. A fauna, tanto a selvagem quanto a doméstica, deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado” (CASTRO, p. 16-17). Tal concepção enquadra-se, também, na questão dos direitos fundamentais, sendo afirmada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, do ano de 1948, que, conforme lembra Castro (2006, p. 17), em seu artigo III, declara que “todo homem tem direito à vida”, logo, “se os animais são vida, então a manutenção da vida dos animais é garantia dos Direitos fundamentais do Homem”.

Em meio a tal contexto, no dia 27 de janeiro do ano de 1978, em uma Assembleia organizada em Bruxelas, a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO)¹, formalizou a proposta a ela encaminhada por ativistas da causa de defesa dos direitos dos animais, visando a oficialização de parâmetros jurídicos para tais direitos por parte de todos os países que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa oficialização ficou conhecida como a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, da qual segue o preâmbulo (importante trecho para análise e para um melhor entendimento da importância do presente trabalho):

Considerando que todo o animal possui direitos; considerando que o desconhecimento e o desprezo desses direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza; considerando que o reconhecimento pela espécie humana do direito à existência das outras espécies animais constitui o fundamento da coexistência das outras espécies no mundo; considerando que os genocídios são perpetrados pelo homem e há o perigo de continuar a perpetrar outros; considerando que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante; considerando que a educação deve ensinar desde a infância a observar, a compreender, a respeitar e a amar os animais. Proclama-se (...). (UNESCO, 1978).

Nessa Declaração, princípios como a igualdade entre animais, os direitos desses e do homem (nesse caso relativo ao tratamento e a consideração, cura e proteção desse com outros animais, já que esse é considerado, também, como uma espécie animal), bem como questões de liberdade, de habitat, de vida e outras ponderações são realizadas.

Em seu Artigo 1º, essa Declaração expõe um ponto de grande relevância para o presente estudo, conforme será visto no decorrer do mesmo. Tal Artigo, apresenta o seguinte texto: “todos os animais nascem iguais perante a vida e têm os mesmos direitos à existência”. Seguindo a leitura, o Artigo 2º ajuda a completar a ideia, inicialmente apresentada, de igualdade, ao elencar três pontos: “todo o animal tem o direito a ser respeitado”, “o homem, como espécie animal, não pode exterminar os outros animais ou explorá-los violando esse direito; tem o dever de pôr os seus conhecimentos ao serviço dos animais” e “todo o animal tem o direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem”.

Já no Artigo 3º, a Declaração apresenta a questão dos maus tratos e a questão daqueles animais que, por alguma circunstância, devem ser sacrificados: “nenhum animal será

¹ UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, é uma organização internacional, fundada em 16 de novembro de 1945, com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo. A UNESCO está sediada em Paris, na França, e desenvolve seus trabalhos através da educação, da ciência, da cultura e das comunicações. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis” e “se for necessário matar um animal, ele deve de ser morto instantaneamente, sem dor e de modo a não provocar-lhe angústia”.

Não obstante, o Artigo 4º apresenta a defesa do habitat, da reprodução e do direito de liberdade dos animais. Conforme o Artigo, “todo o animal pertencente a uma espécie selvagem tem o direito de viver livre no seu próprio ambiente natural, terrestre, aéreo ou aquático e tem o direito de se reproduzir” e “toda a privação de liberdade, mesmo que tenha fins educativos, é contrária a este direito”.

O Artigo 5º, apresenta os direitos dos animais que mantêm convivência com os homens e com o ambiente desse, conforme segue: “todo o animal pertencente a uma espécie que viva tradicionalmente no meio ambiente do homem tem o direito de viver e de crescer ao ritmo e nas condições de vida e de liberdade que são próprias da sua espécie” e “toda a modificação deste ritmo ou destas condições que forem impostas pelo homem com fins mercantis é contrária a este direito”. Nesse mesmo contexto, o Artigo 6º apresenta que “todo o animal que o homem escolheu para seu companheiro tem direito a uma duração de vida conforme a sua longevidade natural” e que “o abandono de um animal é um ato cruel e degradante”.

Ademais, o Artigo 7º refere-se aos animais que são utilizados como meio de trabalho e conta com o seguinte texto: “todo o animal de trabalho tem direito a uma limitação razoável de duração e de intensidade de trabalho, a uma alimentação reparadora e ao repouso”. Já no contexto de uso experimental de animais, o Artigo 8º delimita que “a experimentação animal que implique sofrimento físico ou psicológico é incompatível com os direitos do animal, quer se trate de uma experiência médica, científica, comercial ou qualquer que seja a forma de experimentação” e que “as técnicas de substituição devem de ser utilizadas e desenvolvidas”.

Quanto a criação de animais para o abate com vista à alimentação, o Artigo 9º dispõe que “quando o animal é criado para alimentação, ele deve de ser alimentado, alojado, transportado e morto sem que disso resulte para ele nem ansiedade nem dor”, já, quando for para divertimento do homem, o Artigo 10º dispõe que nenhum animal deve de ser explorado para esse fim e que “as exposições de animais e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade do animal”.

Quanto à questão da morte de animais, os artigos subsequentes dispõem:

Artigo 11º

Todo o ato que implique a morte de um animal sem necessidade é um biocídio, isto é um crime contra a vida.

Artigo 12º

1. Todo o ato que implique a morte de grande um número de animais selvagens é um genocídio, isto é, um crime contra a espécie.

2.A poluição e a destruição do ambiente natural conduzem ao genocídio.

Artigo 13º

1.O animal morto deve de ser tratado com respeito.

2.As cenas de violência de que os animais são vítimas devem de ser interditas no cinema e na televisão, salvo se elas tiverem por fim demonstrar um atentado aos direitos do animal.

Para finalizar, o último artigo da Declaração, o Artigo 14º, dispõe que “os organismos de proteção e de salvaguarda dos animais devem estar representados a nível governamental” e que “os direitos do animal devem ser defendidos pela lei como os direitos do homem”.

Vale aqui ressaltar que o Brasil é signatário de tal Declaração, contudo, até a presente data, não a ratificou, ou seja, não fez “a confirmação discricionária, pelo Poder Executivo, de que o propósito inicialmente manifestado de celebrar o tratado continua firme e segue atendendo aos interesses superiores do Estado” (CASELLA; SANCHEZ; 2005, p. 42). Portanto, como já foi mencionado anteriormente, na medida em que a citada Declaração ainda não foi ratificada, a mesma não possui força de lei no território brasileiro.

Além disso, Gilhardi, ao citar Rodrigues (2012, p. 65-66, apud GILHARDI, 2014, p. 39), afirma que

Essa declaração constitui o mais completo e avançado documento em termo de proteção aos animais não-humanos, posto que reconhece o valor da vida de todos os seres vivos e propõe uma conduta humana pautada no respeito e na defesa de suas necessidades, em sintonia com a dignidade animal decorrente do direito à existência enquanto ser senciente.

Contudo, em meio a essa preocupação mundial com a questão ambiental, bem como no resplandecer de um novo modo de pensar a questão do meio ambiente e, junto a isso, um novo modo de refletir e agir no que tange à questão animal, o Brasil apresenta uma inovação e um importante exemplo a ser seguido. Sobre tal feito, Martins (2012, p.15) explica que

A Constituição Federal de 1988 ficou globalmente conhecida como a “Constituição Verde”, por ser a primeira Constituição no mundo a trazer em seu bojo um capítulo próprio reservado ao meio ambiente. É cediço que a preocupação com a conservação do meio ambiente não se trata apenas de mais uma questão ideológica, mas uma real necessidade.

Ainda no Brasil, no ano de 1992, ocorreu a Conferência do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, conhecida também como ECO-92 ou RIO-92 que, conforme coloca CASTRO (2006, p. 32), foi “convocada pela Organização Mundial das Nações Unidas, reuniu 114 chefes de Estado, milhares de jornalistas e representantes de várias organizações não-governamentais, e teve como objetivo, entre outros, discutir o futuro da Terra”.

A grande preocupação dessa Conferência foi a questão de certificar a ideia da promoção do desenvolvimento sustentável já colocada na supracitada Conferência de

Estocolmo no ano de 1972, algo muito mais voltado à questão do meio ambiente como um todo, da natureza, de sua preservação e de necessidades ambientais do que à questão animal.

Apesar dessa ampla divulgação no que tange a princípios de sustentabilidade, CASTRO (2006, p.32) coloca que, ao afirmar, no princípio de número 1, que todos têm direito a uma vida saudável, em harmonia com a natureza, “implica dizer que, sem os animais e os demais componentes do meio ambiente, as possibilidades do homem desenvolver-se, sadiamente, são mínimas”.

Logo, subentende-se que, na Conferência ocorrida no Brasil, ao considerar todos, muito além da questão do animal homem, considera-se também, já nesse momento, a questão da fauna, e a preocupação com a questão dos animais.

Ademais, a Constituição Federal brasileira, a partir de sua concepção, abre precedente para que se entenda o animal não-humano como um sujeito de direito como coloca Sarlet (2008, p. 197)

A Constituição Federal brasileira, no seu artigo 225, 1º§, VII, enuncia de forma expressa a vedação de práticas que "provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade", o que sinaliza o reconhecimento, por parte do constituinte, do valor inerente a outras formas de vida não-humanas, protegendo-os, inclusive, contra a ação humana, o que revela que não se está buscando proteger (ao menos diretamente e em todos os casos) apenas o ser humano. É difícil de conceber que o constituinte, ao proteger a vida de espécies naturais em face de sua ameaça de extinção, estivesse a promover unicamente a proteção de algum valor instrumental de espécies naturais; pelo contrário, deixou transparecer uma tutela da vida em geral nitidamente não meramente instrumental em relação ao ser humano, mas numa perspectiva concorrente e interdependente. Especialmente no que diz com a vedação de práticas cruéis contra animais, o constituinte revela de forma clara a sua preocupação com o bem-estar dos animais não-humanos e a refutação de uma visão meramente instrumental da vida animal. A Constituição também traz de forma expressa no mesmo dispositivo a tutela da função ecológica da flora e da fauna, o que dá dimensão de sistema ou ecossistema ambiental, no sentido de contemplar a proteção integrada dos recursos naturais (e aí incluindo o ser humano). Dessa forma, está a ordem constitucional reconhecendo a vida animal como um fim em si mesmo (...).

Não obstante e fazendo referência à Constituição Federal Brasileira, Castro (2006, p. 37) contribui acrescentando que conforme dispõe um dos Princípios da supracitada Rio 92, “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”. Contudo, defende que “apesar de tal princípio significar uma visão antropocêntrica, a legislação constitucional teve a preocupação de determinar que a crueldade contra animais será punida, deixando certo que os animais são fonte importante de vida e de qualidade do meio ambiente” (CASTRO, 2006, p. 37).

Diante do exposto sobre as questões que tangenciam o direito e que defenderam a questão do animal, inclusive, conforme visto, na Constituição Federal Brasileira, cabe, neste momento, uma revisão do animal como um sujeito de direito.

1.2 O ANIMAL COM SUJEITO DE DIREITO

Ao considerar o contexto histórico supracitado, percebe-se que há um considerável interesse mundial nas questões que envolvem a causa ambiental e, não obstante, a causa animal. Logo, percebendo a importância do assunto em um contexto global e, além disso, defendendo a princípios pessoais, alguns autores passaram a dissertar sobre a questão do animal como um sujeito de direito.

Ademais, Almeida, ao falar da proteção aos animais, apresenta que

a Constituição Federal de 1988 não diferencia os animais por estar ou não classificados, trata-os de modo genérico, ou seja, o tratamento é uniforme para todas as espécies de animais, ocorre que, algumas leis infraconstitucionais dividem a fauna em diferentes categorias, sendo que cada uma delas terá um tratamento diferenciado, o que não significa dizer que uma é mais importante que a outra. Assim, para a legislação brasileira é importante a classificação dos animais quanto ao seu habitat, pois são divididos em: fauna silvestre brasileira, fauna silvestre exótica e fauna doméstica (ALMEIDA, [s. d.]).

Cabe ressaltar que, no presente estudo, serão analisados e debatidos os direitos voltados aos animais considerados como “fauna doméstica” que, conforme delimitação da Portaria nº 93, de 07 de julho de 1998, do IBAMA², são

todos aqueles animais que através de processos tradicionais e sistematizados de manejo e/ou melhoramento zootécnico tornaram-se domésticos, apresentando características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável, diferente da espécie silvestre que os originou.

Destarte, em um primeiro momento, cabe citar a defesa de Levai (1998, p. 16, apud CASTRO, 2006, p. 42) acerca das normas de proteção dos direitos dos animais, onde, para o

² O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, autônoma administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que tem como missão proteger o meio ambiente e assegurar a sustentabilidade no uso dos recursos naturais, visando promover a qualidade ambiental propícia à vida. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/aceso-a-informacao/identidade-organizacional>. Acessado em: 10 abr. 2015.

autor, inúmeras dessas, constituídas nesse contexto, provêm “de uma postura ético-moral que considera a vida como o bem supremo de qualquer criatura”.

Peter Singer, filósofo e professor australiano, aparece como figura essencial no que tange à defesa dos animais. Suas teses são fortemente vinculadas à questão da libertação animal e, além disso, variadas questões sobre ética também fazem parte de seus estudos. No ano de 1975 (em meio às conferências supracitadas), lançou seu mais famoso livro referente a questão animal: *Animal Liberation*.

Ademais, Martins T., ao escrever em sua dissertação sobre o *utilitarismo preferencial* (teoria defendida por Singer e apresentada no supracitado livro), entre outras coisas, salientou que, para Singer, é de extrema importância incluir os ditos animais não humanos na esfera de consideração moral dos humanos, pois, tal qual como esses últimos, os animais têm interesses e esses devem ser respeitados (MARTINS T., 2007, p. 52).

Cabe ressaltar aqui, que uma das importantes defesas de tal autor é a de que a violência, seguidamente praticada pelos humanos sobre tais seres, deve ser considerada uma prática ilegítima. Não obstante a isso, conforme Martins T., o autor aborda em seus estudos sobre questões éticas concernentes à causa animal, as quais, para Singer, se fundamentam no “princípio básico da igualdade”, onde, não se deve tratar igualmente todos os seres, mas sim deve-se ter uma consideração igualitária dos interesses de todos eles (SINGER, 2000, apud MARTINS T., 2007, p. 53).

Conforme Martins T., Singer assinala que “a consideração igual para com os diferentes seres pode conduzir a tratamento diferente [...]” (SINGER, 2000, p. 2, apud MARTINS T., 2007, p. 53) e, que o que importa é que humanos (sejam eles negros, brancos, homens, mulheres, etc.) e não humanos tenham seus interesses igualmente considerados, independentemente de sua aparência (SINGER, 2000, p. 5, apud MARTINS T., 2007, p. 53).

Nesse contexto, Martins T. ainda acrescenta a defesa de Felipe a respeito de tal assunto

Onde definimos para os humanos um tratamento respeitoso, em nome de nosso dever de respeito a seus interesses, devemos estender o dever em relação a todos os interesses da mesma ordem, ainda que eles apareçam em seres destituídos da capacidade de raciocinar, de falar, e de reivindicar direitos. Interesses se definem pela capacidade de sofrer, de sentir dor, de ter a qualidade da própria espécie de vida diminuída em função de ações alheias. Tudo isso aparece não apenas em seres da espécie humana (FELIPE, 2004, p. 193, apud MARTINS T., 2007, p.53).

Nesse ínterim, Martins T. segue agregando os conceitos de Singer, que, por diversas razões e explicações, são muito considerados, hoje, no que tange a questão animal. Singer

defende que não é possível associar, por parte dos seres humanos, “a defesa dos interesses dos animais às consequências benéficas que tal consideração possa trazer para a espécie humana, pois “[...] os interesses dos animais merecem consideração por si mesmos”” (SINGER, 2000, p. 228, apud MARTINS T., 2007, p. 53).

Além disso, Martins T. coloca que tal filósofo defende que

a capacidade de sofrimento e alegria é, no entanto, não apenas necessária mas também suficiente para que possamos afirmar que um ser tem interesses – a um nível mínimo absoluto, o interesse de não sofrer” (SINGER, 2000, p. 7). Assim, descarta-se que a capacidade de utilizar a linguagem seja relevante para definir a forma como deve ser tratado um ser (SINGER, 2000, p. 13, apud MARTINS T., 2007, p. 53-54).

O autor finaliza sua pontuação sobre o utilitarismo preferencial de Singer afirmando que, nos estudos desse, nunca fora abordado que não existem diferenças entre os humanos adultos normais e os animais, “o filósofo pretende, unicamente, que o princípio da igual consideração de interesses seja aplicado tanto aos animais quanto aos seres humanos” (SINGER, 2000, p. 210, apud MARTINS T., 2007, p. 54).

Outrossim, uma palavra muito citada quando se trata da questão animal é a palavra senciente. Conforme Martins, “para Singer, os seres que têm capacidade de sofrer ou experimentar alegria são seres sencientes e, portanto, merecem ter seus interesses respeitados, independentemente da espécie à qual pertençam” (SINGER, 2000, p. 8, apud MARTINS T., 2007, p. 55).

Para entender onde estariam os animais que interessam ao presente estudo, bem como ter embasamento teórico de defesa posterior, cabe aqui uma citação resumida do ponto dedicado por Martins T. para explicar, conforme o filósofo australiano, a questão da sentiência e da consideração dos animais.

De acordo com Singer, além dos seres considerados sencientes, existem também aqueles que são considerados pessoas. Pessoa seria todo ser racional e autoconsciente. Conforme será tratado a seguir, pode haver uma pessoa que não seja da espécie humana, da mesma forma como pode haver um membro da espécie humana que não possa ser considerado pessoa (SINGER, 1994, p. 97-98). Um ser autoconsciente e, portanto, pessoa, é aquele que “[...] tem consciência de si enquanto entidade distinta, com um passado e um futuro” (SINGER, 1994, p. 100), ou seja, é um ser “[...] capaz de ter desejos relativos a seu próprio futuro” (SINGER, 1994, p. 100). Por esta razão, “tirar as vidas dessas pessoas sem o seu consentimento significa frustrar os seus desejos para o futuro” (SINGER, 1994, p. 100). Para Singer, existem muitos seres que são sencientes e capazes de sentir dor, mas que não são racionais, nem autoconscientes e, portanto, não são pessoas. Esses seres são apenas conscientes e, dentre eles, pode-se incluir muitos animais, bem como os bebês recém-nascidos e alguns seres humanos com deficiência mental profunda (SINGER, 1994, p. 111). Por outro lado, Singer afirma que o comportamento de muitos animais utilizados em experimentos científicos,

por exemplo, “[...] aponta para a conclusão de que eles têm memória do passado e expectativas quanto ao futuro, que têm consciência de si, que articulam intenções e agem de modo a concretizá-las” (SINGER, 1994, p. 124). O filósofo inclui na categoria de pessoas os chimpanzés, gorilas e orangotangos e adverte que, “ainda que em graus variáveis de convicção” (SINGER, 1994, p. 141), poder-se-ia incluir nesta categoria “[...] as baleias, os golfinhos, macacos menores, cães, gatos, porcos, focas, ursos, bois, vacas, carneiros, etc., talvez até mesmo chegando ao ponto de incluir todos os mamíferos nessa relação [...]”, dependendo até onde se queira estender o benefício da dúvida nos casos onde ela exista (SINGER, 1994, p. 141). Singer conclui que [...] se a vida humana tem mesmo um valor especial ou um direito especial a ser protegida, ela os tem na medida em que a maior parte dos seres humanos são pessoas. Mas, se alguns animais também são pessoas, as suas vidas devem ter o mesmo valor especial, ou o mesmo direito à proteção (SINGER, 1994, p. 127) (SINGER, apud MARTINS T., 2007, p. 55-56).

Entendida tal questão, Martins T. cita Spica, que ressalta que, conforme Singer, “o mais importante é advertir que todos os animais, sejam eles sencientes ou autoconscientes, são dotados de interesses e este fator é suficiente para que suas vidas sejam respeitadas” (SPICA, 2004, p. 227-228, apud MARTINS T., 2007, p. 57).

Nesse íterim, Martins N. apresenta que os animais são seres sencientes e traz que, conforme Donald Griffin, um estudioso da consciência animal, eles “necessariamente possuem uma experiência mental que diz a ele: a dor está acontecendo em mim, com vistas à dor existir, alguma consciência, alguém, precisa perceber isso” (GRIFIN, 2000, p. 130, apud MARTINS N., 2012, p. 82).

Não obstante, além das questões éticas, a questão da sensibilidade e do sofrimento também estão claramente envolvidas na consideração de igualdade entre humanos e animais. Acerca do princípio da igualdade e da questão da senciência, Francione apresenta que

se quisermos levar os interesses dos animais a sério e dar conteúdo a nossa professada rejeição à inflinação de sofrimento desnecessário a eles, só podemos fazer isso de uma maneira: aplicando aos animais o princípio da igual consideração, ou a norma de que devemos tratar semelhantes semelhantemente. Não há nada de exótico ou particularmente complicado no princípio da igual consideração aos animais não quer dizer que estejamos comprometidos com a posição de que os animais são "o mesmo" que os humanos (seja o que for que isso signifique), ou que eles são nossos "iguais" em todos os aspectos. Quer dizer apenas que se os humanos e os animais de fato tiverem um interesse semelhante, devemos tratar esse interesse da mesma maneira, a menos que haja alguma boa razão para não fazer isso. Nossa sabedoria convencional sobre s animais nos faz entender que eles são semelhantes a nós ao menos em um aspecto: eles são sencientes e, como nós, têm interesse em não sofrer. Nesse sentido, nós e eles somos semelhantes, e dessemelhantes a tudo mais, no universo, que não seja senciente. Não protegemos, nem podemos proteger, todos os humanos de todo sofrimento, mas pelo menos dizemos proteger todos os humanos - jovens ou velhos, brilhantes ou estúpidos, ricos ou pobres - de sofre sob qualquer circunstância

como resultando de ser usado exclusivamente como recurso alheio. [...] Os animais e os humanos são semelhantes, pois são sencientes (FRANCIONE, 2013, p. 28-29).

Ademais, no que tange a discussão sobre o que realmente se trata o animal hoje, bem como sobre os direitos de propriedade de quem os têm e sobre os direitos sob o animal de rua, Castro (2006, p. 46) explica que

os animais, como integrantes do meio ambiente, são bens de todos, o que, [...], está escrito na Constituição Federal. [...]. Os animais têm valor econômico mas não são coisas, ou bens, nos termos do direito civil, no qual o proprietário tem direito de usar, fruir e dispor, como lhe aprouver. [...]. É inacreditável que, numa sociedade que se diz, ou se pretende, justa, solidária, harmônica e baseada em princípios humanos, sociais, culturais e éticos, o proprietário possa dispor do bem no sentido de destruí-lo, quando tantos outros não tem nada. O dono de animais não é mais que o detentor, guardião e responsável pela sua manutenção, não podendo dispor deles a não ser para a transferência a outra pessoa. Não pode abandonar o animal, não pode feri-lo e não pode mata-lo, como um proprietário de um automóvel, por exemplo, [...]. Animais de rua têm dono? Como, em regra, não temos “título de propriedade” de animais, como acontece com bens imóveis e automóveis, o animal “pertence” àquele que dele cuida, abriga, alimenta.

Tal autor ainda acrescenta que mesmo que o animal fosse considerado uma propriedade do homem, conforme o artigo 5º da Constituição Federal, tal propriedade teria que atender a sua função social. Logo, o autor questiona: “qual é a função social de um animal, senão o de tornar a vida do homem mais fácil, quando criado para fins utilitários, e mais saudável, quando criado para fins de companheirismo? Assim, mesmo que o animal fosse uma propriedade, estaria o homem obrigado a respeitá-lo, e protegê-lo” (CASTRO, 2006, p. 47).

Além disso, Castro (2006, p. 45) afirma que “garante-se aos animais, representados pelo homem, no processo, o direito da ampla defesa e do contraditório³”.

Ademais, no que tange a questões de ordem jurídica, Castro (2006, p. 43) expõe que, se as mesmas “determinam que, sendo o meio ambiente um bem de todos, e a todos estando determinada a obrigação de proteger e preservar, certamente que tem no Ministério Público um órgão à altura de suas necessidades para representar os animais, em juízo ou fora dele”.

³ O princípio do contraditório e da ampla defesa encontra sua guarida máxima na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 5º, inciso LV, e é também identificado pela expressão latina *audiatur et altera pars*, que significa “ouça-se também a outra parte”. Trata-se de corolário do princípio do devido processo legal, segundo qual o ato praticado por autoridade, para ser considerado válido, eficaz e completo, deve seguir todas as etapas previstas em lei, sendo caracterizado pela possibilidade de resposta e a utilização de todos os meios em Direito Admitidos. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12961&revista_caderno=26>. Acesso em: 17 abr. 2015.

Logo, no que toca à questão da legitimidade de tal órgão, Castro (2006, p. 43) afirma que o Ministério Público, conforme artigo 129 da Constituição Federal Brasileira, tem como uma de suas funções

promover, privativamente, a ação penal pública, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do meio ambiente.

Porém, cabe aqui acrescentar, ainda citando Castro (2006, p.43), que “as ações penais e civis de proteção ou de reparação de danos já causados a animais são públicas, devendo ser ajuizadas pelo Ministério Público”. Entretanto, o autor explicita que no que se refere às ações civis públicas, “a legitimação do Ministério Público não impede a de terceiros” (CASTRO, 2006, p.43), logo, nessas, conforme lembrou o autor, o artigo 5º, da Lei Federal nº 7.347/1985, dispõe que

a ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente (CASTRO, 2006, p. 43).

Desse modo, o próprio autor explica que se sente forçado a concluir que “além do Ministério Público, outras instituições e entidades podem defender os direitos dos animais”. Portanto, caso o Ministério Público não venha a mover uma ação sobre qualquer caso relativo à defesa animal, o Poder Público e outras associações legitimadas serão autorizadas a “habilitar-se como litisconsortes⁴ de qualquer das partes” (CASTRO, 2006, p. 43). Logo, todos os últimos comentários são importantes para que se compreenda sobre o último tópico que será apresentado em tal revisão, o qual discursará sobre as organizações da sociedade civil e, mais especificamente, sobre as ONGs, as OSs e as OSCIPs, e, como visto aqui, os direitos dos animais podem hoje também ser representados, judicialmente, por estas organizações.

Para finalizar tal tópico, percebe-se importante considerar CASTRO (2006, p. 37), que salienta que “longe de se tratar de privilegiar espécies animais em detrimento do homem, é plenamente possível respeitar a todos e promover sua integração, para efeitos de desenvolvimento harmônico e saudável”.

⁴ Litisconsorte é a pessoa que, juntamente com outra, demanda alguém ou é parte em juízo. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/litisconsorte>. Acesso em: 18 de abr. 2015.

Ademais, diante de todo esse contexto, Tripoli (2013, p. 1) defende, em seu Manual Jurídico de Proteção Animal, que

a salvaguarda dos animais e a exigência de atendimento aos preceitos da ciência do bem-estar animal são hoje norteadores dos passos de toda nação, que se curva ao reconhecimento do direito animal e da senciência animal: a capacidade de os animais não humanos serem dotados de sentimentos, sensações, respostas fisiológicas, de ordem física e mental.

1.3 A LEGISLAÇÃO REFERENTE À CAUSA ANIMAL

O objetivo geral deste ponto será levantar a legislação referente à causa animal nos âmbitos: federal, estadual do Rio Grande do Sul e municipal de Porto Alegre; para uma posterior análise. Contudo, cabe ressaltar aqui, que a legislação em foco será aquela que faça referência à causa dos animais denominados domésticos, não esquecendo ou diminuindo a importância das demais, apenas focando no objeto do presente estudo.

1.3.1 A legislação Federal

Conforme fora apresentado anteriormente, os direitos dos animais no Brasil têm relevância assegurada já na Constituição Federal. No que concerne os direitos dos animais, em seu Artigo 225, § 1º, Inciso VII, está prevista de forma expressa a vedação de práticas que "provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade".

Além disso, tem-se na legislação federal, o Decreto 24.645, de 10 de julho de 1934, o qual estabelece as diversas medidas de proteção aos animais asseguradas no Brasil. Em seu Artigo 1º "todos os animais existentes no país" são colocados sob tutela do Estado. Além disso, a questão apresentada na revisão teórica, prévia a esse capítulo, sob as atribuições do Ministério Público condizentes a questão animal, são retomadas no Artigo 2º, § 3º de tal Decreto, ou seja, "os animais serão assistidos em juízo pelos representantes do Ministério Público, seus substitutos legais e pelos membros das sociedades protetoras de animais".

Ainda em tal legislação, há a caracterização dos maus tratos no Artigo 3º, o que contribui, em grande medida, para facilitar possíveis penalidades, multas ou mesmo prisões posteriores. Além disso, o Decreto dá a possibilidade, em seu Artigo 16, de que as

autoridades, de qualquer dos âmbitos existentes, prestem “aos membros das sociedades protetoras de animais a cooperação necessária para fazer cumprir a presente lei”.

Para finalizar no Decreto, em seu Artigo 17, a palavra animal está definida como: “todo ser irracional, quadrupede ou bípede, doméstico ou selvagem, exceto os daninhos”.

Não obstante, o Decreto-Lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que trata das contravenções penais, em seu Artigo 31, discorre sobre as penas pela falta de cuidados com os animais perigosos, pelo abandono, pela irritação ou pela condução indevida dos animais, sendo que, nesses casos, a pena varia entre prisão simples, de dez dias a dois meses, ou multa em espécie. Neste cenário, a Lei ainda discorre, em seu Artigo 42, sobre a pena para quem provoca ou deixa de evitar o incômodo produzido por um animal que se encontra em sua guarda, sendo que, nesse caso, a pena varia entre uma prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa em espécie.

Por fim, mas não menos importante, em seu Artigo 64, o Decreto-Lei 3.688 discorre sobre o tratamento cruel e sobre a obrigação de trabalho excessivo dos animais, também puníveis com prisão simples, de dez dias a um mês, ou multa em espécie. Além disso, tal artigo, nos incisos 1º e 2º, também discorre que a pena supracitada também serve para “aquele que, embora para fins didáticos ou científicos, realiza em lugar público ou exposto ao público, experiência dolorosa ou cruel em animal vivo” e com acréscimo de cinquenta por cento “se o animal é submetido a trabalho excessivo ou tratado com crueldade, em exibição ou espetáculo público”.

