UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Capacidade Estatal e Políticas de Bem-Estar Animal: o Caso da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (Recife-PE)

ALEXANDRA OLIVEIRA DE LUCENA

Orientadora: Profª Andrea Quirino Steiner

Recife, abril de 2025

ALEXANDRA OLIVEIRA DE LUCENA

Capacidade Estatal e Políticas de Bem-Estar Animal: o Caso da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (Recife-PE)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.
Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner

Recife
2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Lucena, Alexandra Oliveira de.
Capacidade Estatal e Políticas de Bem-Estar Animal o Caso da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (Recife-PE) / Alexandra Oliveira de Lucena. - Recife, 2025.
90f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas,2025.
Orientação: Andrea Quirino Steiner.
Inclui referências e apêndices.

1. Políticas Públicas de bem estar animal; 2. Politica Municipal; 3. Capacidades estatais; 4. SEDA; 5. Secretarias Municipais. I. Steiner, Andrea Quirino. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

“Você pode não mudar o mundo salvando um animal, mas garanto que você terá mudado o mundo dele.”

(Anônimo)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a todos os protetores de animais, que diariamente trabalham em prol daqueles que não tem voz. Vocês me inspiraram nessa pesquisa, assim como na vida.

Agradeço a meu marido, Gabriel, que me apoiou incondicionalmente, além de ser meu técnico de TI, meu revisor de regras da ABNT, e às vezes apenas aquele ouvido amigo.

Agradeço à minha orientadora, Prof. Andrea, por compartilhar seu conhecimento comigo, ser sempre paciente e tranquila, deixando que eu fizesse tudo ao meu ritmo.

Agradeço ainda, a minha família, por sempre acreditar em mim. Até mesmo àqueles que não estão mais aqui, mas se fazem sempre presentes no meu coração.

Obrigada também, aos meus colegas de trabalho, que entenderam minhas ausências nos últimos meses.

Obrigada, por fim, aos meus pets, Popó, Milly, Brigitte, Toninha, Dominic e aos tantos outros que já passaram pela minha vida, e aqueles que estão na rua aguardando uma chance…vocês são a causa pela qual luto a cada dia.

RESUMO

A Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA) surgiu como um importante instrumento em prol do bem estar animal na cidade do Recife. Este trabalho busca descrever as capacidades estatais da Seda Recife para executar as competências determinadas no Decreto Municipal nº 27.138/2013. Assim, este estudo tem como objetivo identificar as capacidades estatais da SEDA nas dimensões técnico-administrativas e político-relacionais quanto às políticas públicas pelas quais o órgão é responsável. A pesquisa foi pensada como um estudo de caso e adotou uma abordagem descritiva e exploratória. Foram coletados dados documentais e realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores a fim de subsidiar o produto da dissertação (dois *policy briefs* contendo recomendações para aprimorar a atuação da secretaria). Os resultados revelam desafios relacionados à burocracia, à falta de servidores estáveis e à inexistência de um plano de capacitação. Também foram identificados problemas como a limitação da autonomia financeira e deficiência no monitoramento das políticas. Além disso, constatou-se dificuldades no relacionamento com outras instituições e esferas de governo e na participação de protetores de animais nas políticas da secretaria, além de uma transparência insuficiente, o que compromete uma avaliação mais precisa. Por fim, esta pesquisa contribuirá para a literatura sobre capacidades estatais e políticas públicas de bem-estar animal por meio do estudo das dimensões indicadas.

Palavras chave: políticas públicas, políticas de bem estar animal, política municipal, gastos públicos, estudo de caso, secretarias municipais, SEDA

ABSTRACT

The Executive Secretariat for Animal Rights (SEDA) has emerged as an important instrument for promoting animal welfare in the city of Recife. This study aims to describe the state capacities of SEDA Recife to carry out the responsibilities established in Municipal Decree No. 27.138/2013. The objective is to identify SEDA's state capacities in both technical-administrative and political-relational dimensions regarding the public policies under its responsibility. The research was designed as a case study and employed a descriptive and exploratory approach. Documentary data were collected, and semi-structured interviews were conducted with managers to support the dissertation's final product—two policy briefs containing recommendations to improve the Secretariat's performance. The findings reveal challenges related to bureaucracy, a shortage of permanent staff, and the absence of a training plan. Issues were also identified regarding limited financial autonomy and deficiencies in policy monitoring. Furthermore, the study found difficulties in the Secretariat's interactions with other institutions and levels of government, as well as limited participation from animal protection advocates in the formulation of its policies, in addition to insufficient transparency, which hinders more accurate assessments. Ultimately, this research contributes to the literature on state capacities and public policies for animal welfare by analyzing these key dimensions.

Keywords: public policy, animal welfare policy, municipal policy, public spending, case study, municipal secretariats, SEDA

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Principais Teorias e Dimensões sobre Capacidades Estatais
Tabela 2 - Orçamento Inicial da SEDA na LOA
Tabela 3 - Recursos Ano a Ano

Figura 1 - Indicadores de Capacidades Estatais
Figura 2 - Impacto das Capacidades Estatais - Modelo Analítico
Figura 3 - Etapas do Ciclo das Políticas
Figura 4 - Organograma Secretaria executiva dos direitos dos animais de Recife

Quadro 1 - Indicadores Utilizados
Quadro 2 - Principais Leis Estaduais voltadas ao Resguardo dos Animais
Quadro 3 - Legislações voltadas à proteção e bem estar animal das cidades de PE
Quadro 4 - Políticas da SEDA Recife
Quadro 5 - Resumo dos entrevistados
Quadro 6 - Dimensões de capacidade estatal analisadas e respectivos indicadores
Quadro 7 - Síntese dos resultados das entrevistas
Quadro 8 - Análise dos Pontos Fortes e Fracos

Gráfico 1 - Comparação salarial entre secretarias municipais
Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SEDA
Gráfico 3 - Orçamento da SEDA vs. número de atendimentos (2020-2024)

Imagem 1 - Hospital Veterinário do Recife
Imagem 2 - Ponto de abandono no bairro da Torre/Recife

LISTA DE ABREVIATURAS

BEA - Bem estar animal

CCAMTA - Comissão de Combate ao Abandono e Maus-Tratos de Animais na UFPE

CCZ - Centro de controle de zoonoses

CED - Capturar, esterilizar e devolver

CF - Constituição Federal

CFMV - Conselho Federal de Medicina Veterinária

CMDF - Comissão municipal de Defesa animal

COMAM - Conselho Municipal de meio ambiente

CONCEA - Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal

CVA - Centro de Vigilância ambiental

DEPOMA - Delegacia de Polícia de Meio ambiente de Pernambuco

FEBEMA - Fórum estadual de Bem estar e defesa animal

HVR - Hospital Veterinário do Recife

LAI - Lei de acesso à informação

LOA - Lei orçamentária Anual

MPPE - Ministério Público de Pernambuco

OIE - Organização Internacional de saúde animal

ONG - Organização não governamental

OMS - Organização Mundial da Saúde

PEACG-PE - Plano de Educação Ambiental para Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos de Pernambuco

PCR - Prefeitura da cidade do Recife

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

SEBAN - Secretaria Executiva de Bem Estar Animal

SEDA - Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais

SEGOV - Secretaria de Governo e participação social do Recife

SEMAS-PE - Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha de Pernambuco

SEPLAG - Secretaria de planejamento e gestão da prefeitura do Recife

SISBEM - Sistema Municipal de bem estar animal

SISMUMA - Sistema Municipal de Meio Ambiente

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 11
2. REFERENCIAL TEÓRICO..... 16
2.1. A CAPACIDADE ESTATAL NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 16
2.2. CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL..... 21
2.3. CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA..... 22
2.4. INDICADORES DE CAPACIDADES ESTATAIS..... 23
2.5. CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS..... 26
3. CONTEXTUALIZAÇÃO: O bem estar animal como questão de política pública.....28
3.1. O BEM ESTAR ANIMAL E O CONCEITO DE SAÚDE ÚNICA..... 29
3.2. A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE BEM ESTAR ANIMAL.....32
3.3. MARCO LEGAL: A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VOLTADA AOS CÃES E GATOS...35
3.4. A SECRETARIA EXECUTIVA DOS DIREITOS DOS ANIMAIS DO RECIFE (SEDA-RECIFE).....42
3.4.1. O Hospital Veterinário do Recife Robson José Gomes de Melo (HVR).....45
4. METODOLOGIA..... 46
4.1. ABORDAGEM DA PESQUISA.....46
4.2. COLETA DE DADOS..... 47
4.3. TRATAMENTO DOS DADOS.....50
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO..... 51
5.1. CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS..... 54
5.1.1. Recursos Humanos.....54
5.1.2. Infraestrutura e Equipamentos..... 57
5.1.3. Recursos Financeiros.....58
5.1.4. Monitoramento e Avaliação.....62
5.2. CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS.....63
5.2.1. Coordenação Intersetorial..... 63
5.2.2. Relacionamento com a Sociedade.....64
5.2.3. Liderança e Legitimação..... 65
5.2.4. Governança e Participação..... 66
5.3. PONTOS FORTES E FRACOS DE ACORDO COM OS INDICADORES DE CAPACIDADES ESTATAIS..... 68
5.4. O SISMUMA COMO INSPIRAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE SECRETARIAS DE BEM ESTAR ANIMAL NOS MUNICÍPIOS..... 70
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 72
REFERÊNCIAS..... 76
APÊNDICE I.....82
APÊNDICE II.....86
APÊNDICE III.....86

1. INTRODUÇÃO

O Brasil vem discutindo a problemática dos animais em situação de rua há algum tempo e sabe-se que tal preocupação é um reflexo de uma recém criada consciência social em relação a esses seres. Segundo pesquisas da Organização Mundial da Saúde (OMS), estima-se que no Brasil vivam em torno de 30 milhões de cães e gatos abandonados, dos quais 10 milhões são gatos e 20 milhões, cães (ANDA, 2014). Em cidades grandes, para cada cinco munícipes existe um cachorro; destes, 10% estão abandonados. Nas cidades pequenas, a condição não é distinta e, em muitos casos, o número equivale a 1/4 da população humana.

De acordo com levantamento feito pela ONG Ampara Animal, com pelo menos 530 instituições e protetores independentes de todo o Brasil, o índice de abandono e recolhimento dos animais aumentou 60% durante o período da pandemia, entre os anos de 2020 e 2021 (Ampara Animal, 2022).

Desta forma, faz-se pertinente estudar as ferramentas políticas de melhoramento da situação de animais carentes e em caráter de abandono, do ponto de vista ambiental e social. Argumenta-se que direcionar um olhar para a questão animal está intrinsecamente ligado a entender as questões sociais que movem o problema, e assim criar uma abordagem que consiga aperfeiçoar o desempenho das políticas públicas, melhorando todo um panorama coletivo.

É reconhecido que o abandono e maus tratos aos animais domésticos trazem não somente danos ao próprio animal, mas à saúde pública de uma forma geral (Rodrigues, 2022). O considerável número de cães e gatos que habitam as vias públicas sem a supervisão de responsáveis demanda ações, por parte do setor público, para mitigar os problemas decorrentes dessa população. Esses problemas incluem riscos de acidentes físicos, como ataques com mordedura e acidentes automobilísticos, além de zoonoses. O aumento da densidade demográfica desses animais claramente indica a necessidade de um programa que garanta condições mínimas de saúde tanto para a população humana quanto para a população animal (Santos, 2021).

O desafio das altas taxas de natalidade de cães e gatos abandonados é uma demanda urgente tanto do ponto de vista social quanto ambiental, uma vez que a concentração desses animais nas ruas gera uma série de problemas para a gestão pública. Para se ter uma ideia, uma pesquisa realizada em 2022 pelo Instituto Pet Brasil revelou que existem cerca de 150 milhões de animais de estimação no país, sendo cerca de 58 milhões de cães e 27 milhões de gatos, e o restante distribuído entre aves e pequenos mamíferos. Esse número indica que 39%

da população brasileira possui ao menos um cão ou gato em sua residência, isso considerando que a pesquisa não leva em conta os cães e gatos não domiciliados (Instituto Pet Brasil, 2022).

Apesar da clara atribuição legal de responsabilidade do Estado pelo bem estar dos animais, há uma escassez de ações efetivas voltadas para o controle da reprodução e a promoção da guarda responsável de cães e gatos. Em resposta a essa lacuna, parte da sociedade civil tem se organizado e criado organizações sem fins lucrativos, como as organizações não governamentais (ONGs), além de grupos informais de protetores que militam em prol dos direitos desses seres. Essas organizações desempenham um papel fundamental no resgate de animais de rua, na promoção de medidas educacionais voltadas para a adoção, o controle de natalidade e a orientação sobre a guarda responsável e o bem estar desses animais.

Além disso, algumas ONGs e projetos se dedicam a advogar por políticas públicas em prol dos animais, frequentemente exercendo pressão sobre o poder público com o objetivo de avançar na legislação. Essa pressão social pode estimular a criação de diversos órgãos, secretarias, e setores governamentais voltados a executar ações em prol dos animais domésticos. A Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA-Recife), criada em 2013, é um exemplo disso.