Seguindo no âmbito da legislação federal, têm-se ainda a Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967, que trata sobre a proteção da fauna. Contudo, tal Lei, tem como peculiaridade, o tratamento da fauna silvestre, o que a destarte, foge da abrangência do presente estudo. Cabe ressaltar apenas, que essa Lei faz menção aos animais domésticos apenas em uma circunstância, quando, os mesmos, por abandono, se tornarem selvagens ou ferais, poderão ser “objeto de utilização, caça, perseguição ou apanha”.

Ainda em âmbito federal, a Lei 9.605⁵ de 12 de fevereiro de 1998 “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”. Cabe ressaltar que tal Lei, é considerada e adotada na atuação da Secretaria

⁵ A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente entre outros tópicos.

Especial dos Direitos Animais, visto que, a mesma, é a única lei federal mencionada no site institucional da Secretaria⁶.

Em seu Artigo 32, tal Lei reforça e faz acréscimos ao supracitado Artigo 64, sobre as penas referentes aos atos de crueldade, do Decreto-Lei 3.688. No artigo agora abordado, está prevista a pena de detenção de três meses a um ano e multa as práticas “de ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos”. Cabe ressaltar ainda, que a mesma prevê, em seus incisos 1º e 2º, que “incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos” e que “a pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal”.

Além disso, o artigo 25 da referida Lei contribui para a posterior análise do presente trabalho no sentido de que determina que os animais, que forem vítimas de maus tratos ou forem produto de crimes ambientais, serão, conforme o §1º, prioritariamente libertados em seu habitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, contudo, conforme o § 2º, tal Lei garante que até que os animais sejam entregues às instituições supracitadas, o órgão autuante zelará para que eles sejam mantidos em condições adequadas de acondicionamento e transporte que garantam o seu bem-estar físico, logo, tal legislação, embasa uma boa parte do trabalho da Secretaria que será analisada.

1.3.2 A legislação do Rio Grande do Sul

A primeira legislação estadual que abordou especificamente a questão animal no estado do Rio Grande do Sul foi a Lei de nº 11.915, de 21 de maio de 2003. Tal Lei “institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado do Rio grande do Sul”.

Já em seu Artigo 1º, é apresentado que a instituição do código visa estabelecer “normas para a proteção dos animais no Estado do Rio Grande do Sul, visando a compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental”. Além disso, em seu Artigo 2º, a Lei traz uma relevante questão ao direito dos animais e ao trabalho executado pela Secretaria Especial de Direitos Animais. O mencionado artigo, veda os seguintes tópicos:

⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_secao=31>. Acesso em: 01 mai. 2015.

- I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência;
- II - manter animais em local completamente desprovido de asseio ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;
- III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força;
- IV - não dar morte rápida e indolor a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo;
- V - exercer a venda ambulante de animais para menores desacompanhados por responsável legal;
- VI - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem;
- VII - sacrificar animais com venenos ou outros métodos não preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS -, nos programas de profilaxia da raiva.

Além disso, no Capítulo III, o referido Código faz referência pontual aos animais domésticos, de forma dividida em duas seções: animais de carga e o transporte de animais. Referente ao primeiro ponto, em seu Artigo 10, a Lei pontua sobre a permissão do uso de animais para “a tração animal de veículos ou instrumentos agrícolas e industriais”, contudo, ressalta que tal tração somente poderá ser exercida “pelas espécies bovinas, equinas e muares”. Não obstante, a Lei, em seu Artigo 11, veda os seguintes pontos:

- I - atrelar animais de diferentes espécies no mesmo veículo;
- II - utilizar animal cego, enfermo, extenuado ou desferrado em serviço, bem como castigá-lo;
- III - fazer viajar animal a pé por mais de 10 (dez) quilômetros sem lhe dar descanso;
- IV - fazer o animal trabalhar por mais de 6 (seis) horas seguidas sem lhe dar água e alimento⁷.

Sobre o transporte dos animais domésticos, o Código impõe, em seu Artigo 12, que “todo o veículo de transporte de animais deverá estar em condições de oferecer proteção e conforto adequado”. Além disso, veda, no Artigo 13 o transporte “em via terrestre por mais de doze horas seguidas sem o devido descanso”, o transporte “sem a documentação exigida por lei” e o transporte de “animal fraco, doente, ferido ou em adiantado estado de gestação, exceto para atendimento de urgência”.⁸

Ainda sobre a questão dos animais domésticos, mais precisamente os cães, a Lei nº 12.353, de 1º de novembro de 2005, dispõe sobre a posse de algumas raças que devem, conforme o Artigo 1º da referida Lei, possuir registro “em órgão reconhecido pelo Poder

⁷ Tal pontuação se faz importante pois a Secretaria em análise posterior, realiza um Projeto, que será posteriormente abordado, pontualmente referente a esses animais.

⁸ A SEDA utiliza, também, essas pontuações do Código Estadual de Proteção aos Animais em sua parte de fiscalização.

Público e a comprovação de seu adestramento e vacinação”. Logo, cabe aqui discorrer, apenas em caráter exemplificativo, as que são previstas nessa Lei: American Pit Bull Terrier, Fila, Rottweiler, Dobermann, Bull Terrier e Dogo Argentino. Sobre esses animais, a Lei prevê uma série de normas e condutas que devem ser adotadas pelos proprietários dos mesmos, bem como a possibilidade de sanções caso as mesmas não venham a ser seguidas.

Seguindo uma ordem cronológica de leis estaduais destinadas especificamente aos animais, tem-se a Lei nº 12.900, de 04 de janeiro de 2008, “assegura direito aos proprietários de animais de pequeno porte e de cães-guia no transporte rodoviário intermunicipal”. Tal Lei delimita as condições para que os animais possam circular nesses veículos, entre essas condições estão: ser cachorro ou gato, ter até oito quilogramas, podem ser levados até dois animais por condução, a carteira de vacinação dos mesmos deve estar em dia, eles devem estar higienizados, entre outros requisitos.

Além disso, o modo como os animais devem ser transportados, está, em tal legislação, alinhado com os requisitos do Código Estadual de Proteção aos Animais para que os mesmos possam transitar em proteção e com conforto.

Ainda no âmbito estadual, a Lei 13.193, de 30 de junho de 2009, firmou, conforme seu Artigo 1º, a definição de “diretrizes a serem seguidas por programas de controle reprodutivo da população de cães e gatos em situação de rua” bem como as medidas visando “à proteção desses animais, por meio de identificação, registro, esterilização cirúrgica, adoção e campanhas educacionais de conscientização pública da relevância de tais medidas”.

Na referida Lei, ainda foi dado passo importante no que tange uma velha conduta de extermínio dos animais domésticos em alguns casos. Conforme Artigo 2º, “fica vedado o extermínio de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres, à exceção das universidades e dos institutos com fins de ensino, pesquisa e estudos científicos”.

Não obstante a Lei anteriormente citada, essa apresenta, também, relativa importância no que tange aos animais, mais precisamente os cães, considerados de raça bravia. Conforme o Artigo 3º, “o animal de rua com histórico de mordedura injustificada [...] será obrigatoriamente castrado e inserido em programa especial de adoção, com critérios diferenciados”. Tal Lei, nesses casos, embasa, também, o serviço prestado pela Secretaria Especial dos Direitos Animais, no que tange, como posteriormente será visto, o “Projeto Ressocializa”.

Além disso, tal Lei também discorre sobre o recolhimento de animais, artigo esse, que também é utilizado, de forma muito similar, pela Secretaria em estudo. O procedimento de

recolhimento dos animais, conforme a supracitada Lei em seu Artigo 4º, “observará procedimentos protetores de manejo, de transporte e de averiguação da existência de proprietário, de responsável ou de cuidador em sua comunidade”. De tal artigo, para fins de descrição do trabalho posteriormente, cabe ressaltar os incisos 1º e 2º, os quais definem que “o animal reconhecido como comunitário será esterilizado, identificado, registrado e devolvido à comunidade de origem, salvo nas situações já previstas na presente Lei” e, considerar-se-á o “animal comunitário aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido”.

Nesse ínterim, para que se efetive o conteúdo da presente Lei, a mesma prevê que o Poder Público poderá factibilizar as seguintes providências:

- I - destinação, por órgão público, de local para a manutenção e exposição dos animais disponibilizados para adoção, que será aberto à visitação pública, onde os animais serão separados conforme critério de compleição física, idade e comportamento;
- II - campanhas que conscientizem o público da necessidade de esterilização, de vacinação periódica e de que maus tratos e abandono, pelo padecimento infligido ao animal, configuram, em tese, práticas de crime ambiental;
- III - orientação técnica aos adotantes e ao público em geral para os princípios da tutela responsável de animais, visando atender às necessidades físicas, psicológicas e ambientais.

Cabe ressaltar ainda, que a presente Lei, enfatiza que o Poder Público “poderá celebrar convênios e parcerias com municípios, entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe”, para que os objetivos da presente Lei sejam alcançados.

Ainda no âmbito estadual, a Lei nº 13.252, de 17 de setembro de 2009, dispõe sobre a implantação de um *microchip* de identificação eletrônica em todos os cães que forem comercializados no Estado do Rio Grande do Sul.

Conforme o Artigo 1º de tal Lei, todos os responsáveis por vendas de animais no Estado deverão realizar o procedimento de implantação do *microchip* em todos os animais que por eles forem comercializados, conforme algumas especificações pontuais (constantes na Lei). Entre essas especificações estão a exigência de que a colocação do mesmo deve ser realizada por médico veterinário devidamente habilitado e algumas especificidades do próprio *microchip*.

Além disso, em seu parágrafo único, o artigo supracitado prevê os dados mínimos que devem constar no *microchip* do animal comercializado. Cabe aqui ressaltá-los para uma avaliação posterior. Da parte do proprietário: nome, endereço, número do telefone, documento de identidade e CPF; no que se refere ao animal, deve constar: a origem do mesmo, raça, data

de nascimento (exata ou presumida), sexo, características físicas e registros de vacinação e o número do *transponder – microchip* – aplicado no animal.

Já a lei mais recente, a resguardar algum direito dedicado aos animais, em âmbito estadual, foi a Lei nº 14.229, de 15 de abril de 2013. Tal Lei, “proíbe a prestação de serviços de vigilância de cães de guarda com fins lucrativos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul”, entre outras matérias.

Conforme inciso 1º do Artigo 1º da supracitada Lei, entender-se-á por “infrator desta Lei o proprietário dos cães, o proprietário do imóvel em que os animais estejam realizando a guarda e/ou a vigilância, bem como todo aquele indivíduo que contrate, por escrito ou verbalmente, a utilização animal” para “fins de vigilância, segurança, guarda patrimonial e pessoal nas propriedades públicas e privadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul”⁹.

Além disso, conforme inciso 2º, ainda do Artigo 1º, “os contratos em andamento extinguir-se-ão automaticamente após o período de doze meses a partir da data da publicação desta Lei”, observando uma série de requisitos formais. Neste ínterim, tal Lei prevê que nesse prazo, “os animais que estejam sob posse das empresas, [...], deverão ser identificados e esterilizados por meio de procedimento cirúrgico realizado por médico veterinário devidamente registrado”. Sendo que, antes do fim desse prazo,

os responsáveis pelos animais deverão apresentar atestado, assinado pelo médico veterinário que realizou a cirurgia ou, se realizada anteriormente à vigência desta Lei, que se responsabilize pela veracidade e integridade do procedimento, a fim de comprovar a esterilização de todos os cães nominados e identificados anteriormente.

Não obstante tal assunto, conforme o parágrafo único do Artigo 3º da supracitada Lei, todo o custeio dar-se-á “às expensas do infrator”, no que se refere “ao recolhimento, ao encaminhamento para atendimento médico veterinário credenciado pelo Poder Público, e/ou ao encaminhamento dos animais aos locais a serem definidos em regulamento até que sejam doados, incluindo todas as despesas de alimentação e permanência”.

⁹ Conforme Artigo 1º da Lei nº 14.229, de 15 de abril de 2013.

1.3.3 A legislação de Porto Alegre

O município de Porto Alegre, em sua Lei Orgânica¹⁰, promulgada em 03 de abril de 1990, demonstrou preocupação com a causa animal. Tal cuidado transparece ao analisar o inciso XI do Art. 9º, que declara que compete ao Município, no exercício de sua autonomia, “dispor sobre os registros, vacinação e captura de animais, vedadas quaisquer práticas de tratamento cruel”.

A partir dessa declaratória, diversas leis dissertaram, ao longo do tempo, sobre a questão animal no Município. Contudo, foi a partir da criação da Secretaria Especial dos Direitos Animais que se passou, dentro do Poder Executivo Municipal, a ter um órgão que visa organizar todo o aparato concernente à melhoria da qualidade de vida dos animais e garantir os direitos legalmente previstos para os mesmos.

Cabe ressaltar que tal Secretaria foi criada através da Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 17.190, de 08 de agosto de 2011, conforme será visto, a seguir, no tópico que tratará, exclusivamente, da apresentação da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Nesse íterim, no que se refere à legislação específica sobre os animais, regulamentada, em ordem cronológica, a partir de percepções sobre as carências percebidas após a institucionalização da Secretaria Especial dos Direitos Animais, ficou consolidada, em 21 de maio de 2012, a Lei Complementar nº 694.

Tal Lei consolida¹¹ a legislação geral sobre a causa animal, em âmbito municipal, no que tange “a criação, o comércio, a exibição, a circulação e as políticas de proteção de animais no Município” e revoga¹², por fim, vinte e cinco leis que tratavam sobre o assunto de modo disperso.

Além disso, a referida Lei Complementar subdivide e apresenta, em seu Artigo 2º, os animais em categorias, sendo elas (animais): silvestres, domésticos, exóticos, nativos, sinantrópicos e bravios. No inciso II de tal artigo, bem como fora supracitado na parte que trata da revisão teórica do presente estudo e a categoria que interessa ao mesmo, o animal doméstico, conforme a descrição do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

¹⁰ Disponível em: http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html. Acesso em: 03 mai. 2015.

¹¹ Art. 1º da Lei 694 de 21 de maio de 2012.

¹² Art. 83 da Lei 694 de 21 de maio de 2012.

Naturais Renováveis (Ibama), como sendo “aquele que, por meio de processos tradicionais e sistematizados de manejo ou melhoramento zootécnico, apresenta características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, para fins de companhia, prestação de serviços ou subsistência”.

No tocante ao conceito de guarda responsável, que será, *a posteriori*, referida, o Inciso VII do Artigo 2º, caracteriza a mesma como

o conjunto de compromissos assumidos pela pessoa natural ou jurídica – guardião ou responsável – ao adquirir, adotar ou utilizar um animal, que consiste no atendimento das necessidades físicas, psicológicas e ambientais e de saúde do animal e na prevenção de riscos que esse possa causar à comunidade ou ao ambiente, tais como os de potencial de agressão, de transmissão de doenças ou de danos a terceiros.

No que tange o funcionamento de estabelecimentos voltados a todo tipo de lida com os animais, o Artigo 4º da referida Lei, prevê que “a liberação de alvará de localização e funcionamento de estabelecimentos [...] dependerá da nomeação de médico veterinário responsável técnico”. Não obstante, tais estabelecimentos, conforme o Artigo 5º, serão obrigados a participar “de campanhas de conscientização para a adoção e para a guarda responsável desses animais e manterão afixados, em bom estado de conservação e em locais visíveis ao público, cartazes educativos sobre adoção e guarda responsável de animais domésticos”.

Outra questão abordada nessa Lei, refere-se a quem cabe as responsabilidades pelos animais. Seu Artigo 6º apresenta que “fica o guardião do animal responsável pela manutenção deste em perfeitas condições de alojamento, alimentação, saúde e bem-estar”, no Artigo 7º, é estabelecida como “obrigatória a vacinação antirrábica anual de cães e de gatos”, bem como, no parágrafo único de tal artigo, fica o guardião ou o responsável pelo animal obrigado a disponibilizar o “atestado ou carteira de vacinação, assinado por médico-veterinário, quando solicitado pela fiscalização”.

Além disso, a questão dos maus-tratos volta a ser elencada nessa Lei em seu Artigo 8º, onde é expressamente proibida a “prática de maus-tratos aos animais”, sendo, no parágrafo único de tal artigo, elencado o que seriam os maus-tratos na legislação municipal, em rol exemplificativo:

- I – praticar ato de abuso ou crueldade contra qualquer animal;
- II – manter animais em lugares anti-higiênicos ou que lhes impeçam a respiração, o movimento ou o descanso, ou os privem de ar e luz;
- III – submeter animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças, causando-lhes sofrimento;
- IV – açoitar, golpear, ferir ou mutilar animais;
- V – abandonar animal;

- VI – conduzir animais sem arreios ou apetrechos adequados, causando-lhes incômodo ou sofrimento;
- VII – deixar de fornecer ao animal água e alimentação; e
- VIII – não prestar a necessária assistência ao animal.

Não obstante, a Lei pontua, em seu Artigo 9º, que “a veiculação de publicidade em animais ou por meio deles” é proibida. Bem como, são proibidos, conforme o Artigo 10, “em residência particular, a criação, o alojamento e a manutenção de animais que, por sua espécie ou quantidade, possam causar perturbação do sossego ou risco à saúde da coletividade”. Assim como são proibidos, nos artigos subsequentes, diversos tipos de instalações que não estejam sanitariamente adequadas ou a manutenção de alguns lugares, de criação de animais que atentem contra o permitido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental¹³ de Porto Alegre.

Ainda no tocante ao conteúdo, o Artigo 13, prevê que “em caso de óbito de animal, caberá ao seu proprietário a disposição adequada do animal morto ou seu encaminhamento ao serviço municipal competente”. Bem como, os parágrafos 1º, 2º e 3º, respectivamente, regulamentam tal circunstâncias: “o Executivo Municipal deverá dispor de serviço para recolhimento de animais mortos, dando-lhes destino sanitariamente adequado”, “mediante solicitação do interessado e pagamento das despesas decorrentes da execução do serviço, poderá o Executivo Municipal, em propriedades privadas, realizar remoção de animais mortos” e “em caso de iminente risco à saúde pública, o Executivo Municipal realizará a remoção prevista [...] sem prejuízo de posterior cobrança das despesas ao responsável”.

Além disso, o Artigo 15º disserta sobre a questão dos animais bravios, mais precisamente, sobre as obrigatoriedades de quem os possui em residências, condomínios ou estabelecimentos:

- I – a instalação de placa visível e de fácil leitura, alertando os transeuntes da existência de animais;
- II – a existência de muros ou grades de ferro e de portões de segurança capazes de garantir a permanência domiciliada dos animais e a proteção aos transeuntes; e
- III – a instalação de equipamentos para a entrega de correspondência e a coleta de resíduos, de modo a evitar o contato do animal com os trabalhadores.

A partir do Artigo 19, tal Lei passa a caracterizar esses ambientes, expor suas finalidades (comerciais ou não), explana sobre seus critérios de funcionamento (alvará de localização e funcionamento no caso dos canis e gatis comerciais e autorização expedida pela

¹³ Estabelecido pela Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999.

SEDA nos casos não comerciais), bem como as normas para a construção desses (independentemente de comerciais ou não) que são utilizadas, também, pela fiscalização da Secretaria.

I – área mínima [...]; II – espaço coberto e ventilado adequado para abrigo dos animais; III – área para exercício e para exposição ao sol, em caso de confinamento dos animais; IV – recintos destinados aos animais com piso composto de material liso, lavável e impermeável que propicie adequado escoamento dos dejetos, de forma a não comprometer as condições sanitárias e ambientais do solo e dos corpos de águas naturais e artificiais; V – alimentação e água em quantidade adequada ao tamanho do animal, com recolhimento das sobras de alimentação após cada refeição; VI – boas condições de higiene, mantidas por meio de limpeza diária; VII – segurança, evitando a circulação dos animais nas áreas vizinhas; VIII – inscrição regular em entidades de cinofilia ou de gatofilia regimentadas e reconhecidas para registro de ninhadas e expedição de atestado de pedigree, em caso de estabelecimentos comerciais; e XI – acompanhamento médico-veterinário e, quando solicitado pela autoridade sanitária, apresentação de atestados de saúde e vacinação dos animais, em caso de cães e gatos não comerciais.

Além disso, a Seção V, da referida Lei, trata da questão da comercialização de animais. Em seus artigos, disserta sobre as proibições, sobre os cuidados para com os animais e sobre o que devem possuir os estabelecimentos que comercializam animais. Adiante, agora já na Seção VI, são elencados os critérios para a realização de feiras e eventos, bem como critérios de autorizações, locais possíveis e animais permitidos.

Cabe ressaltar que a referida Lei explana sobre conhecidas, porém diversas vezes ignoradas, proibições referentes aos animais. Tais vedações encontram-se em legislações federais específicas e são, na Seção VII, elencadas:

I – a exibição de animais silvestres ou exóticos em vias públicas, bem como a sua utilização em apresentações artísticas de diversões públicas;
II – a exibição de animais bravios em espetáculos;
III – a utilização e a exibição de animais em eventos circenses; e
IV – a realização de rinhas de animais, tais como de cães e aves.

Na Seção VIII, é abordado o tema da circulação de animais em locais públicos. Cabe ressaltar que, de alguns dos artigos aqui elencados, surgiram alguns projetos da SEDA que serão posteriormente abordados. Por exemplo, a questão do recolhimento dos dejetos dos animais, conforme o Artigo 47, “o recolhimento de dejetos de animal em logradouros e demais espaços públicos é responsabilidade de seu respectivo guardião ou condutor”. Já o Artigo 48, retoma a lei estadual supracitada sobre a implantação do *microchip* nos animais: “os animais [...] deverão ser identificados com *microchip*, quando atingirem a idade de 6 (seis) meses, no qual serão informados as características do animal e 15 o nome do seu

guardião ou responsável”, que, conforme o parágrafo único do presente artigo, “será custeada pelo guardião ou pelo responsável pelo animal e cadastrada no órgão municipal competente”.

Além disso, outro caso a se considerar, que envolve, de forma direta, a Administração Pública, está presente no Artigo 49. Nesse consta que nos casos de agressão de uma pessoa por algum animal, “o guardião deste ou quem o estiver conduzindo deverá comunicar o fato ao órgão competente do Executivo Municipal em até 24 horas, contadas da ciência da ocorrência da agressão, para que o animal seja submetido a exame sanitário e posterior observação conforme normas técnicas”. Ademais, conforme o parágrafo 1º, “a vítima terá à sua disposição serviço municipal, para diagnosticar as consequências da agressão no seu estado de saúde e para informar quanto aos procedimentos a serem adotados para a responsabilização civil e penal do guardião ou responsável pelo animal”.

Cabe ressaltar ainda, que nos casos de agressão, conforme o Artigo 50, será aberto processo administrativo, sendo que esse, conforme parágrafo único, “será encaminhado ao órgão municipal responsável pelos animais, para que sejam aplicados os procedimentos e as sanções previstos nesta Lei Complementar”.

Em sua Seção IX, a Lei trata da “permanência de animais em locais de uso coletivo”, que tem, um considerável número de proibições, tais como, conforme o Artigo 51, “cinemas, teatros, clubes, piscinas, feiras e estabelecimentos comerciais, industriais e de saúde”. Contudo, conforme o parágrafo único de tal artigo, e que será importante para a compreensão, *a posteriori*, de alguns projetos da SEDA, excetuam-se:

- I – os locais destinados à criação, à pesquisa, à venda, ao treinamento, à competição, ao alojamento, ao tratamento, à estética, à exposição, ao abate e à exibição de animais nos termos desta Lei Complementar;
- II – as escolas, desde que sob orientação escolar e estando de acordo com as normas de vigilância sanitária;
- III – os estabelecimentos de saúde destinados à moradia de idosos ou que utilizem animais para fins terapêuticos, desde que com acompanhamento de médico-veterinário responsável técnico e observadas as normas de vigilância sanitária; e
- IV – os cães-guias.

Já a Seção XI, da presente Lei, abrange a questão do Programa de Proteção aos Animais Domésticos. Conforme o Artigo 59, esse Programa tem “a finalidade de estimular a guarda responsável”, que, de acordo com o Artigo 60, consiste em:

- I – educação ambiental; [...]; III – incentivo à adoção de animais; IV – esterilização gratuita de equídeos, caninos e felinos, quando o guardião ou o responsável, comprovadamente, não tiver condições de arcar com as despesas do procedimento; V – destinação de local para o sepultamento de animais, [...]; e VI – estímulo ao cadastramento de caninos, felinos e equídeos.

Em seu Artigo 67, “fica instituído o Fórum de Debates sobre as Políticas de Proteção aos Animais”, que, conforme a Lei, será “realizado anualmente, na primeira semana de outubro”. Além disso, de acordo com o Artigo 68, em tal Fórum “serão desenvolvidas atividades de combate aos maus-tratos e de conscientização quanto à guarda responsável e à proteção aos animais”.

A presente Lei ainda institui, em seu Artigo 69, “o Disque-Denúncia de Maus-Tratos aos Animais, destinado a receber denúncias referentes a violência ou crueldade praticadas contra animais, garantido o sigilo dos denunciadores”. Não obstante disso, o Artigo 70 prevê a fiscalização do disposto em tal Lei Complementar, por parte do Executivo Municipal, através dos seus órgãos competentes.

Além disso, o Artigo 71 dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas aos infratores do texto desta Lei Complementar, obviamente, sem desconsiderar as “consequências civis e criminais de seus atos”, as possibilidades são: “I – advertência; II – multa; III – interdição parcial ou total da atividade; IV – fechamento do estabelecimento; e V – cassação da autorização de funcionamento”.

Cabe pontuar ainda, alguns aspectos elencados nos parágrafos do supracitado artigo: caso as penas federais ou estaduais sejam “mais protetoras dos animais”, é delas que sairá a pena, “no caso de maus-tratos a animal, responderão solidariamente o guardião do animal ou aquele que o tenha sob sua responsabilidade quando da agressão” e as penalidades poderão ser cominadas cumulativamente (conforme a gravidade da infração). Além disso, a ampla defesa e o contraditório, serão sempre garantidos, conforme o Artigo 72, contudo, conforme seu parágrafo único, “nos casos de iminente risco à segurança, à saúde da população ou à saúde dos animais, será procedida a interdição da atividade, o fechamento do estabelecimento ou a apreensão dos animais de modo sumário, abrindo-se prazo para a defesa”.

Em casos específicos de multa, conforme o Artigo 74, “para infrações a dispositivos desta Lei Complementar serão estabelecidas tendo como referência mínima vinte Unidades Financeiras Municipais (UFMs) e máxima de cinco mil UFMs”. Além disso, conforme o § 3º de tal artigo, os “valores recolhidos a título de multas serão destinados, observada a competência para fiscalização, ao fundo municipal vinculado ao bem jurídico protegido na fiscalização”.

Ademais, essa Lei caracteriza uma série de conceitos que englobam, tanto as leis federais, quanto as leis estaduais supracitadas, inclusive citando-as em seus artigos. Contudo, cabe ressaltar ainda, que a Lei Complementar 395, de 26 de dezembro de 1996, que se refere ao Código Municipal de Saúde do Município de Porto Alegre, foi em grande medida, no que

circunstanciava a questão animal, repassada para essa Lei, unindo os dois pontos: as questões de saúde pública e as questões envolvendo os animais.

Não obstante o especificado na Lei supracitada, explanado, inclusive, na Seção VI dessa, o Decreto 18.403, de 12 de setembro de 2013, visa estabelecer as “normas para utilização de Parques e Praças Municipais para Feiras de Adoção de Animais e de Eventos Relacionados à causa animal”.

Conforme o Artigo 1º de tal Decreto, “fica atribuída à Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) a administração da emissão de Autorização para uso de Parques e Praças de Porto Alegre, no que se refere à realização de Feiras de Adoção de Animais e de Eventos Relacionados à Causa Animal”. Sendo que, conforme o parágrafo 1º desse artigo, entender-se-á “por eventos relacionados à causa animal, todos aqueles que promovam a proteção, a defesa e o bem-estar dos animais, bem como aqueles que visam angariar fundos para promoção destas finalidades”. Não obstante, para que não ocorram dois eventos em mesmo local, conforme o § 2º de tal artigo, a autorização realizada pela SEDA, deverá ser comunicada à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam).

Tal autorização será concedida, conforme Artigo 3º, “através de Termo de Compromisso firmado entre o requerente e a SEDA, no qual constarão as condições para a realização do evento”, sendo que tais eventos deverão, obrigatoriamente, “ser gratuitos ao público”, conforme parágrafo 1º de tal artigo, sendo a referida autorização requerida através do “ Sistema Fala Porto Alegre – 156”, conforme o Artigo 4º.

As feiras de adoção de animais, conforme o Decreto, poderão ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas, “com endereço ou sede no município de Porto Alegre”¹⁴ e, conforme o parágrafo único do artigo que consta essa informação, poderão ser realizadas, por cada um desses, quatro por mês. Já os eventos relacionados à causa animal, conforme o Artigo 6º e o seu parágrafo único, poderão ser realizados dois por mês, por pessoa física ou jurídica com endereço ou sede em Porto Alegre.

Além disso o Decreto 18.403 pontua todos os requisitos para o preenchimento do protocolo de solicitação para a realização das feiras de adoção em parques e praças municipais, bem como o prazo para requerimento, que deve ser de trinta dias anterior a realização do evento, que, conforme o parágrafo único do Artigo 12, quando for pedido “em prazo inferior a 30 (trinta) dias, a Autorização será concedida para 30 (trinta) dias depois da protocolização do pedido”.

¹⁴ Conforme Artigo 5º do Decreto 18.403, de 12 de setembro de 2013.

Sobre os animais para adoção, o Decreto, em seu Artigo 14 e no parágrafo único desse, prevê que os mesmos “os animais (cães e gatos) expostos à adoção em parques e praças Municipais deverão estar vermifugados e terem, no mínimo, 1 (uma) dose de vacina polivalente, no caso de filhotes e, no caso de adultos, deverão estar com a vacinação anual em dia”. Sendo que “os animais adultos deverão estar esterilizados”.

Não obstante tal assunto, conforme o Artigo 17, ainda referente aos acontecimentos nas feiras de adoção,

os animais doados somente poderão ser liberados após assinatura de Termo de Adoção, no qual fiquem expressos os seguintes dados:

I – identificação do animal (raça, pelagem, sexo e idade);

II – qualificação das partes (doador e adotante);

III – qualificação do médico-veterinário responsável técnico; e

IV – histórico do animal.

Além disso, quando da adoção, conforme o parágrafo único de tal artigo, “a carteira de vacinação, que deverá conter a descrição física do animal com registros correspondentes às doses de vacinas aplicadas, deverá ser entregue ao adotante”. Não obstante, a SEDA se envolverá diretamente com essas adoções, conforme prevê o Artigo 18, após a realização do evento, o realizador “deverá entregar à SEDA cópia do Termo de Adoção devidamente preenchido e assinado pelas partes, dos animais doados por ocasião da Autorização concedida, bem como cópia da Carteira de Vacinação do respectivo animal”. Não havendo a entrega da cópia desse, conforme o Artigo 19, “implicará na não concessão de autorizações futuras”.

A partir do Artigo 20 desse Decreto, as regras são voltadas aos eventos relacionados à causa animal em parques e praças públicas. Nesses casos, a solicitação via protocolo deverá ser realizada quinze dias antes de sua realização, conforme o supracitado artigo, sendo o restante das regras muito semelhantes às das feiras de adoções.

Não obstante, o Decreto proíbe expressamente em seu Artigo 25, “a utilização de áreas em parques e praças públicas com a finalidade de veicular qualquer tipo de publicidade, propaganda, promoção, ou divulgação comercial” através de qualquer meio. Além disso, conforme o Artigo 26, nesses lugares, “somente será permitida a comercialização de produtos institucionais que contenham o logotipo da instituição que está promovendo a venda com a finalidade de angariar recursos para serem destinados à causa animal”.

Ademais, o Artigo 27, prevê que “a realização de brechó somente será autorizada se a venda tenha a finalidade de angariar recursos cuja destinação seja a causa animal”, bem como, conforme o Artigo 28, para que seja possível a comercialização de produtos ou a realização de

brechós, a autorização para os mesmos, “somente será efetivada após a emissão de Autorização pela Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC)”.

No tocante aos procedimentos e as penas em caso de descumprimento do previsto em tal Decreto, o Artigo 29 do mesmo prevê que dar-se-ão conforme “o disposto no Código de Posturas do Município de Porto Alegre, Lei Complementar nº 12, de 7 de janeiro de 1975, o Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, a Lei Complementar n.º 694, de 21 de maio de 2012, no que couber”.

2 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo destina-se a descrição dos conceitos teóricos sobre duas questões que darão embasamento para a posterior “análise final” do presente estudo.

Em um primeiro momento, será realizada a descrição das questões que envolvem as políticas públicas de modo geral, bem como a apresentação do *ciclo* dessas políticas como modelo de possível análise das mesmas.

Já no um segundo momento, procurar-se-á descrever a questão que envolve as organizações da sociedade civil, bem como a questão constitutiva das Organizações Não-Governamentais e as suas respectivas possibilidades de titulação: Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo de políticas públicas mostra-se imprescindível, tendo em vista que segundo Barcellos (2007, p. 11), é por meio destas que “[...] o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependem de ações para a sua promoção”. Além disto, é possível considerar que é através deste tipo de Política que o Governo consegue desenvolver ações pontuais para setores específicos da sociedade, podendo obter como consequência uma mudança direta na vida privada de seu povo.

Para melhor compreender a amplitude de possibilidades inerentes às políticas públicas, cabe aqui a citação de Cortés (2010, p. 1-2), que, através de um apanhado de diferentes autores, apresenta diversas definições do tema.

Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

La política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia.

Para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.

La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad...la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos. Son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (HECLO; WILDAVSKY, 1974, p. xv; DUBNICK, 1983, p. 7; HOGWOOD, 1984, p. 23; MÉNY; THOENIG, 1986, p. 8; SALAZAR, 1995, p. 30; MULLER; SUREL, 1998, p. 13; VARGAS, 1999, p. 57; ROTH, 2006, p. 27, apud CORTÉS, 2010, p. 1-2).

Ainda na tentativa de conceituar o que são as políticas públicas, Saravia (2006, p. 28), apresenta que

trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Nesse ínterim, Saasa (2006, p. 219) acrescenta que

a política pública não deve ser concebida como um ato isolado e único, mas, sim, como um processo social dinâmico que pode ser uma agregação de numerosas decisões menores tomadas ao longo do tempo e no qual o que se discerne como sendo a decisão final pode marcar não o fim, senão o princípio de um processo muito mais amplo de considerações alternativas. Esse fato explica parcialmente a dificuldade em encontrar uma frase única e concisa para definir política.

Logo, considerando que no presente trabalho se pretende compreender como se dá a questão das políticas públicas desenvolvidas em uma Secretaria do município de Porto Alegre, se faz muito válida a observação de Saasa (2006, p. 220), que apresenta que é necessário considerar que a política pública

envolve estas três áreas distintas de atividade, ainda que inter-relacionadas: a apresentação do que fazem os governos (descrição da política pública); a averiguação das razões para esse procedimento (determinação da causalidade) e a avaliação do processo de implementação da política pública e suas consequências.

Além disso, conforme Saasa (2006, p. 220), deve-se atentar ao fato de que perante a existência de diferentes ambientes sociais e que, aparentemente, “não existe um modelo de decisão em matéria de política que seja universalmente válido para todos os casos, tanto no nível social quanto no organizacional”, os tomadores de decisões, em relação às políticas públicas, devem optar por “opções significativamente distintas”. Além disso, o autor complementa: o analista, não pode “prender-se com excessiva rigidez a um modelo em particular, à custa de negligenciar aspectos importantes do ambiente em estudo”.

É importante destacar ainda, conforme Saravia (2006, p. 29), “que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. Além disso, ao falar sobre as características das políticas públicas coloca que “o formato concreto delas dependerá de cada sociedade específica. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão” (SARAVIA, 2006, p. 32).

Para acrescentar, Silva e Melo (2000, p. 9), ao falar sobre os formuladores de políticas públicas, analisando empiricamente, coloca que esses “operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis”, entre esses níveis. Cabe citar ainda, que esses formuladores enfrentam “grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm”; esses mesmos ainda “não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro”; há ainda a questão que esses “planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar” (SILVA; MELO, 2000, p. 10); além disso, “os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade” (SILVA; MELO, 2000, p. 10). Vale ressaltar que essa ideia é inerente a todo o processo, contudo, no contexto ao qual foi inserido em tal texto, é referente à parte da implementação de tais políticas, pois como será visto adiante, tal fase engloba todo o aparato administrativo, parte de uma espécie de jogo, onde “os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

Além disso, ao falar de tal jogo político, Silva e Melo (2000, p. 13), recordam que ao reconhecer tal jogo “como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes tem enfatizado a importância de se incorporar os stakeholders – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas”. A importância dos atores logo se apresenta, então, fundamental, pois conforme esses autores, “sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouco legitimidade social e baixa sustentabilidade” (SILVA; MELO, 2000, p. 13). Nota-se aqui, uma descrição importante sobre os atores envolvidos nas políticas que serão pontualmente estudadas.

Deve-se considerar ainda, que há tipologias de políticas públicas, Lowi (1964, 1972 apud SOUZA, 2007, p. 72) desenvolveu, bem possivelmente a mais conhecida de todas as elaboradas, constituída com a máxima de que “a política pública faz a política”, com isso, Lowi quis dizer, conforme a autora, “que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. Além disso, afirma que

a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente” (LOWI apud SOUZA, 2007, p.73).

Com um olhar especificamente voltado aos países americanos, Souza (2007, p. 66) anuncia que o campo de políticas públicas voltou a ter registros importantes em países como o Brasil devido à contribuição de alguns fatores: as políticas restritivas de gastos – a partir dessas, todo o processo de políticas públicas ficou mais importante e visível; além disso, em alguns países, especialmente os latino-americanos, “ainda não se conseguiu formar coalisões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2007, p. 66). Tem-se ainda, as novas visões sobre o

real papel do governo que “substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos” (SOUZA, 2007, p. 65); em tal contexto, a autora acrescenta um fato importante para o presente estudo: “alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e transformando as políticas sociais de universais em focalizadas” (SOUZA, 2007, p. 65).

Saravia, ao concluir seu artigo, avalia a importância das instituições no contexto das políticas públicas:

os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse (SARAVIA, 2006, p. 38).

Contudo, no que tange à questão da promoção de políticas públicas, conforme Silva (2007, p. 4), “os Estados nacionais encontram grande dificuldade em promover suas tradicionais funções de promotores e gestores de políticas públicas e sociais e de indutor de desenvolvimento econômico”. Bauman (2000, apud SILVA, 2007, p. 4), argumenta que “essa dificuldade é, em grande medida, consequência do processo de globalização e desregulamentação, fruto da pressão e reivindicação das grandes corporações transnacionais”. Já Sandoval (2001, apud SILVA, 2007, p. 4-5) contribui que, no entanto, “estas mudanças não impactam apenas no âmbito macrossocial, mas trazem múltiplos efeitos microssociológicos, alteram as relações entre indivíduos, entre indivíduos e grupos, intra e inter-grupos e, em última instância, entre Estado e sociedade civil”.

Nesse ínterim, Gardner (2014, p. 26) contribui acrescentando referente à questão animal, que “pode-se argumentar que uma influência crucial na tomada de decisão sobre o bem-estar animal é balancear o poder entre esses interesses dispostos uns contra os outros na arena política”.

2.1.1 O ciclo de políticas públicas

Para melhor compreender, *a posteriori*, o trabalho desenvolvido na Secretaria que faz parte do estudo, faz-se fundamental propor um método de análise das políticas empregadas pelos mesmos.

Buscar-se-á para tanto, utilizar, como método de análise, a abordagem do ciclo de políticas públicas que, conforme Souza (2006, p. 20) “é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Além disso, vale considerar a abordagem de Frey (2000, p. 229), onde o ciclo de políticas públicas, chamado de ‘*policy cycle*’ é apresentado como o fornecedor do “quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos [...] pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema”.

Tal ciclo na visão de Souza (2007, p. 74), “vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituído por um processo dinâmico e de aprendizado”. Conforme a autora, o ciclo possui os seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2007, p. 74). Além disso, ela ressalta que “algumas vertentes do ciclo de política pública focalizam mais os participantes do processo decisório e outras o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto” (SOUZA, 2007, p. 74).

Além disso, Silva e Melo (2000, p. 12), acrescentam que “o *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa”.

Nesse sentido, no que se refere ao ciclo, afirma que “o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; LIPSKY, 1980; LINDBLON, 1980; SILVA; MELLO, 2000; MOLINA, 2002; GRINDLE & THOMAS, 1991; MENY; THOENIG, 1992 apud MENICUCCI, 2007, p. 303). Além disso, a autora observa que tem que se atentar ao “aspecto processual do ciclo de políticas públicas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação” (MENICUCCI, 2007, p. 303).

Nesta perspectiva, Silva e Melo (2000, p. 13) apresentam que o referido ciclo “não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido”. Portanto, “ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; e por ‘nós críticos’” (SILVA; MELO, 2000, p. 13-14). Os “‘nós’ ou ‘elos críticos’ representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam” (SILVA; MELO, 2000, p. 14).

Para Saravia, ao analisar as etapas do ciclo na América Latina, afirma que as mesmas precisam de certo grau de especificação nessa parte geográfica, pois, conforme o autor, “cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de negociação” (SARAVIA, 2006, p. 32). Logo,

é necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser mais detalhada na América Latina. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é pôr em prática a decisão política (SARAVIA, 2006, p. 32).

Saravia (2006) exemplifica então, cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas:

- 1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.
- 2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
- 3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita²⁵ a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
- 4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.
- 5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.
- 6) O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.
- 7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas. A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos (SARAVIA, 2006, p. 33-35, grifos do autor).

Na sequência deste trabalho, o *ciclo*, servirá como base para a tentativa de análise das políticas públicas realizadas pela Secretaria Especial dos Direitos Animais.

2.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Compreender a questão das organizações que englobam as chamadas organizações da sociedade civil, é parte essencial para a análise posterior do presente estudo. Tal essencialidade deve-se ao fato de, conforme defendem alguns autores, por recorrentes vezes, o Estado apresentar certo distanciamento do que deveria ser de sua competência, com o “uso” dessas organizações. Para tentar compreender esse contexto, buscar-se-á aqui apresentar alguns conceitos e algumas contribuições sobre a matéria.

Contudo, cabe ressaltar que será realizada a abordagem da questão das organizações da sociedade civil utilizando-se do termo “Terceiro Setor”, pois boa parte dos autores estudados assim denominam tais organizações que compõem a sociedade civil.

Ademais, vale salientar que as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são sempre organizações da sociedade civil, contudo, nem todas as organizações da sociedade civil são OSs e OSCIPs, pois essas últimas são meras qualificações fornecidas as primeiras.

Salamon (1992, p. 15, apud MORALES, 1998, p. 117) sobre o surgimento do termo “Terceiro Setor” diz que, na época (contudo não distante da realidade atual), “embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um terceiro setor”.

Além disso, cabe ressaltar que as organizações da sociedade civil englobam, além das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que serão abordadas no presente estudo, uma série de outras organizações. Referente a tal assunto, Ferrarezi (1997, p. 3) contribui apresentando que no “Terceiro Setor”

as organizações que o compõe têm origem privada mas se definem pela sua finalidade que é orientada ao interesse público. A literatura aponta como noção de Terceiro Setor a presença de entidades, associações, atividades sem

fins lucrativos, não governamentais, voluntárias, filantrópicas e altruístas que respondem a necessidades coletivas.

Para Fischer e Falconer (1998, p. 1) existe ainda um grande desafio conceitual no que diz respeito ao segmento político-econômico-institucional que agrega as organizações sem fins lucrativos que é genericamente chamado de Terceiro Setor. Para eles, “o Terceiro Setor sempre se localizou em uma zona nebulosa, de baixa precisão conceitual e pouca importância prática”. Além disso, para os autores, o ensino e a pesquisa em Administração, sempre preocupados com as teorias econômicas e organizacionais que regem e descrevem as características e os procedimentos das organizações empresariais capitalistas e das burocracias dos órgãos públicos, deixaram à margem do sistema as formações organizacionais que proliferavam na periferia de ação destes sujeitos principais. Desse modo, a falta de estudos específicos resulta na falta de um tratamento especial às peculiaridades e necessidades de gestão destes entes.

Fischer e Falconer (1998, p. 1) acrescentam que não obstante tal obscuridade que circunda o conhecimento científico e técnico acerca destas organizações no Brasil, houve uma demasiada proliferação das mesmas, tanto no quesito do quantitativo do universo destas entidades, quanto na ampliação dos tipos de organizações que se propuseram a classificarem-se em tais categorias. Tal crescimento resultou em maior complexidade ainda na definição e caracterização das entidades,

porque no mesmo e diversificado leque de entidades pode-se encontrar empresas de grande porte e alta rentabilidade, que adotaram a forma jurídica legal de fundações, apenas como meio formal lícito, de proteger-se das exigências fiscais e tributárias; ao lado de associações comunitárias empenhadas em defender interesses sociais ou prestar serviços públicos, que optaram por decisão semelhante, pela necessidade de legalizar um movimento informal, que assumiu maiores proporções (FALCONER; FISCHER, 1998, p. 1).

Para os autores, as organizações da sociedade civil na realidade brasileira, bem como na latino-americana, à semelhança do que ocorre no cenário norte-americano, atuam em uma faixa difusa, distante tanto do setor público, quanto do privado, embora exerçam atividades próprias daquelas presentes entre os deveres do Estado.

O Terceiro Setor começa a se esboçar, no país, como um conjunto organizacional diferenciado no bojo do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuavam em diversos tipos de trabalho, que iam desde a mobilização civil para assegurar direitos e/ou para canalizar reivindicações, até atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas dos vários segmentos carentes da população (FALCONER; FISCHER, 1998, p. 3).

Sobre o conteúdo, porém, com uma visão voltada, especificamente, ao Direito Administrativo, Alexandrino e Paulo (2011, p. 140), discorrem sobre as “entidades paraestatais”, onde, conforme tais autores, inicialmente, esse conceito fora destinado, no âmbito brasileiro, para “as pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, para a realização de serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado”. Ainda conforme os autores, um conceito defendido por Meirelles, colocava que a abrangência de tais entidades se dava “as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) e os chamados serviços sociais autônomos” (MEIRELLES, 2006, apud ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 140).

Contudo, conforme esses autores, o conceito que se dava a essas entidades e o seu trabalho, de fato, eram diferentes, tal nomenclatura significaria uma atuação ao lado do Estado, sem com ele se confundir, o que não era o caso das empresas públicas e das sociedades de economia mista, por exemplo. Para esses, “o que não soa consciente é escolher algumas das entidades integrantes da Administração Pública – aquelas que ostentem personalidade jurídica de direito privado – e classificá-las juntamente com outras pessoas jurídicas que não integram a Administração Pública, na mesma categoria” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 142).

Atualmente, conforme Di Pietro e Mello (2009, 2009, apud ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 142), considera-se “entidades paraestatais exclusivamente pessoas privadas, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público, mas não exclusivas de Estado, recebendo fomento do Poder Público, e que não integram a Administração Pública em sentido formal”.

Para conectar, finalmente, ao que vinha sendo discutido, os supracitados autores, Alexandrino e Paulo, afirmam que

As entidades paraestatais integram o chamado terceiro setor, que pode ser definido como aquele composto por entidades privadas da sociedade civil, que prestam atividade de interesse social, por iniciativa privada, sem fins lucrativos. O terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o próprio Estado, e com o segundo setor, que é o mercado (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 142).

Não obstante, deve-se pontuar que nessas entidades paraestatais, tem-se, conforme Alexandrino e Paulo (2011, p. 143-158): os serviços sociais autônomos (na maior parte das vezes, são serviços criados por entidades privadas representativas de categorias econômicas), as entidades de apoio (algumas fundações com finalidades específicas), as Organizações Sociais (OS), as e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Cabe

ressaltar que, concernem ao interesse do presente estudo, as duas entidades citadas por último, por isso das mesmas não terem sido exemplificadas, tal conceituação prosseguirá o estudo.

Nesse ínterim, conforme Di Pietro,

organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público (DI PIETRO, 2009, apud ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 144).

Além desse conceito, Medauar (2012, p. 109) relembra que, conforme a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, “o Poder Executivo federal poderá qualificar como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” quando atendidos os requisitos preestabelecidos em tal Lei.

Cabe ressaltar que as Organizações Sociais, conforme Alexandrino e Paulo,

são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. A organização social não é delegatária de serviço público (não atua sob concessão, permissão ou autorização de serviços públicos), ou seja, não estará exercendo atividades públicas em nome do Estado, mas atividades privadas, em seu próprio nome, com incentivo do Estado, manifestado na transferência de recursos públicos, permissão de uso de bens públicos, etc. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 145-146).

Ainda sobre tais organizações, Azevedo contribui, com a revisão teórica aqui apresentada, no sentido da apresentação de como é fornecida a qualificação das entidades como Organização Social.

A qualificação da entidade privada como organização social é *ato administrativo discricionário* do Poder Público. No âmbito federal, o exame da conveniência e oportunidade da medida cabe ao Ministro ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade pretendente, assim como ao Ministro da Administração. Essa discricionariedade é criticada por alguns doutrinadores, por entenderem tratar-se de uma brecha perigosa no princípio da legalidade, dando azo a decisões subjetivas dos governantes (AZEVEDO, [s.d.], p. 1, grifos do autor).

Em uma das Leis aplicadas às Organizações Sociais, a supracitada Lei 9.637/98, está previsto o modo como será firmada a parceria entre o Poder Público e essas entidades privadas. Tal parceria dar-se-á através do contrato de gestão.

é o instrumento jurídico básico dessa nova forma de parceria entre o setor público e o privado. Embora a lei denomine esse instrumento de contrato, na

verdade, trata-se de um *acordo operacional* entre a Administração e a entidade privada – acordo de direito público que mais se aproxima de um convênio, em que as partes fixam os respectivos direitos e obrigações para a realização de objetivos de interesse comum. [...]. Nos termos da lei federal, o contrato de gestão discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social, mas sobretudo deverá especificar o *programa* de trabalho proposto, a fixação das *metas* a serem atingidas e os respectivos *prazos* de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de *desempenho*, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Além disso, o contrato deve prever os *limites e critérios para despesa* com remuneração e vantagens a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da organização social, além de outras cláusulas julgadas convenientes pelo Poder Público. A eficácia do contrato de gestão está precisamente na possibilidade do *exercício do controle de desempenho*. Havendo indicadores objetivos de qualidade e produtividade, metas a serem alcançadas e prazos de execução, o Poder Público pode perfeitamente acompanhar os trabalhos da entidade privada e verificar a atuação de seus dirigentes, para tomar as providências cabíveis, que podem ir desde a substituição dos diretores (deve-se lembrar que os representantes do Poder Público e da comunidade constituem maioria absoluta no Conselho de Administração) até a cassação do título de organização social. (AZEVEDO, [s.d.], p. 1)

Ademais, sobre as Organizações Sociais, como fora ressaltado por Alexandrino e Paulo (2011, p. 145), “não se trata de uma nova categoria de pessoas jurídicas, mas apenas de uma qualificação especial, um título jurídico concedido pelo Poder Público a determinadas entidades privadas, sem fins lucrativos, que atendam a certas exigências legais”.

Nesse sentido, Silva Neto (2006, apud PINHEIRO; VIEIRA, 2008, p. 4) acrescenta que as Organizações Não-Governamentais (que em breve serão abordadas no presente referencial) “correspondem ao gênero do qual as OSs são espécies, ficando, desta forma estabelecidos os vínculos estreitos mantidos entre os construtos Terceiro Setor, Organizações Não-Governamentais e Organizações Sociais”.

Não obstante, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), instituídas pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999, pouco menos de um ano após a supracitada a instituição da Lei das Organizações Sociais, e regulamentada pelo Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999, conforme Di Pietro, OSCIP é

qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria” (DI PIETRO, 2006, apud ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 148).

Nesse ínterim, cabe ressaltar a que a Lei de instituição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público preocupou-se, no parágrafo 1º de seu Artigo 1º, em delimitar o

conceito, que se mostrará importante ao presente estudo, de que uma entidade sem fins lucrativos se trata de uma

pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Cabe ressaltar ainda, que muito além das áreas abrangidas pelas Organizações Sociais, a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, abrangeu um número muito possibilidades de pessoas jurídicas aderirem a tal titulação. O Artigo 3º da supracitada Lei promove o seguinte texto

A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Além disso, diferentemente das Organizações Sociais que firmam Contratos de Gestão, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público firmam um Termo de Parceria com o Poder Público, que, conforme apresenta Medauar (2012, p. 112), destina-se “à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução das atividades de interesse público desenvolvidas pela entidade assim qualificada”. Em tal Termo, conforme os autores Alexandrino e Paulo (2011, p. 152), devem “estar previstos, de modo detalhado, os direitos e as obrigações dos pactuantes, tais como o objeto do ajuste, as metas a serem

alcançadas, os prazos de execução, os critérios de avaliação de desempenho, a previsão de receitas e despesas, a obrigatoriedade de apresentação de relatório anual, acompanhado da prestação de contas, etc.”.

Não obstante, no Brasil, as Organizações Não Governamentais (ONGs), têm a forma jurídica de associações ou de fundações privadas e podem ou não, receber as nomenclaturas supracitadas, conforme critérios estabelecidos nas leis que regulamentam tais títulos, conforme fora visto anteriormente.

Sobre o surgimento dessas organizações, contribui Silva que, em meio a uma

tendência de mudança das relações entre Estado, sociedade civil e movimentos sociais, emergem as ONGs – organizações não-governamentais – como sendo pertencentes a um certo Terceiro Setor impulsionado economicamente ora pelo Estado, ora pelo Mercado, ora por ambos. Entretanto, as ONGs apresentam-se mais correntemente como sendo organizações da sociedade civil que se pautam por ideais democráticos e comprometidos com a justiça social (SILVA, 2007, p. 3).

No que concerne à estruturação dessas Organizações Não Governamentais, Albuquerque apresenta que, em sua concepção, as mesmas devem organizar-se formalmente, ou seja, “com estrutura interna, com estabilidade relativa de objetivos formais, distinguindo sócios de não-sócios”, sua natureza deve ser privada, ou seja, são institucionalmente separadas do Estado, além disso, “são auto administradas ou capazes de administrar as próprias atividades”, não obstante, em hipótese alguma, distribuem lucros a seus proprietários ou administradores e são dotadas de “alto grau de participação cidadã ou do voluntariado, isto é, podem ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, sendo a atividade da entidade livremente decidida por seus membros” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 19, apud CENTOFANTE; COSAC, 2010, p. 67).

Contudo, para uma discussão *a posteriori*, cabe aqui ressaltar a importância de se entender que há uma questão muito mais ampla do que simplesmente a ‘ajuda’ que tais organizações prestam à sociedade. Deve-se atentar à questão do distanciamento do Estado das causas que a ele deveriam caber. Silva aborda tal conteúdo:

há uma questão importante a ser investigada no âmbito da construção identitária e da produção de projetos políticos das ONGs, sobretudo quando sua emergência tem significado, em muitos aspectos, a retirada do Estado de setores estratégicos ou a terceirização do Estado ou ainda a filantropização da questão social com a transferência das funções sociais do Estado para as Organizações Não-Governamentais (SILVA, 2007, p. 3).

Todavia, autores como Ferrarezi, em uma corrente diferenciada da anteriormente explanada, defende claramente as organizações da sociedade civil, as quais a autora chama de

“Terceiro Setor”, como representantes legítimas de interesses públicos e que a possibilidade de discussão sobre esse é fato contribuinte ao fortalecimento da ampliação da arena pública.

A tensão entre o interesse privado e o interesse público está propiciando uma discussão sobre quem possui capacidade de representar interesses coletivos, questão essa que contribui para o fortalecimento da ampliação da arena pública, uma vez que a atuação das entidades do Terceiro Setor tem demonstrado que o Estado não possui o monopólio de defesa do interesse público (FERRAREZI, 1997, p. 3).

Além disso, a autora discorre sobre a questão da competição de recursos escassos, os recursos financeiros propriamente ditos, e sobre a importância que ela percebe sobre as organizações do “Terceiro Setor”, entendido no presente estudo como as organizações da sociedade civil, atuarem junto ao Estado. Conforme será visto, na visão de Ferrarezi, perante uma desistência do Estado, essas organizações conseguem atuar mais próximas à sociedade.

Se a compreensão predominante é a de que esse setor tem importante papel a cumprir, já que o Estado não consegue e não pode atuar com igual grau de eficácia das organizações públicas sociais, já que essas possuem alta capilaridade e proximidade com as necessidades e valores da comunidade e são mais sujeitas ao controle social, então elas não estariam competindo com o setor estatal. Ao contrário, elas estariam atuando, justamente, na extensão do espaço público social por meio da defesa de interesses coletivos (FERRAREZI, 1997, p. 10).

Em uma outra visão, Montaño, em um de seus textos, acrescenta que no contexto neoliberal, a questão social passa a ser tratada de uma nova forma: são retiradas do Estado, ou seja, são privatizadas (para o mercado ou alocadas na sociedade civil). Além disso, passam a ser focalizadas e descentralizadas administrativamente. Assim sendo, a questão social, no âmbito do projeto neoliberal, resulta na precarização das políticas sociais e assistenciais por parte do Estado, e assim também acaba se justificando uma espécie de privatização dessas políticas, através da re-mercantilização enquanto lucrativos os serviços são transformados em mercantis e da re-filantropização, onde, para o autor, “transfere-se à órbita da “sociedade civil” a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda-mútua ou auto-ajuda. É neste espaço que surgirá o “terceiro setor”, atendendo a população “excluída” ou parcialmente “integrada”” (MONTAÑO, 2002, p. 4, grifos do autor). Nesses moldes, a questão social passa a ser estatal, filantrópica e mercantil. Conforme o autor

em geral, as organizações do chamado “terceiro setor” não têm condições de autofinanciamento e requerem, particularmente, a *transferência de fundos públicos* para seu funcionamento mínimo. Esta transferência é chamada, ideologicamente, de “*parceria*” entre o Estado e a sociedade civil. O Estado, supostamente, contribuindo (financeira e legalmente) para propiciar a participação da sociedade civil (MONTAÑO, 2002, p. 4, grifos do autor).

Para concluir, Montañó expõe que “o debate sobre o “terceiro setor”, como ideologia, transforma a sociedade civil em *meio* para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social” (MONTAÑO, 2002, p. 6, grifos do autor). Logo, o autor defende a ideia de que as organizações da sociedade civil, hoje, têm funcionalidades para o projeto neoliberal, que o usa como meio de alcançar seus objetivos, nesse caso, tal autor defende que o Estado se distancia de suas obrigações.

o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-la à esfera do “terceiro setor”, não é por motivos de eficiência, nem apenas por razões *econômicas*, o motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2002, p. 12, grifos do autor).

Nesse sentido e acerca das organizações da sociedade civil, Pinheiro e Vieira realizaram um apanhado que abrange eixo de raciocínio similar ao de Montañó e que será posteriormente abordado no presente estudo. Os autores abordam a atuação desse setor, bem como incluem a questão que envolve o distanciamento do Estado na questão e a aproximação do eixo mercadológico.

Nesta trajetória, o Terceiro Setor, gradualmente e por motivos diversos, ocupa espaços, ora atuando isoladamente, ora em parceria com o Estado, ora por este estimulado, bem como se especializa em diversas áreas. Vale observar que, se por uma lado, a ascensão mais recente do Terceiro Setor (também) uma expressão do reconhecimento do “insucesso do Estado como promotor das políticas de desenvolvimento social e a necessidade de estimular a participação da sociedade civil nessa empreitada” (FISCHER e FACONER, 1998, p. 15), por outro lado significa também admitir que o mercado não é (foi) suficiente sábio para solucionar, per se e tempestivamente, antes que transformados em crises, problemas que, segundo analistas mais à esquerda do espectro político, têm origem no individualismo e na busca exacerbada pelo lucro - identificados, entre outros, por Touraine (2006), como características dos tempos modernos, sobrepondo na civilização ocidental. Na mesma linha aponta Pinheiro (2005), para quem o TS opera tanto nas lacunas deixadas pelo Estados, quanto nas fendas do mercado e, grosso modo, as suas unidades básicas de análise são as denominadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades que atuam nas mais diversas áreas: desenvolvimento econômico local, proteção ao meio ambiente, defesa dos direitos civis, entre outras, algumas de caráter laico, outras religiosas, havendo também, ao lado das que levam bandeiras políticas e apolíticas (PINHEIRO; VIEIRA, 2008, p. 4).