Sabe-se que a ideia de implementação de políticas públicas parece, hoje, algo óbvio (Spink; Burgos, 2019), mas pode-se dizer que o estudo das capacidades estatais como argumento necessário para que uma política pública exista ainda tenha sua discussão escassa. Uma análise como esta aqui proposta, pode revelar necessidades de aprimoramento em áreas específicas, como na estrutura administrativa, dos recursos financeiros, na capacitação técnica dos agentes públicos e até nas relação que o Estado tem com a sociedade.

Sob essa perspectiva, mostra-se relevante considerar o planejamento e a gestão das políticas de bem-estar animal a partir da ótica das capacidades estatais, definidas como o conjunto de recursos e habilidades do Estado para alcançar objetivos públicos (Pires e Gomide, 2016). Diante disso, é importante incorporar à discussão elementos que reflitam as capacidades em suas várias dimensões, oferecendo uma visão geral dos fatores que facilitariam a execução das políticas. Afinal, as capacidades estatais têm um impacto direto na gestão de políticas públicas: a qualidade das políticas implementadas depende não apenas dos recursos disponíveis, mas também da habilidade de coordenar e mobilizar diferentes atores (Segatto, Euclydes e Abrucio, 2021)

Levando em conta o contexto municipal, entender e identificar a capacidade estatal tornou-se vital para os *policymakers* e gestores públicos formularem, implementarem e

avaliarem políticas que enfrentam, de fato, os desafios da sociedade (Gomide; Marenco, 2024), aplicando esses conceitos nas questões voltadas à governança e efetividade da ação Estatal.

Para Souza (2024), devido a sua relativa novidade, nunca é demais relembrar a importância do conceito de capacidades estatais. Ainda que os governos eleitos tentem formular e implementar políticas que traduzam as preferências de seus eleitores, nem sempre obtêm êxito. Isso porque, mesmo que consigam implementar as agendas, alguns governos falham, pois apenas a pura vontade dos atores políticos e burocráticos não é suficiente para que seus objetivos sejam alcançados. O Estado precisa ter os atributos necessários para viabilizar suas ações, e para que essas premissas ocorram, a capacidade estatal, em suas várias dimensões, é condição necessária.

A legislação brasileira, embora seja voltada prioritariamente ao ser humano, vem acompanhando o que muitos países mundo afora já têm consolidado: a necessidade de trazer institutos voltados para a proteção animal, tanto para evitar sofrimentos desnecessários, como para controlar a superpopulação de pequenos animais em território nacional. Exemplos disso são as leis federais nº 13.426/17[1] e a 14.064/2020[2], que buscam, ainda que a passos lentos, direcionar políticas públicas para esses temas.

Seguindo o Governo Federal, alguns municípios vem criando dispositivos que promovem o bem estar animal, principalmente voltados a cães e gatos, promulgando penalidades a quem ferir essas determinações. A exemplo disso podemos citar a Prefeitura de Porto Alegre, pioneira nas políticas públicas em prol de animais domésticos e que criou, em 2011, a primeira Secretaria de Direitos dos Animais do Brasil, a SEDA de Porto Alegre.

Inspirada na iniciativa gaúcha, a Prefeitura Municipal do Recife criou a SEDA, por meio do Decreto no 27.138/2013, uma secretaria executiva voltada ao bem estar dos animais domésticos, vinculada à Secretaria de Governo e Participação Social[3].

As ações da SEDA incluíram: fiscalização de maus tratos, realização de feiras de adoção, palestras educativas e gestão do hospital veterinário municipal, construído em 2017.

---

[1] Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências (BRASIL, 2017).

[2] Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato (BRASIL, 2020).

[3] Em 27 de dezembro de 2024, o prefeito reeleito do Recife anunciou a reestruturação da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA), indicando que a mesma seria transformada em um Gabinete de Proteção e Defesa dos Animais. No entanto, até o momento, não foi publicada nenhuma portaria ou normativa oficial detalhando a nova configuração administrativa, os cargos ou as atribuições desse órgão. Diante disso, esta pesquisa delimitou sua análise ao período anterior a essa mudança, concentrando-se na atuação da SEDA enquanto secretaria executiva. Assim, os dados levantados e discutidos refletem a estrutura e o funcionamento da SEDA até dezembro de 2024, sem considerar eventuais impactos da futura reformulação institucional.

O HVR (Hospital Veterinário do Recife) indica que já realizou mais de 35 mil castrações entre 2017-2024 e mais de 100 mil procedimentos veterinários de outros tipos (Prefeitura do Recife, 2024).

Porém, mesmo com a existência desses instrumentos, ainda é possível observar na cidade um grande número de cães e gatos pelas ruas, descontrole populacional, casos constantes de maus tratos e protetores independentes superlotados sem acesso a apoio estatal. Isso traz à tona a necessidade de avaliar se as políticas públicas implementadas pela SEDA cumpriam suas funções, e se a Secretaria estava de fato preparada para exercer seu papel.

Por meio da Constituição Federal de 1988 e do movimento de descentralização das políticas públicas, ocorreu uma transferência significativa de competências para os municípios na execução da maioria dos serviços sociais (Lotta e Vaz, 2015), fazendo com que estes tomassem a dianteira na implementação de ações estatais.

Não obstante esse papel protagonista, o aumento das responsabilidades dos governos subnacionais não veio seguido de uma preocupação correspondente em capacitá-los tecnicamente e financeiramente para desempenhar esses novos papeis (Lotta e Vaz, 2015). Esse fato, somado às múltiplas realidades de recursos encontradas até em municípios de uma mesma região, impacta diretamente na capacidade dos governos municipais em atender às necessidades da população.

Wu *et al.* (2014 *apud* Araújo, 2020) enfatizam que as inconsistências recorrentes e onipresentes entre a concepção e a implementação de políticas públicas sugerem a necessidade de melhorias por meio de esforços e discernimento dos gestores públicos, tendo em vista que, muitas vezes, os recursos necessários para a implementação e o apoio dos principais *stakeholders* não estão garantidos.

Nesse contexto surge a ideia de investigar o aparato institucional por trás da existência da SEDA (2013-2024), pois a investigação das capacidades estatais na execução de políticas públicas permite identificar os elementos que influenciam o desempenho governamental, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes (Segatto, Euclydes e Abrucio, 2021).

As capacidades estatais são um conceito central na análise da administração pública e políticas governamentais. Elas se referem às habilidades, competências e recursos que permitem ao Estado formular, implementar e avaliar políticas públicas de maneira eficaz e eficiente (Gomide *et al*., 2024). Este conceito abrange uma série de dimensões, incluindo capacidades burocráticas, administrativas, fiscais e de implementação.

O foco deste estudo está justamente em conduzir uma descrição da capacidade estatal

necessária para favorecer a adequada execução das ações da SEDA nas políticas de bem estar animal do município, principalmente aquelas voltadas aos cães e gatos.

Para isto é feito o seguinte questionamento: qual é capacidade da SEDA em executar o Decreto Municipal nº27.138/2013? Foram investigados tanto o arcabouço burocrático que a Prefeitura concedeu à mesma, assim como recursos financeiros, técnicos, humanos, políticos e relacionais, bem como a interação entre essas capacidades e a execução das políticas de bem estar animal.

A partir dessa questão de pesquisa, o objetivo geral da dissertação é descrever as capacidades estatais da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais - SEDA (Recife/PE). Para alcançar esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: 1) Descrever, analiticamente, a estrutura e funcionamento da SEDA; 2) Identificar as capacidades técnico-administrativas da SEDA; 3) Identificar as capacidades político-relacionais da SEDA.

A partir desses objetivos, esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre as capacidades estatais municipais na execução de políticas públicas, com ênfase na proteção e bem-estar animal. Ao investigar a estrutura e os recursos disponíveis para a SEDA-Recife, pretende-se evidenciar os desafios enfrentados por secretarias especializadas na execução de políticas setoriais, especialmente em áreas consideradas mais recentes dentro da gestão pública.

O objeto de estudo - descrever as capacidades estatais da SEDA-Recife em executar suas ações - contribui com uma realidade rica e pouco investigada academicamente. Embora a relação entre humanos e animais seja antiga e já venha sendo alvo de discussões acadêmicas no campo da filosofia e do direito, a exemplo dos estudos acerca de temas como especismo e ética animal, ainda são incipientes as discussões no campo da administração pública, na adoção de políticas estatais e na avaliação das capacidades atribuídas aos arranjos institucionais voltados a esse assunto.

Ademais, a pesquisa problematiza as condições institucionais e financeiras que moldam a atuação dessa secretaria, destacando fatores técnico-administrativos e político-relacionais. Considerando que a legislação municipal pode atribuir responsabilidades amplas sem necessariamente garantir os meios para sua execução, discutir as capacidades estatais da SEDA permite compreender os limites e possibilidades da agenda de proteção animal dentro da governança municipal.

Dessa forma, uma das preocupações desta pesquisa está centrada na investigação de como os gestores públicos da Secretaria percebem a estrutura institucional e os recursos disponíveis para a execução das políticas de bem-estar animal. Ao investigar a articulação

entre os recursos financeiros, humanos e técnicos da secretaria e sua capacidade de coordenação com outros órgãos e atores sociais, a pesquisa busca indicar os desafios e potencialidades na efetivação das políticas de bem-estar animal no Recife.

O trabalho se baseia em um estudo de caso único, com abordagem exploratória e descritiva. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental, consulta ao sítio da prefeitura da cidade do Recife e circunvizinhas, complementarmente, por meio de entrevistas a gestores da secretaria a fim de subsidiar o produto da dissertação (dois *policy briefs* voltados para gestores), atingindo um dos objetivos de um mestrado profissional.

Esta dissertação está estruturada em cinco partes. Além desta introdução (1), a segunda parte apresenta o referencial teórico (2), que demonstra a fundamentação da pesquisa a partir de conceitos e principais autores do debate acadêmico sobre capacidades estatais e políticas públicas de bem-estar animal. Em seguida, a contextualização (3) situa a SEDA-Recife no cenário brasileiro, detalhando sua trajetória, competências e desafios na implementação das políticas municipais. O capítulo metodológico (4) explicita o delineamento da pesquisa, justificando a abordagem adotada e descrevendo os procedimentos de coleta e análise de dados. Na sequência, são apresentados e discutidos os resultados (5) com as principais evidências obtidas, vinculando com o arcabouço teórico e buscando responder ao questionamento principal da pesquisa. Ao final, a conclusão (6) resume os achados da dissertação, destacando suas implicações e apontando possíveis caminhos para pesquisas futuras e recomendações para o melhoramento das políticas públicas de bem-estar animal no Recife.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico serão apresentadas as bases teóricas da pesquisa, aprofundando o conceito de capacidade estatal e suas dimensões, dando ênfase aos estudos acerca das capacidades dos governos sub-locais, e sua importância no papel do Estado na execução de suas políticas públicas.

2.1. A CAPACIDADE ESTATAL NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema das capacidades estatais voltou à cena após as diversas crises financeiras dos governos no final do século XX, trazendo o Estado de volta às discussões acadêmicas (Lima, 2023). Teve suas raízes no programa de pesquisa neoweberiano da ciência política (Pires e Gomide, 2024) e emergiu como uma nova abordagem dos estudos do aparato estatal. Assim,

se diferenciava do marxismo e dos conceitos de luta de classes. O neoconstitucionalismo, ou novo institucionalismo, destacou a importância das instituições e a necessidade de compreender as normas que permeiam o processo de formulação e implementação de políticas públicas que, afinal, constituem por si só os objetivos do Estado. Sob essa nova perspectiva, é reconhecido que as instituições políticas e sociais têm poder de influenciar o processo de implementação das políticas públicas, assim como os atores que participam desse processo, formando os pilares burocráticos que organizam o Estado (Hall e Taylor, 2003)

Pode-se entender que as discussões iniciais sobre as capacidades estatais se desenvolveram paralelamente à evolução dos estudos sobre o próprio Estado, abrangendo não apenas sua estruturação, mas também a maneira como as ações dessa instituição se desenvolvem e como suas metas são implementadas. Tais debates ganharam impulso após a releitura dos estudos de Skocpol (1985) e Tilly (1979), que abordaram a autonomia e a capacidade da burocracia estatal. Skocpol (1985) analisou as habilidades que os Estados deveriam desenvolver para implementar seus objetivos, mesmo diante de circunstâncias adversas, como a oposição de outros grupos, ou em períodos econômicos adversos.

Posteriormente, Evans (1995 *apud* Pires e Gomide, 2024) foi além nesta definição, argumentando que a capacidade do Estado para implementar políticas públicas resulta da coesão interna da burocracia e de sua articulação externa com as estruturas sociais circundantes. Esse foco na evidente posição do Estado nas relações sociais foi desenvolvido principalmente após suas transformações ao longo do século XXI. Houve uma mudança gradativa no foco sobre o papel do Estado, ligado ao mercado e sociedade civil, podendo influenciar e ser influenciado.

No contexto nacional, os estudos sobre as capacidades estatais tomaram fôlego na última década, ganhando impulso a partir de um grupo de pesquisadores reunidos em torno de um livro editado por Alexandre Gomide e Renato Boschi, em 2016 (Souza, 2024). Desde então o tema tem se tornado chave em várias áreas disciplinares, notadamente na ciência política, na política comparada, nas relações internacionais, na administração pública e no direito, além de ser objeto também de estudos de economistas, sociólogos e historiadores. Tais estudos geraram artigos e livros publicados, além de palestras e workshops, principalmente voltados a agentes públicos (Souza, 2024).

Não obstante a profícua produção acadêmica acerca do tema, a definição sobre o que são as capacidades estatais ainda enfrenta problemas. A delimitação do conceito não é consensual, apresentando diversos significados e diversas atribuições a respeito do Estado, o que torna difícil a tarefa de sua definição (Cingolani, 2013). Há quem diga que a própria

palavra “capacidade” já ensejaria o significado de possibilidade; entretanto, nem sempre ter a potencial condição de colocar uma política pública em ação faz com que o Estado o faça.

Nas discussões atuais sobre a implementação de políticas públicas, a importância da análise das capacidades estatais é usada para entender o sucesso ou fracasso dessas políticas. Essas capacidades englobam as habilidades, competências e recursos necessários para que a administração possa planejar e executar suas políticas públicas (Pires e Gomide, 2016)

Ao adentrar na literatura, verifica-se que é um conceito múltiplo: existem diversas definições a depender da área de estudo e metodologia utilizada. De acordo com Celina Souza, as pesquisas sobre capacidades requerem um conhecimento multidisciplinar por parte do pesquisador, que precisa estabelecer um diálogo mais sistemático entre as disciplinas, inclusive para preencher vazios temáticos (Souza, 2024).

A confusão terminológica em torno do tema se dá, também, pela variedade de termos utilizados como sinônimos de capacidade estatal, como por exemplo: eficácia governamental, força do estado, governança, entre outros. Essa falta de clareza de significado poderia levar a explicações tautológicas (Pires e Gomide, 2024). Sobre esse ponto, Kocher (2010 *apud* Gomide 2017) exemplifica: “por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”.

Autores como Grin e Demarco (2021) definem capacidade estatal como “o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais”. Já Souza (2018) prefere dizer que o termo estaria ligado à “capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar logisticamente decisões políticas”. Marenco (2017) relaciona capacidades a um viés burocrático, que seria a “intervenção de agentes estatais utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados”. Por fim, já voltado a um estudo subnacional do tema, Grin e Abrucio (2018, p. 98) estabelecem que a definição estaria ligada às “atividades básicas de gestão nas áreas financeiras, de pessoas, planejamento e tecnologia da informação, necessários para os municípios responderem às demandas de descentralização após 1988”.

Além do problema da determinação do significado, a capacidade ainda encontra um obstáculo de categorização de suas dimensões. A literatura apresenta a necessidade do termo ser visto como multidimensional, porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos (Souza, 2024). Moretti e Mello (2017) afirmam que as capacidades estatais não se resumem apenas a temas tradicionais, como a existência de recursos humanos e

orçamentários para a execução de políticas, mas também envolvem legitimidade, capacidade de mobilização e geração de consensos.

Percebe-se, então, que diversas dimensões vêm sendo utilizadas para aferir as capacidades do Estado, cabendo a cada pesquisador delimitar quais serão abordadas nos estudos. De acordo com Gomide, Albuquerque e Machado (2021), as capacidades estatais podem ser entendidas a partir de várias dimensões que capturam os diferentes aspectos da habilidade do Estado para formular, implementar e avaliar políticas públicas.

De acordo com Cingolani (2013), a definição da capacidade estatal será um resultado das dimensões em que os pesquisadores decidem adotar nos seus trabalhos. Para a autora, sete dimensões podem estar presentes: coercitiva, fiscal, industrializante, relacional, legal, política e administrativa.

Já para Marenco (2017), a dimensão mais utilizada deveria ser a burocrática, que se traduziria na intervenção de agentes estatais por meio de coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, e capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados.

Grin e Abrucio (2021), por sua vez, preferem o estudo das capacidades numa perspectiva voltada para a dinâmica burocrática e fiscal, enquanto Souza (*apud* Lima e Aguiar, 2024) utiliza a dimensão burocrática-administrativa. Ela utiliza questões como a profissionalização, qualificação, regras de promoção e tipo de recrutamento para investigar a capacidade de implementação de políticas públicas no Brasil.

Evans (1985 *apud* Lima e Aguiar, 2024) contribuiu fortemente para a categorização das dimensões. Em seu modelo analítico, ele propõe explicar a capacidade de ação do Estado a partir de duas dimensões: as características das estruturas burocráticas do Estado e a conformação das relações entre Estado e sociedade. Sendo assim, as políticas públicas consideradas mais efetivas seriam fruto de uma conjunção resultante de um aparato burocrático bem formado, aliado a parcerias com diversos grupos sociais. Como sugerem estes autores, a maioria da ampla gama de dimensões das capacidades que a literatura tem apresentado – fiscal, de coordenação, de regulação legal, institucional, política – pode ser abarcada nas duas categorias delineadas por Evans: burocracia e parceria.

Já para Gomide e Pires (2016), as capacidades estatais podem ser divididas em duas dimensões principais: a técnico-administrativa e a política-relacional. A dimensão técnico-administrativa refere-se ao modelo burocrático e às normas que o Estado deve seguir para alcançar seus objetivos. Já a dimensão política se relaciona com a habilidade do Estado de

interagir com diversos atores, tanto políticos quanto sociais, garantindo que os interesses privados não prevaleçam sobre o interesse público.

Portanto, a literatura sobre as capacidades estatais demonstra o amplo leque teórico que pode ser explorado ao se utilizar do conceito. Assim, foi confeccionada uma tabela com a síntese das principais teorias e dimensões presentes na academia.

Tabela 1 - Principais Teorias e Dimensões sobre Capacidades Estatais

Teórico	Dimensão analisada	Definição/Enfoque
Skocpol (1979)	• Capacidade Administrativa; • Capacidade Coercitiva; e • Capacidade Extrativa.	➢ Implementação eficaz de políticas, superando oposição e resistência social; e ➢ Habilidade de arrecadar recursos (capacidade extrativa) é central.
Evans (1995)	• Capacidade Burocrática; • Autonomia Estatal; e • Parceria com Sociedade Civil.	➢ Autonomia e competência burocrática são essenciais para a implementação de políticas eficazes; e ➢ A parceria entre o Estado e a sociedade é crucial para o sucesso das políticas públicas.
Cingolani (2013)	• Capacidade Coercitiva; • Capacidade Fiscal; • Capacidade; • Administrativa/Burocrática; • Capacidade Técnica • Capacidade Relacional; • Capacidade Legal; e • Capacidade Redistributiva	➢ Coercitiva: Poder de monopolizar a violência e manter a ordem pública; ➢ Fiscal: Habilidade de arrecadar impostos e recursos da sociedade; ➢ Administrativa/Burocrática; ➢ Implementação eficiente baseada em uma burocracia profissional; ➢ Técnica: Habilidade de lidar com questões técnicas de políticas públicas; ➢ Relacional: Interação com a sociedade e criação de confiança; ➢ Legal: Capacidade de criar e fazer cumprir as leis; e ➢ Redistributiva: Distribuição de recursos para reduzir desigualdades.
Gomide e Pires (2016, 2024)	• Capacidade Técnica-Administrativa; e • Capacidade Político-Relacional.	➢ Administrativa: Eficiência na gestão pública com base em uma burocracia profissional; e ➢ Relacional: Capacidade de mediação e negociação entre o Estado e a sociedade.
Abrucio (2018)	• Capacidade Política; • Capacidade Fiscal; • Capacidade Administrativa; e • Capacidade Relacional.	➢ Capacidade política: Ação governamental efetiva em um contexto federativo; e ➢ Capacidade fiscal e administrativa: Desafios impostos pela descentralização no Brasil, especialmente em municípios com escassez de recursos.
Marenco (2017)	• Capacidade Burocrática; • Capacidade Fiscal; e • Capacidade Política.	➢ Importância da profissionalização da burocracia na implementação de políticas municipais; e

		➢ A autonomia e eficiência da burocracia estão associadas ao sucesso das políticas urbanas.
Souza (2016, 2017)	• Capacidade Burocrática.	➢ Capacidade estatal como a habilidade de formular e implementar políticas públicas com base na competência da burocracia e no desenvolvimento de apoio social e político.

Fonte: Elaborada pela autora com base nos autores citados

Entretanto, para fins de delimitação dos estudos, aqui será utilizada como referência a perspectiva técnico-administrativa conjuntamente à perspectiva político-relacional de Gomide e Pires (2016, 2024), visto que esta apresenta-se como uma importante estratégia para explicar os diferentes arranjos das políticas públicas nos municípios (Moura e Almeida, 2023).

Consolidando a percepção de que as investigações sobre capacidades estatais se voltam principalmente para as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, autores como Segato, Euclides e Abrucio (2021) destacam que os estudos recentes têm concentrado suas análises nessas duas dimensões. Grin, Demarco e Abrucio (2021), também adotam o entendimento que duas abordagens têm se destacado no debate sobre capacidade estatal, assim como Souza (2017), quando considera que a análise das capacidades estatais deve adotar uma abordagem em duas dimensões, dado que, embora as capacidades administrativas sejam essenciais, as capacidades político-relacionais acrescentam elementos que integram os processos participativos na mediação de demandas e conflitos sociais.

Para elucidar então acerca dessa abordagem no escopo da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais, primeiramente serão aprofundados os conceitos das dimensões aqui indicadas.

2.2. CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL

Esta dimensão se refere à habilidade do Estado de construir e manter relações políticas e sociais que sustentem suas ações. Inclui a capacidade de negociar, formar coalizões e obter apoio de diferentes atores sociais e políticos, bem como a habilidade de gerenciar conflitos e construir consensos (Gomide *et al.*, 2017).

Ela é crucial para a legitimação das políticas públicas e para a inclusão de diferentes interesses e perspectivas na formulação de políticas. A interlocução eficaz com movimentos

sociais e organizações da sociedade civil permite ao Estado incorporar demandas diversas e promover ações mais adaptadas às necessidades das comunidades (Pires; Gomide, 2016).

Grin, Demarco e Abrucio (2021) complementam que a promoção desse nível de capacidades estatais é de suma importância para a descentralização efetiva das políticas públicas no Brasil, eles seriam entendidas como habilidades e recursos governamentais para problematizar as demandas sociais e tomar decisões que representem e expressem seus interesses.

Segato, Euclides e Abrucio (2021) afirmam ainda que a capacidade político-relacional estaria ligada aos "mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo".

Portanto, na dimensão político-relacional, buscou-se avaliar os mecanismos de interação da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais do Recife com atores do sistema político-representativo, assim como a existência e a efetividade de canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Além disso, analisou-se a participação de atores públicos e privados na execução das políticas de bem-estar animal, bem como a existência de outras instâncias ou mecanismos de participação social nas ações da secretaria.

2.3. CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

A dimensão técnico-administrativa, também chamada de capacidade administrativa, é frequentemente associada à tradição weberiana de uma burocracia profissional. Segundo Souza (2013), esta perspectiva enfatiza que a presença de uma burocracia especializada, estável e separada das disputas políticas, é crucial para a implementação eficaz das políticas públicas. Marenco (2017) complementa ao argumentar que burocracias profissionais aumentam a capacidade estatal ao assegurar que burocratas bem treinados e estáveis implementem políticas públicas de maneira eficiente.

Essa dimensão, muito ligada à burocracia, aos recursos e técnicas das capacidades estatais, refere-se à capacidade do Estado em administrar eficientemente seus recursos e processos internos para implementar políticas públicas.

Ainda segundo Souza (2017), esta visão destaca a importância de uma burocracia competente e distante dos debates políticos cotidianos para a implementação eficaz das políticas públicas. A capacidade administrativa inclui desde a formulação de políticas até a execução e avaliação, garantindo a eficiência e a continuidade das ações estatais.

Essa visão é corroborada por Silva, Silva e Almeida (2023), que destacam que a capacidade burocrática é vital para a execução de políticas públicas. Eles argumentam que uma burocracia bem estruturada e tecnicamente competente pode melhorar a eficiência governamental e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Esse alinhamento reforça a tradição centralista de Estado ao enfatizar a capacidade administrativa, destacando a importância de um corpo técnico qualificado para a execução das ações estatais, assim como a disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e tecnológicos necessários para a implementação eficaz das políticas públicas.

Grin, Demarco e Abrucio (2021) afirmam que os governos locais devem prover meios para o desenvolvimento de recursos humanos, principalmente no que se refere a capacitação do quadro, fortalecimento das estruturas administrativas, recursos tecnológicos e materiais, além da questão orçamentária.