Diante de tal contexto, contudo, especificamente sobre a questão animal, Castro (2006, p. 42) argumenta que “certamente este desejo de proteger a vida, em todas as suas formas, é que move as entidades de proteção da vida animal, combatidas, com muito vigor, por aqueles que não valorizam nem mesmo a vida humana”. Conceição (2005, p. 238, apud CASTRO, 2006, p. 42) apresenta que “as referidas entidades de proteção da vida animal, resultam do pluralismo social e permite, cada vez mais, uma relação direta do cidadão com a Administração e o Estado, substituindo-se às instituições que, tradicionalmente, celebravam esta relação. Castro (2006, p. 42), ainda defende que, “quando mais o Estado falha na proteção da fauna, maiores são as chances da sociedade civil vir a substituí-lo, normalmente com vantagens econômicas e maior eficiência”.

Além disso, em uma visão claramente defensora dos trabalhos das ONGs, Castro coloca que

como já visto, o artigo 225 da Constituição Federal determina que se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, o que a prática diária tem demonstrado, é que as organizações não-governamentais tem velado pelo bem estar dos animais e, quando se faz necessária o ajuizamento de alguma ação civil, busca o Ministério Público. Em termos de proteção dos animais, na seara judicial, é praticamente nula a atuação do Poder Público, enquanto órgão de administração política. Ao contrário, os animais encontrados nas ruas, como cães e cavalos, são encaminhados às ONGs, que pouco ou nenhum apoio financeiro recebem do Poder Público (CASTRO, 2006, p. 44).

Não obstante, Tripoli, ao escrever o Manual Jurídico de Proteção Animal, exemplifica a questão das Organizações Não-Governamentais de proteção animal em relação aos títulos supracitados:

uma ONG pode firmar convênios e parcerias com o poder público, iniciativa privada, universidades, para consecução de seus objetivos. Pode receber recursos financeiros, operacionais e humanos para atuar, como as OS (organizações sociais); pode remunerar membros e desempenhar tarefas de caráter público, não delegáveis, mais passíveis de execução por supervisão e atuação conjunta, como as OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público) e uma série de outras funções, como ingressar com ações judiciais para a defesa dos direitos pelos quais luta (TRIPOLI, 2013, p. 25).

Além disso, o autor defende a importância da construção de Organizações Não-Governamentais. Tal defesa fica clara no seguinte trecho de seu texto, onde o mesmo afirma que

de toda sorte, a atuação das associações, ou seja, das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, portanto, não governamentais (públicas) e que não visam lucro, tem caráter altruísta e mostra-se cada vez mais necessário para o exercício da cidadania e democracia de uma nação (TRIPOLI, 2013, p. 25).

Nesse íterim, cabe ressaltar ainda, que, no Brasil, conforme os dados mais recentes da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em 2010, havia 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil), sendo que dessas, 0,8% do total supracitado, seriam de entidades voltadas à preservação do meio ambiente e proteção animal.

3 SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA) E O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA)

No Brasil, os Municípios são entes dotados de autonomia política, ou seja, é o próprio município quem estabelece sua estrutura administrativa, criando uma série de coordenativas que, expressas na Lei Orgânica dos mesmos, passam a vigor dentro do referido espaço, desde que seja sempre observado o estabelecido nas Constituições, tanto na Federal, quanto na do Estado ao qual pertence o referido Município.

Dentro desse contexto, a prefeitura de cada uma das municipalidades conta com a direção geral de um Prefeito, que, no exercício de suas atribuições, visando uma melhor distribuição do trabalho, e dependendo da expressão do Município, conta com a ajuda de alguns auxiliares, denominados Secretários, que comandam uma determinada matéria municipal em órgãos denominados, em casos municipais, de Secretarias Municipais.

Logo, essas Secretarias são órgãos da administração direta que fazem parte do poder executivo municipal, sendo que é através dessas que se subdividem prefeituras dos municípios. Tais órgãos têm como objetivo geral, promover, de forma integrada, questões nas áreas de suas respectivas competências, atuando, para tanto, através do planejamento, da organização, da articulação, da integração, da execução, da coordenação e do controle das funções municipais.

Dito isso, e, ao analisar a questão animal, constatou-se que o município de Porto Alegre tem uma secretaria criada especialmente para tratar de assuntos concernentes à causa: a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA). Logo, considerar-se-á em tal capítulo e um pouco mais no próximo, por motivos de contexto e para uma melhor análise posterior, a descrição de tal órgão observando a Administração Pública em dois sentidos, conforme a apresentação de Alexandrino e Paulo: no sentido subjetivo, também conhecido como formal ou orgânico e no sentido objetivo, também conhecido como material ou funcional (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 19-20).

Em um sentido subjetivo, analisar-se-á o que se faz em tal Secretaria, bem como as atividades que se desempenha. Já em um sentido objetivo, falar-se-á sobre a instituição e sobre seus agentes, referenciando a atividade exercida, ou seja, sobre o conjunto de atividades próprias da função administrativa.

Em suma, no presente capítulo, buscar-se-á: descrever a Secretaria Especial dos Direitos Animais, conforme fora supracitado, e apresentar um fundo criado como instrumento

de política pública municipal de destinação e gerenciamento de receitas e meios para o desenvolvimento e a execução de ações voltadas criado especificamente para a causa animal: o Fundo Municipal dos Direitos Animais (FMDA).

3.1 A SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA)

Para contextualizar, cabe aqui citar que, em relação aos animais e anterior a Secretaria em estudo, o município de Porto Alegre contava apenas com a Coordenadoria Multidisciplinar de Políticas Públicas para Animais Domésticos (COMPPAD), coordenadoria essa que era ligada ao Gabinete da primeira-dama do Município e atuava na “observação e promoção do bem-estar animal, educando e valorizando ações de guarda responsável e contra os maus tratos¹⁵”.

Contudo, com a percepção por parte da Administração Pública direta sobre a importância da causa animal e o esforço de uma parte da sociedade para que tal direito fosse reconhecido pela prefeitura, tanto no que concerne à questão do direito dos animais, aqui já abordada, quanto no concernente à questão social da causa, levaram à criação, dentro do município de Porto Alegre, da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA).

Tal Secretaria foi a primeira secretaria instituída para tratar exclusivamente da questão animal na história da cidade de Porto Alegre. Contudo, o feito não se restringe apenas a essa área geográfica, a Secretaria Especial dos Direitos Animais foi a primeira da história de toda a América do Sul a trabalhar, especificamente, com os direitos dos animais.

3.1.1 Criação e apoios

No ano de 2011, a Lei Municipal 11.101, do dia 25 de julho, instituiu a Secretaria Especial dos Direitos Animais, Secretaria essa, voltada diretamente à causa animal. Tal causa, anteriormente, na história do Município, nunca fora tratada por uma secretaria específica

¹⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=134970. Acesso em: 07 mai. 2015.

voltada somente a tal assunto. A regulamentação da SEDA deu-se ainda pelo Decreto 17.190, no dia 08 de agosto do mesmo ano.

Na época, a prefeitura municipal de Porto Alegre recebeu uma significativa quantia de apoiadores das mais diversas áreas, cabe aqui, pontuar algumas notícias em caráter exemplificativo.

Uma comitiva de integrantes da Executiva Municipal do PPS manifestou apoio oficial do partido à criação da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA), [...]. O anúncio foi feito pela secretária geral do PPS, Márcia de La Torre, em audiência com o prefeito José Fortunati e a primeira-dama Regina Becker, em 19 de maio de 2011. O encontro, no Salão Nobre do Paço Municipal, teve a presença dos vereadores Paulinho Rubem Berta e Elias Vidal; coordenadora estadual das mulheres do PPS, Iara Wortmann; coordenador da Fundação Astrogildo Pereira, Ronaldo Garcia; diretora técnica da Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), Carla Zitto; presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), Sandro Chimendes; presidente da Associação Projeto Surfar, Gustavo Rocha, e coordenadora do Projeto Surfar, Gicele Melo¹⁶.

Em outra oportunidade, o presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), Sandro Chimendes, disse que “o fato da entidade atuar em toda a região territorial da cidade pode auxiliar no levantamento da situação envolvendo animais de rua¹⁷”.

Ademais, a Prefeitura também recebeu um ofício do presidente da Câmara Municipal de Santos (SP), Manoel Constantino, o qual elogiou

a iniciativa voltada ao fortalecimento das políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal. O texto informa sobre a aprovação de requerimento, de autoria do vereador Benedito Furtado (PSB), inserindo em ata votos de congratulações pela elaboração do PL. Transcreve, ainda, que a Capital gaúcha mais uma vez destaca-se pelo estabelecimento de políticas de proteção aos animais, visando conter seu abandono e aumentar o grau de conscientização da população em relação à posse responsável¹⁸.

Em matéria intitulada “Representantes de entidades são favoráveis a nova Secretaria”¹⁹ foi abordada a discussão sobre o PL da Seda, que, conforme a notícia, lotou a sala de reuniões da Comissão de Saúde e Meio Ambiente (COSMAM) da Câmara Municipal de Porto Alegre. Tal reunião foi realizada no dia 14 de junho de 2011 e participaram do

¹⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=6&p_secao=32>. Acesso em: 08 mai. 2015.

¹⁷ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=13&p_secao=32>. Acesso em: 08 mai. 2015.

¹⁸ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=7&p_secao=32>. Acesso em: 08 mai. 2015.

¹⁹ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=29&p_secao=32>. Acesso em: 08 mai. 2015.

debate o presidente da COSMAM, alguns Secretários, o procurador-geral do município, a coordenadora da COMPPAD e uma série de vereadores. Ademais, alguns “representantes de entidades educacionais, comunitárias e de ONGs de defesa animal ocuparam o espaço destinado às manifestações públicas para relatar suas atividades e solicitar aos vereadores a aprovação da proposta de criação da Seda”. Segue algumas das intervenções da reunião:

Sandro Chimendes, presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) - Informou que a entidade já formalizou apoio à criação da Seda e está disposta a construir parcerias com o Poder Público Municipal para desenvolver campanhas de conscientização sobre bem-estar animal nas comunidades.

Clarissa Candiota, psicopedagoga - Falou sobre o trabalho de equoterapia na educação, que coordena desde 1999, e que auxilia no tratamento de dificuldades emocionais e de aprendizagem em adolescentes da rede pública. Destacou o êxito obtido por terapeutas também na reabilitação física de pacientes. Por meio do programa Adote um Cavalo, a Prefeitura vem incentivando a prática da equoterapia ao doar para instituições públicas e entidades animais recolhidos das ruas por abandono ou maus-tratos. No ano passado, 108 equinos que receberam acompanhamento veterinário e alimentação regrada no Abrigo da EPTC foram doados. Pela medida, definida a partir de termo de compromisso firmado com o Ministério Público/RS, os cavalos adotados recebem microchip para identificação e não podem ser comercializados de nenhuma forma.

Karen Scheid, vice-presidente da Organização Nacional de Defesa Animal, com sede em Cachoeirinha - Considerou que a proposta de criação da Seda demonstra a preocupação do Poder Público com a questão. Destacou que a implementação da nova Pasta servirá de exemplo a outros municípios do Estado e País.

Tatiane Lopes, protetora animal - Com um depoimento que emocionou os presentes na reunião, a empregada doméstica que mora no Morro Santa Tereza relatou sua dedicação permanente aos animais, o que contribuiu para que chegasse a perder o emprego. Falou sobre as dificuldades financeiras para dar continuidade aos cuidados dispensados a cães e gatos recolhidos das ruas. Destacou a importância do Poder Público desenvolver políticas voltadas ao controle reprodutivo de animais, considerando que as famílias carentes não têm condições de arcar com os custos das esterilizações.

Naor Nemmen, representante da ONG Porto Alegre Melhor - Criticou as posições contrárias à aprovação do projeto de lei, que usam como argumento a repercussão financeira da Seda. Alegou que os gastos mensais de 15 entidades defensoras dos animais, apenas com alimentação, atingem R\$ 142 mil, sendo o montante superior à previsão orçamentária mensal da Secretaria.

Carmen Cunha, bióloga - Detalhou o trabalho realizado desde 1996 pela Associação de Defesa Animal e Ambiental do Campus do Vale, da Ufrgs, no bairro Agronomia. A iniciativa é desenvolvida por alunos, funcionários e professores, tendo com foco o bem-estar animal, combate ao abandono, conscientização sobre adoção e guarda responsável, e controle de zoonoses. Em 2005, o trabalho voluntário foi aceito como Projeto de Extensão universitária²⁰.

²⁰ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=29&p_secao=32>. Acesso em: 08 mai. 2015.

3.1.2 Forma jurídica e vinculação

A SEDA é uma Secretaria Especial, no âmbito da administração centralizada do Poder Executivo municipal da cidade de Porto Alegre.

Conforme notícia publicada no Portal de Porto Alegre, quando da criação da Secretaria Especial dos Direitos Animais,

Pela primeira vez no Brasil e América do Sul, esta abordagem tem caráter jurídico, cujo enfoque recai em um princípio constitucional que reza que os animais são portadores de direitos e devem ser tutelados pelo Estado. De acordo com a primeira-dama, Regina Becker, o trabalho desenvolvido pela Seda terá embasamento legal, fundamentado na Constituição Federal e em legislações específicas. "A nova Pasta também terá uma visão humanística, considerando que os animais estão inseridos no meio em que vivemos e têm forte vínculo com as pessoas", destaca²¹ (grifos da notícia).

3.1.3 Missão, visão, valores e objetivos estratégicos

Conforme o Mapa Estratégico da Secretaria²², a SEDA tem como missão promover e executar Políticas Públicas, destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal, no município de Porto Alegre.

Já a visão da Secretaria é ser referência nacional nas políticas públicas de saúde e Direitos Animais.

Além disso, seus valores são: o respeito aos Direitos Animais, a ética nas relações, a transparência nas ações e a responsabilidade solidária.

Por fim, como objetivos estratégicos a Secretaria Especial dos Direitos Animais estabelece os seguintes: coibir os maus tratos, conscientizar sobre a guarda responsável, reduzir a população de animais domésticos (cães e gatos) e, por fim, promover a adoção.

²¹ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=40&p_secao=32. Acesso em: 08 mai. 2015.

²² O mapa estratégico da SEDA encontra-se no ANEXO A do presente trabalho.

3.1.4 Competências

À Secretaria cabe as seguintes competências, visando o cumprimento de sua finalidade, conforme estabelece os incisos do Artigo 3º da Lei 11.101, de 25 de julho de 2011:

- I – planejar, coordenar, desenvolver, articular, implementar, gerenciar, controlar e executar ações voltadas à efetivação das políticas sob sua responsabilidade;
- II – articular e promover políticas para os animais, mediante interlocução com a sociedade civil, com agências nacionais e internacionais e com os demais Poderes e esferas da Federação;
- III – promover e acompanhar a execução dos contratos e dos convênios, bem como dar continuidade aos acordos vigentes;
- IV – promover e organizar seminários, cursos, congressos e fóruns periódicos, com o objetivo de discutir diretrizes para as políticas públicas a serem desenvolvidas e implantadas, inclusive em parceria com entidades representativas, organizações não governamentais e órgãos públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal;
- V – fortalecer e apoiar as ações voltadas aos movimentos e às organizações não governamentais;
- VI – planejar e adotar as providências necessárias à garantia do cumprimento da legislação, no âmbito de suas atribuições;
- VII – organizar, gerenciar e capacitar grupo de voluntários, para dar suporte a projetos relacionados à causa animal;
- VIII – exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Prefeito Municipal;
- IX – realizar convênio com clínicas veterinárias que possuam atendimento 24 (vinte e quatro) horas para animais de rua, abandonados, perdidos ou que pertençam a pessoas com renda de até 3 (três) salários mínimos e tenham sofrido de alguma forma de trauma, como atropelamento ou maus-tratos; e
- X – fiscalizar maus-tratos aos animais.

A partir de tal apresentação, cabe ressaltar que serão analisados, *a posteriori*, cada um desses itens, diante da importância que tais competências, designadas à Secretaria em estudo, apresentam frente aos assuntos que envolvem a questão dos direitos dos animais no município de Porto Alegre hoje.

3.1.5 Estrutura institucional

Conforme o artigo 2º do Decreto nº 17.190 de 2011, que regulamenta a estrutura organizacional da SEDA, e ainda conforme a estrutura matricial²³ atual disponibilizada pela Secretaria, a mesma conta, de forma resumida em suas unidades principais, com as seguintes unidades de trabalho: Gabinete do Secretário (GS); duas assessorias: uma Assessoria de Comunicação Social (ASSECOM) e uma Assessoria Jurídica (ASSEJUR), uma Unidade de Medicina Veterinária (UMV), que conta com uma série de gerências e centros, e três centros específicos: o Centro Administrativo e Financeiro (CAF), o Centro de Projetos Especiais (CPE) e o Centro de Fiscalização (CF), esses últimos contam, também, com gerências internas.

3.1.6 Quadro de pessoal

Conforme o Portal da Transparência do Município de Porto Alegre, a SEDA possui²⁴ um total de trinta e três cargos de provimento efetivo, sendo dois administradores, onze agentes de fiscalização, 15 assistentes administrativos, 3 médicos veterinários e 2 motoristas. Além disso, a Secretaria declara não possuir servidores com funções CLT, oito cargos em comissão, sendo eles, três assistentes, um gestor C e um gestor D, um oficial e um chefe de gabinete e um secretário adjunto.

A SEDA declara possuir 14 detentores de funções gratificadas e 18 estagiários, sendo 3 deles de segundo grau e o restante de terceiro grau²⁵.

Vale salientar, para uma posterior análise, que a SEDA declara que o valor de sua folha de pagamento consiste em 214.428,02 reais²⁶.

²³ A Estrutura Matricial completa da SEDA encontra-se no ANEXO B do presente trabalho.

²⁴ Dados do mês de março do ano de 2015. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 09 mai. 2015.

²⁵ Todos os dados aqui constantes, relativos ao quadro de pessoal da SEDA referem-se ao mês de março de 2015.

²⁶ Dado referente ao mês de abril de 2015.

3.1.7 Planejamento e orçamento

Em decorrência da existência prévia de um Plano Plurianual quando da criação da Secretaria Especial dos Direitos Animais, conforme o Artigo 10, da Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011, a já supracitada lei de criação da SEDA, ficou “autorizado o Executivo Municipal a abrir créditos especiais no orçamento do corrente exercício, para remanejar os recursos orçamentários relativos aos projetos e às atividades que serão implementados pela SEDA”.

Contudo, no Plano Plurianual (PPA) de Porto Alegre 2014-2017 (período atual e ao qual interessa o presente estudo), o Município propôs, referente à causa animal, diversas pontuações orçamentárias.

Dentro dos Programas estratégicos, em um dos eixos específicos, chamado de *eixo social*, o PPA apresenta um Programa chamado “Porto da Igualdade” o qual apresenta como objetivo “promover ações que garantam a proteção dos direitos dos grupos vulneráveis, efetivando o acesso aos serviços em igualdade a todos os munícipes. Ainda, estabelecer e executar políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal em Porto Alegre²⁷”. Tal ponto tem como justificativa “ampliar políticas públicas para a defesa dos direitos humanos aos grupos vulneráveis, além de garantir a proteção para os animais por meio da defesa dos seus direitos²⁸”.

Além disso, também, no que tange ao PPA 2014-2017, a Lei nº 11.474, de 02 de setembro de 2013, que dispõe sobre esse, prevê, em seu Artigo 2º, Inciso VI, o texto que embasou o Programa supracitado, entre as diretrizes estratégicas da Administração Pública Municipal no referido período “ampliar políticas públicas de defesa dos direitos humanos aos grupos vulneráveis, além de garantir a proteção dos animais por meio da defesa dos seus direitos”.

Nesse ínterim, observa-se aqui interessante, apresentar a síntese das despesas dos programas de governo presentes no Plano Plurianual 2014-2017. Tal síntese será relevante para que se compreenda na análise do presente trabalho sobre a importância que o município

²⁷Disponível na página 22 do PPA de Porto Alegre. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014_2017_segunda_atualizacao.pdf.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2015.

²⁸Disponível na página 23 do PPA de Porto Alegre. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014_2017_segunda_atualizacao.pdf.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2015.

de Porto Alegre despende a cada um de seus *Programas e Eixos*. Desse modo, percebeu-se coerente apresentar aqui, através dos quadros que são anexados ao próprio Plano Plurianual municipal, tal resumo.

Diante do exposto, segue o QUADRO 1, intitulado “Quadro resumo das despesas dos Programas de Governo para 2014-2017”. Tal quadro apresenta o resumo das despesas dos Programas de Governo para 2014-2017, por parte do Poder Executivo municipal.

QUADRO 1: QUADRO RESUMO DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO PARA 2014-2017

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre		RevisãoPPA2015	
RESUMO DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO PARA 2014 - 2017			
PROGRAMAS DO PODER EXECUTIVO	Desp. Correntes	Desp. de Capital	Total Geral
150- CIDADE EM TRANSFORMAÇÃO	250.277.088	1.486.557.264	1.736.834.352
151- DESENVOLVER COM INOVAÇÃO	41.600.697	19.229.834	60.830.531
153- QUALIFICA POA	1.261.927.717	242.181.563	1.504.109.280
154- INFÂNCIA E JUVENTUDE PROTEGIDAS	482.099.502	60.886.237	542.985.739
155- PORTO ALEGRE MAIS SAUDÁVEL	3.372.372.615	322.662.189	3.695.034.803
156- PORTO DA IGUALDADE	67.627.314	2.047.905	69.675.219
157- PORTO DA INCLUSÃO	184.385.580	628.763.597	813.149.177
158- PORTO VIVER	112.369.060	116.631.512	229.000.572
159- SEGURANÇA INTEGRADA	19.316.676	12.354.107	31.670.783
160- CIDADE DA PARTICIPAÇÃO	170.417.927	9.573.778	179.991.705
161- GESTÃO TOTAL	2.790.525.710	1.123.123.008	3.913.648.718
162- VOCÊ SERVIDOR	11.622.817.401	2.198.289	11.625.015.690
9999- RESERVAS	613.432.963	0	613.432.963
TOTAL:	20.989.170.251	4.026.209.283	25.015.379.533

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Revisão PPA 2015 – Plano Plurianual 2014-2017 (2015, p. 55).

Para posterior análise, cabe ainda, a apresentação do PPA no que concerne à causa animal, para os próximos quatros anos, ou seja, qual valor será repassado à Secretaria Especial dos Direitos Animais, por parte da Prefeitura, no que tange o Plano Plurianual. Vale ressaltar que, como visto acima, é o Programa “Porto da Igualdade” que abrange as despesas com a causa dos animais dentro do Plano Plurianual 2014-2017 de Porto Alegre.

Diante do exposto, o Programa supracitado é apresentado no QUADRO 2, intitulado “Quadro Resumo do Programa Porto da Igualdade”. Tal quadro apresenta o Programa, bem como sua justificativa, seu objetivo e o público-alvo, além de suas despesas correntes e de capital, bem como o total geral e o global despendido ao Programa.

QUADRO 2: QUADRO RESUMO DO PROGRAMA PORTO DA IGUALDADE

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre		RevisãoPPA2015		
Programa: 156 - PORTO DA IGUALDADE				
Justificativa: Ampliar políticas públicas para a defesa dos direitos humanos aos grupos vulneráveis, além de garantir a proteção para os animais por meio da defesa dos seus direitos.				
Objetivo: Promover ações que garantam a proteção dos direitos dos grupos vulneráveis, efetivando o acesso aos serviços em igualdade a todos os municípios. Ainda, estabelecer e executar políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal em Porto Alegre.				
Público-alvo: População em geral.				
Indicador(es)		Unidade de Medida	Índice recente	Índice desejado
Diligências realizadas pelos agentes fiscais de direitos dos animais		Número de diligências	6630	8200
Participantes em eventos de promoção da igualdade racial		Número de participantes	1250	2000
	2014	2015	2016	2017
Despesas Correntes	15.352.147	16.089.656	17.490.038	18.695.473
Despesas de Capital	1.297.905	250.000	250.000	250.000
TOTAL GERAL	16.650.052	16.339.656	17.740.038	18.945.473
				TOTAL
				67.627.314
				2.047.905
				69.675.219

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Revisão PPA 2015 – Plano Plurianual 2014-2017 (2015, p. 171).

No entanto, cabe ressaltar que o Programa Porto da Igualdade engloba uma série de ações que em nada se relacionam com a questão animal, logo, o referido valor subdivide-se em uma série de Ações apresentadas no Plano Plurianual do Município, cabendo aqui apresentar apenas as que concernem à causa em estudo, conforme será apresentado no QUADRO 3 e no QUADRO 4.

O QUADRO 3, intitulado “Quadro da Ação 1829: Gestão de Políticas Públicas para os Animais Domésticos” apresenta uma Ação do Programa Porto da Igualdade voltada à causa animal, pontuando sua descrição, finalidade, produto e unidade de medida, bem como o plano para suas despesas correntes e de capital, além de um total geral anual e global para o desenvolvimento da ação.

QUADRO 3: QUADRO DA AÇÃO 1829: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ANIMAIS DOMÉSTICOS

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre		RevisãoPPA2015		
Ação: 1829 - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ANIMAIS DOMÉSTICOS				
Descrição: Desenvolvimento de ações que promovam a proteção dos animais domésticos, por meio da corresponsabilidade entre poder público, sociedade civil e terceiro setor, reunindo esforços na busca do capital social em prol dos animais.				
Finalidade: Implementar as políticas públicas, desenvolvendo ações de proteção aos animais domésticos, em especial os pertencentes a pessoas carentes e aqueles em estado de vulnerabilidade, firmando parcerias e convênios junto a órgãos públicos e ONG's, universidades e clínicas veterinárias, elaborando diagnósticos e publicações e desenvolvendo projetos de educação e ações fiscalizatórias.				
Produto: Animais atendidos e ações fiscalizatórias				
Unid. Medida: Número de animais e número de fiscalizações				
	2014	2015	2016	2017
Metas:	13000	15000	18000	20000
	2014	2015	2016	2017
Despesas Correntes	3.040.000	3.444.000	4.148.950	4.614.000
Despesas de Capital	200.000	200.000	200.000	200.000
TOTAL GERAL	3.240.000	3.644.000	4.348.950	4.814.000
				TOTAL
				15.246.950
				800.000
				16.046.950

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Revisão PPA 2015 – Plano Plurianual 2014-2017 (2015, p. 175).

Ademais, cabe apresentar também o QUADRO 4, intitulado “Quadro da Ação 1944: Fundo Municipal dos Direitos Animais”. Tal quadro também apresenta uma Ação do Programa Porto da Igualdade, pontuando, como o anterior, sua descrição, finalidade, produto e unidade de medida, bem como o plano para suas despesas correntes e de capital, além de um total geral anual e global para o desenvolvimento dessa ação.

QUADRO 4: QUADRO DA AÇÃO 1944: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre		RevisãoPPA2015													
Ação: 1944 - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS															
Descrição: Instrumento de política pública municipal de captação, destinação e gerenciamento de receitas e meios para o desenvolvimento e a execução de ações voltadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal no Município de Porto Alegre.															
Finalidade: Captar, destinar e gerenciar recursos para projetos e ações voltados à defesa e à proteção dos animais na base territorial do Município, em conformidade com as deliberações do Conselho Gestor.															
Produto: Projetos e ações voltadas ao bem-estar animal															
Unid. Medida: Número de projetos e ações		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Metas:</td> <td>20</td> <td>20</td> <td>20</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table>					2014	2015	2016	2017	Metas:	20	20	20	20
	2014	2015	2016	2017											
Metas:	20	20	20	20											
		2014	2015	2016	2017										
		TOTAL													
Despesas Correntes		50.000	50.000	50.000	50.000										
Despesas de Capital		0	0	0	0										
TOTAL GERAL		50.000	50.000	50.000	50.000										
		200.000													

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Revisão PPA 2015 – Plano Plurianual 2014-2017 (2015, p. 175).

Cabe salientar que o último quadro apresentado demonstra o valor a ser repassado ao Fundo Municipal dos Direitos Animais e que, tal Fundo, será apresentado no seguimento do presente estudo.

Ademais, ainda no que tange a questão orçamentária, ao falar, em seu sítio eletrônico, sobre o assunto, a vereadora Lourdes Sprenger, aponta que “para 2015, a Prefeitura reduziu em 30% o orçamento destinado a SEDA, o que equivale a R\$ 2,5 milhões, que, segundo a vereadora poderia custear 25 mil esterilizações de cães e gatos, ou ainda, 250 mil chipagens de identificação²⁹”.

Não obstante tal matéria, a vereadora aponta que com o intuito de garantir que os recursos cheguem à Secretaria Especial dos Direitos Animais, “apresentou cinco emendas para recompor o orçamento da pasta para o próximo ano, mas que foram rejeitadas. Os

²⁹ Tal informação encontra-se disponível no sítio eletrônico da vereadora Lourdes Sprenger. Disponível em: <<http://lourdesvereadora.blogspot.com.br/2014/12/news-letter-dezembro2014.html>>. Acesso em: 09 mai. 2015.

recursos seriam destinados à retirada das carroças das ruas da Capital, a construção do Hospital Público Veterinário, o custeio da Seda e de sua unidade de saúde veterinária”³⁰.

3.1.8 Contratos

Conforme o Portal da Transparência do Município, a Secretaria Especial dos Direitos Animais conta, atualmente, com cinco contratos vigentes, cabendo aqui listá-los.

O primeiro deles, conforme lista disponibilizada no sítio eletrônico, a parte contratada é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Tal contrato tem duração de doze meses e visa a utilização, por parte dos agentes de fiscalização da SEDA, para o envio de penalidades e notificações.

O segundo e o terceiro contrato, seguindo a lista fornecida, tratam das locações, ambas com prazo de doze meses, dos espaços situados no prédio de número 155, na Rua Uruguai, onde, hoje, está localizada a sede da Secretaria.

O quarto contrato disponível é o qual a parte contratada é a Organização Nacional de Defesa Animal (ONDA). O objeto de tal contrato³¹, segundo sua Cláusula Primeira – Objeto, é

Serviços de Credenciamento de Empresa, Associação, ONG ou OSCIP, capacitados e interessados em prestar serviços de albergagem de caninos, de ambos os sexos, encaminhados pela Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA), provenientes de todas as regiões da cidade, devendo a entidade atender em estabelecimento próprio ou locado e com sede no município de Porto Alegre ou municípios limítrofes.

Ademais, o prazo desse contrato, assim como os demais, também é de doze meses, sendo que o valor, conforme Parecer Técnico da Área de Medicina Veterinária (AMV) da SEDA, e estabelecido pelo Decreto 18.437 de 24 de outubro de 2013, é de “R\$ 10,00 (dez reais) a diária, como valor referencial para o Credenciamento”, por animal. Assim, o valor será variável, conforme a quantidade de serviços executados, contudo, devem estar incluídas nesse valor, todas as despesas relativas a execução do serviço, e ainda, far-se-á necessário que

³⁰ Disponível em: <<http://lourdesvereadora.blogspot.com.br/2014/12/news-letter-dezembro2014.html>>. Acesso em: 09 mai. 2015.