No presente estudo, foi analisada a dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal no âmbito da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais do Recife , com o objetivo de compreender em que medida essa estrutura conta com os elementos necessários para executar as políticas públicas de bem-estar animal. Nesse sentido, a pesquisa procurou identificar a existência de servidores capacitados, a estrutura organizacional disponível, os fluxos e processos administrativos adotados, bem como a disponibilidade de recursos materiais, tecnológicos e orçamentários.

2.4. INDICADORES DE CAPACIDADES ESTATAIS

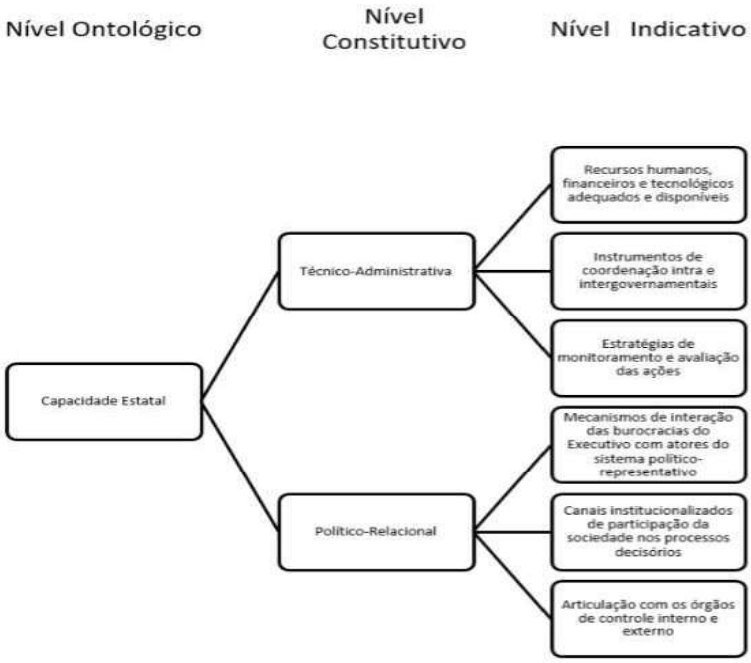
Após o breve esclarecimento da problemática da delimitação das capacidades estatais e suas dimensões, deve-se considerar então a forma de se analisar ou estimar se estão presentes. Gomide *et al.* (2017) infere que a medição de um estado possuir ou não estoques desses recursos podem ser vistos como variáveis independentes em um conjunto de relações causa-efeito que determinariam as capacidades do governo em determinado contexto. Entretanto, para especificar e identificar tais sistemas, são necessárias teorias capazes de produzir hipóteses a serem testadas empiricamente.

No mesmo sentido, Grin (2024) comenta que as características de cada dimensão e seu grau de desenvolvimento não são idênticas. Portanto, a análise precisa ser organizada considerando essa questão. Por exemplo, as capacidades administrativas podem estar em estágio avançado, enquanto o estoque de habilidades e conhecimentos podem estar aquém do necessário para avançar em certas áreas da política pública. Os governos podem ter bons

canais de diálogo com a sociedade, reforçando suas capacidades relacionais, mas não possuem burocracias preparadas para processar as demandas geradas nas arenas de participação social.

Gomide, Pereira e Machado (2017) indicam medir as capacidades estatais usando um conjunto de indicadores que abrangem tanto aspectos técnico-administrativos quanto político-relacionais. Eles sugerem um diagrama de análise que permite observar empiricamente essas competências governamentais na oferta de bens e serviços públicos, como mostrado na Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Indicadores de Capacidades Estatais



Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2017).

Gomide, Albuquerque e Machado (2021) argumentam que essas dimensões são interconectadas e interdependentes. A eficácia das políticas públicas depende da capacidade do Estado de integrar essas dimensões de maneira coesa e coordenada. Uma forte capacidade político-relacional pode facilitar a obtenção de apoio para reformas administrativas, enquanto uma robusta capacidade fiscal/financeira é necessária para sustentar a burocracia e implementar políticas de forma eficaz.

Com base no debate acerca das dimensões, alguns estudos buscaram aplicar o conceito por meio de modelos analíticos, fundamentados nas duas dimensões das capacidades estatais: técnico-administrativa e político-relacional.

No estudo de Segato, Euclides e Abrucio (2021), os autores investigaram os impactos das capacidades estatais nas políticas municipais de educação, utilizando o modelo analítico demonstrado na figura 2.

Figura 2 - Modelo analítico para os impactos das capacidades estatais

Capacidade	Organizacional	Individual
Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira. Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais. Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.	Perfil e trajetória do secretário e dos gestores. Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação. Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.
Político-relacional	Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e da sociedade civil. Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle. Papel dos conselhos de participação social. Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas. Participação em consórcios e arranjos.	Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações. Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar. Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.

Fonte: Segatto, Euclydes e Abrucio (2021)

Norteado nesse referencial teórico e nos elementos aqui apresentados, foi desenvolvida uma lista de variáveis para se analisar as capacidades estatais presentes na SEDA-Recife.

Na dimensão técnico-administrativa foi realizada a análise dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, bem como a presença e funcionamento de mecanismos de

coordenação intragovernamental, como a relação com outras secretarias, e a articulação com a gestão do município, além da questão de monitoramento e avaliação das ações.

Quanto à dimensão político-relacional, avaliou-se a interação da secretaria com o legislativo, executivo e judiciário, bem como a existência de canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Assim, avaliou-se a participação de atores públicos ou privados para a execução da política, bem como a legitimidade e governança da gestão da SEDA.

Abaixo, o quadro 1 lista os indicadores utilizados.

Quadro 1 - Indicadores Utilizados

Dimensão	Indicadores	Descrição/Questão Avaliada
Técnico-administrativa	Recursos Humanos	Os servidores possuem formação e capacitação adequada para suas funções?
		Existe política institucional de capacitação e avaliação de desempenho?
	Infraestrutura e Equipamentos	A secretaria dispõe de espaço e equipamentos adequados para a prestação dos serviços?
	Processos e Procedimentos	Os processos internos são claros, padronizados e eficientes?
	Recursos Financeiros	Qual é a previsão orçamentária? Ela é suficiente e bem executada?
	Monitoramento e Avaliação	Há mecanismos de coleta de dados e indicadores para avaliar a efetividade das políticas?
Político-relacional	Coordenação Intersetorial	Como ocorre a interação com outras secretarias e órgãos municipais?
	Relacionamento com a Sociedade	Há canais de comunicação efetivos com a população e as ONGs?
	Liderança e Legitimação	Os gestores têm capacidade de liderar e mobilizar recursos políticos e sociais?
	Governança e Participação	Existe participação social efetiva na formulação e implementação das políticas de bem-estar animal?

Fonte: Elaborada pela autora.

2.5. CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS

No contexto subnacional, as capacidades estatais são igualmente importantes, embora as pesquisas sobre o tema geralmente se concentrem em nível nacional. Estudos como o de

Grin e Abrucio (2021) mostram que a descentralização das políticas públicas requer a promoção das capacidades estatais nos níveis municipais. Eles argumentam que, sem um fortalecimento das capacidades municipais, a descentralização impulsionada pela Constituição Federal de 1988 pode levar à fragmentação e ineficiência na implementação de políticas públicas no nível local.

Este estudo dará ênfase na abordagem das capacidades estatais situadas a nível local, ou seja, nos municípios, mais especificamente em relação à Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais da cidade do Recife.

Grin, Demarco e Abrucio (2021) afirmam que a mobilização de capacidades estatais em escala municipal pode gerar uma maior autonomia de agenda de governo, tanto administrativa quanto política. Ou seja, se um município possui capacidades bastante diversificadas, maiores serão as suas chances de propor, adotar e implementar uma agenda autônoma e com menor nível de dependência.

Dentro desta perspectiva, vem crescendo o interesse em estudar as capacidades em âmbito local, pois há um entendimento que a elaboração e a implementação de políticas públicas de cunho social possuem maior eficácia se baseadas nas relações específicas de uma determinada população, o que pode ser feito de forma mais efetiva em âmbito municipal (Gomes, Ferreira e Amâncio, 2017). Ou seja, a capacidade desses governos para planejar, gerenciar e executar políticas eficazes torna-se crucial para garantir o bem-estar das comunidades (Papi e Padilha, 2024).

Coelho, Guth e Loureiro (2020) argumentam que os municípios brasileiros apresentam duas vantagens importantes como estudo de caso das capacidades estatais. Primeiramente, são responsáveis por uma ampla oferta de serviços públicos e políticas sociais, embora a execução dessas atribuições possa ser limitada por arranjos em que a União desempenha funções de regulação, coordenação e supervisão (Arretche *et al.* 2012 *apud* Coelho, Guth e Loureiro, 2020). Em segundo lugar, há uma considerável quantidade de dados disponíveis, embora pouco explorados, sobre as gestões e condições socioeconômicas dos municípios brasileiros, o que possibilita a avaliação de possíveis aspectos das capacidades desses locais.

Papi e Padilha (2024), em artigo recente, levantam o questionamento acerca de quais seriam as características distintivas das capacidades estatais municipais e como elas influenciam na gestão de políticas públicas. Oferecendo uma visão crítica acerca das capacidades burocráticas na formulação e gestão dos planos estratégicos municipais da região metropolitana de Porto Alegre, as autoras analisaram a escala de observação para outra

dimensão: a eficiência organizacional dos municípios, cada vez mais notáveis pela entrega de serviços e políticas públicas à população.

Batista, Rocha e Nascimento (2022) analisam a disseminação do acesso à informação nos municípios brasileiros, destacando que as capacidades estatais locais podem diferir conforme o contexto político e a necessidade de aplicação das leis. Eles enfatizam que, em contextos redistributivos e regulatórios, a capacidade de aplicação das leis é fundamental para uma implementação eficiente das políticas.

Não obstante os múltiplos estudos e suas particularidades (Segatto, Euclydes e Abrucio, 2021), muitos convergem num ponto: os municípios com menor disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, e com características e isolamento no tocante ao relacionamento com outros níveis, apresentam dificuldades em oferecer projetos consistentes e em celebrar e executar convênios necessários para o recebimento de transferências voluntárias.

Como já adiantado, aqui serão discutidos estudos que abordem as capacidades burocráticas-administrativas e político-relacionais, ambos a serem detalhados posteriormente. Essa divisão nas dimensões supracitadas se tornam úteis para identificar os fatores que compõem a eficácia e coesão interna da burocracia estatal e os artifícios estatais para estabelecer conexões e relações com demais atores sociais (Grin, Demarco e Abrucio, 2021).

Para isso serão analisadas as estruturas que compõem a SEDA-Recife, o arco burocrático ofertado pelo órgão à sociedade, os recursos disponibilizados pelo município ao longo dos dez anos de existência da política de bem estar animal e como os arranjos institucionais do município conduzem as interações entre o setor público e os demais atores envolvidos nas ações da referida secretaria.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO: O bem estar animal como questão de política pública

A atuação de órgãos como a SEDA-Recife exemplifica o empenho dos entes locais para implementar políticas que visam garantir o bem estar dos animais domésticos. Esses esforços são fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e ética, em que o tratamento digno dos animais é um reflexo do compromisso com os valores humanitários.

No contexto das políticas públicas, o bem estar animal abrange uma ampla gama de ações, incluindo a regulamentação da criação e comércio de animais, campanhas de conscientização sobre posse responsável e intervenções diretas em situações de risco ou abandono. Além disso, o bem-estar animal está intimamente ligado a outras áreas de políticas

públicas, como saúde pública, meio ambiente e educação, demonstrando seu caráter multidisciplinar.

Neste capítulo, serão abordados diversos aspectos relacionados ao tema dos animais domésticos, incluindo a caracterização do conceito de bem estar animal (BEA) e o significado do conceito de saúde única. Também serão exploradas as implicações dessas noções na formulação de políticas públicas voltadas para a proteção e cuidado dos animais.

3.1. O BEM ESTAR ANIMAL E O CONCEITO DE SAÚDE ÚNICA

Durante muito tempo, as relações entre seres humanos e demais animais foram negligenciadas no campo político, com prioridade às relações entre humanos. Por outro lado, no campo das ciências naturais, no qual se concentram pesquisas sobre animais (como a zoologia e a etologia), o olhar das ciências humanas foi frequentemente relegado ao segundo plano. No século XVII, o filósofo francês René Descartes (Carrasco, 2021) sustentou a teoria mecanicista, que postulava que os animais eram simples máquinas. Ou seja, autômatos que diferiam dos seres humanos por não possuírem alma. O pensamento cartesiano serviu como base moral para justificar uma série de maus-tratos e violências infligidos à fauna pela civilização ocidental desde a Era Moderna até os dias atuais.

Há de se considerar, entretanto, que a história humana está intrinsecamente ligada aos demais animais. Um exemplo são os vínculos emocionais e comportamentais, pautados nos princípios da cultura grega e judaico-cristã, que elevam o humano como ser especial e hierarquiza todos os outros organismos existentes como inferiores (Alves *et al*., 2013). Nessa ótica, os animais domésticos são quase que objetos de consumo (principalmente cães, gatos, aves), e quando perdem seu glamour, seja adoecendo, envelhecendo ou apresentando comportamentos indesejados, deixam de ser úteis e tornam-se passíveis de sofrer descarte (Bacelar, 2012).