³¹ O contrato com a ONDA encontra-se disponível em: <http://cnc.procempa.com.br/cnc/servlet/cnc.procempa.com.br.wgorcontratos_portal>. Acesso em: 12 mai. 2015.

os serviços sejam atestados por servidor responsável designado pela Secretaria³². Cabe salientar que tal contrato será analisado *a posteriori*.

Já o último contrato, prevê a contratação da empresa Prime Consultoria e Assessoria LTDA e seu objeto trata da “prestação de serviços de gerenciamento e controle das manutenções preventivas e corretivas dos veículos oficiais através de sistema informatizado³³”.

3.1.9 Contrato de Gestão

A Secretaria Especial dos Direitos Animais conta, ainda, com um Contrato de Gestão³⁴. Tal contrato é um documento firmado entre o município de Porto Alegre, através da representação do Prefeito e a Secretaria Especial dos Direitos Animais, através de seu Secretário, contando, ainda, com a monitoria e o suporte da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento.

Não obstante, o objeto do Contrato prevê que o mesmo estabelecerá, conforme sua Cláusula Primeira – Do Objeto e Da Finalidade,

as metas a serem realizadas pela SEDA em sua Gestão 2015, baseadas nas diretrizes definidas na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual da Cidade Porto Alegre e nos Objetivos Estratégicos de Governo componentes do Modelo de Gestão, mantidas as atividades necessárias ao cumprimento de sua missão institucional.

Ademais, nessa mesma Cláusula, estão previstas as finalidades do supracitado Contrato, que são:

- a- melhorar a eficiência institucional do órgão e a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- b- propiciar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão, com base em informações objetivas e transparentes;
- c- fortalecer o processo de supervisão e melhorar a utilização de recursos públicos;
- d- aperfeiçoar o processo de fixação de metas de desempenho compatíveis com as políticas públicas e programas setoriais;

³² Tais critérios estão estabelecidos no Contrato 56.504.

³³ Disponível em: <http://cnc.procempa.com.br/cnc/servlet/cnc.procempa.com.br.wwgorcontratos_portal>. Acesso em: 12 mai. 2015.

³⁴ O Contrato de Gestão da SEDA encontra-se disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/contrato_de_gestao_2015_-_seda.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2015.

- e- promover a gestão por resultados no âmbito da administração pública municipal, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos que alcancem suas metas e atinjam os resultados previstos;
- f- dar transparência às ações da instituição pública envolvida e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa.

Além disso, fica a Secretaria, conforme a Cláusula Segunda, obrigada a:

- II.i - promover as ações necessárias para realizar com excelência as metas fixadas e os programas previstos nos ANEXOS I e II deste instrumento, a fim de alcançar os objetivos contratados, sem prejuízo de suas obrigações legais e regulamentares;
- II.ii - zelar pela fiel utilização dos recursos disponíveis;
- II.iii - observar, na execução de suas atividades, as diretrizes governamentais, respeitadas as competências dos respectivos órgãos públicos;
- II.iv - aperfeiçoar a gestão de forma necessária ao cumprimento das metas previstas, promovendo a disseminação interna dos termos do **CONTRATO DE GESTÃO** e o comprometimento do corpo funcional do órgão com a execução do plano de trabalho;
- II.v - prestar o devido apoio às atividades que dependam de ação própria em projetos coordenados por outros órgãos do **MUNICÍPIO**;
- II.vi - participar das atividades de acompanhamento deste contrato junto à **SMPEO**, sujeitando-se a seus mecanismos de monitoramento;
- II.vii - zelar pelo cumprimento de prazos e pela precisão e veracidade das informações apresentadas;
- II.viii - prestar as informações adicionais solicitadas à **SMPEO**, disponibilizando os respectivos documentos comprobatórios, sempre que solicitado;
- II.ix - apresentar os resultados nas reuniões das Instâncias Coletivas do Modelo de Gestão do Município, sempre que solicitado;
- II.x - incluir metas e manter atualizados os resultados obtidos dos indicadores vinculados ao processo de contratualização de metas incluídos no portal de gestão;
- II.xi - implantar plano de ação para coleta e processamento de novos indicadores acordados com a **SMPEO**, com vistas a permitir a inclusão desses novos indicadores quando da eventual prorrogação ou renovação deste contrato.

Não obstante tal matéria, conforme a Cláusula Quarta, “os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento do **CONTRATO DE GESTÃO** são os estabelecidos na Lei Orçamentária Anual” (grifos da Lei).

Ademais, relativo ao acompanhamento e à avaliação dos resultados da Secretaria Especial dos Direitos Animais, o Contrato de Gestão dispõe que:

- V - O acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos resultados serão feitos pela **SMPEO**, à qual competirá:
 - V.i - monitorar a execução do contrato, bem como acompanhar, supervisionar e avaliar os resultados alcançados pela **SEDA**, a partir das metas e dos indicadores de desempenho expressos no Portal de Gestão, nos Relatórios de Progresso, no Relatório de Avaliação Anual e das análises dos relatos nas Reuniões Mensais do Comitê Gestor de IIª Instância e trimestralmente nas Reuniões do Comitê Gestor de Iª Instância;

V.ii - recomendar, com a devida justificativa, a prorrogação, rescisão ou revisão no **CONTRATO DE GESTÃO**, principalmente, neste caso, quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados, sempre mediante autorização prévia do **MUNICÍPIO** e através de termo aditivo;

V.iii - convocar reuniões extraordinárias, sempre que estas se fizerem necessárias;

V.iv - providenciar a publicação dos Relatórios de Progresso e da Avaliação Anual do **CONTRATO DE GESTÃO** e de seus eventuais aditamentos no Diário Oficial do Município;

V.v - garantir a presença e participação de seus representantes nas reuniões atinentes às instâncias coletivas de gestão, nas Reuniões Mensais do Comitê Gestor de IIa Instância e trimestralmente nas Reuniões do Comitê Gestor de Ia Instância e atividades de avaliação e acompanhamento das metas de desempenho (Grifos da Lei).

Cabe ressaltar que o Contrato, aqui abordado como exemplo, refere-se ao presente ano e, conforme sua Cláusula Sexta, terá vigência apenas no exercício financeiro de 2015, “podendo ser prorrogado pelo prazo de vigência do exercício financeiro seguinte ou renovado”.

Nesse ínterim, tal Contrato traz, em seu ANEXO I, uma tabela com conteúdo bastante relevante ao presente estudo, tal tabela será aqui apresentada, contudo, por uma questão de espaço, ela fará, também, parte nos anexos deste trabalho para uma melhor visualização³⁵.

Cabe ressaltar ainda, que tal tabela apresenta os indicadores finalísticos de desempenho de tal Contrato e será importante para uma posterior análise. Assim, ela será nomeada como QUADRO 5 e será intitulada como “Quadro de Indicadores de Desempenho Finalísticos”.

QUADRO 5: QUADRO DE INDICADORES DE DESEMPENHO FINALÍSTICOS

Frases	Indicadores	Meta 2015	jan/15	fev/15	mar/15	abr/15	mai/15	jun/15	jul/15	ago/15	set/15	out/15	nov/15	dez/15
Realizar 3.120 esterilizações em cães e gatos.	Esterilizações de Cães e Gatos	3.120	260	520	780	1.040	1.300	1.560	1.820	2.080	2.340	2.600	2.860	3.120
Realizar 5,4 mil fiscalizações em defesa dos animais.	Diligências realizadas pelos fiscais da SEDA.	5.400	450	900	1.350	1.800	2.250	2.700	3.150	3.600	4.050	4.500	4.950	5.400
Garantir 180 animais doados através do Programa de Adoções “Me Adota?”.	Animais doados através do Programa de Adoções.	180	10	20	45	60	75	90	105	120	135	150	165	180
Attingir 4,5 mil alunos em palestras de educação ambiental em escolas no município.	Alunos em Palestras de Educação Ambiental no município.	4.500	0	0	325	775	1.325	1.825	2.150	2.650	3.150	3.650	4.200	4.500
Executar 50% da obra de construção do hospital veterinário.	Construção do Hospital Veterinário	50%									25%			50%

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Contrato de Gestão SEDA 2015, Anexo I, p. 06.

³⁵ Tal tabela encontra-se em tamanho bastante ampliado no ANEXO F do presente trabalho.

3.1.10 Interface com a cidadania

O Artigo 29 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre traz consigo o seguinte texto: “as secretarias, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações mantidas pelo Município manterão uma Central de Informações, destinada a colher reclamações e prestar informações ao público”.

Diante de tal obrigação, a Secretaria Especial dos Direitos Animais utiliza, como principal mecanismo de interface com o cidadão, o Fala Porto Alegre, seja na internet, via Portal da Transparência, seja no telefone, através do número 156. No telefone, a ligação é gratuita, mas, assim como no portal, é necessário fornecer dados para um cadastro prévio.

Cabe ressaltar que, para o presente estudo, foi realizada uma consulta registrada no Portal Fala Porto Alegre, que, quando couber, será analisada.

3.2 FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA)

O Fundo Municipal dos Direitos Animais, conforme estabelece a Lei Complementar nº 696 de 04 de junho de 2012 e regulamenta o Decreto nº 18.092 de 28 de novembro do mesmo ano, é um fundo, vinculado a SEDA³⁶, criado, conforme Art. 1º de tal Lei, como instrumento de política pública municipal de destinação e gerenciamento de receitas e meios para o desenvolvimento e a execução de ações voltadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal no Município de Porto Alegre.

Além disso, o objetivo do Fundo é declarado no Decreto nº 18.092 e se consiste, segundo seu art. 2º, de facilitar a captação, o repasse e aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações da política municipal de proteção aos animais³⁷.

³⁶ Conforme Art. 2º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

³⁷ Conforme Art. 2º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

3.2.1 Receitas do Fundo Municipal dos Direitos Animais

Conforme a Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012, o Fundo será composto³⁸ de receitas que venham de doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, de entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não governamentais; transações penais, medidas compensatórias e Termos de Ajustamento de Conduta, firmados com o Ministério Público; aplicação de multas e penalidades previstas em regulamentos de políticas públicas para animais domésticos; aplicações financeiras, operacionais e patrimoniais realizadas com receitas do FMDA, de outros fundos ou de programas que a esse vierem a ser incorporados, na forma do regulamento; convênios firmados com outras entidades; dotação orçamentária do Município de Porto Alegre, na forma do regulamento e outras fontes que venham a ser legalmente constituídas para a execução das políticas públicas destinadas à proteção do bem-estar dos animais no Município de Porto Alegre e lhe sejam designadas.

Contudo, o Artigo 8º do Decreto 18.092, de 28 de novembro de 2012, deixa claro que as receitas supracitadas não excluirão outras que poderão vir a existir de forma a garantir a execução da política municipal de proteção aos animais e ao aperfeiçoamento do Fundo.

3.2.2 Despesas do Fundo Municipal dos Direitos Animais

Conforme o Art. 12 do Decreto 18.092 de 28 de novembro de 2012, as despesas do FMDA dar-se-ão apenas de dois fins: do financiamento total ou parcial dos projetos constantes do Plano de Aplicação (que será citado *a posteriori*) e através do atendimento de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, necessárias à execução das ações voltadas à saúde, proteção, à defesa e ao bem-estar animal³⁹.

³⁸ Art. 5º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

³⁹ Especificações dos incisos I e II do Art. 12 do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

3.2.3 A administração dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos Animais

Como forma de administrar os recursos do FMDA, conforme o Decreto 18.092, deverá ser criado um Plano de Aplicação⁴⁰, o qual integrará o Orçamento do Município de Porto Alegre mas que, necessariamente, para tanto, terá que ser aprovado pelo Conselho Gestor e pelo Legislativo Municipal.

Além disso, o FMDA, segundo o Art. 3º da Lei nº696, deverá somente aplicar seus recursos na execução de projetos e atividades que visem custear e financiar as ações de controle, fiscalização e defesa do bem-estar animal, exercidas pelo Poder Público Municipal; financiar planos, programas, projetos e ações, governamentais ou não governamentais, relacionadas aos seus objetivos; atender às diretrizes e às metas contempladas no conjunto de leis municipais quanto ao trato dos animais; adquirir equipamentos ou implementos necessários ao desenvolvimento de programa e ações de assistência e proteção dos animais; desenvolver e aperfeiçoar os instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações inerentes à proteção animal; treinar e capacitar recursos humanos para suas atividades afins; desenvolver projetos de educação e de conscientização sobre a importância da proteção e do bem-estar animal; apoiar projetos e eventos ligados à proteção animal e ao controle de zoonoses, por meio do repasse de recursos para entidades legalmente constituídas que atuem especificamente nesta área e executar outras atividades relacionadas à proteção animal previstas nas Legislações tanto de âmbito Federal quanto Estadual.

Ainda com o FMDA, é possível a aquisição de imóveis⁴¹, desde que esses sirvam para a implantação de projetos ligados à proteção animal voltados, especificamente, aos fins a que se destina o fundo.

Não obstante, ainda na questão de aplicação de recursos do fundo, a legislação supracitada proíbe⁴² o financiamento de projetos que se apresentem incompatíveis com as políticas públicas, presentes nas Legislações Federais, Estaduais e Municipais vigentes, que se destinem à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal, ou contrários a quaisquer normas e critérios de proteção do bem-estar animal.

Por fim, os bens adquiridos com recursos do FMDA serão incorporados ao patrimônio do Município de Porto Alegre, possuindo destinação de uso ao Fundo ou outra relacionada às

⁴⁰ Conforme § 2º do Art. 2º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

⁴¹ Parágrafo único do Art. 3º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

⁴² Art. 4º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

atividades e às ações de proteção animal, assim definidas pelo Conselho Gestor, conforme consta no Art. 11 da supracitada Lei.

3.2.4 Conselho Gestor do Fundo Municipal dos Direitos Animais

O gerenciamento do Fundo em epígrafe é realizado por um Conselho Gestor. Tal Conselho é nomeado pelo Poder Executivo para um mandato que tem a duração de quatro anos, sendo que lhes é permitida uma recondução⁴³.

O Conselho é um órgão de caráter deliberativo⁴⁴ e é composto por cinco integrantes, sendo eles: um integrante do gabinete do prefeito, um integrante técnico da área contábil-financeira indicado pela Secretaria Municipal da Fazenda, um integrante do cargo de Procurador da Procuradoria Geral do Município, um representante da Secretaria Especial dos Direitos Animais e um integrante de, ao menos, uma entidade da sociedade civil com atuação reconhecida na proteção de animais⁴⁵.

Além disso, a Presidência do Conselho Gestor do FMDA será exercida pelo Secretário da SEDA, o qual exercerá o voto de qualidade e proporcionará os meios necessários ao exercício de suas competências⁴⁶.

Por fim, para melhor compreender o Conselho Gestor do Fundo, cabe aqui elencar suas competências gerais que são delimitadas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 696: o Conselho irá estabelecer as diretrizes e fixar os critérios para priorização de linhas de ação e alocação de recursos do FMDA, aprovará os orçamentos e os planos de aplicação e metas, anuais e plurianuais, dos recursos do Fundo, deliberará sobre as contas, deverá dirimir as dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao Fundo, nas matérias da sua competência e, além disso, aprovar seu Regimento.

Todavia, o Conselho ainda poderá definir, em seu Regimento Interno, competências específicas⁴⁷ além das gerais supracitadas.

Em 09 de maio de 2013 foram nomeados, através do Art. 1º do Decreto nº 18.290, pela primeira e única vez até o presente momento, os membros do Conselho Gestor. Tais nomes

⁴³ Art. 6º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

⁴⁴ Art. 7º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

⁴⁵ Tal composição está presente no art. 7º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

⁴⁶ Conforme § 1º, § 2º e § 3º do art. 7º da Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012.

⁴⁷ Tal possibilidade está prevista no § 1º do Art. 4º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

são elencados a seguir, bem como suas respectivas representações: Leonardo Machado Fontoura, pelo Gabinete do Prefeito; Carmem Lúcia dos Santos Silva, pela Secretaria Municipal da Fazenda; Cláudia Padaratz, pela Procuradoria-Geral do Município; Maurício Silveira de Oliveira, pela Secretaria Especial dos Direitos Animais e Júlio César Ferras, pela Associação Rio-grandense de Proteção aos Animais (ARPA).

3.2.5 Atribuições da SEDA na operacionalização do Fundo

A Secretaria Especial dos Direitos Animais caberá⁴⁸ aplicar os recursos do Fundo, conforme o Plano de Aplicação supracitado, preparar e apresentar ao Conselho Gestor, demonstração mensal da receita e da despesa executada do FMDA, emitir e assinar as notas de empenho, os cheques e as ordens de pagamento de despesa do Fundo, dar cumprimento às obrigações definidas em convênios ou contratos firmados, manter os controles necessários à execução orçamentária do Fundo, manter o controle dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do FMDA, encaminhar a Controladoria Geral do Município da Secretaria Municipal da Fazenda, os seguintes documentos: mensalmente, demonstração da receita e da despesa, trimestralmente, inventário de bens materiais e, anualmente, inventário dos bens móveis e imóveis do Fundo, providenciar junto à Controladoria Geral do Município, para que na demonstração fique indicada a situação econômico-financeira do FMDA, apresentar ao Conselho Gestor, a análise e a avaliação da situação econômico-financeira do FMDA, de acordo com os demonstrativos, manter o controle dos contratos e convênios firmados com as instituições governamentais e não governamentais, manter o controle da receita do Fundo e encaminhar ao Conselho Gestor relatório mensal de acompanhamento e avaliação do Plano de Aplicação de recursos do FMDA.

Além disso, o Ordenador de despesa do Fundo será o Secretário da SEDA, ou a servidor por ele indicado⁴⁹, bem como o gerenciamento do FMDA será executado pelo Conselho Gestor⁵⁰.

⁴⁸ As atribuições da SEDA estão contidas nos incisos I ao XII do Art. 3º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

⁴⁹ Definido pelo § 1º do Art. 3º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

⁵⁰ Apresentado no § 2º do Art. 3º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

3.2.6 O acompanhamento, o controle e a prestação de contas do FMDA

Em conformidade com o Art. 5º do Decreto 18.092, o Presidente do Conselho Gestor, que, como visto acima, será a pessoa que estiver ocupando o cargo de Secretário da SEDA, poderá vir a solicitar informações que possibilitem o acompanhamento, o controle e a avaliação das atividades do Fundo a qualquer tempo do andamento dos trabalhos.

Além disso, a contabilidade, que terá por objetivo evidenciar a situação financeira e patrimonial do FMDA, ficará a cargo da Controladoria Geral do Município⁵¹ e essa receberá do Fundo a documentação necessária ao registro, controle e prestação de contas, dentro dos prazos e procedimentos estabelecidos nos atos normativos e legislação vigentes⁵².

⁵¹ Conforme Art. 6º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

⁵² Conforme Art. 7º do Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012.

4 A ATUAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA) E O CASO DE DUAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATUAM NA CAUSA: PATAS DADAS E ONDA

No presente capítulo serão abordados quatro pontos que serão de extrema importância para a análise deste estudo quando conectados ao referencial supracitado.

A destarte, serão abordados os *macroprocessos* desenvolvidos pela SEDA, que fazem parte do planejamento e são, de modo geral, as Políticas Públicas realizadas pela mesma. Em um segundo momento, serão apresentados os programas desenvolvidos pela Secretaria, seguido de um terceiro ponto que tratará do edital de cadastramento de protetores e entidades protetoras.

Por fim, serão abordadas duas organizações da sociedade civil que trabalham com a causa animal e mantêm alguma relação, que será abordada, também, nesse capítulo, com a Secretaria em estudo.

4.1 OS MACROPROCESSOS DA SEDA

A SEDA apresenta cinco *macroprocessos* como base para o desenvolvimento do seu trabalho anual. Tais *macroprocessos* representam, de forma pontual, tudo ao que se propõe trabalhar a Secretaria e, conforme entrevista realizada com uma gestora da SEDA, eles provêm do planejamento da Secretaria, como consequência do supracitado “Contrato de Gestão” e são as Políticas Públicas realizadas pela mesma.

Tais *macroprocessos* se subdividem em *indicadores* e têm um plano de metas que, por sua vez, se subdividem em *previsto* e *realizado*, conforme será apresentado a seguir e conforme a planilha presente no ANEXO G desse estudo.

Cabe ressaltar que o capítulo seguinte analisará os dados específicos de cada *indicador* referente a cada *macroprocesso*, através das informações disponibilizadas referentes ao ano de 2014.

4.1.1 Atendimento veterinário e esterilizações

O primeiro *macroprocesso* apresentado pela Secretaria chama-se “atendimento veterinário e esterilizações” e conta com cinco *indicadores* como subdivisões, sendo eles: as “intervenções cirúrgicas em animais domésticos”, as “esterilizações de cães e gatos”, o “atendimento médico clínico geral”, o “atendimento médico protetores” e o “cumprimento do cronograma de construção do hospital”.

4.1.2 Fiscalização

O *macroprocesso* “fiscalização” é composto por apenas um *indicador*: o “número de diligências realizadas”.

4.1.3 Educação e conscientização

O *macroprocesso* “educação e conscientização” subdivide-se em dois *indicadores*: “palestras de educação animal nas escolas municipais” e nos participantes dessas, ou seja, “participantes em palestras de educação animal nas escolas municipais”.

4.1.4 Adoção responsável

O *macroprocesso* “adoção responsável” contém dois *indicadores*, sendo eles: “animais adotados nas feiras de adoção em parques e praças” e “protetoras autorizadas para realizar feiras”.

4.1.5 Gestão integrada

Por último, o *macroprocesso*, “gestão integrada”, contém apenas um *indicador* que é a “implantação do sistema de gestão da área médica”.

4.2 PROJETOS DA SEDA

A SEDA tem hoje alguns Projetos que a auxiliam no alcance das metas dos supracitados *macroprocessos* da Secretaria.

Cabe ressaltar que esses Projetos contam, além da parte desenvolvida pela própria SEDA, com a participação de diversas organizações da sociedade civil, bem como da atuação individual de cidadãos. Referente a participação dessas organizações, o próximo tópico do presente capítulo abordará duas delas, as quais terão sua relação com a Secretaria, analisada no último capítulo do presente estudo.

4.2.1 Projeto Bicho Amigo

O Projeto Bicho Amigo proporciona o acompanhamento de profissionais, de forma gratuita, aos animais de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Tal serviço ocorre através de duas Unidades Móveis (Unidade Móvel I e Unidade Móvel II) que circulam por regiões da capital. Cabe ressaltar, que o objetivo do projeto “é controlar os índices reprodutivos de animais de famílias em situação de vulnerabilidade social⁵³” e ainda, prevê ações como o controle reprodutivo de animais e educação para guarda responsável e em saúde ambiental.

⁵³ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=457&p_secao=32. Acesso em: 15 mai. 2015.

Para tanto e para que ocorra a realização do atendimento, os animais devem ser cadastrados, previamente, cadastramento junto a uma Unidade Básica de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde, que é uma Secretaria parceira da iniciativa.

Ademais, no que tange à castração dos cães e gatos, para ser cadastrado no Programa, o animal deve ter mais de cinco meses, não pode estar no cio, nem amamentando, e deve estar em jejum de 8 horas. Além disso, deverá estar acompanhado por um responsável, não podendo ser criança. Será necessário apresentar carteira de identidade, comprovante de residência, ter bolsa família ou apresentar número do NIS (pode ser obtido no Centro de Referência em Assistência Social - CRAS) e fazer inscrição prévia na UBS⁵⁴.

Destarte, as castrações ocorrem da seguinte maneira: uma das unidades móveis vai até o local, busca os animais cadastrados e realiza o transporte dos animais à Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da SEDA, onde são castrados e permanecem por 48h, quando retornam às suas famílias. Na outra unidade móvel os atendimentos são realizados ainda dentro dela.

Conforme o sítio institucional da Secretaria as unidades móveis contam com a seguinte estrutura⁵⁵:

A Unidade Móvel I é adaptada com bloco cirúrgico e funciona como clínica itinerante para atendimento veterinário de cães e gatos. O ônibus desloca-se, todas as tardes, para comunidades em situação de vulnerabilidade social, previamente agendadas pelos Postos de Saúde da Família (PSFs). São realizados cerca de 50 atendimentos diários.

A Unidade Móvel II é utilizada para transporte e logística de cães e gatos de famílias em situação de vulnerabilidade social. O veículo tem capacidade para transportar 50 animais para esterilização no bloco cirúrgico da Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da SEDA, através de demandas oriundas dos Postos de Saúde da Família (PSFs). A atividade é um complemento dos procedimentos cirúrgicos que já vêm sendo realizados regularmente pela SEDA, através de solicitações pelo Sistema Fala Porto Alegre - 156.

Contudo, além dessas ações, também são oferecidas nessas unidades móveis, ações que “incluem aplicação de remédios para sarna e carrapato e prestam orientação sobre guarda responsável, contribuindo no esforço pela redução de animais nas ruas⁵⁶”.

⁵⁴ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=175741. Acesso em: 15 mai. 2015.

⁵⁵ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_secao=7>. Acesso em: 15 mai. 2015.

⁵⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=175714>. Acesso em: 15 mai. 2015.

4.2.2 Brechocão

O evento é realizado mensalmente, em frente ao parquinho de diversões do Parque Farroupilha (Redenção), na Avenida Osvaldo Aranha, na cidade de Porto Alegre, das 9h às 16h, todo o segundo domingo de cada mês. Em caso de chuva em tal domingo, fica o evento transferido para o próximo.

Cabe ressaltar que a Secretaria definiu em sorteio que ocorreu em data predefinida em edital, os espaços para o Brechocão do presente ano. Tal sorteio ocorreu no dia 26 de fevereiro, onde foram disponibilizados aos 22 homologados, que optaram pela Modalidade II no Edital de Cadastro de Protetores e Entidades Protetoras de Animais que será abordado no próximo ponto do presente capítulo. O quadro apresentado a seguir, QUADRO 6, intitulado como “Quadro de Resultados do Sorteio de Espaços no Brechocão”, apresenta o resultado de tal sorteio e servirá de representação para a análise do Projeto Patas Dadas, que será apresentado *a posteriori*.

QUADRO 6: QUADRO DE RESULTADOS DO SORTEIO DE ESPAÇOS NO
BRECHOCÃO

Espaço destinado para a realização do Brechocão – Av. Osvaldo Aranha	Nome do Protetor Sorteado	Número de Cadastro do Protetor
01	Ana Lucia <u>Zenkner Roggia</u>	021
02	Ação de <u>Extensão</u> Universitária Patas Dadas UFRGS	020
03	Fernanda <u>Biggio Davóglia</u>	008
04	Luciana Costa	012
05	Elisete Mariana Rolin <u>Brettin</u>	018
06	Helena <u>Bolognini Sisson</u>	006
07	Anna Maura Cruz Dal Santos	015
08	<u>Lidia Maria Horlle Peres</u>	003
09	Associação de Defesa Animal e Ambiental do Campus do Vale/UFRGS	019
10	Ana Lucia <u>Arrueé Monteiro</u>	011
11	Carlos Ulisses Silva de Leon	017
12	<u>Elenara Maria Vargas Nunes</u>	009
13	Alexandra <u>Tombini</u>	005
14	Daniela Nunes Rios	007
15	Lenita de Fátima Grass	022
16	Luciana Schmid <u>Radonsky</u>	014
17	Nilda Maria <u>Laux</u>	004
18	Margot Huber	001
19	<u>Patricia Souza Bueno</u>	013
20	Rosália da Veiga Costa	016
21	Lenir Angélica Oliveira Pascoal	010
22	Sandra Mara <u>Fondaik Pinto</u>	002

Fonte: Secretaria Especial dos Direitos Animais, 2015, adaptada pelo autor.

Os pontos definidos no sorteio são utilizados nos meses do referido ano por todos os cadastrados, sem que ocorram novos sorteios, cabendo aqui ressaltar, que, quando ocorrer o não comparecimento ao evento nas datas previamente divulgadas por duas vezes há a exclusão do cadastrado⁵⁷.

Nesses espaços, é possível que os cadastrados vendam, a preços acessíveis, materiais usados diversos, tais como: artesanatos, roupas e bijuterias. Ademais, qualquer objeto usado poderá ser exposto, desde eletrodomésticos, móveis, decoração possibilitando a arrecadação de recursos para despesas com ração, albergagem, veterinários, clínicas, castrações e outras decorrentes do resgate de animais que realizam.

No presente ano (2015), a primeira edição ocorreu no dia 8 de março, sendo que as demais edições confirmadas para os dias subsequentes conforme o critério supracitado, ou seja, as datas dos eventos desse ano, até que seja realizado um novo sorteio, também ficaram definidas.

Ademais, cabe aqui acrescentar a avaliação de uma protetora independente, Marli Curtinaz, em entrevista publicada no site institucional da SEDA sobre o Brechocão, conforme segue:

o Brechocão é fundamental, porque desde que passei a participar desta ação, deixei de tirar recursos do orçamento pessoal para destinar aos animais. Segundo ela, o dinheiro que arrecada com as vendas é utilizado para a manutenção de animais resgatados e até mesmo para auxiliar outras protetoras na compra de ração e medicamentos, e para atendimento veterinário⁵⁸.

Vale ressaltar que, além das ações corriqueiras do Brechocão, esse conta ainda com a realização de campanhas de ação solidária que tem o apoio da SEDA, tais como, por exemplo, a Campanha de brinquedo de Natal da Prefeitura.

⁵⁷ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=895&p_secao=32>. Acesso em: 17 mai. 2015.

⁵⁸ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=227&p_secao=1>. Acesso em: 17 mai. 2015.

4.2.3 Me adota?

O “Me adota?” é um Programa de incentivo à adoção e à guarda responsável criado pela Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Nesse Programa, os animais são entregues aos novos tutores desverminados, vacinados, esterilizados e microchipados e com castração agendada (esse último ponto quando ainda são adotados filhotes). Além disso, têm a garantia de atendimento vitalício pela Secretaria para consultas clínicas e para as vacinas. Aqueles que apresentam necessidades especiais irão dispor, além dos serviços anteriormente citados, internação e cirurgias, quando se apresentar necessário.

Nesse ínterim, o projeto “Me Adota?” prevê a realização de duas feiras mensais de adoções: uma ocorre no segundo domingo de cada mês no Parque Farroupilha e a outra no último sábado de cada mês na Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da SEDA, localizada na Lomba do Pinheiro.

Ademais, esse Projeto conta com as redes sociais para sua consecução. Conforme Megui Illamas Niches, da equipe de adoções e feiras da Seda, em reportagem⁵⁹ publicada no sítio eletrônico da Secretaria “as doações estão sendo muito promissoras por meio das redes sociais. Um dos adotados, que não tem uma perna dianteira, foi escolhido através de fotos e histórias postadas no Facebook da Secretaria”.

4.2.4 Socorro e resgate de cães e gatos

O socorro de cães e gatos que se encontram em situação de emergência, acidentados ou em sofrimento é um dos Projetos criados pela Secretaria Especial dos Direitos Animais desde que a mesma foi criada.

Logo, para a manutenção desse Projeto a SEDA conta com veículos que possuem equipamentos e profissionais treinados para proceder com o auxílio aos animais.

⁵⁹ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=227&p_secao=1>. Acesso em: 13 mai. 2015.

Ademais, para que tal serviço seja realizado pela Secretaria, essa conta com a ligação, através do supracitado “Fala Porto Alegre - 156” com o pedido de socorro e resgate. Cabe ressaltar que é necessário que se registre, através do serviço de “Urgências”, no Portal (Fala Porto Alegre). Feito isso, um servidor da Secretaria contata o solicitante do serviço, com o auxílio do pré-cadastro realizado, para que seja providenciada a busca do animal.

Ademais, conforme a entrevista realizada com a gestora da SEDA, hoje, todos os procedimentos necessários à recuperação do animal, nesses casos de pedido de ajuda através de protocolo, são realizados na Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da Secretaria.

4.3 EDITAL DE CADASTRO DE PROTETORES E ENTIDADES PROTETORAS DE ANIMAIS

O Edital⁶⁰ de Cadastro de Protetores e Entidades Protetoras de Animais foi lançado pela Secretaria Especial dos Direitos Animais, no Diário Oficial de Porto Alegre, pela primeira vez no presente ano. Tal edital foi lançado no mês de fevereiro, e contava com um regulamento e um formulário de inscrição para a possibilidade de participação no Cadastro.

Cabe ressaltar que o período ao qual compreende o edital é de março de 2015 a fevereiro de 2016. Conforme o sítio institucional eletrônico da SEDA, “o Projeto objetiva sistematizar as formas de atendimento atualmente oferecidas e ampliar o número de protetores e entidades de proteção animal cadastrados⁶¹”. Ainda, conforme a Secretaria, tal decisão, de lançar o edital, se deu ao levar em consideração “a estrutura física e o total de profissionais disponíveis, a fim de não prejudicar o atendimento aos demais segmentos também assistidos pela Secretaria⁶²”.

Ademais, para melhor compreender do que se trata o referido Edital, cabe ressaltar o objeto do mesmo, que, conforme segue, trata-se do

CADASTRAMENTO dos Protetores e Entidades Protetoras de Animais
atuantes no Município de Porto Alegre, residentes ou com sede nesta
Capital, que irão dispor dos serviços da SEDA durante o período

⁶⁰ Tal Edital encontra-se disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_secao=47>. Acesso em: 13 mai. 2015.

⁶¹ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=174831&SEDA+DIVULGA+EDITAL+PARA+CADASTRAMENTO+DE+PROTETORES+E+ENTIDADES>. Acesso em: 14 mai. 2015.

⁶² Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=174831&SEDA+DIVULGA+EDITAL+PARA+CADASTRAMENTO+DE+PROTETORES+E+ENTIDADES>. Acesso em: 14 mai. 2015.

compreendido entre março de 2015 e fevereiro de 2016, através das modalidades “Atendimento médico-veterinário” e “Evento Brechocão” (grifos do Edital).

Além disso, conforme o ponto 2.3 do Edital, os serviços serão classificados em duas modalidades, sendo que apenas uma poderá ser selecionada quando da inscrição do interessado.

2.3 O interessado deverá escolher e selecionar, no ato da inscrição, qual a modalidade de serviço que deseja receber da SEDA, considerando que o Cadastro compreende:

2.3.1 Modalidade I: cadastramento, após análise e habilitação, de protetores e entidades protetoras para receber atendimento médico-veterinário aos animais sob sua responsabilidade, em ordem de agendamento; e,

2.3.2 Modalidade II: cadastramento, após análise e habilitação, de até 90 (noventa) protetores e entidades protetoras para participar do Brechocão, em ordem de sorteio.

Conforme o sítio eletrônico institucional, no que tange à modalidade relativa aos atendimentos médicos veterinários aos animais dos protetores,

os serviços serão realizados sempre às quartas-feiras, agendados pelo fone 156. Os animais serão atendidos por ordem de solicitação de protocolo. Durante o período de 12 meses, o total de 1,2 mil atendimentos, sendo 720 cirurgias de baixa e média complexidade e 480 consultas médico-veterinárias, serão disponibilizados aos cadastrados⁶³.

Já no que concerne à modalidade que trata sobre o Brechocão, está prevista a participação de

30 protetores em cada evento, realizado no segundo domingo de cada mês, no Parque da Redenção. Cada um dos 90 cadastrados terá direito a participar de quatro eventos, no período de 12 meses. No Brechocão são comercializados itens usados, como artesanato, roupas, calçados e bijuterias, além de produtos institucionais. A renda auferida pelos cadastrados será revertida para custear atendimento veterinário, medicamentos, albergagem e alimentação para cães e gatos em condições de vulnerabilidade, por eles tutelados⁶⁴.

O resultado de tal edital, referente a quem optou pela segunda modalidade, está apresentado na tabela do item “4.2.2 Brechocão” do presente estudo, tendo em vista que interessará ao presente estudo em relação a um Projeto que será, posteriormente, apresentado.

⁶³ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=174831&SEDA+DIVULGA+EDITAL+PARA+CADASTRAMENTO+DE+PROTETORES+E+ENTIDADES>. Acesso em: 14 mai. 2015.

⁶⁴ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=174831&SEDA+DIVULGA+EDITAL+PARA+CADASTRAMENTO+DE+PROTETORES+E+ENTIDADES>. Acesso em: 14 mai. 2015.

4.4 DUAS ORGANIZAÇÕES, DOIS CASOS

No presente tópico buscar-se-á apresentar, brevemente (pois não é o foco central de tal estudo), duas organizações que atuam com a causa animal.

Uma delas tem um contrato de prestação de serviços firmado com a SEDA e a outra faz parte dos protetores e entidades cadastrados para realizar vendas no Brechocão.

4.4.1 Organização Nacional de Defesa Animal (ONDA)

A Organização Nacional de Defesa Animal (ONDA) foi criada em outubro de 2002, no município de Cachoeirinha, onde, até os dias atuais, tem sua sede. Tal criação se deu quando da percepção de três pontos, conforme afirma o sítio institucional eletrônico da organização:

- A falta da construção e manutenção de um Centro de Cuidado e Alojamento Animal na cidade, devido ao grau excessivo de animais abandonados e mal tratados, onde possam ser atendidos casos de emergência e realizadas castrações em animais abandonados e castrações a baixo custo em animais de pessoas de baixa renda.
- A falta por parte dos órgãos governamentais de ações voltadas aos animais, principalmente domésticos, onde se utiliza a prática equivocada e criminosa do extermínio como forma de controle populacional.
- Em nome de medidas ineficazes de controle populacional e ultrapassadas sob o aspecto epidemiológico, estão os Centros de Controle de Zoonoses cometendo a atrocidade de exterminar centenas de animais sadios diariamente, em ofensa a legislação pátria que estabelece medidas de proteção aos animais preconizados pela Constituição da República e o Novo Código de Defesa Animal do Estado do Rio Grande do Sul⁶⁵.

Nesse contexto, a ONG apresenta que seu objetivo é “a defesa da vida do animal, dentre eles, animais silvestres, domésticos ou domesticados⁶⁶”. Não obstante, a ONDA possui, declaradas em seu sítio institucional eletrônico, duas missões: “promover a resolução do problema de animais abandonados e de maus tratos, com campanhas educativas, atendimento veterinário e castração⁶⁷” e, ainda, “promover a resolução do problema de

⁶⁵ Disponível em: <<http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

⁶⁶ Relatado no sítio eletrônico da instituição. Disponível em: <<http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

⁶⁷ Disponível em: <<http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

animais abandonados e mal tratados na cidade de Cachoeirinha, para melhorar e defender a vida e o bem-estar dos mesmos, estimulando o exercício de cidadania⁶⁸”.

Contudo, conforme entrevista realizada com a presidente da ONG, inicialmente, a entidade nasceu com um propósito voltado às questões jurídicas que envolvem a causa animal, mesmo porque o grupo era formado por advogados colegas. Com o passar do tempo, se verificou a necessidade de ações concretas voltadas à causa animal, tais como: o atendimento veterinário e a doação de animais. Conforme a presidente, estas questões foram também fazendo parte da missão da entidade.

Hoje, todavia, a entrevistada apresenta que a Organização Nacional de Defesa Animal trabalha com as duas partes que envolveram a origem e o andamento da ONG: ao ponto que trabalham com ações judiciais em defesa do meio ambiente e do consumidor, também trabalham com a parte que envolve, diretamente, o atendimento aos animais.

Cabe ressaltar que a ONDA possui “uma vaga como ONG ambientalista junto ao Conselho Municipal do Meio Ambiente do Município de Cachoeirinha⁶⁹” e é nesse Município que a mesma desenvolveu a maior parte de seu trabalho.

Não obstante, a gestão da ONG tem por base seu estatuto social que discorre sobre a composição da entidade e sobre os cargos, que são os seguintes: presidente, vice-presidente, tesoureiro, secretário, diretor jurídico e conselho deliberativo e fiscal. Assim, todos estes fazem parte da diretoria da entidade e, de acordo com cada cargo, exercem sua função e, conforme a entrevistada, tanto o pessoal que trabalha como voluntário, quanto os diretores, não são remunerados. Ela ressaltou ainda que apenas alguns, como o caseiro, o veterinário, etc., recebem remuneração.

Além disso, conforme entrevista realizada com a presidente da Organização, a estrutura física dessa é composta pela sede da entidade, onde a mesma tem uma clínica veterinária (sendo que tal local é alugado) e um sítio, que serve de abrigo para os atuais 200 cães mantidos pela entidade.

Diante de tal contexto, a ONG alega, também, possuir voluntários que fazem de suas próprias casas, casas de passagem aos animais desabrigados e acolhidos pela organização. Contudo, a ONDA acredita que isso é muito pequeno perto da grandiosidade do problema que

⁶⁸ Disponível em: < <http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

⁶⁹ Disponível em: < <http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

se tem hoje na causa animal e, para eles, “a única solução é a castração em massa dos animais da cidade⁷⁰”.

Ademais, no que tange ao desenvolvimento e ao monitoramento dos projetos da Organização, conforme a presidente, ocorre da seguinte forma: os projetos que envolvem as ações judiciais são feitos diretamente pelo Diretor Jurídico, que passa as informações e andamento aos demais participantes da diretoria, sendo monitorados pelo Conselho. Já os demais projetos, que envolvem a execução direta de trabalho de medicina veterinária, através da clínica da entidade e de albergagem dos cães, também são monitorados pelo Conselho e pela diretoria da entidade.

Além disso, quanto à questão financeira, a presidente afirmou em entrevista que os recursos recebidos e utilizados pela Organização são obtidos pela própria entidade por meio do seu trabalho e, no tocante às parcerias da Organização Nacional de Defesa Animal com as prefeituras, a presidente respondeu que, no caso da ONDA, o termo certo não seria parceria e sim contratação, pois eles participam de licitações para a execução de serviços de castração nas prefeituras. Hoje, conforme a entrevistada, a castração é realizada, por contrato, em animais em Cachoeirinha (que, em agosto de 2015, fecha cinco anos de contrato) e em animais em Gravataí (segundo contrato). A ONG também alegou dois trabalhos a parte: um para a Prefeitura de Eldorado do Sul e um para a SEDA em parceria com a CONCEPA, onde foram, em uma ação conjunta, nas ilhas do Guaíba, realizadas as castrações de duzentos cães em um mês.

Contudo, ao que mais interessa ao presente estudo, como fora visto anteriormente, no item “3.1.8 Contratos”, a Organização Nacional de Defesa Animal tem um Contrato com a Secretaria Especial dos Direitos Animais e esse será analisado *a posteriori*.

4.4.2 Patas Dadas

O Patas Dadas é um Projeto, criado em 2009, por um grupo de estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como resposta à morte, por envenenamento, de diversos cães no campus da universidade.

⁷⁰ Disponível em: < <http://onda-animal.com.br/sobre-a-onda/>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

Hoje, o Projeto é uma ação de extensão da Universidade e está em processo para a obtenção de um CNPJ próprio. Cabe ressaltar que, desde 2011, o mesmo era ligado ao Departamento de Genética da Universidade e, a partir do início do ano de 2015, passou a ser ação de extensão ligada ao Instituto de Letras da mesma. Tal ligação com o Departamento ou mesmo com o Instituto, bem como a justificativa dessa relação, não fora explicada pelos entrevistados.

O Projeto tem como missão, resgatar animais abandonados em sua área de atuação, proporcionando todo o tratamento necessário, priorizando o bem estar do animal, até que ocorra a sua adoção. Como visão, o mesmo tem a de ter uma boa visibilidade para aumentar o número de adoções e contribuições para o Projeto e ser reconhecido por priorizar o bem estar animal. Ademais, seus valores são a adoção responsável, o voluntariado, a castração, a conscientização e o bem-estar animal.

O Patas Dadas funciona, hoje, a partir de um trio de coordenação. Basicamente, três estudantes da Universidade cuidam do Projeto (cabe ressaltar que se compreende que, como ação de extensão de um Instituto da Universidade, o mesmo não pode, formalmente, ser coordenado por alunos). Uma estudante de veterinária, em término de curso, cuida da parte do canil, mais precisamente, cuida dos animais que estão abrigados; uma estudante de medicina, também em final de curso, cuida da parte administrativa e do contato externo do projeto, assim como é quem mantém o contato mais próximo com os voluntários; a terceira é pedagoga e cuida das compras do projeto, do contato com clínicas parceiras e do contato com a SEDA.

Além dessas três pessoas, o Projeto conta com a ajuda de diversos voluntários que cuidam do correio eletrônico do Projeto, que funciona da seguinte forma: há equipes que administram cada tipo de correio, como por exemplo, um cuida do contato, outro das adoções, outro dos voluntários, outro do apadrinhamento, entre outros, para que sempre se tenha uma resposta rápida às demandas. Desse modo, o Projeto conta, hoje, com um número em torno de cem voluntários ativos, que incluem os voluntários do canil, de transporte, de eventos e de passeios.

Além de seu trabalho rotineiro, o Patas Dadas conta hoje com o *Minha Vida Sem Correntes*, que é um projeto que visa a construção de novos canis, com segurança e espaço coberto para as casinhas, para retirar os cães que se encontram em correntes pela falta de estrutura, além de outras constantes campanhas para adoção consciente e para a arrecadação de rações.

Contudo, depois de apresentadas as iniciativas do Projeto, cabe ressaltar que os recursos financeiros do mesmo são providos, hoje, por meio de doações, sendo que essas incluem, desde doações de roupas e itens para brechó, até rações e itens para o canil, além de dinheiro, ou pela venda de uma série de produtos de confecção própria do Projeto, tais como *bottons*, camisetas, calendários, adesivos, agendas, etc.. Sendo que, as supracitadas doações são recebidas de forma ocasional ou por meio do programa de apadrinhamento de animais.

O Projeto conta ainda, com o uso do Bicharia, que é, conforme o sítio institucional eletrônico próprio da instituição, “a primeira plataforma brasileira de *crowdfunding* focada em auxiliar no financiamento de projetos que envolvam animais carentes⁷¹”. Tal plataforma visa arrecadar fundos através de um modelo coletivo de financiamento de projetos, onde diversas pessoas colaboram doando recursos financeiros próprios.

Não obstante, a realização dos supracitados brechós de arrecadação de fundos está ligada à Secretaria Especial dos Direitos Animais, pois, no que concerne à realização do mesmo, o Patas Dadas participa, conforme fora visto nos pontos “4.3 *Edital de cadastro de protetores e entidades protetoras de animais e 4.2.2 Brechocão*”, desses eventos, que são provenientes de tal Secretaria.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.bicharia.com.br/sobre-o-bicharia>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

5 ANÁLISE DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS (SEDA), DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA) E DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NA CAUSA ANIMAL

Este capítulo destinar-se-á a realização da análise da Secretaria Especial dos Direitos Animais, através da percepção que foi obtida quando da pesquisa e da organização dos capítulos anteriores, no que se refere à atuação dessa Secretaria de modo a compreender o quanto a mesma cumpre ao que se propõe no que se refere às suas competências e às suas Políticas Públicas. Por fim, nesse ponto, será feito um breve relato sobre o percebido no que circunda os seus mecanismos de interface da SEDA com o cidadão.

Ainda nesse contexto, será feita uma breve consideração quanto ao Fundo Municipal dos Direitos Animais, no que tange ao seu não funcionamento mesmo diante de toda a legislação conferida a esse e, inclusive, um Decreto de nomeação de membros de um Conselho Gestor.

Ademais, será abordada a relação dessa Secretaria com as duas organizações supracitadas: a Organização Nacional de Defesa Animal e com o Projeto Patas Dadas. Tal feito dar-se-á com vistas a analisar se há influência da atuação dessas organizações nas atribuições que, por sua essência, deveriam ser de competência do Poder Público, e, no município de Porto Alegre, da SEDA.

5.1 A SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS

Anterior à Secretaria Especial dos Direitos Animais, como fora supracitado, o Município de Porto Alegre contava apenas com uma Coordenadoria Multidisciplinar de Políticas Públicas para Animais Domésticos (COMPPAD), para tratar de todas as questões que se referiam à causa animal. Tal Coordenadoria era ligada ao Gabinete da primeira-dama do Município e trabalhava pontualmente em questões que circundavam a conscientização e a promoção da causa.

Quando da consecução da Secretaria Especial dos Direitos Animais, o Município de Porto Alegre passou, de um modo bem mais abrangente, a se propor cuidar das questões que envolvem a causa animal e a declarar, que, ao ter uma Secretaria, essa causa é, realmente,

uma preocupação municipal e, mais do que isso, é vista como uma causa que requer que Políticas Públicas sejam pensadas, exclusivamente, para ela, conforme será visto a seguir.

5.1.1 As competências da SEDA

Conforme fora visto no ponto “3.1.4 Competências” e em consonância com o texto da Lei 11.101/11, legislação essa, de criação da Secretaria em estudo, cabe a Secretaria Especial dos Direitos Animais uma série de competências que, para a validade de tal estudo, devem ser analisadas. Cabe ressaltar, que essas são colocadas em dez incisos, presentes no Artigo 3º de tal legislação.

5.1.1.1 Planejar, coordenar, desenvolver, articular, implementar, gerenciar, controlar e executar ações voltadas à efetivação das políticas sob sua responsabilidade

A SEDA, hoje, realiza um pouco de cada um desses pontos: planeja, coordena, desenvolve, articula, implementa, gerencia, controla e executa ações voltadas à efetivação das políticas sob sua responsabilidade.

Contudo, apesar de esses serem realizados, foram percebidas grandes lacunas ao se refletir sobre uma integração desses tópicos. Ou seja, há falhas que impossibilitam a organização desses em um conjunto integrado e contínuo, como uma Política Pública formal deveria estar organizada, conforme orientam os estudos realizados sobre essas. Ademais, quando se pensa nesses pontos de forma isolada, a organização desses como um conjunto formador de um ciclo fica impossibilitada, sendo que esse seria, como fora apresentado no referencial teórico do presente estudo, o método mais propício para a análise dessas Políticas. Vale ressaltar que a confecção de tal ciclo, possibilitaria a realização de um processo contínuo de aprendizagem e melhoria do que é realizado pela Secretaria hoje.

Falta na SEDA, hoje, um quadro de referência para a análise do processo como um todo, com todas as fases que um correto ciclo deveria ter para proporcionar um retorno positivo e de excelência nas Políticas Públicas prestadas pela SEDA.

Percebeu-se ainda, que diante dessa lacuna existente nas Políticas Públicas, a SEDA não atribui funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, conforme propusera Frey (2000) e fora visto no referencial teórico de tal estudo, fazendo com que resulte em uma falta de ligação interna no processo como um todo.

Além disso, não há nessa Secretaria hoje, uma referência que forneça dados precisos e interligados para que se levantem as “possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema”, como também propusera Frey (2000), por exemplo.

Desse modo, o gerenciamento e controle de suas Políticas ficam restritos a números, somente, conforme será visualizado no ponto “5.1.2 *Os macroprocessos da SEDA*” que será apresentado a seguir.

5.1.1.2 Articular e promover políticas para os animais, mediante interlocução com a sociedade civil, com agências nacionais e internacionais e com os demais Poderes e esferas da Federação

A SEDA apresenta hoje, como fora visto no presente trabalho, uma forte ligação com a sociedade civil, principalmente, no que tange às organizações que a compõe. Contudo, conforme fora visto, protetores individuais também atuam veementemente na causa junto à SEDA, o que mostra que, realmente, a Secretaria usa de interlocutores para articular e promover suas Políticas.

Contudo, a questão encoberta por trás de tal competência, e que se faz presente aqui, é até que ponto tais Políticas podem ser repassadas a terceiros e se a SEDA não estaria, por vezes, através disso, repassando a responsabilidade pertencente ao Poder Público no concernente à causa animal para essas organizações e para esses protetores?

Entretanto, diante da análise do presente estudo, surgiu um questionamento: como julgar tal atitude se em sua própria legislação de criação, aprovada pelo Legislativo municipal, está compreendida em tal legislação essa possibilidade?

Percebe-se aqui que, no caso de Porto Alegre, precisamente no caso da Secretaria em estudo, que o repasse da realização dos “serviços” prestados à causa animal, ou seja, uma espécie de “terceirização” desses, encontra-se institucionalizado, o que, apesar de incoerente, possibilita legalmente tais “repasses”.

5.1.1.3 Promover e acompanhar a execução dos contratos e dos convênios, bem como dar continuidade aos acordos vigentes

Como visto no ponto “3.1.8 Contratos” do presente estudo, a Secretaria promove, de fato, contratos, sendo que, nesse momento, vigentes, a mesma conta com cinco. Todavia, não se tem, nesse momento, nenhum convênio vigente.

Percebeu-se no presente estudo que o acompanhamento desses não é apresentado ao público, e a resposta, quando requerido em entrevista, foi a de que “não havia dados no momento e que, posteriormente, esses seriam encaminhados”. Entretanto, apesar das tentativas de contato novamente, esses dados, referentes aos contratos, nunca foram fornecidos. O que demonstra, a destarte, uma falta de transparência por parte desta Secretaria.

Ademais, sobre o contrato que se mostra mais interessante ao presente estudo, aquele que envolve a Organização Nacional de Defesa Animal (ONDA), não é diferente dos demais e, também, nada é apresentado ao público. Tampouco fora respondido em um pedido realizado através do Portal Fala Porto Alegre, como será visto *a posteriori*. Cabe ressaltar, que no que se refere a esse contrato, foi encontrado um dado, referente a valores, que será apresentado na parte que cabe a tal Organização, conforme, também, será visto a seguir.

Nesse ínterim, nada se tem a relatar sobre o acompanhamento de tais contratos e convênios, apenas que os dados de acompanhamento não são disponibilizados aos cidadãos, havendo aqui, um déficit na questão da transparência da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

5.1.1.4 Promover e organizar seminários, cursos, congressos e fóruns periódicos, com o objetivo de discutir diretrizes para as políticas públicas a serem desenvolvidas e implantadas, inclusive em parceria com entidades representativas, organizações não governamentais e órgãos públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal

Uma das atuações mais fortes e concretas da Secretaria Especial dos Direitos Animais está presente em tal competência. Ficou claro no decorrer do desenvolvimento do presente

estudo, que a SEDA desenvolve, promove e organiza diversos eventos e participa, através de seus gestores e servidores, de outros tantos relativos à causa animal.

Tal atuação é apresentada diariamente, seja através do sítio eletrônico institucional, seja através da mídia em geral.

5.1.1.5 Fortalecer e apoiar as ações voltadas aos movimentos e às organizações não governamentais

A SEDA apresenta um forte apoio as organizações da sociedade civil, principalmente, no que tange à questão do Edital de Cadastro de Protetores e Entidades Protetoras de Animais. Tal edital, como fora visto, disponibiliza, através da SEDA, duas opções: a participação no Brechocão ou a utilização dos serviços veterinários da Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da Secretaria.

Ambas oportunidades apresentadas, ao que demonstraram, fortalecem esses movimentos e organizações. Ao se considerar o exposto na entrevista realizada com o Projeto Patas Dadas, por exemplo, percebe-se claramente que, nesse sentido o Projeto está satisfeito com o apoio, para eles, “apesar de a SEDA ainda estar evoluindo, apenas o fato de a Secretaria regulamentar feiras e brechós já é louvável, pois temos a oportunidade de divulgar, realizar adoções e arrecadar fundos para o Projeto”.

5.1.1.6 Planejar e adotar as providências necessárias à garantia do cumprimento da legislação, no âmbito de suas atribuições

No concernente à questão da legislação, a SEDA se apresentou, nas pesquisas para o presente estudo, bem engajada, tanto em cumprir o que já se tem, seja na esfera federal, estadual ou municipal, quanto em promover novas propostas para legislações concernentes à causa.

Exemplo atual dessa última colocação pode ser visto em reportagem publicada no sítio eletrônico institucional da SEDA no dia 12 de maio do presente ano, conforme segue, a Secretaria visa propor um projeto de lei para tratar da questão dos cães comunitários:

A Secretaria Especial dos Direitos Animais (Seda) prepara um projeto de lei para disciplinar a questão dos cães comunitários em Porto Alegre. O Poder Executivo Estadual sancionou, em 2009, a Lei Nº 13.193 assegurando, em seu artigo 4º, que “o animal reconhecido como comunitário será esterilizado, identificado, registrado e devolvido à comunidade de origem”. A norma identifica como comunitário aquele que estabelece com a localidade onde vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido.

A proposta a ser apresentada pela Seda visa a definir as responsabilidades do poder público municipal, em relação a esses animais. Havendo a parceria da comunidade, a secretaria disponibilizará o atendimento necessário, como vermifugação, vacinação, esterilização e microchipagem, com todos os dados do animal e da pessoa ou rua a que pertence.

Como ficou claro, a Secretaria, além de planejar e adotar as providências necessárias em seu trabalho diário para seguir corretamente as legislações já existentes, ainda propõe algumas leis como, também foi possível constatar no recente caso, inclusive citado pela gestora da SEDA em entrevista realizada para o presente estudo, da aprovação da lei que permite transportar animais nos coletivos de Porto Alegre. Cabe ressaltar, que tal Lei⁷² foi formulada e proposta pela Secretaria.

5.1.1.7 Organizar, gerenciar e capacitar grupo de voluntários, para dar suporte a projetos relacionados à causa animal

Sobre tal tópico a Secretaria, para o presente estudo, apresentou que, hoje, atua, diretamente, apenas com os protetores cadastrados no supracitado edital, não mantendo vínculo direto com mais nenhum voluntário.

5.1.1.8 Exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Prefeito Municipal

Tais atribuições são estabelecidas, hoje, oficialmente, pelo Contrato de Gestão que fora apresentado no item “3.1.9 Contrato de Gestão”. Tal contrato é utilizado para o

⁷² Lei 11.843, de 21 de maio de 2015.

estabelecimento de metas e para dar o “norte” que a Prefeitura estabelece referente a cada uma de suas Secretarias.

Ademais, conforme a entrevista realizada com a gestora, são realizadas reuniões periódicas de diretores da SEDA com o prefeito municipal e com seu vice, para que as metas estabelecidas em tal Contrato sejam alcançadas.

5.1.1.9 Realizar convênio com clínicas veterinárias que possuam atendimento 24 (vinte e quatro) horas para animais de rua, abandonados, perdidos ou que pertençam a pessoas com renda de até 3 (três) salários mínimos e tenham sofrido de alguma forma de trauma, como atropelamento ou maus-tratos

Em entrevista com a gestora da SEDA, a mesma afirmou que, atualmente, a Secretaria realiza todo o trabalho referente ao atendimento através de seus médicos veterinários próprios, em sua Unidade de Medicina Veterinária (UMV) localizada no bairro Lomba do Pinheiro, no Município de Porto Alegre.

5.1.1.10 Fiscalizar maus-tratos aos animais

Ao que se percebeu no presente estudo, a fiscalização apresenta desenvolver um trabalho bastante sério na SEDA. Há uma série de reportagens sobre as fiscalizações da Secretaria, tanto em seu próprio sítio eletrônico institucional, como na mídia em geral.

Tal fiscalização visa atender as demandas da população (age quando é requerido pelo cidadão) em animais em situação de maus tratos e saúde pública e ainda fiscaliza os ambientes de exposição no comércio, feiras, além de realizar vistorias em clínicas veterinárias, *pet shops* e em consultórios veterinários.

Cabe ressaltar que hoje, para pedir que uma fiscalização referente à causa animal, o cidadão precisa apenas realizar uma ligação para o Fala Porto Alegre, através do 156, podendo acompanhá-la, *a posteriori*, através do número de protocolo que lhe é fornecido.

5.1.2 Os *macroprocessos* da SEDA

Os *macroprocessos* da SEDA, conforme análise e como fora afirmado em entrevista com uma gestora da Secretaria, são, de fato, as Políticas Públicas desenvolvidas pela Pasta. Visto isso, acreditou-se, no presente estudo, ser de extrema importância realizar a análise dessas Políticas, tendo em vista que, conforme fora supracitado no referencial teórico deste, é possível considerar que é através deste tipo de Política que o Governo consegue desenvolver ações pontuais para setores específicos da sociedade, podendo obter como consequência, uma mudança na realidade da questão que é abordada, nesse caso, a causa animal.

Ademais, conforme fora visto em revisão, as Políticas Públicas envolvem, como afirma Saasa (2006), três áreas diferentes de atividade (ainda que essas se inter-relacionem): “a apresentação do que fazem os governos (descrição da política pública); a averiguação das razões para esse procedimento (determinação da causalidade) e a avaliação do processo de implementação da política pública e suas consequências”.

Contudo, cabe ressaltar desde já, que, mesmo considerando o referencial estudado, tal como as afirmações de Saravia, que contribuiu com as explicações de que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta”, tampouco “é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”, tudo que as Políticas Públicas da SEDA não apresentaram, foi uma possibilidade de análise completa e dinâmica, tampouco uma possibilidade de análise de um ciclo, devido, principalmente, a falta de formalização dessas Políticas.