Sobre esse tema, é importante introduzir o conceito de especismo, que resulta das práticas socioeconômicas de nossa sociedade, desde a sistematização da exploração animal até a falta de preceitos éticos na nossa em relação aos animais (Costa, 2020). O especismo atribui diferentes valores ou direitos a seres com base em sua espécie e se manifesta na forma de discriminação contra animais não humanos, tratando-os como inferiores e justificando sua exploração. De acordo com Singer (*apud* Pereira, 2016), o especismo é o preconceito humano baseado na identidade enquanto espécie.

Os fundamentos éticos são importantes para a construção dos direitos dos animais enquanto luta social, assim como para a criação de leis e políticas públicas (Menezes Filho,

2015). Peter Singer (apud Pereira, 2016), em seu livro *Animal Liberation*, argumentou contra o especismo e promoveu a ideia de que todos os seres capazes de sofrer ou sentir prazer merecem consideração igual. Ao comprovar para a comunidade científica[4] que os animais possuem senciência, ou seja, têm a capacidade de sentir emoções como felicidade, dor e tristeza, o bem-estar animal passou a ser considerado digno de atenção (Ribeiro e Soares, 2020).

Estudos recentes apontam a senciência até mesmo nos animais de trabalho, e revelam a importância que a qualidade da interação humano-animal tem no papel do bem-estar dos animais e na expressão de seus potenciais produtivos. Essa constatação tem impulsionado a práticas de manejo que diminuam o estresse durante a realização de rotinas de trabalho (CFMV, 2024).

Similarmente, a crescente participação das pessoas em movimentos de proteção ao meio ambiente e de defesa dos animais promoveu mudanças no entendimento da natureza e da relação entre ser humano e animal, mais voltadas, é verdade, aos animais domésticos. Passou-se a exigir, então, melhorias em relação aos direitos dos animais, agora classificados como sencientes (Menezes Filho, 2015). Nesse sentido, questões como a guarda responsável de animais de companhia vem sendo discutida entre os juristas, na tentativa de construir o direito animal. Porém, no cotidiano observamos arbitrariedades praticadas pelo ser humano contra essas espécies que, como dito, são muitas vezes abandonadas a todo tipo de riscos, transformando-as, além de vítimas, em vetores de doenças que afetam a saúde pública (Fernandes *et al.*, 2021).

O movimento em prol de uma relação mais empática com os animais também promoveu a necessidade de desenvolver melhor o conceito de bem estar animal. Tal termo foi popularizado nos anos 1960 e refere-se ao estado físico e mental de um animal em relação às condições em que vive e morre. É um campo multidisciplinar que abrange aspectos éticos, científicos e legais, e procura assegurar que os animais vivam em condições que permitam um alto nível de qualidade de vida. O bem estar animal considera não apenas a saúde física dos animais, mas também seu comportamento natural e seu bem estar emocional (Rodrigues, 2022).

Segundo Barboza (2021), o tema do bem estar animal (BEA) tem ganhado maior

[4] A Declaração sobre a Consciência de Cambridge foi proclamada publicamente em Cambridge, no Reino Unido, no dia 7 de julho de 2012. Seu texto reconheceu que os animais não humanos, como os mamíferos, as aves e os polvos, apresentam substratos neurológicos que os permitem ser considerados seres conscientes, ou seja, é a constatação da senciência animal. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/511936-declaracao-de-cambridge-sobrea-consciencia-em-animais-humanos-e-nao-humanos. Acesso em 01.08.2024.

atenção, especialmente devido às questões relacionadas à exportação de produtos de origem animal, pois discute o uso indiscriminado dos animais para a produção de itens de consumo. Em resposta, diversos países têm se comprometido a promover e manter o bem-estar dos animais, alinhando-se e convergindo com os padrões estabelecidos, principalmente pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE[5]).

O BEA é um tema complexo, que envolve dimensões científicas, éticas, econômicas, culturais, sociais, morais e políticas (Rodrigues, 2022). O aumento do interesse da sociedade e das organizações internacionais tem levado à implementação e divulgação de práticas e programas voltados para garantir essa condição, especialmente em um mundo que se torna cada vez mais integrado.

É importante entender as características que indicam as medidas a serem adotadas para dimensionar e classificar os animais em estado de bem-estar. O Conselho Federal de Medicina Veterinária - CFMV (2018) determina, por exemplo, que a expressão do comportamento natural da espécie é uma das cinco liberdades que todo animal deve ter. O Conselho diz ainda:

> As liberdades são um instrumento reconhecido mundialmente para diagnosticar o bem-estar animal e incluem os principais aspectos que influenciam a qualidade de vida do animal. São elas: a liberdade de sede, fome e má nutrição; a liberdade de dor e doença; a liberdade de desconforto; a liberdade de expressar o comportamento natural; a liberdade de medo e estresse (CFMV, 2018).

A preocupação com o bem-estar animal não se atenta apenas a animais de companhia, mas indica uma preocupação com animais de outras espécies, que outrora eram tratados apenas por servir para consumo ou força de trabalho, ou ainda para experimentos científicos. É importante ressaltar, porém, que este estudo enfoca apenas os animais domésticos urbanos, em especial cães e gatos.

Assim, entre os diversos hábitos fundamentais para assegurar o bem-estar dos animais domésticos, destacam-se a tutoria responsável, a vacinação e imunização, o controle de parasitas, a higiene, a alimentação adequada e a socialização. É crucial reconhecer o papel do ser humano na implementação dessas condições, garantindo que sejam efetivamente colocadas em prática.

No universo das ciências da saúde, um outro princípio que caminha alinhado com o BEA surgiu no final do século XIX. Com um conceito mais amplo, o chamado *one health*, ou saúde única, foi ganhando espaço na literatura. Esse conceito é crucial na era globalizada atual,

[5] A sigla advém do nome anterior da instituição, Organização Internacional das Epizootias.

na qual a mobilidade humana e animal, juntamente com as mudanças ambientais, aumenta a probabilidade de emergências de saúde complexas. O Ministério da Saúde (2023) a define como uma abordagem global multissetorial, transdisciplinar, transcultural, integrada e unificadora que visa equilibrar e otimizar de forma sustentável a saúde de pessoas, animais e ecossistemas. Assim, reconhece que a saúde dos seres humanos, dos animais domésticos e selvagens, das plantas e do meio ambiente (incluindo dos ecossistemas) está intimamente ligada. Essa abordagem visa promover a colaboração multidisciplinar e intersetorial para enfrentar desafios complexos de saúde, especialmente aqueles que envolvem doenças zoonóticas (doenças que podem ser transmitidas entre animais e humanos), segurança alimentar, resistência antimicrobiana, mudanças climáticas e outros fatores que afetam a saúde global.

Para Walter-Toews (2017), o fundamento da saúde única pode representar uma estratégia racional para proteger as necessidades atuais da humanidade e de suas gerações futuras, abrangendo um movimento para promover a comunicação colaborativa profissional dinâmica transdisciplinar global, sob a premissa “um planeta, uma sáude”. O mesmo autor pontua como as zoonoses (doenças que podem ser transmitidas entre animais e humanos) podem ser consideradas problemas perversos devido à sua natureza intrincada e aos desafios que apresentam para o gerenciamento e a solução.

Conceitos como o de saúde única são fundamentais para nortear os diferentes segmentos sociais para discussão e formulação de políticas públicas eficazes que tenham como foco a proteção dos animais não humanos. Essa abordagem integrada mostra-se decisiva no enfrentamento dos desafios associados ao controle populacional e ao bem-estar desses seres, com benefícios significativos para a sociedade e o meio ambiente.

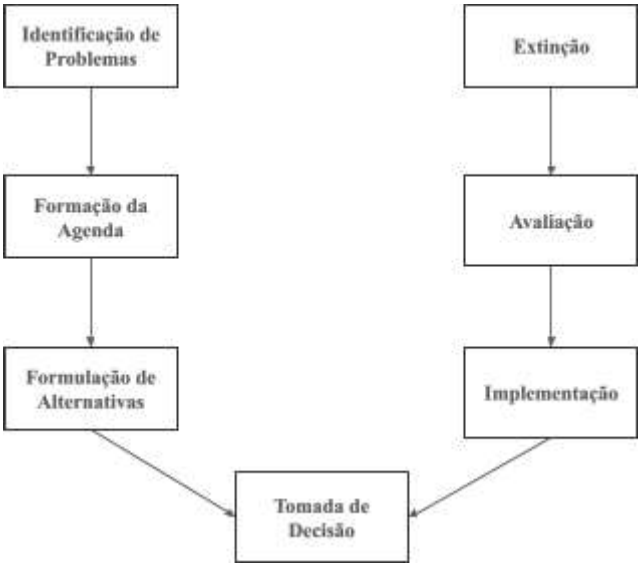
3.2. A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE BEM ESTAR ANIMAL

Para Secchi, Coelho e Pires (2019), a política pública se caracteriza pela elaboração de diretrizes que visem trazer uma resposta ao apelo da coletividade. Essas diretrizes vão conduzir a identificação de ferramentas que possam ajudar a dirimir o problema central. Definida muitas vezes como o “Estado em ação”, assim são vistas pois são mais do que meras declarações de intenção; elas envolvem ações concretas do Estado para alcançar objetivos específicos (Melo, 2022).

Neste sentido, o Estado e a sociedade articulam-se em prol da solução dos problemas públicos (Secchi *et al*, 2019). Para o autor, entender o problema público é o primeiro passo

para a análise das demais fases do ciclo de análise da política pública, que engloba: identificação dos problemas, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Figura 3. Etapas do ciclo das políticas públicas de acordo com Secchi, *et al* (2019).



No contexto brasileiro observamos uma progressiva consciência, por parte dos gestores estaduais e municipais, no que diz respeito à importância de implementar políticas voltadas ao cuidado de animais domésticos, especialmente os errantes (Rodrigues, 2022). Essa mudança reflete tanto o desejo de abordar questões de saúde pública, conforme discutido anteriormente, quanto a pressão advinda de grupos dedicados à proteção animal e à preservação do meio ambiente de modo mais geral. Nesse ponto, as políticas públicas voltadas a animais domésticos começaram a surgir em resposta a situações de crise, uma vez que o problema público não podia mais ser ignorado.

Políticas de controle ético da população de cães e gatos e para sua guarda responsável são de interesse tanto da gestão pública (para amenizar os problemas causados por animais abandonados em vias públicas), como para a população que convive com esses animais em suas residências (que muitas vezes não tem acesso a informações sobre como cuidar de seu animal para evitar a reprodução desenfreada e a transmissão de zoonoses). Alguns exemplos incluem a propagação de doenças como raiva e leishmaniose, que podem ser facilmente transmitidas aos seres humanos, além da disseminação de parasitas como pulgas, carrapatos e

sarna (Silva e Alves, 2021).

O considerável número de cães e gatos que habitam as vias públicas sem a supervisão de responsáveis também demanda ações por parte do setor público para mitigar os problemas decorrentes. Esses problemas incluem riscos de acidentes físicos, como ataques com mordedura e acidentes automobilísticos, de zoonoses. Ou seja, o aumento da densidade demográfica desses animais indica claramente a necessidade de políticas que garantam condições mínimas de saúde tanto para a população humana quanto para a população animal em questão.

A elevada taxa de reprodução de cães e gatos, com gestações de aproximadamente três meses, complica a implementação de medidas de controle. Essa situação resulta em uma superpopulação e abre caminho para atos de crueldade, incluindo agressões, envenenamentos e privações aos animais. Portanto, o desafio das altas taxas de natalidade de cães e gatos abandonados é uma demanda urgente tanto do ponto de vista social quanto ambiental (Bispo, 2019).

A eficácia das políticas públicas voltadas para animais domésticos depende de ações específicas que contribuam para a melhoria da situação atual em relação ao bem-estar animal. Diversas atividades relacionadas a essas políticas incluem fiscalização de maus-tratos, esterilização, atendimentos veterinários e programas educativos para a população (Paim, 2019).

Dentro do leque de ações institucionais relacionadas aos animais domésticos que existiam no Brasil até alguns anos era a eutanásia de forma massificada de animais sadios. Esta prática, além de ter eficácia questionável (Lima e Trajano, 2023), gera reprovação por parte da sociedade.

De acordo com as as recomendações do 8º Relatório do Comitê de Especialistas em Raiva da Organização Mundial da Saúde (OMS, 1992), é essencial que o poder público adote uma série de medidas preventivas estruturadas em sete linhas de ação, incluindo o controle populacional de animais através da esterilização, a promoção de uma alta cobertura vacinal, e a implementação de programas de educação ambiental que incentivem a posse responsável. Além disso, recomenda-se a elaboração de uma legislação específica para o setor, o controle rigoroso do comércio de animais, a identificação e registro dos animais, bem como a prática de recolhimento seletivo dos animais encontrados nas ruas. Ou seja, já na década de 1990 tais diretrizes não mais indicavam a prática do sacrifício em massa.