Neste ínterim, como o que se tinha para o presente estudo eram os *macroprocessos*, esses foram analisados (cabe ressaltar que, desses, também só existiam indicadores e o que era previsto e o que foi realizado), sendo que, ao presente estudo, interessou o executado e desempenhado no ano de 2014, para uma possível análise.

No entanto, cabe aqui cientificar, que os dados tabulados foram, em sua totalidade, fornecidos pela Secretaria Especial dos Direitos Animais, conforme tabela presente no ANEXO G.

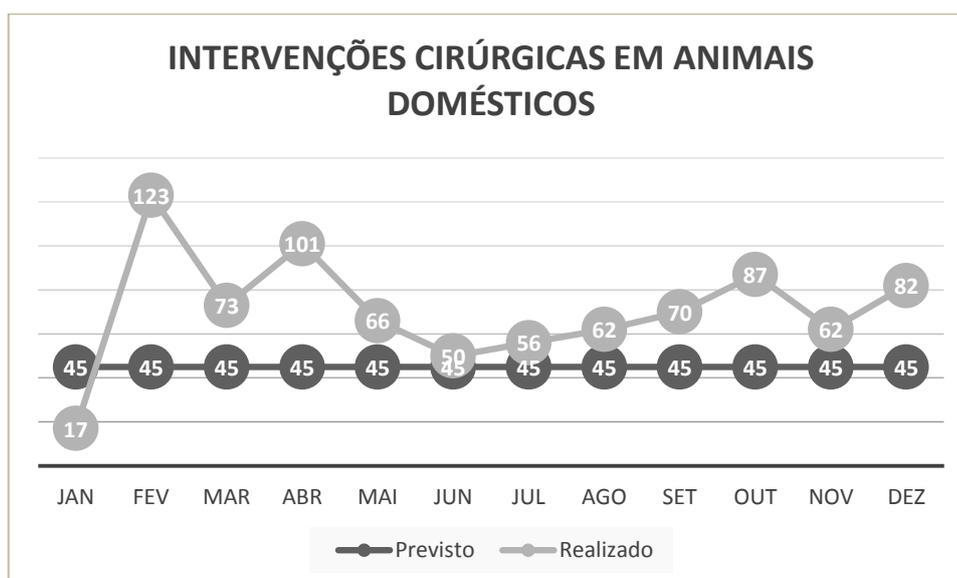
Ademais, para compreender o que, de fato, foi realizado pela Secretaria em tal ano, realizou-se a tabulação individual de cada um dos *indicadores* referentes a cada *macroprocesso* da SEDA, conforme será apresentado a seguir. Cabe ressaltar que os gráficos apresentados abaixo contêm os nomes de seus os *indicadores* no topo e as especificações de

qual número representava o previsto e quanto foi realizado, de fato, abaixo do mesmo, bem como sua legenda, com a cor que se refere ao previsto e realizado e ainda o total esperado.

5.1.2.1 Atendimento veterinário e esterilizações

Conforme fora supracitado, o primeiro *macroprocesso* apresentado pela Secretaria chama-se “atendimento veterinário e esterilizações” e conta com cinco *indicadores* como subdivisões, sendo eles: as “intervenções cirúrgicas em animais domésticos”, as “esterilizações de cães e gatos”, o “atendimento médico clínico geral”, o “atendimento médico protetores” e o “cumprimento do cronograma de construção do hospital”. A seguir, são apresentadas, em forma de gráficos, esses indicadores, seguidos da percepção que foi obtida no presente estudo frente a esses dados. Cabe ressaltar que, como se trata de um *macroprocesso*, acreditou ser mais eficiente a análise ser realizada conjuntamente, após a exposição dos cinco gráficos.

QUADRO 7: GRÁFICO DAS INTERVENÇÕES CIRÚRGICAS EM ANIMAIS DOMÉSTICOS

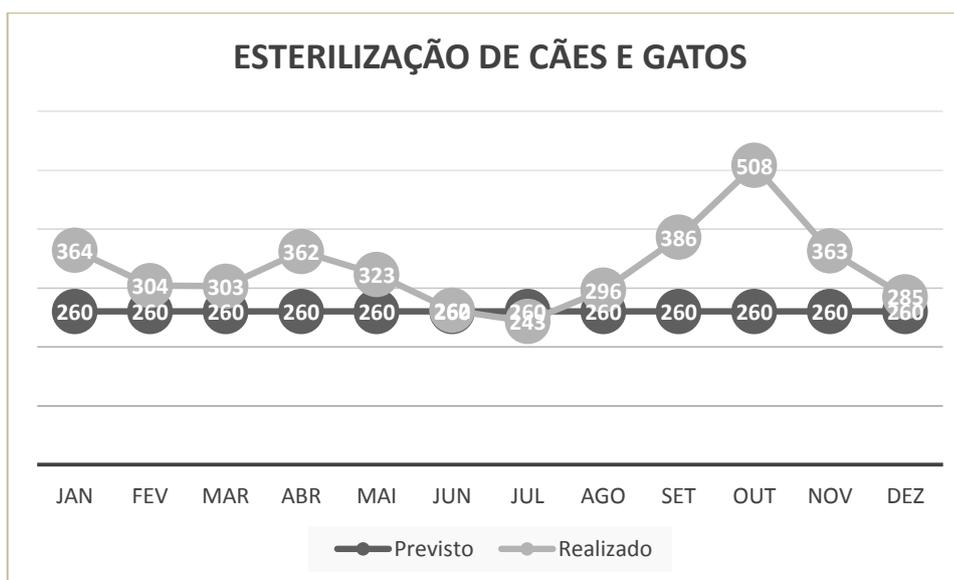


Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 540
Total realizado: 849

O QUADRO 7 apresenta o número referente às intervenções cirúrgicas realizadas em animais domésticos, sendo que o número realizado, como fora apresentado, foi, inferior ao estimado apenas no primeiro mês da previsão, e que o total realizado ultrapassou em 50% o valor estimado.

QUADRO 8: GRÁFICO DAS ESTERILIZAÇÕES DE CÃES E GATOS



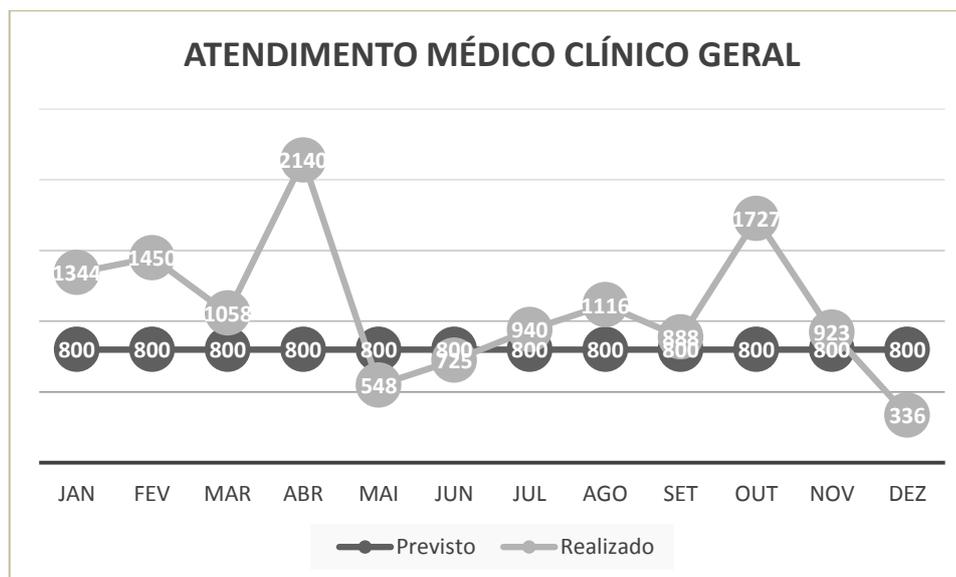
Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 3120

Total realizado: 3999

O QUADRO 8 apresenta o número referente às esterilizações de cães e gatos realizadas pela SEDA. Fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado apenas no mês de julho do ano apresentado, e um total realizado superior a 28% do total previsto para tal ano.

QUADRO 9: GRÁFICO DO ATENDIMENTO MÉDICO CLÍNICO GERAL

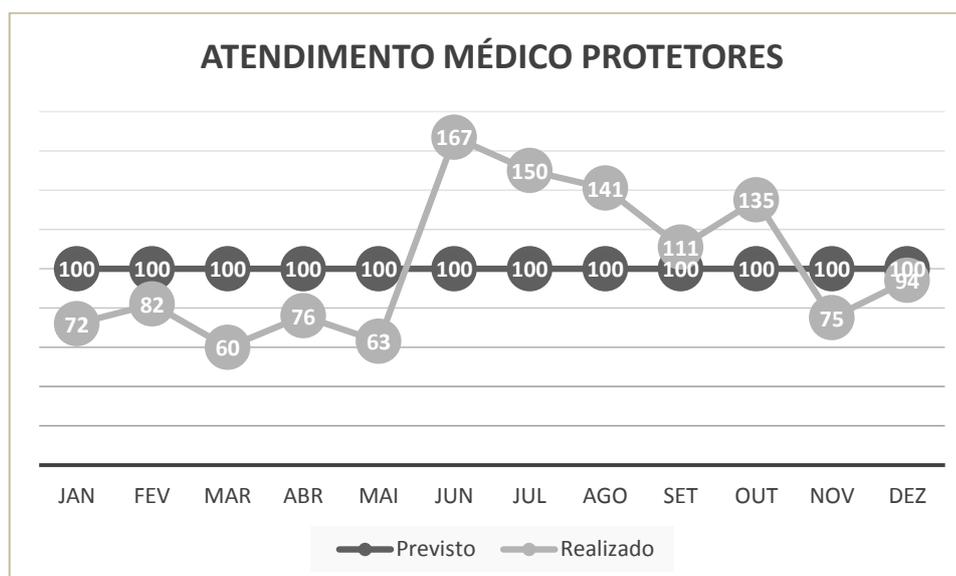


Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 9600
Total realizado: 13156

O QUADRO 9 apresenta o número referente ao atendimento médico clínico geral realizado pela SEDA. Fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado apenas nos meses de maio e dezembro do ano apresentado, e um total realizado superior a 37% do total previsto para tal ano.

QUADRO 10: GRÁFICO DO ATENDIMENTO MÉDICO PARA PROTETORES

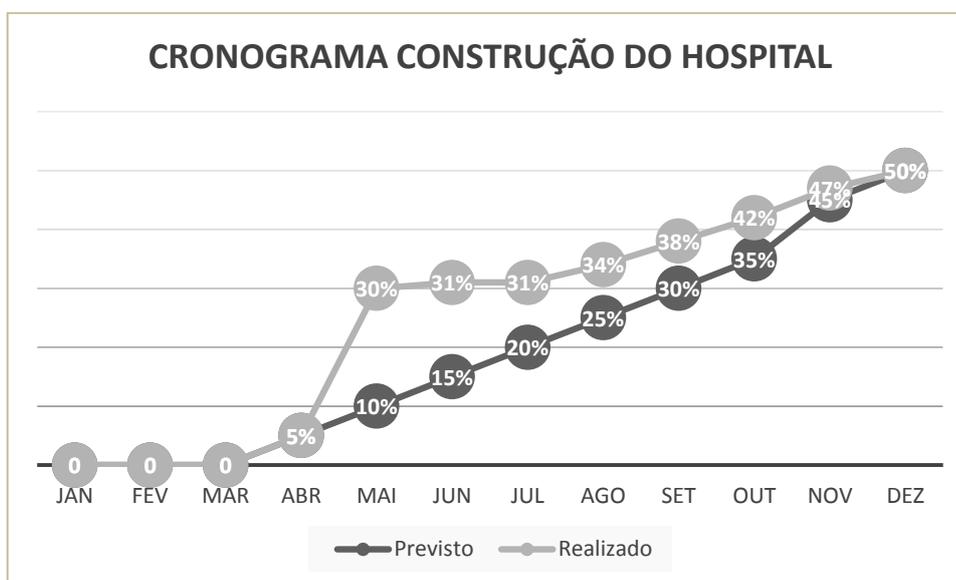


Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 1200
Total realizado: 1226

O QUADRO 10 apresenta o número referente ao atendimento médico para protetores realizado pela SEDA. Fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado em vários meses do ano apresentado, contudo, o total realizado superou em pouco mais de 2% o total previsto para tal ano.

QUADRO 11: GRÁFICO DO CUMPRIMENTO DO CRONOGRAMA DE CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 50%

Total realizado: 50%

Conforme o QUADRO 11, fora realizado todo o cronograma, previsto para o ano de 2014, de construção do hospital veterinário.

Todos os dados supracitados, de modo geral, apresentaram dados positivos, com um total realizado muito superior ao que fora previsto ou, ao menos, com número quase igual ao previsto. Tal percepção é frente à falta de consistência do método de acompanhamento e de avaliação das Políticas Públicas (denominadas pela Secretaria e tratadas por seus gestores de *macroprocessos*) que, conforme fora visto em revisão teórica, para Saravia, deveriam ser, no caso do acompanhamento, um “processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos” e, no caso da avaliação, uma “mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às

realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas”, põem em dúvida a veracidade dos dados.

Outro fator importante no que tange aos dados fornecidos é a questão do hospital veterinário (último gráfico). Em 21 de novembro de 2014, foi publicada uma reportagem no próprio sítio eletrônico institucional da SEDA, com a seguinte posição:

O projeto para a construção do hospital veterinário público de Porto Alegre, que aguardava licenciamento ambiental junto à Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e atualmente tramita na Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Viamão, deve ser aprovado até o final de 2014.

Diante do exposto, questiona-se na presente análise: como que 50% do cronograma de execução das obras encontra-se cumprido (nos dados da Secretaria) se, nem mesmo, a liberação da obra está concretizada?

Logo, sem uma possibilidade de comprovação de atendimentos, intervenções cirúrgicas e esterilizações, passou-se, então, a ter dúvidas sobre a veracidade da “excelência desses dados”.

5.1.2.2 Fiscalização

O *macroprocesso* “fiscalização” é composto por apenas um *indicador*: o “número de diligências realizadas”.

QUADRO 12: GRÁFICO DO NÚMERO DE DILIGÊNCIAS REALIZADAS



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 5400

Total realizado: 6158

O QUADRO 12 apresenta o número de diligências realizadas pela SEDA. Foram realizadas, conforme demonstram os dados, apenas em três meses (março, junho e dezembro), número menor de diligências do que o esperado. Ademais, foram realizadas no total, pouco mais de 13% das diligências previstas para o ano.

Sobre a Política Pública de fiscalização da SEDA, cabe aqui citar uma reportagem que apresenta o pensamento da vereadora do Município, que fora supracitada e que é quem, anteriormente, atuava no cargo de presidente da supracitada e extinta COMPPAD e que, atualmente, representa “a voz dos animais” na Câmara Municipal de Porto Alegre, Lourdes Sprenger:

Ao abordar o tema conscientização contra maus tratos e abandono animal, Lourdes Sprenger disse que sente falta de ações concretas que, realmente, minimizem este comportamento. Exemplificou que “o número de solicitações de fiscalização contra maus-tratos é crescente, e a Secretaria Municipal Especial dos Animais (Seda) justifica não ter a estrutura adequada para fazer campanhas educativas e garantir o atendimento a todos os chamados” (grifos da notícia).

Considerando a reclamação quanto ao desempenho da fiscalização e os dados supracitados, parece haver uma divergência de informações. Os dados demonstraram que foram realizadas mais fiscalizações do que o previsto, logo, subentendendo-se que o previsto é feito em cima dos dados do ano anterior, não teria como ter reduzido o número de

fiscalizações e, assim mesmo, superado a meta. Algum dado ou mesmo a colocação da vereadora, apresenta-se, nesse sentido, não condizente com a realidade.

5.1.2.3 Educação e conscientização

O *macroprocesso* “educação e conscientização” subdivide-se em dois *indicadores*: “palestras de educação animal nas escolas municipais” e nos participantes dessas, ou seja, “participantes em palestras de educação animal nas escolas municipais”.

QUADRO 13: GRÁFICO DE PALESTRAS DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 64
Total realizado: 86

O QUADRO 13 apresenta o número referente às palestras de educação animal as escolas municipais realizadas pela SEDA. Fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado apenas em quatro meses do ano apresentado, e um total realizado mais de 35% superior ao total previsto para tal ano.

QUADRO 14: GRÁFICO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES EM PALESTRAS DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 960
Total realizado: 5730

O QUADRO 14 apresenta os dados referentes ao número de participantes nas palestras de educação animal nas escolas municipais realizadas pela SEDA. Não fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado durante o ano apresentado, e o total realizado foi quase 500% superior ao total previsto para tal ano.

Sobre esses dados, o que se obteve para análise, foram apenas reportagens sobre as palestras nas escolas, bem como o número de participantes. Acredita-se, frente a essas reportagens, ser apenas uma estimativa, e não um número exato como fora apresentado.

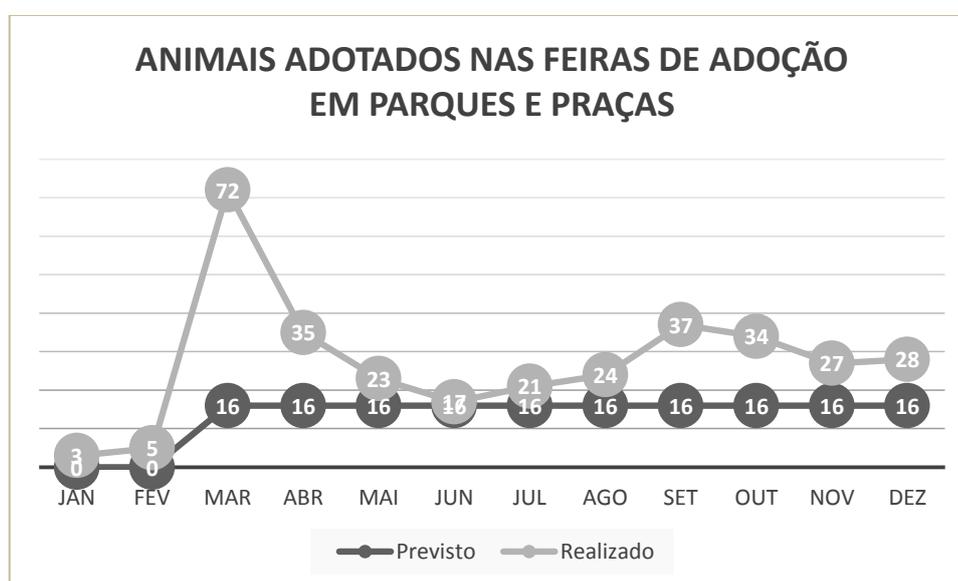
Como rol exemplificativo, cabe apresentar que, em reportagem publicada no sítio eletrônico institucional da Secretaria, foi exposto o seguinte: “cerca de 120 alunos das EMEF Mario Quintana, no bairro Restinga, e da EMEI Max Geiss, localizada no bairro Rubem Berta, assistiram na semana à palestra da SEDA sobre guarda responsável e Direitos Animais⁷³”.

⁷³ Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=165852&MAIS+DE+640+ALUNOS+PARTICIPARAM+DE+PALESTRA+DA+SEDA>. Acesso em: 29 jun. 2015.

5.1.2.4 Adoção responsável

O *macroprocesso* “adoção responsável” contém dois *indicadores*, sendo eles: “animais adotados nas feiras de adoção em parques e praças” e “protetoras autorizadas para realizar feiras”.

QUADRO 15: GRÁFICO REFERENTE AOS ANIMAIS ADOTADOS NAS FEIRAS DE ADOÇÃO EM PARQUES E PRAÇAS



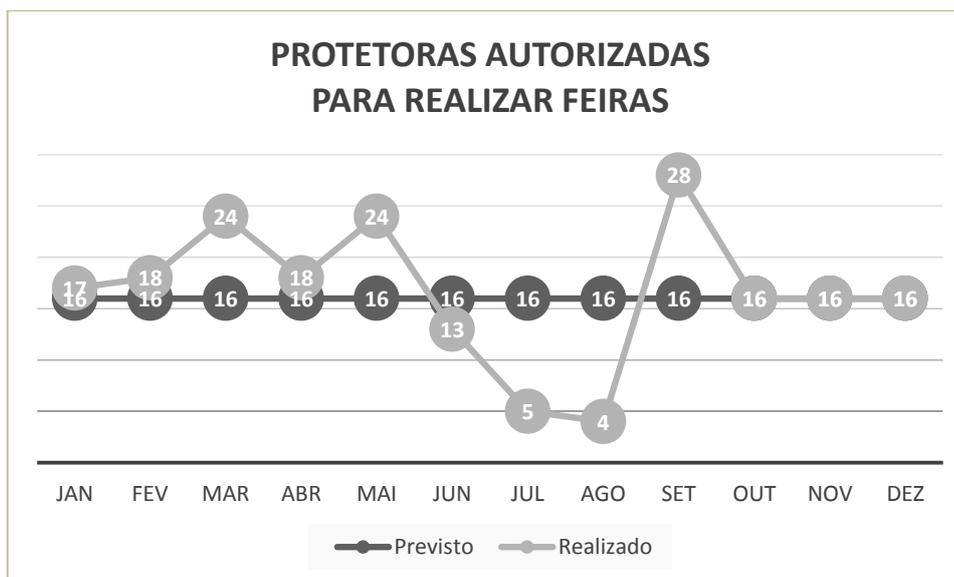
Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 160

Total realizado: 326

O QUADRO 15 apresenta o número referente aos animais adotados nas feiras de adoção em parques e praças. Não fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado durante os meses do ano apresentado, e o total realizado foi mais de 100% superior ao total previsto para tal ano.

QUADRO 16: GRÁFICO DE PROTETORES AUTORIZADOS PARA REALIZAR FEIRAS



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 192

Total realizado: 199

O QUADRO 16 apresenta o número referente às protetoras autorizadas para realizar feiras. Fora realizado, conforme demonstram os dados, número inferior ao estimado apenas em três meses do ano apresentado (junho, julho e agosto), e um total realizado 3% superior ao total previsto para tal ano.

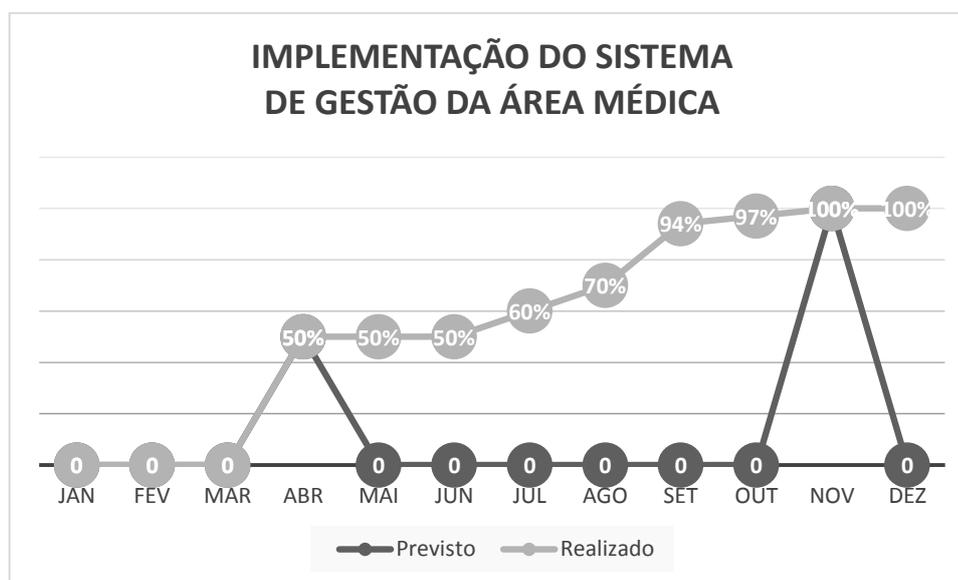
Os gráficos referentes ao “*macroprocesso* adoção responsável” mostram uma boa expectativa sobre o trabalho executado pela Secretaria. Tal fato se dá devido a dois motivos: primeiro a importância da questão da adoção dos animais, tendo em vista que esse é um dos objetivos estratégicos da Secretaria, e segundo, pois as autorizações estão previstas exaustivamente na legislação supracitada, logo, a Secretaria mostra que está, em parte, cumprindo uma de suas atribuições previstas na Lei Complementar nº 694/12: fornecer com as autorizações para feiras e eventos.

Cabe ressaltar, contudo, que tais números também carecem de melhor comprovação em uma outra oportunidade, frente as lacunas de credibilidade deixadas pelos supracitados.

5.1.2.5 Gestão integrada

Por último, o *macroprocesso*, “gestão integrada”, contém apenas um *indicador* que é a “implantação do sistema de gestão da área médica”.

QUADRO 17: GRÁFICO DE ANDAMENTO DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA ÁREA MÉDICA



Fonte: autor, conforme dados da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Total previsto: 100%
Total realizado: 100%

O QUADRO 17 apresenta o andamento da implantação do sistema de gestão na área médica da SEDA. Fora realizado, conforme demonstram os dados, porcentagem satisfatória para a conclusão total da implementação do sistema.

Sobre tal *macroprocesso* foram requeridas maiores informações, mas essas também não foram fornecidas. O que se sabe sobre esse “Sistema” é que, conforme a entrevistada na SEDA, ele é um sistema interno que serve para o cadastro dos animais para ordem de atendimento na Unidade de Medicina Veterinária (UMV) da Secretaria.

5.1.3 Mecanismos de interface com o cidadão

No que tange aos mecanismos de interface com o cidadão, foram contatadas três percepções distintas: uma sobre o Fala Porto Alegre – 156, quando da entrevista da gestora da SEDA; outra quando de um requerimento, registrado através de protocolo, sobre o presente estudo, através do Portal Fala Porto Alegre (online); e, uma terceira, quando observados os dados do Portal da Transparência do Município Porto Alegre.

Em um primeiro momento, sobre o Fala Porto Alegre, através do 156, quando da entrevista da gestora da SEDA e da observação do campo em estudo, percebeu-se um grande empenho, na parte que foi observada, quanto ao trabalho da Secretaria. Algumas ocorrências foram registradas enquanto a observação estava sendo feita e essas, em seus devidos departamentos, quando se tratavam de *urgências*, foram prontamente resolvidas, inclusive, diretamente, pela gestora entrevistada.

Contudo, os outros dois pontos mostraram-se ineficientes quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos. No que se refere à solicitação de informações referentes à SEDA, realizada em 07 de maio de 2015, até o presente momento, a mesma não foi respondida, mesmo com a existência da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que determina que o prazo é de vinte dias para tal resposta, podendo esse ser prorrogado por apenas mais dez dias.

Não obstante isso, conforme será visto no próximo ponto dessa análise, percebe-se uma dissonância de informações presentes no Portal da Transparência com o que foi apresentado pela Secretaria no que se refere ao Fundo Municipal dos Direitos Animais (FMDA), além da falta real de algumas informações, como foi abordado no caso dos supracitados “contratos”.

5.2 O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS (FMDA)

Como fora visto na parte intermediária do Capítulo 2, mais precisamente no ponto “2.3 *Fundo Municipal dos Direitos Animais (FMDA)*”, esse fora, quando de sua criação, exaustivamente estruturado através da Lei Complementar nº 696 de 04 de junho de 2012. Além disso, o Decreto nº 18.092 de 28 de novembro, também do ano de 2012, buscou elencar todo o necessário a sua regulamentação.

Nesse contexto, tal Fundo apresenta-se como importante instrumento de realização ao que se propõe a SEDA hoje, tendo em vista que, como fora visto, o mesmo é um “instrumento de política pública municipal de destinação e gerenciamento de receitas e meios para o desenvolvimento e a execução de ações voltadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal”, o que, fundamentalmente, abrange todo o trabalho executado pela Secretaria hoje.

Contudo, conforme pesquisa realizada sobre os resultados de tal Fundo, foram constatados alguns pontos controversos no mesmo, principalmente no que tange ao seu funcionamento, bem como à sua prestação de contas.

Tal fato se provou através de duas constatações. Em um primeiro momento foi afirmado, em entrevista realizada com a gestora da SEDA, que o Fundo não funciona hoje. Isso, conforme a gestora, se dá pois “o Fundo tem arestas em sua formulação e questões burocráticas o barraram”.

Entretanto, no Portal da Transparência do Município, existem movimentações no Fundo, contudo essas movimentações apresentam, claramente, divergências em seus dados. Os quadros a seguir mostram a prestação de contas do Fundo no que se refere aos anos de 2014 e 2015 até o presente momento.

QUADRO 18: QUADRO DEMONSTRATIVO DE MOVIMENTAÇÕES DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS – EXERCÍCIO 2014

FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS - 2014				
RUBRICA	CONDIÇÃO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
Receitas correntes	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Outras receitas correntes	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Multas e juros de mora	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Multas de outras origens	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Multas por auto de infração	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Multas por auto de infração - rec. vinculado	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Multas Por Auto De Infração - FMDA	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total geral	Realizado	R\$ 372,06	R\$ 11.600,00	R\$ 11.972,06
	Previsto	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência do município de Porto Alegre (2015).

Como se pode perceber, tal quadro é claramente contraditório e, inclusive, incorreto, pois, quanto a sua apresentação de dados, esse mostra números exatamente iguais, contudo provenientes de diferentes origens, e, ainda, um “somatório” de um mesmo número apenas copiado em uma sequência, impossibilitando a sua compreensão e, conseqüentemente, a crença na sua veracidade.

QUADRO 19: QUADRO DEMONSTRATIVO DE MOVIMENTAÇÕES DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS – EXERCÍCIO 2015

FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS ANIMAIS - 2015				
RUBRICA	CONDIÇÃO	ABRIL	MAIO	TOTAL
Receitas correntes	Realizado	269,48	259,07	528,55
	Previsto	0	0	0
Receita patrimonial	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Receita de valores imobiliários	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Remuneração de depósitos bancários	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Remuneração de depósitos <u>banc - Rec</u> vinculados	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Receita de rem de outros depósitos <u>banc - Rec</u> vinculados	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Outras receitas de rem de <u>aplic</u> financeiras vinculadas	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Remuneração de depósitos - FMDA	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Remuneração de depósitos - FMDA - AG.051 - C/C 04.102294.0-6	Realizado	69,48	59,07	128,55
	Previsto	0	0	0
Outras receitas Correntes	Realizado	200	200	400
	Previsto	0	0	0
Multas por juros de mora	Realizado	200	200	400
	Previsto	0	0	0
Multas por auto origens	Realizado	200	200	400
	Previsto	0	0	0
Multas por auto de infração	Realizado	200	200	400
	Previsto	0	0	0

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência do município de Porto Alegre (2015).