Mesmo com dificuldade, desde o final do século passado as autoridades brasileiras já vinham estruturando unidades responsáveis pela execução das atividades de controle de

zoonoses, os chamados CCZs (centros de controle de zoonoses) ou CVAs (centros de vigilância animal), começando pela criação dos primeiros canis públicos nas principais capitais do país e incentivando a castração em massa dos animais domésticos (Bispo, 2019).

Entretanto, apesar de essencial, a esterilização não é suficiente isoladamente. A maior parte dos casos de reprodução indiscriminada reside nos animais chamados “semi domiciliados”, ou seja, aqueles que dispõem de alimento e um certo nível de cuidado, porém tem acesso à rua. Esses animais, cuja expectativa de vida é superior aos ditos “errantes”, se reproduzem quase que continuamente e as crias, indesejadas em sua maioria das vezes, são tomadas por tutores irresponsáveis, que ou os abandonam nas ruas, ou lhes dão um fim ainda mais desumano (Rodrigues, 2022).

Desta forma, outras ações, como fiscalização, educação e incentivo à adoção, são necessárias para a resolução do problema do descontrole populacional. Além disso, a pressão da sociedade organizada é fundamental para influenciar a inclusão da causa animal na formulação de políticas públicas (Pazetto, 2018).

Na condução das pesquisas para a elaboração deste estudo, foram identificados vários instrumentos legais e regulamentares de âmbito nacional, estadual e municipal que compõem a legislação brasileira relacionada aos animais domésticos. Alguns desses instrumentos serão apresentados na seção a seguir.

3.3. MARCO LEGAL: A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VOLTADA AOS CÃES E GATOS

Esta seção irá tratar de como a legislação brasileira se comporta frente ao direito dos animais. Sendo assim, é premente analisar o conteúdo relativo à proteção aos animais e como este tema é tratado no ambiente jurídico, como poder-dever da esfera pública em atuar e assegurar o efetivo direito.

O animal como sujeito de direito já é concebido por grande parte de doutrinadores jurídicos de todo o mundo (Dias, 2020). Uma das razões frequentemente apresentadas em defesa dessa ideia é que, assim como as pessoas jurídicas têm seus direitos de personalidade reconhecidos a partir do momento em que registram seus atos constitutivos em uma entidade competente e podem recorrer ao sistema judiciário para defender esses direitos, os animais também se tornam sujeitos de direitos subjetivos devido às leis que os protegem, ainda que não tenham a capacidade de representarem a si mesmos em juízo. Assim, o poder público e a coletividade receberam a incumbência constitucional de sua proteção.

A legislação no Brasil tem evoluído ao longo das décadas, refletindo uma crescente sensibilização e compromisso com o bem estar dos animais. É comum que as aspirações sociais se manifestem e se concretizem por meio de alterações legislativas, com o objetivo de estabelecer diretrizes, comandos e ações a serem adotadas.

No Brasil, o Decreto-lei nº 24.645/1934 foi uma das primeiras legislações a prever que nenhuma espécie de animal deveria sofrer maus tratos, trazendo uma lista dos atos considerados como assim (Domingues, 2020). Menos de uma década depois, o Decreto-lei nº 3688/1941 tipifica como contravenção penal tratar animal com crueldade ou submetê-lo a trabalho excessivo.

A Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 1978, marcou um ponto de partida importante, servindo como referência para o desenvolvimento de legislações e políticas públicas no país. Esta declaração estabeleceu uma base ética para a proteção dos animais, afirmando o dever dos seres humanos de garantir uma existência digna para todas as espécies, sejam elas domésticas ou silvestres.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.838/1981) veio trazer uma importante conquista, atribuindo ao Ministério Público a proteção do meio ambiente (Domingues, 2020).

A Constituição Federal de 1988 também representou um marco fundamental, ao determinar que o Estado tem a responsabilidade de proteger todos os animais, sejam eles domésticos ou silvestres. O Artigo 225, § 1º, inciso V e VII, do dispositivo legal estabelece claramente essa responsabilidade:

> Art. 225, CF: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: (...)
> V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Seguindo essa linha, em 1998, a promulgação da Lei nº 9.605, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, consolidou importantes avanços na proteção jurídica dos animais. Esta lei estabelece sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente, incluindo,

em seu Artigo 32, a penalização de atos de abuso, maus-tratos, ferimentos ou mutilações de animais. A Lei de Crimes Ambientais foi um passo crucial para assegurar o cumprimento dos direitos dos animais, introduzindo penalidades específicas para ações que causam sofrimento.

Desde então, outras legislações e normativas têm sido implementadas para fortalecer a proteção animal. O Decreto 6.514/2008 detalha as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, enquanto a Lei 11.794, do mesmo ano, regula o uso científico de animais, estabelecendo procedimentos e diretrizes éticas. Em 2009, o Decreto 6.899 criou o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA[6]), reforçando o controle sobre o uso de animais em pesquisas científicas.

Mais recentemente, leis federais como a Lei 13.426/2017, que estabelece a política de controle da natalidade de cães e gatos, e a Lei 14.064/2020, que aumenta as penas para crimes de maus tratos contra cães e gatos, demonstram um contínuo avanço na legislação de proteção animal.

Como iniciativa a ser citada, há de se comentar que o relatório do anteprojeto de atualização do Código Civil, em análise no Senado, reserva um capítulo inteiro para os direitos dos animais, propondo uma nova abordagem jurídica a eles. Pelo texto, os animais serão reconhecidos legalmente como seres capazes de sentir e ter direitos. O projeto estabelece ainda que os bichos devem ser considerados “seres vivos dotados de sensibilidade e passíveis de proteção jurídica”, configurando um grande avanço na tutela desses seres (Agência Senado, 2024).

Mais recentemente, em dezembro de 2024 o Governo Federal sancionou a Lei nº 15.046, que autoriza a criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos. Este cadastro tem como objetivo centralizar informações sobre animais de companhia ou estimação, visando facilitar a identificação de tutores, combater o abandono e os maus-tratos, além de auxiliar no controle de zoonoses e na formulação de políticas públicas relacionadas ao bem-estar animal. A referida lei já teve impacto em alguns Estados e Municípios, que deram início a sistemas de contagem ou censo dos animais. Em Recife, por exemplo, a SEDA incorporou em suas políticas o Rastreia Pet, programa de cadastro de animais domiciliados ou não.

Na esfera estadual, tem havido um aumento no surgimento de dispositivos legais para acompanhar as normas aprovadas em âmbito federal. As iniciativas legislativas para garantir direitos aos animais estão se tornando mais frequentes, assim como a criação de conselhos, secretarias e diretorias dedicadas ao bem-estar animal.

[6] https://www.sbcal.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=41

Como dito, historicamente, a eutanásia de animais saudáveis foi uma prática comum até algumas dácadas no Brasil, porém, devido à sua eficácia questionável (Rodrigues, 2022) e reprovação social, foi abolida em diversos estados, inclusive em Pernambuco pela Lei Estadual nº 14.139/2010. No nível federal, somente foi proibida em 2021.

Como citado anteriormente, em 2011 o município de Porto Alegre/RS criou a SEDA-POA (Bispo, 2019), uma secretaria voltada exclusivamente para tratar do bem estar e direito dos animais, tornando-se pioneira nesse tipo de ação. Além de Porto Alegre, na região Nordeste alguns governos subnacionais começaram a investir nesse tipo de política pública, a exemplo da SEDA-Recife (objeto do presente estudo), amplamente inspirada na iniciativa gaúcha.

Em um país onde já há mais lares com pets do que crianças (Terra, 2024), a guarda responsável é vista como a única solução para o controle de cães e gatos urbanos, exigindo uma mudança cultural por meio de programas contínuos de educação ambiental. O controle da população animal representa, pois, um desafio constante para todas as sociedades, uma vez que a necessidade de controlar animais, principalmente os de estimação, sempre envolve dois atores sociais: o proprietário, a quem cabe exercer o direito de manter um animal sob sua guarda e o dever de zelar pela saúde daquele ser, pelo controle reprodutivo, pela destinação de filhotes e pela manutenção domiciliada; e o poder público, responsável pelas ações de controle dos animais errantes, com vistas à proteção da saúde pública, porém com posturas humanitárias em relação a eles (Bispo, 2019).

É importante ressaltar que esse processo não é fácil, principalmente levando em conta que muitos dos municípios que enfrentam o problema dos animais errantes e sua proteção não possuem o aparato necessário para o planejamento de políticas públicas ou sua execução, ainda que tal responsabilidade lhes tenha sido atribuída pela própria estrutura de descentralização no Brasil. Abaixo consta um breve compilado dos principais dispositivos legais encontrados nos Estados brasileiros voltados ao resguardo dos animais (Quadro 2).

Quadro 2 - Principais Leis voltadas ao Resguardo dos Animais

Estado	Lei	Data	Descrição
Amapá (AP)	Lei Estadual nº 1.853	14/01/2015	Institui a Lei de Proteção aos Animais no Estado do Amapá e dá outras providências.
Amazonas (AM)	Lei nº 6.670	22/12/2023	Fica instituído o Código Estadual de Direito e Bem-Estar Animal do Estado do Amazonas.

Distrito Federal (DF)	Lei Distrital nº 2.095	29/09/1998	Estabelece diretrizes relativas à proteção e a defesa dos animais, bem como a prevenção e ao controle de zoonoses no Distrito Federal, DF
Distrito Federal (DF)	Lei nº 4.060	18/12/2007	Define sanções e exigências para tutores de animais.
Espírito Santo (ES)	Lei Estadual nº 8.060	22/06/2005	Fica instituído o Código Estadual de Proteção aos Animais estabelecendo normas para a proteção dos animais no Estado do Espírito Santo, visando compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental.
Goiás (GO)	Lei Estadual nº 20.629	08/11/2019	Define e pune atos de crueldade e maus-tratos contra animais e dá outras providências
Maranhão (MA)	Lei Estadual nº 10.169	05/12/2014	Institui a Lei Estadual de Proteção aos Animais, estabelecendo normas para a proteção, direito, defesa e preservação dos animais no Estado do Maranhão
Minas Gerais (MG)	Lei Estadual nº 21.970	15/01/2016	Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos.
Minas Gerais (MG)	Lei nº 22.231	20/07/2016	Dispõe sobre a definição de maus-tratos contra animais no Estado e dá outras providências.
Paraíba (PB)	Lei Estadual nº 11.140	08/06/2018	Institui o Código de Direito e Bem-estar animal do Estado da Paraíba.
Paraná (PR)	Lei Estadual nº 14.037	20/03/2003	Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais.
Pernambuco (PE)	Lei Estadual nº 16.536	09/01/2019	Dispõe sobre a reprodução, criação, venda, compra e doação de animais de estimação em estabelecimentos comerciais e assemelhados.
Pernambuco (PE)	Lei Estadual nº 15.226	07/01/2014	Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais
Pernambuco (PE)	Lei Estadual nº 17.769	03/05/2022	Institui a Política Estadual de Cuidados às Pessoas com Transtorno de Acumulação Compulsiva de Animais.
Pernambuco (PE)	Lei Estadual nº 14.139	01/09/2010	Dispõe sobre o controle de reprodução e regulamentação da vida de cães e gatos encontrados na rua no âmbito do Estado de Pernambuco
Rio de Janeiro (RJ)	Lei Estadual nº 8.145	29/10/2018	Institui o Código Estadual de proteção

			aos animais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro
Rio Grande do Norte (RN)	Lei Estadual nº 10.326	09/01/2018	Institui a Lei de Proteção e Defesa dos Animais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.
Rio Grande do Sul (RS)	Lei Estadual nº 15.363	05/11/2019	Consolida a legislação relativa à proteção aos animais no estado.
Santa Catarina (SC)	Lei Estadual nº 12.854	22/12/2003	Código Estadual de Proteção aos Animais, que estabelece normas para a proteção dos animais no Estado de Santa Catarina.
São Paulo (SP)	Lei Estadual nº 11.977	25/08/2005	Institui o Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências.
Sergipe (SE)	Lei Estadual nº 8.366	20/12/2017	Institui o Código de Proteção aos Animais e dá outras providências.
Tocantins (TO)	Lei Estadual nº 4315	21/12/2023	Assegura o direito de fornecer alimento e/ou água aos animais em situação de rua em todo o estado do Tocantins.
Ceará (CE)	Lei Estadual nº 17.729	25/10/2021	Institui a Política Estadual de Proteção Animal.
Alagoas (AL)	Lei Estadual nº 7974	23/01/2018	Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos e dá outras providências.
Piauí (PI)	Lei Estadual nº 8364	25/04/2024	Institui a Política Estadual de Proteção à Fauna Silvestre e aos Animais Domésticos do Piauí.
Bahia (BA)	Lei Estadual nº 13.909	29/01/2018	Dispõe sobre a proibição de utilização de animais selvagens, domesticados, nativos ou não, em espetáculos de circos realizados em todo Estado da Bahia.

Fonte: compilado pela autora

No nível municipal há várias iniciativas, mobilizadas tanto pela pressão de ONGs e sociedade civil em geral, quanto pela agenda política ter dado foco mais ao tema dos direitos dos animais. Inclusive, tem se multiplicado os casos de candidatos ao legislativo municipal auto intitulados “defensores dos animais”, muitos dos quais se aproveitam da causa a fim de angariar votos (Ampara Animal, 2022).

O fato é que a maioria dos municípios brasileiros se viram obrigados a incluir

dispositivos voltados à proteção animal no seu arcabouço legal e institucional, desde a formação de conselhos locais e organização de campanhas de adoção até secretarias ou diretorias totalmente dedicadas a políticas públicas nesse sentido. Segue abaixo uma lista de algumas legislações com temas voltados à proteção e bem estar animal criadas recentemente por algumas cidades do estado de Pernambuco (Quadro 3).

Quadro 3 - Legislações voltadas à proteção e bem estar animal das cidades de PE

Município	Lei	Data	Descrição
Abreu e Lima	Lei nº 1.115	2019	Dispõe sobre a criação do serviço de atendimento móvel veterinário de Abreu e Lima - SAMU ANIMAL - para resgate e socorro de animais.
Abreu e Lima	Lei nº 1.113	2019	Institui a Política Municipal do Controle de Natalidade de Cães e Gatos e dá outras providências.
Cabo de Santo Agostinho - PE	Lei Municipal nº 3.547	2020	Fortalece as vistorias de denúncias em relação a maus-tratos e abandono.
Camaragibe	Lei nº 913	2022	Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestar socorro aos animais atropelados no município de Camaragibe.
Caruaru	Lei nº 6013	2018	Institui o Código Municipal de Proteção aos Animais, no âmbito do município de Caruaru.
Caruaru	Requerimento 1603/2021.	2025	Institui a Secretaria de Sustentabilidade e Bem estar Animal de Caruaru
Garanhuns	Lei nº 4185	2015	Autoriza a criação de Serviço de Atendimento Móvel Veterinário (SAMUVET) para resgate e socorro de animais em vias públicas ou em residências de baixa renda, e dá outras providências.
Jaboatão dos Guararapes - PE	Lei Complementar nº 38	2021	Cria a Secretaria Executiva de Bem-Estar Animal (SEBAN).
Recife	Lei nº 18.911	2022	Dispõe sobre a proibição de confinamento de animais no Município.
Recife	Lei nº 18.905	2022	Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados nas vias públicas do município do Recife e dá outras providências
Recife	Decreto nº 27.138	2013	Dispõe sobre os cargos e competências da Secretaria executiva dos direitos dos animais (SEDA)
Santa Cruz do Capibaribe - PE	Lei nº 2.718	2017	Institui o Programa Permanente de Proteção e Defesa dos Animais e cria o Conselho

			Municipal de Proteção e Defesa dos Animais.
São Lourenço da Mata - PE	Lei nº 2.821	2021	Dispõe sobre a organização administrativa e funcional da Diretoria do Bem-Estar Animal.

Fonte: compilado pela autora.

3.4. A SECRETARIA EXECUTIVA DOS DIREITOS DOS ANIMAIS DO RECIFE (SEDA-RECIFE)

A Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA-Recife) foi criada por meio do Decreto nº 26.908/2013, vinculada à Secretaria de Governo e Participação Social (SEGOV). No entanto, suas funções foram formalmente estabelecidas pelo Decreto nº 27.138/2013, que define, em seu artigo 2º, suas atribuições, incluindo a formulação e execução de políticas públicas voltadas à saúde, proteção, defesa e bem estar animal no município do Recife (Recife, 2013). Por ser um órgão de atuação municipal, o público alvo da secretaria é constituído principalmente por moradores da cidade do Recife que possuem animais de estimação, com prioridade para aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Recife, 2018). Para agendamento de castração ou consultas clínicas para os animais, é exigida a comprovação de residência na cidade.

Por ter sido criada dentro da estrutura de outra secretaria, a SEDA não dispõe de orçamento próprio para a implementação de suas políticas, ficando subordinada às decisões orçamentárias da SEGOV. Essa vinculação administrativa é reforçada pelo próprio decreto regulamentador, que estabelece que suas atividades devem respeitar as competências de outros órgãos que já desempenhavam ações voltadas à proteção animal, como o Centro de Vigilância Ambiental (CVA) e a Secretaria Municipal de Saúde.

O artigo 2º do Decreto nº 27.138/2013 elenca 11 atribuições específicas da SEDA:

> 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 a defesa dos direitos dos animais por meio de parcerias com agências nacionais e internacionais, com os demais Poderes e esferas da Federação, com a sociedade civil e com empresas privadas;
>
> III - promover e acompanhar a execução de contratos e de convênios;
>
> IV - promover e organizar eventos, seminários, cursos, congressos e fóruns, com o objetivo de refletir sobre as diretrizes para as políticas públicas a serem

> desenvolvidas e implantadas e disseminar o conhecimento sobre educação ambiental e direitos dos animais;
>
> V - organizar, gerenciar e capacitar grupo de voluntários para dar suporte a projetos relacionados à causa animal;
>
> VI - exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Prefeito Municipal;
>
> VII - resgatar cães e gatos atropelados, em condição de abandono, mediante pedido de solicitante que deverá ser identificado, estar presente no local e no momento do resgate e se responsabilizar pela custódia do animal após o atendimento no Hospital Veterinário Público;
>
> VIII - fiscalizar maus-tratos aos animais em coordenação, delegação ou em parceria com os demais órgãos competentes mediante solicitação identificada do denunciante e com apresentação de indícios do fato;
>
> IX - promover campanhas de castração e microchipagem;
>
> X - realizar eventos de adoção de animais;
>
> XI - encaminhar, quando participar da fiscalização e em decorrência da constatação da prática de maus tratos a animais, parecer circunstanciado acerca do fato à Secretaria Municipal de Saúde e/ou à Secretaria Municipal de Meio Ambiente para que as mesmas promovam a instauração de processo administrativo punitivo.

É importante ressaltar que em dezembro de 2024, o prefeito reeleito do Recife, João Campos, anunciou a reestruturação da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais, indicando que a mesma seria transformada em um Gabinete de Proteção e Defesa dos Animais. Na ocasião, a vereadora Andreza Romero foi nomeada responsável pela pasta.

Diferentemente de uma secretaria executiva, que está vinculada a uma estrutura mais restrita e sujeita a diretrizes hierárquicas mais rígidas, um gabinete tende a possuir maior autonomia política e administrativa. No entanto, até o momento, não foi publicada nenhuma portaria ou normativa oficial detalhando a nova configuração administrativa, os cargos ou as atribuições desse órgão. Diante desse fato, esta pesquisa se restringirá à análise da SEDA enquanto secretaria executiva, considerando sua estrutura e funcionamento até dezembro de 2024. Ou seja, o estudo engloba todo o período de funcionamento do órgão enquanto secretaria executiva, desde a criação até sua transformação em gabinete (2013-2024). As informações indicadas abaixo refletem a configuração institucional vigente até esse período, sem abarcar possíveis mudanças decorrentes da futura reestruturação para um Gabinete de Proteção e

Defesa dos Animais, cuja definição oficial ainda não foi formalizada.

O quadro 4 lista os programas da SEDA-Recife.

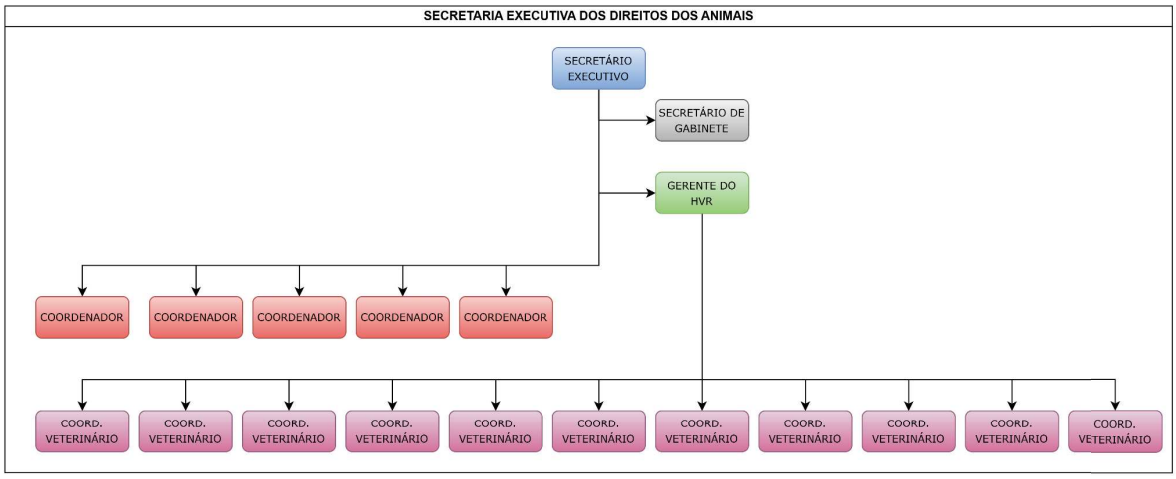
Quadro 4 - Programas da SEDA Recife

Política	Descrição
Adota Pet	Programa de incentivo à adoção responsável de cães e gatos por meio do conecta Recife
Rastreia Pet	Cadastramento de animais domiciliados ou não, a fim de realizar um censo animal
Feiras de Adoção	Eventos periódicos organizados para promover a adoção de animais saudáveis resgatados por protetores/e ou pelo CVA
Palestras Educativas	Ações voltadas à conscientização sobre bem-estar animal, posse responsável e combate aos maus-tratos, geralmente realizadas nas escolas
Hospital Veterinário do Recife (HVR)	Unidade pública de atendimento veterinário gratuito para animais de tutores de baixa renda moradores do Município
Meu Amigo Protetor	Programa de cadastramento de protetores independentes e Ongs que oferta 5 castrações a cada 2 meses
CãoPaz	Ações realizadas nos Compaz da cidade com atendimento veterinário, imunização contra a raiva e outras orientações
Blitz Educativas	Promove a conscientização sobre cuidados com equinos e proibição de veículos e tração animal
Fiscalização de maus tratos	Fiscaliza denúncias de maus tratos enviando veterinários ao local e realizando orientação ao tutor

Fonte: Elaborado pela autora.

O Decreto também prevê a existência de cargos destinados à direção superior, gerência geral, assessoramento e apoio à SEDA. No que se refere à estrutura do Hospital Veterinário da SEDA, há atualmente onze médicos veterinários em exercício (Transparência Recife, 2024). O organograma da Secretaria compreende os seguintes níveis hierárquicos: secretário, secretário de gabinete, gerente geral do HVR, onze coordenações veterinárias e cinco administrativas, responsáveis pela execução das políticas públicas voltadas ao bem-estar animal, conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4 - Organograma da SEDA-Recife



Fonte: Elaborado pela autora com base em SEDA-Recife.

3.4.1. O Hospital Veterinário do Recife Robson José Gomes de Melo (HVR)

O Hospital Veterinário do Recife (HVR) é uma unidade pública de atendimento veterinário na capital pernambucana inaugurado em 2017 pela Prefeitura do Recife, em conjunto com a SEDA. Na época, foi o primeiro do tipo em todo Norte e Nordeste e tem como principal objetivo oferecer assistência gratuita a animais domésticos, promovendo saúde e bem-estar para cães e gatos da população de baixa renda do município.

Imagem 1 - Hospital Veterinário do Recife

Fonte: Autora

Localizado no bairro do Cordeiro, o HVR ocupa uma área de mais de 300 metros quadrados (SEDA, 2024) e conta com consultórios, centro cirúrgico, sala de internação e setor de diagnóstico por imagem. Em 2023, a Prefeitura do Recife anunciou uma ampliação do hospital, que ainda está em andamento, investindo cerca de R$ 2,3 milhões para dobrar sua capacidade de atendimento e permitir o funcionamento 24 horas por dia (visto que atualmente a unidade funciona de 7h-17h nos dias de semana e de 8-13h aos sábados e domingos).

A maioria dos serviços oferecidos é agendado por meio da central telefônica do órgão, ou pelo aplicativo Conecta Recife. Além dos atendimentos de emergência e consulta, cerca de 500 castrações são realizadas mensalmente. Embora haja uma equipe de onze veterinários, a unidade de saúde veterinária não dispõe de especialistas, e não realiza qualquer tipo de cirurgia ortopédica, odontológica, ou qualquer procedimento em animais braquicefálicos, conforme informação disponível no site da SEDA.

4. METODOLOGIA

4.1. ABORDAGEM DA PESQUISA

O tema das capacidades estatais municipais ainda é algo recente no estudo das políticas públicas. Ainda, a investigação da sua relação com as políticas públicas em prol dos animais domésticos é um tema ainda menos explorado. Esta pesquisa teve como objetivo identificar as capacidades estatais da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA) no Recife, desde sua fundação, em 2013, até o ano de 2024, considerando sua estrutura, funcionamento e realizar uma análise das mesmas com base nas dimensões técnico-administrativas e políticas-relacionais.