Bem como no quadro referente ao ano de 2014, no quadro de 2015, os dados também se mostram completamente contraditórios e incoerentes, por motivos idênticos aos apresentados no comentário do quadro superior.

Logo, como fora possível perceber, o mecanismo de apresentação de informações por parte da SEDA, mais uma vez, mostrou-se ineficiente, mesmo quando trata-se, apenas, de um mecanismo de “transparência”.

5.3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NA CAUSA ANIMAL

As Organizações anteriormente apresentadas, Projeto Patas Dadas e a Organização Nacional de Defesa Animal, apresentam duas ligações distintas com a SEDA, mas que em um sentido amplo e, conforme fora visto na revisão teórica de tal estudo, apresentam-se como um meio de o Estado repassar o que, devido a toda a revisão que fora vista neste estudo, seja no que tange aos direitos dos animais, seja nas competências delegadas a tal Secretaria, deveria ser objeto de trabalho dessa última.

Cabe aqui ressaltar que os casos apresentados que relacionam a SEDA com tais organizações são: no caso do Projeto Patas Dadas, o “Edital de Protetores e Entidades Protetoras de Animais” e no caso da Organização Nacional de Defesa Animal, o Contrato 56.504 da SEDA.

No caso da ONDA, quando em entrevista, a representante fora questionada sobre o Contrato supracitado e a relação da ONG com a Secretaria. Diante de tal questionamento, a mesma explicou que a Organização participou de um credenciamento lançado pela Prefeitura para albergagem de animais, mais especificamente cães, para quando a área da medicina veterinária da Prefeitura, que abriga cães, está lotada, nos casos de determinação judicial de recolhimento de cães de acumuladores e de cães bravios.

Ademais, cabe salientar que o Edital para tal credenciamento, previa que poderiam participar quaisquer organizações que atendessem em estabelecimentos próprios ou locados, e que tivessem sua sede no município de Porto Alegre ou em municípios limítrofes. Diante dessa cláusula, tem-se o entendimento do porquê uma organização que não está sediada no município de Porto Alegre, foi homologada como vencedora de tal edital.

Além disso, para se ter uma noção melhor do Contrato, cabe aqui reproduzir um dado encontrado no Portal da Transparência de Porto Alegre, o qual informa que a Organização

Nacional de Defesa Animal recebeu dos cofres do Município, no exercício 2015, até o mês de junho, o montante de R\$ 124.460,00⁷⁴. Tal valor, e após a interpretação do Contrato, que prevê o custo de R\$ 10,00 a diária dos animais abrigados pela ONDA, equivaleria à uma média de R\$ 24.892,00 mês, considerando os cinco meses do ano até o início do mês de junho, logo, em outras palavras, a ONG abriga, hoje, uma média de, aproximadamente, 85 cães para a SEDA por mês.

Cada qual com sua ligação, fica claro no presente estudo que, além da ligação direta através de um desses meios, tanto o Projeto, quanto a ONG supracitados, prestam um serviço que, na falta ou na omissão da prestação por parte do Estado, são tomados como competência e realizados por tais Organizações. Ou seja, é muito claro frente ao presente estudo, que, se o Poder Público, nesse caso, municipal, fizesse cumprir a legislação vigente no âmbito federal, estadual, ou, no mínimo, a de seu próprio âmbito, não seria necessária uma intervenção por parte de organizações advindas da sociedade civil.

Contudo, conforme fora visto no ponto “5.1.1 As competências da SEDA”, em seu segundo ponto, o envolvimento da Secretaria em estudo com tais organizações percebe-se que as “parcerias e a terceirização” desse, encontra-se institucionalizado, o que, apesar de incoerente, possibilita legalmente tais repasses.

Ademais, a própria ex-Secretária da SEDA, Regina Becker, em entrevista publicada no sítio institucional eletrônico da Secretaria, considera, mesmo diante de toda sua defesa de que o Poder Público deve sempre estar presente na causa animal, defendendo os direitos desses, faz-se fundamental, para ela, a atuação das organizações da sociedade civil:

Os animais são tutelados do Estado e é obrigação do poder público cuidar deles, não só por uma questão de saúde pública, mas também de justiça. Ainda hoje, os movimentos de defesa animal e ONGs têm um papel fundamental nesta luta e, se os governantes não assumirem o papel que lhes cabe, não temos como avançar⁷⁵.

Não obstante, ainda sobre a participação das organizações da sociedade civil em conjunto com a Secretaria, cabe ressaltar que, em reportagem publicada no sítio institucional da SEDA, sobre o Edital de Cadastro de Protetores e Entidades Protetoras, a Secretaria expressa acreditar que essa “metodologia possibilitará a implantação de uma sistemática de

⁷⁴ Disponível em: <<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despEmpPesquisa.do?aMenu=true>>. Acesso em:

⁷⁵ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=744&p_secao=32>. Acesso em: 28 jun. 2015.

comprovação do envolvimento dos protetores com a causa animal⁷⁶. Ou seja, a Secretaria demonstra que crê no sentido contrário do sistema: que as organizações é “devem querer” estar atuando e, não apenas isso, comprovando, seu engajamento na causa.

Ademais, para completar tal análise, acreditou-se ser importante expor a transcrição de um trecho apresentado pela ONDA, em entrevista⁷⁷ realizada com sua presidenta.

Caso o Poder Público desempenhasse "esse papel" adequadamente, haveria a necessidade da existência da Onda? Acho que “esse papel” não é só do poder público, até mesmo porque ele seria o menos responsável pelo que ocorre com os animais (domésticos) hoje. Esta obrigação, conscientização e dever de cuidado deve ser pessoal assim como as regras de educação, onde deve vir de casa, da bondade de cada um. Agora o que o poder público faz está dentro de seu dever, uns fazem mais, outros menos, outros fazem porque dá mídia, voto, inúmeras razões. Da mesma forma não entendo que nossa entidade tenha alguma obrigação, fazemos porque cada um impôs a si esta causa e luta por ela. A intervenção do poder público através de leis, fiscalização e punição em relação à defesa dos animais é o que ajuda, porque a finalidade da nossa entidade não seria ter tantos animais, carregar eles para cima e para baixo, oferecer em doação enaltecendo as qualidades dele para conseguir um lar. Mas tudo isto creio não ser só da responsabilidade do Poder Público e nem as ONGs ou protetores serem a salvação, quando as pessoas entenderem que aquele animal abandonado ou mal cuidado no fundo de uma casa vai morrer e que a responsabilidade civil e criminal é de quem causou isto, talvez possamos começar a caminhar para uma mudança.

Contudo, cabe ressaltar, que essa não é a visão depreendida diante de tal estudo, tampouco a visão da autora deste, mas, acredita-se em uma certa coerência no que foi exposto, e, ainda, que o relato é muito importante, pois demonstra a visão de uma dessas organizações no concernente ao trabalho prestado pela Secretaria abordada no presente estudo.

⁷⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=174831&SEDA+DIVULGA+EDITAL+PARA+CADASTRAMENTO+DE+PROTETORES+E+ENTIDADES>. Acesso em: 30 jun. 2015.

⁷⁷ Tal entrevista encontra-se no ANEXO D do presente trabalho e esta foi a resposta à questão de número 12.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No concernente ao presente estudo, compreendeu-se que há, sim, um indiscutível dever em se considerar, hoje, os animais como detentores de direitos. Há uma série de fatores, alguns apresentados neste trabalho, que levam a entender a importância que tal assunto, a garantia de proteção aos animais, tem na atualidade.

Todavia, não há como se omitir que há um público desinteressado nas questões que tangenciam a causa animal e que a defesa dessa, depende, em sua maior parte, do público que se interessa pela mesma. Isso explica dois fatores relevantes: a raridade hoje, de Políticas Públicas voltadas aos animais e o envolvimento da sociedade civil e de suas organizações na causa animal.

Ademais, é muito claro hoje, que há um sistema dominado por interesses políticos e econômicos em boa parte das causas sociais, sistema esse, que muito teria a perder no caso de uma legislação mais rigorosa e menos tolerante de proteção aos animais, e, ainda, frente à tomada para si, por parte do Poder Público, de sua responsabilidade.

Apesar desse contexto ser claro, questionou-se, no presente estudo, a problemática percebida desde a escolha do tema desse: por que o Poder Público não assume direta e oficialmente, o enfrentamento das Políticas Públicas destinadas à causa, acabando, por diversas vezes, delegando para “terceiros”, uma responsabilidade que, legalmente, conforme fora visto no presente estudo, em todos os âmbitos, é sua?

Entende-se aqui que o papel da sociedade civil, bem como o papel das organizações dessa, deveria ser o de lutar pela construção, conforme suas possibilidades, de uma legislação para a proteção dos animais e obrigar, através da participação e da fiscalização, que o Poder Público tenha um cuidado especial sobre a causa, mas nunca o de substituir o que, legalmente, concerne a esse. No caso em estudo, no município de Porto Alegre, foi o que acabou, por essa disfunção do papel da sociedade civil e por uma “institucionalização dessa delegação”, como fora visto nas competências da SEDA, acontecendo.

Cabe ressaltar que se entende que o problema da causa animal, é muito mais amplo do que apenas municipal, ele é estadual e federal, também. Contudo, o presente estudo abordou uma Secretaria municipal devido à demonstração, que fora apresentada por parte dessa municipalidade, em criar a primeira Pasta em toda a América do Sul, oficializando a causa animal como uma Política Pública a ser tratada e, conseqüentemente, respeitada.

Diante desse contexto, por meio do presente estudo, buscou-se entender o impacto que tal Secretaria provoca na questão dos direitos dos animais, através, também, da compreensão do impacto que têm as organizações da sociedade civil, mesmo que de forma equivocada em suas competências, no contexto de melhoria no que tangencia a questão animal e a garantia dos direitos desses animais. Tal entendimento se deu com a apresentação, e com a devida conexão com a SEDA, da ação de dois exemplos dessas, uma Organização Não-Governamental, oficializada como tal, e de um Projeto que, com vistas de obter um CNPJ próprio, busca institucionalizar-se assim também.

Ademais, cabe salientar quem, conforme o Mapa Estratégico da Secretaria, essa tem como “missão”, “promover e executar Políticas Públicas, destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal, no município de Porto Alegre”, logo, entende-se que essa missão propusera que a promoção e a execução de tais Políticas fossem, de fato, realizadas pela SEDA, de forma alguma previa-se, quando de sua criação, a missão de “terceirizar” seu trabalho. Não obstante, ao analisar a “visão” apresentada pela Secretaria, percebe-se um tanto quanto ambiciosa, diante do estudo, pois a mesma alega que busca “ser referência nacional nas Políticas Públicas de saúde e Direitos Animais”, contudo, o que ocorre, em diversos aspectos, é que a mesma não consegue cuidar da questão animal, nem mesmo, em sua área territorial, o que não serviria de referencial, neste momento, para modelo de excelência.

Além disso, em um de seus valores, a SEDA apresenta a “transparência nas ações”, o que, como fora visto na análise do presente estudo, de fato, não ocorre, diante do que foi apresentado pela Secretaria. Existem diversas lacunas na questão da interface da SEDA com o cidadão, sendo que a falta transparência, que seria um primeiro pequeno passo para se começar a falar em uma futura participação da sociedade civil na causa defendida pela Secretaria, por si só, demonstra um grave problema inicial.

Por fim, os “objetivos estratégicos” da Secretaria Especial dos Direitos Animais, que são, “coibir os maus tratos, conscientizar sobre a guarda responsável, reduzir a população de animais domésticos (cães e gatos) e, por fim, promover a adoção”, foram vistos sendo praticados com mérito. Entretanto, conforme foram visto em análise, alguns dados dessa prática, fornecidos pela SEDA, apareceram dissociados da realidade, o que gerou dúvidas sobre a sua veracidade.

Por fim, cabe ressaltar que, no decorrer do presente estudo, alguns pontos que, inicialmente, eram meras suposições, confirmaram-se. Uma dessas pontuações é a de que a Secretaria apresenta-se, ainda nos dias atuais, após quase quatro anos de funcionamento, com

diversas lacunas não solucionadas e com uma evidente falta de organização no que tange, principalmente, a questão das Políticas Públicas por ela elaborada.

Ademais, apresentou-se no presente estudo, como resposta à problemática inicialmente apresentada, que o trabalho que a SEDA desenvolve é, em partes, uma afirmação da responsabilidade do Poder Público frente à causa animal, pelo fato de se ter oficializado uma Secretaria para tratar exclusivamente da causa. Contudo, a outra face da problemática apresentada também é verdadeira: há, de fato, uma formalização da terceirização dos direitos dos animais por parte dessa Secretaria, ou seja, institucionalizou-se com essa, a questão da “terceirização” da causa animal no Município, através de “delegação” da responsabilidade que caberia a ela, para a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABONG. Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil - Pesquisa FASFIL 2010. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2011. 936 p.

ALMEIDA, Jeovaldo da Silva. **Proteção aos animais**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13011>. Acesso em: 23 abr. 2015.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Organizações Sociais. **Revista PGE**. n. 5. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev6.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Diálogo Jurídico**, Bahia, n. 15, jan-mar. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/artigo_controle_pol_ticas_p_blicas_.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=39567>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15197.htm>. Acesso em: 01 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 01 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 25 jun. 2015.

CASELHA, Paulo B.; SANCHEZ, Rodrigo E. **Quem tem medo da ALCA?: desafios e perspectivas para o Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTRO, João Marcos Adede y. **Direitos dos animais na legislação brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006. 216 p.

CENTOFANTE, André Luis; COSAC, Claudia Maria Daher. A legislação do terceiro setor no ordenamento jurídico brasileira. In: **XI Encontro de Pesquisadores do Uni-Facef**, 2010, Franca-SP. **XII ENCONTRO DE PESQUISADORES**, 2010. v. XI. p. 1-6.

CORTÉS, Olga Lucía Zapata. Algunos elementos conceptuales y metodológicos em torno a las políticas públicas. **Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia**. 2010. Disponível

em:<<http://www.escuelagobierno.org/inputs/Elementos%20conceptuales%20sobre%20Políticas%20Publicas.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: **II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997 [**Anais**].

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria Estado-Terceiro Setor. I Encontro Rede de Pesquisa sobre terceiro setor da América Latina – ISTR. **Anais**, 1998.

FRANCIONE, Gary, L. **Introdução aos direitos dos animais: seu filho ou seu cachorro?** Tradutora: Regina Rheda. Campinas: Editora Unicamp, 2013, p 28-29.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000. p. 211-259. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 23 abr. 2015.

GARDNER, Robert. Ideologia política e o status jurídico dos animais. **Revista Brasileira de Direito Animal**, vol. 9, n. 17. 2014. p. 15-40. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/viewFile/12973/9280>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GILHARDI, Carolina Machado. **Animais não-humanos como sujeitos de direito: fundamentos e perspectivas no direito brasileiro**. Porto Alegre: 2014.

IBAMA. **Acesso à informação**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MARTINS, Natália Luiza Alves. **A proteção jurídica dos animais no direito brasileiro: por uma nova percepção do antropocentrismo**. Fortaleza: UNIFOR, 2012. 136 p.

MARTINS, Tiago de Souza. **A convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção (CITES) e sua implementação no Brasil: das expectativas de proteção à mercantilização da vida**. Florianópolis: UFSC, 2007. 209 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. 500 p.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In:

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 303-325.

MONTAÑO, Carlos E. O projeto neoliberal de resposta à questão social e a funcionalidade do terceiro setor. Extrato do livro: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5ª.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MORALES, Carlo Antonio. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n 4, Out-Dez 1998.

PINHEIRO, I. A.; VIEIRA, Luciano J. M. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: Gênese e Questionamentos o caso brasileiro. In: V Congresso Virtual Brasileiro de Administração – CONVIBRA, 2008. Organização: Florianópolis. **Anais do V Convibra**, 2008.

PORTO ALEGRE. **Contrato de Gestão da Secretaria Especial dos Direitos Animais**. 2015. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/contrato_de_gestao_2015_-_seda.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 17.190, de 08 de agosto de 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/decreto__17.190_-_regulamenta_a_seda.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.092, de 28 de novembro de 2012. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/decreto_18.092_-_regulamenta_o_fmnda.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.290, de 09 de maio de 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/decreto_municipal_18.290-2013_-_nomeia_o_conselho_gestot_do_fmnda.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.403, de 12 de setembro de 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/decreto_18.403-2013_-_utilizacao_de_parques_e_pracas_para_eventos_relacionados_a_causa_animal.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.437, de 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033691.DOCN.&l=20&u=%2Fnehtahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 694, de 21 de maio de 2012. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?reg=15&p_secao=29>. Acesso em: 03 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 696, de 4 de junho de 2012. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_complementar__696-2012_-_cria_o_fmnda.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_municipal_11.101-2011_-_cria_a_seda_\(com_as_alteracoes\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_municipal_11.101-2011_-_cria_a_seda_(com_as_alteracoes).pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.385, de 06 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_municipal_11.385.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html>. Acesso em: 03 mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Lei 11.843, de 21 de maio de 2015. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1418_ce_126433_1.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.915, de 21 de maio de 2003. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_estadual_11.915.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.353, de 1º de novembro de 2005. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_estadual_12.353.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.900, de 04 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_estadual_12.900_-_transporte_intermunicipal_de_animais.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13.193, de 30 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=52879&hTexto=&Hid_IDNorma=52879>. Acesso em: 02 mai. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.252, de 17 de setembro de 2009. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_estadual_13.252.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.229, de 15 de abril de 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_estadual_14.229-2013_-_proibe_a_prestacao_de_servicos_de_vigilancia_com_caes_no_estado.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-238.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In MOLINARO, Carlos Alberto; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago (Org). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, Alessandro Soares da. O Processo de Onguização do Estado e dos Movimentos Sociais e o seu Impacto no Âmbito das Políticas Públicas. In: XIV ABRAPSO, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da Abrapso**. Rio de Janeiro: ABRAPSO, 2007. v. único.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Governança democrática**, Campinas: UNICAMP, n. 48, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

TRIPOLI, Ricardo. **Manual Jurídico de Proteção Animal**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. 47 p. Disponível em: <http://issuu.com/r_tripoli/docs/manual_2013/1?e=8967659/4279136>. Acesso em: 18 abr. 2015.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos dos Animais**. 1978. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

ANEXO A

Mapa Estratégico da SEDA



MAPA ESTRATÉGICO

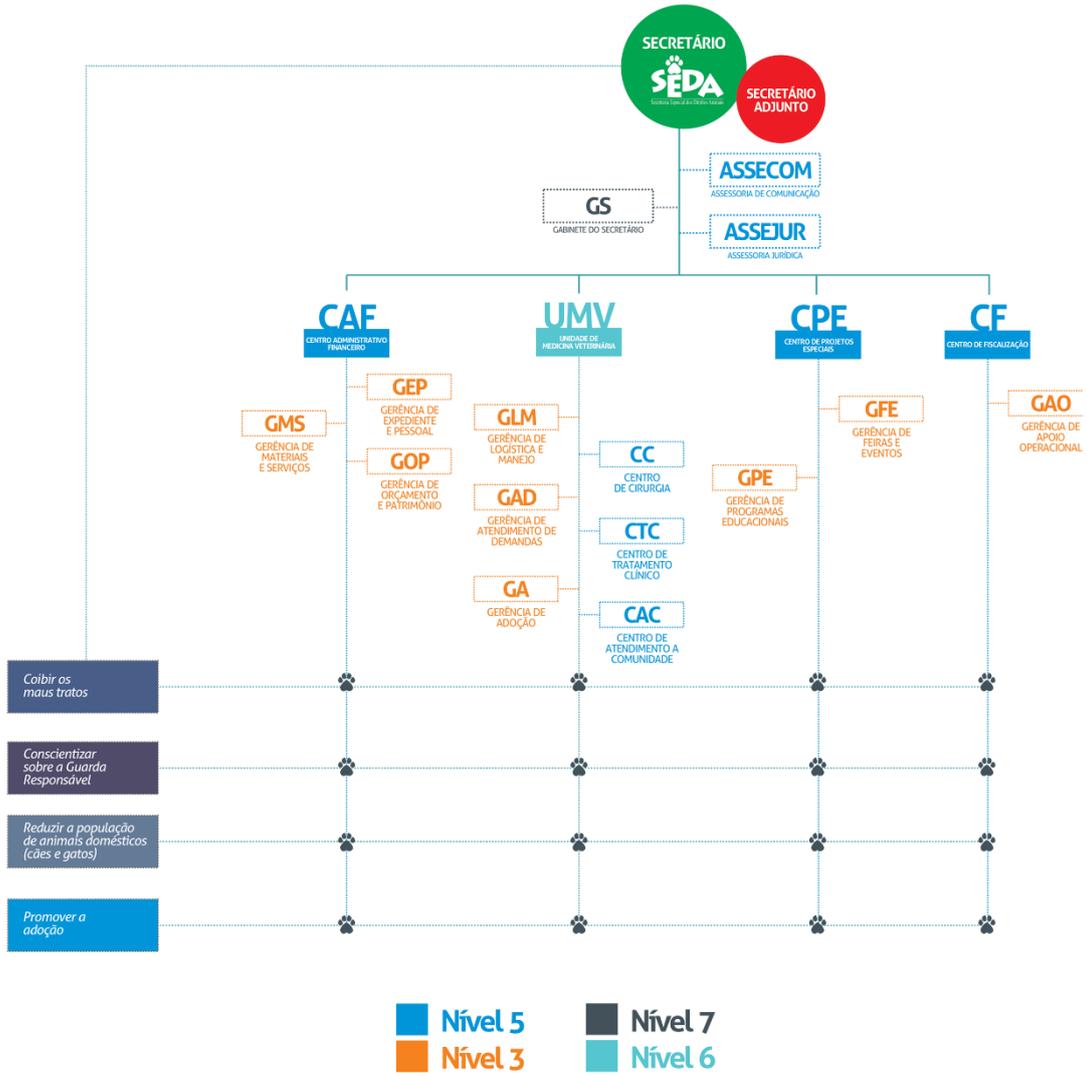
MISSÃO	<i>Promover e executar políticas públicas, destinadas a saúde, proteção, defesa e bem-estar animal, em Porto Alegre.</i>			
VISÃO	<i>Ser referência nacional nas políticas públicas de saúde e Direitos animais.</i>			
VALORES	<i>Respeito aos Direitos animais</i>	<i>Ética nas relações</i>	<i>Transparência nas ações</i>	<i>Responsabilidade solidária</i>
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	<i>Coibir os maus tratos</i>	<i>Conscientizar sobre a Guarda Responsável</i>	<i>Reduzir a população de animais domésticos (cães e gatos)</i>	<i>Promover a adoção</i>

ANEXO B

Estrutura Matricial da SEDA



ESTRUTURA MATRICIAL SEDA



ANEXO C

Entrevista aplicada a Gestora da SEDA

Questões Estruturais

1. Como se originou a Secretaria?
2. Por que a Secretaria é intitulada como ‘Especial’?
3. A SEDA foi criada e regulamentada em 2011, quando começou seu trabalho de fato?
4. Estruturalmente, como funciona a Secretaria? Quais são as competências dela na sua visão como gestor(a)?
5. Quais são as sedes da Secretaria além da administrativa?

Planejamento, Orçamento e Políticas Públicas

1. Como é vista a questão animal dentro do planejamento municipal hoje?
2. Quais são as fontes de receita da Secretaria?
3. Toda a receita da SEDA passa pelo Fundo Municipal dos Direitos Animais ou ele é uma reserva? Como funciona, de fato, o Fundo?
4. Quem formula as políticas públicas voltadas à causa animal, a própria SEDA consegue delimitar suas linhas políticas?
5. O que é, especificamente, o Contrato de Gestão?
6. Qual é o método de planejamento da SEDA? A quem compete o planejamento?
7. Como são pontuados os problemas centrais como funciona a tomada de decisão sobre quais serão abordados naquele momento?
8. A SEDA consegue hoje trabalhar com todos os problemas relacionados à causa?
9. Quais são as políticas públicas executadas hoje pela SEDA?
10. Sobre as políticas públicas, existe algum instrumento de monitoramento? Vocês teriam como me passar alguns dados de tal monitoramento? Tens como me explicar como tal monitoramento ocorreu em 2014?
11. Como funciona a avaliação das Políticas Públicas?

As ações da SEDA

1. No Contrato de Gestão da SEDA fala-se na realização de palestras de educação ambiental. Isso é uma política pública da Secretaria? Como funciona?
2. Como funciona o programa ME ADOTA?
3. Conforme o Portal da Transparência, a SEDA possui 3 médicos veterinários efetivos. Eles são suficientes para atender a demanda?
4. Quem realiza as esterilizações e as diligências? Há parcerias?
5. Quais ONGs possuem parceria com a Secretaria?
6. Como é a atuação das ONGs junto à SEDA?
7. Como está a questão do hospital veterinário? Já há algum planejamento oficial para ele? Considerando que o mesmo provém de uma doação, como a SEDA atuará diante da administração do mesmo? É a SEDA que administrará? É ela quem cuidará da prestação de serviços?
8. Na prática, como funciona o cadastramento dos “Protetores e Entidades Protetoras de Animais”?
9. Quais serviços prestados pela Secretaria envolvem diretamente o animal, de que forma tais serviços são executados?

ANEXO D

Entrevista aplicada a ONDA

- 1) Com qual propósito nasceu a ONDA? Vocês ainda atuam com tal missão/visão?
- 2) Como funciona a gestão da ONDA? Como são divididas as responsabilidades?
- 3) Como é a estrutura (física e de pessoal) da ONDA hoje?
- 4) Quais são os atuais projetos da ONDA? Como são desenvolvidos, monitorados e avaliados?
- 5) De onde vem os recursos financeiros da organização atualmente?
- 6) Como funciona o trabalho da ONDA para a SEDA, de Porto Alegre, em relação ao Contrato 56.504?
- 7) Considerando que a sede da ONDA está localizada em Cachoeirinha, como funciona o trabalho em conjunto com a SEDA, vocês buscam animais ou a SEDA os encaminha?
- 8) Quantos animais são atendidos hoje para a SEDA?
- 9) Como funciona o repasse de valores do Contrato com a SEDA? É um valor global ou repassado conforme a demanda?
- 10) Sendo a ONDA uma organização engajada na causa animal, como vocês enxergam o trabalho da SEDA hoje? A criação dessa Secretaria apresentou alguma mudança significativa na questão animal?
- 11) Vocês possuem parceria com alguma outra Prefeitura? Em caso afirmativo, qual?
- 12) Na opinião da Onda, qual deve ser o papel do Poder Público na defesa dos animais? Caso o Poder Público desempenhasse "esse papel" adequadamente, haveria a necessidade da existência da Onda?

ANEXO E

Entrevista aplicada ao Projeto Patas Dadas

- 1) Com qual propósito nasceu o Patas Dadas? Vocês ainda atuam com tal missão/visão?
- 2) Como funciona a gestão do Patas Dadas? Como são divididas as responsabilidades?
- 3) Qual é a estrutura (física e de pessoal) que possui o Patas Dadas hoje?
- 4) O Patas Dadas é uma ação de extensão da UFRGS?
- 5) O Patas Dadas é uma Organização Não Governamental? Possui personalidade jurídica registrada em cartório?
- 6) Quais são os atuais projetos do Patas Dadas?
- 7) Como esses projetos são desenvolvidos, monitorados e avaliados?
- 8) De onde vem os recursos financeiros dos projetos desenvolvidos atualmente?
- 9) Algum projeto recebe auxílio financeiro do Poder Público?
- 10) O Patas Dadas recebe algum outro tipo de auxílio do Poder Público? Em caso afirmativo, qual?
- 11) O Patas Dadas tem vínculo com a UFRGS? Que tipo de vínculo? Como se dá o uso do espaço na Universidade?
- 12) O Patas Dadas tem alguma relação, hoje, com a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) de Porto Alegre?
- 13) Sendo o Patas Dadas um projeto engajado na causa animal, como vocês enxergam o trabalho da SEDA hoje? A criação dessa Secretaria apresentou alguma mudança significativa na questão animal?
- 14) Na opinião do Patas Dadas, qual deve ser o papel do Poder Público na defesa dos animais? Caso o Poder Público desempenhasse "esse papel" adequadamente, haveria a necessidade da existência do Patas Dadas?

ANEXO F

Frases	Indicadores	Meta 2015	jan/15	fev/15	mar/15	abr/15	mai/15	jun/15	jul/15	ago/15	set/15	out/15	nov/15	dez/15
Realizar 3.120 esterilizações em cães e gatos.	Esterilizações de Cães e Gatos	3.120	260	520	780	1.040	1.300	1.560	1.820	2.080	2.340	2.600	2.860	3.120
Realizar 5,4 mil fiscalizações em defesa dos animais.	Diligências realizadas pelos fiscais da SED.A.	5.400	450	900	1.350	1.800	2.250	2.700	3.150	3.600	4.050	4.500	4.950	5.400
Garantir 180 animais doados através do Programa de Adoções "Me Adota?".	Animais doados através do Programa de Adoções.	180	10	20	45	60	75	90	105	120	135	150	165	180
Atingir 4,5 mil alunos em palestras de educação ambiental em escolas no município.	Alunos em Palestras de Educação Ambiental no município.	4.500	0	0	325	775	1.325	1.825	2.150	2.650	3.150	3.650	4.200	4.500
Executar 50% da obra de construção do hospital veterinário.	Construção do Hospital Veterinário	50%									25%			50%

ANEXO G

Planilha de Macroprocessos da SEDA

MACROPROCESSOS	INDICADORES	METAS	2014															
			JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL			
ATENDIMENTO VETERINÁRIO E ESTERILIZAÇÕES	Intervenções cirúrgicas em animais domésticos	Previsto	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	540	
		Realizado	17	123	73	101	66	50	56	62	70	87	62	82	82	82	849	
	Esterilizações de cães e gatos	Previsto	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	3120
		Realizado	364	304	303	362	323	262	243	296	386	508	363	285	285	285	3999	
	Atendimento médico CLÍNICO GERAL	Previsto	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	800	9600
		Realizado	1344	1450	1058	2140	548	725	940	1116	888	1727	923	336	336	336	13195	
	Atendimento médico PROTETORES	Previsto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1200
		Realizado	72	82	60	76	63	167	150	141	111	135	75	94	94	94	1226	
	Cumprimento do Cronograma de construção do hospital	Previsto	x	x	x	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	45%	50%	50%	50%	50%	50%
		Realizado	0	0	0	5%	30%	31%	31%	34%	38%	42%	47%	50%	50%	50%	50%	50%