Essa abordagem direcionou este trabalho para um estudo do tipo descritivo exploratório, técnica que proporciona maior familiaridade com determinado problema e permite descrever as características de determinada população ou fenômeno (Gil, 2008). No caso estudado, a combinação desses procedimentos permitiu uma melhor compreensão da atuação da SEDA.

Ainda, trata-se de um estudo de caso único de uma secretaria executiva municipal de bem estar animal em Pernambuco, especificamente de Recife, sendo a população de casos as cinco secretarias do tipo no estado no momento do estudo. A variação do caso é observada ao longo do tempo (ou seja, o recorte temporal analisado, 2013-2024). Para Yin (2015), o estudo

de caso seria o método preferencial em situações nas quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre eventos comportamentais e o foco do estudo é um fenômeno contemporâneo em seu contexto no mundo real. A escolha da secretaria como caso único deve-se à sua relevância estratégica, haja vista ser localizada na capital do estado, bem como ao caráter pioneiro da sua criação, em 2013. Este fato distingue a SEDA dos demais órgãos semelhantes, que surgiram nas cidades apenas nos últimos anos.

Gerring (2007), também corrobora com esse entendimento quando afirma que o estudo de caso é uma abordagem metodológica que possibilita uma exploração aprofundada de um único caso ou de um pequeno número de casos, permitindo o exame minucioso de fatores contextuais e relações causais que podem não ser facilmente capturados por métodos estatísticos tradicionais. O autor enfatiza que esse método é particularmente relevante quando o objetivo da pesquisa é compreender processos históricos, políticos ou administrativos em um contexto específico, o que se aplica à análise das capacidades estatais da SEDA.

4.2. COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada em três etapas distintas:

- Etapa 1 - Levantamento documental para compreender o contexto normativo e institucional da SEDA e observação participante;
- Etapa 2 - Coleta de informações quantitativas sobre orçamento, remuneração e ações da SEDA, assim como do Hospital Veterinário do Recife; e
- Etapa 3 - Realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos diretamente envolvidos na execução das políticas de bem-estar animal no Município.

A primeira etapa, de levantamento documental, consistiu no exame de legislações, decretos municipais, relatórios institucionais e outros documentos oficiais que forneceram informações sobre a estrutura, funcionamento e ações da SEDA. Esse levantamento foi necessário para compreender o contexto normativo e institucional no qual a secretaria está inserida, bem como para subsidiar a elaboração do roteiro das entrevistas.

Na fase seguinte foram coletados dados do sítio online da Prefeitura da cidade do Recife, a fim de quantificar os valores gastos nas ações empreendidas pela SEDA. Mais especificamente, foram coletadas informações sobre os recursos empregados no Hospital Veterinário do Recife, onde acontecem a maior parte dos atendimentos voltados aos animais

carentes e seus tutores. Aqui foi empreendida uma análise da evolução dos gastos públicos destinados ao tema da proteção dos interesses animais, a fim de averiguar se o decurso do tempo influenciou na oferta de recursos para a SEDA e, consequentemente, na quantidade de atendimentos disponibilizados à população.

Foram ainda consultados outros sítios de prefeituras do estado de Pernambuco, com o objetivo de coletar dados acerca de orçamento e remuneração de servidores lotados em outras secretarias de meio ambiente e Defesa do bem estar animal, a fim de realizar um comparativo com os valores empregados pela prefeitura do Recife.

No decorrer desta fase da pesquisa sobre a estrutura e funcionamento da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA), foram realizadas solicitações formais de informações por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011). O objetivo dessas requisições foi obter dados detalhados sobre a composição organizacional, número de servidores, regime de contratação e funcionamento das políticas públicas voltadas ao bem-estar animal no município do Recife.

A primeira solicitação foi feita em junho de 2024, buscando informações sobre a estrutura administrativa da SEDA, quantidade de atendimentos no Hospital Veterinário do Recife, bem como das fiscalizações de maus tratos. Em resposta, foram fornecidos alguns dados, de forma parcial. Diante da necessidade de complementação das informações, um novo pedido foi protocolado em janeiro de 2025, com questionamentos mais específicos sobre alocação de recursos da pasta, atendimentos no hospital, adoções por meio do programa Adota Pet e ações do meu programa Meu Amigo Protetor.

Na ocasião do segundo pedido, foi evidente a dificuldade na obtenção de dados sobre a secretaria. A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 2012 e criou mecanismos que permitem a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades (Governo Federal, 2024). Não obstante tal obrigatoriedade, a solicitação de acesso à informação realizada em janeiro de 2025 foi respondida com base na justificativa recorrente de “esforço excessivo de análise ou consolidação de dados”, conforme o artigo 13, inciso III, do Decreto Municipal nº 28.527/2015. Tal resposta deixa clara a ausência de informações sistematizadas sobre os recursos destinados à SEDA. Foi alegado que tais registros estão distribuídos entre diferentes unidades administrativas e, portanto, não poderiam ser prontamente disponibilizados, o que aponta fragilidades na gestão documental e na transparência do município. Considerando que os dados orçamentários são fundamentais para o acompanhamento e a fiscalização das

políticas públicas, a inexistência de um banco de dados consolidado parece comprometer a análise da alocação e do uso dos recursos destinados à secretaria.

A mesma dificuldade se observa na solicitação de dados sobre os procedimentos realizados pelo Hospital Veterinário da SEDA entre 2017 e 2024. Embora tenham sido apresentados números referentes a 2023 e 2024, os registros dos anos anteriores não foram fornecidos sob a justificativa de que não foram sistematizados em gestões anteriores. Essa lacuna termina por inviabilizar a análise da atuação do hospital ao longo dos anos e dificulta o entendimento da evolução dos serviços prestados à população.

Além disso, até mesmo informações relativas à composição do quadro de profissionais, capacitação e monitoramento das ações da SEDA também foram negadas sob o argumento de que os dados encontram-se dispersos em diferentes sistemas administrativos. Essa resposta também é preocupante, dada a quantidade reduzida de recursos humanos do órgão.

Assim, vê-se que a resposta ao pedido de informação reflete não apenas dificuldades operacionais na gestão dos dados da SEDA, mas também limitações estruturais na transparência do órgão, além de comprometer o controle social e dificultar a realização de análises mais acuradas sobre as ações desenvolvidas pela secretaria.

Na terceira etapa, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas com gestores públicos em cargos decisórios, sendo cinco atuantes na SEDA e um no Centro de Vigilância Ambiental (CVA). As entrevistas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2024 e fevereiro de 2025. A escolha dos participantes foi intencional, considerando sua experiência e papel dentro das respectivas instituições. O roteiro das entrevistas (Apêndice 1) foi elaborado com base nas duas dimensões de capacidade estatal estudadas, ou seja, abordando aspectos técnico-administrativos e político-relacionais.

Ressalta-se que, no momento do estudo, havia apenas 13 cargos de decisão vinculados à SEDA, sendo os demais cargos operacionais (telefonista, recepcionista, faxineiro/a, veterinário/a, etc.). A secretaria nunca forneceu o número total de funcionários ligados à mesma (nem quanto ao momento do estudo, nem tampouco quanto a anos anteriores) apesar das solicitações realizadas via Lei de Acesso à Informação.

Quadro 5 - Resumo dos entrevistados

ENTREVISTADO	CARGO	TEMPO DE ENTREVISTA	METODO DE ENTREVISTA
Entrevistado 1	Secretário executivo	00:47:58	PRESENCIAL
Entrevistado 2	Gerente	00:31:51	PRESENCIAL
Entrevistado 3	Coordenadora	00:44:25	REMOTO
Entrevistado 4	Gerente	01:02:01	REMOTO
Entrevistado 5	Coordenadora Vet	00:35:03	REMOTO
Entrevistado 6	Ex-secretária	00:25:07	REMOTO

Fonte: Elaborado pela autora

Antes das entrevistas, cada entrevistado recebeu o termo de consentimento livre e esclarecido - TCLE, explicando brevemente os objetivos, os procedimentos de coleta de dados, e solicitando o consentimento para gravação da pesquisa, assegurando a voluntariedade de pesquisa e informando os dados da pesquisadora.

Quanto à confidencialidade e anonimização dos dados, foi esclarecido aos entrevistados que os mesmos não seriam identificados e que as entrevistas seriam gravadas para transcrição e análise, com acesso apenas para o pesquisador, reforçando o que já havia sido informado por meio do TCLE.

4.3. TRATAMENTO DOS DADOS

As entrevistas foram analisadas por meio de análise de conteúdo qualitativa (Drisko e Maschi, 2016). Foi realizada a leitura inicial das transcrições, permitindo a familiarização com os dados e a definição do corpus de análise. Em seguida, foram categorizados com base nos indicadores previamente estabelecidos, utilizando unidades de registro temáticas.

As entrevistas foram fragmentadas em trechos que expressavam ideias centrais, facilitando a codificação e identificação de padrões, principalmente quanto a pontos de convergência e divergência entre as falas dos entrevistados.

Nesse processo, foram identificados alguns temas relevantes para a análise:

- Indicadores de capacidades técnico-administrativas:
  - ➢ Recursos humanos;
  - ➢ Infraestrutura e equipamentos;
  - ➢ Processos e procedimentos;
  - ➢ Recursos financeiros;

- Indicadores de capacidades político-relacionais:
    - ➢ Coordenação intersetorial;
    - ➢ Relacionamento com a sociedade;
    - ➢ Liderança e Legitimação;
    - ➢ Governança e participação.

Similarmente, os resultados foram organizados considerando indicadores das duas dimensões de capacidade estatal analisadas, (Quadro 6).

Os dados orçamentários e de remuneração foram tratados por meio de estatística descritiva, permitindo comparações entre os investimentos municipais e a oferta de serviços da SEDA. Os dados sobre o orçamento total da pasta foram analisados para o período de 2014 a 2024. Vale destacar que, embora a secretaria tenha sido criada em 2013, suas atividades só tiveram início no ano seguinte. Já a comparação entre o orçamento e as atividades do hospital veterinário foi realizada para o período de 2020 a 2024, devido à ausência de dados nos primeiros anos de funcionamento do HVR, inaugurado em 2017.

Quadro 6 - Dimensões de capacidade estatal analisadas e respectivos indicadores

Dimensão	Indicadores	Descrição/Questão Avaliada
Técnico-administrativa	Recursos Humanos/Burocracia	Os servidores possuem formação e capacitação adequada para suas funções?
		Existe política institucional de capacitação e avaliação de desempenho?
	Infraestrutura e Equipamentos	A secretaria dispõe de espaço e equipamentos adequados para a prestação dos serviços?
	Processos e Procedimentos	Os processos internos são claros, padronizados e eficientes?
	Recursos Financeiros	Qual é a previsão orçamentária? Ela é suficiente e bem executada?
	Monitoramento e Avaliação	Há mecanismos de coleta de dados e indicadores para avaliar a efetividade das políticas?
Político-relacional	Coordenação Intersetorial	Como ocorre a interação com outras secretarias e órgãos municipais?
	Relacionamento com a Sociedade	Há canais de comunicação efetivos com a população e as ONGs?
	Liderança e Legitimação	Os gestores têm capacidade de liderar e mobilizar recursos políticos e sociais?

	Governança e Participação	Existe participação social efetiva na formulação e implementação das políticas de bem-estar animal?

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados e as conclusões deste trabalho foram utilizados para confeccionar um *policy brief* que foi produzido como produto da pesquisa. O *policy brief* é um resumo conciso de um problema público específico, contendo recomendações sobre como abordá-lo e resolvê-lo. Será destinado aos tomadores de decisão e atores que podem influenciar a questão. Aqui terá como objetivo servir de ferramenta prática para traduzir os resultados da pesquisa em recomendações acionáveis, promovendo o aprimoramento das políticas públicas de bem-estar animal no Recife.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão apresentados os principais achados da pesquisa, com base nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA) e análises documentais. A análise está estruturada a partir das dimensões técnico-administrativa e político-relacional, mirando identificar as capacidades estatais do órgão, conforme o referencial teórico adotado. Ao final do capítulo, discute-se a proposta de criar uma estrutura própria para os direitos animais no município, inspirado no Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA.

Quadro 7 - Síntese dos resultados das entrevistas.

Dimensão	Indicador	Achados	Falas nas entrevistas	Padrões e Divergências
Técnico - Administrativa	Recursos Humanos	A equipe possui conhecimento técnico, mas há deficiências em formação continuada. A maioria dos profissionais foram contratados por seleção simplificada ou comissionamento.	"A maioria dos veterinários é contratada por seleção simplificada e cargo comissionado" (Ent. 2). "A secretaria incentiva cursos, mas não há uma política institucional de capacitação" (Ent. 6). "Cada um tem a sua	Há consenso sobre a necessidade de mais capacitação formal. Divergência sobre incentivos: alguns mencionam apoio a cursos, outros relatam falta de treinamentos estruturados.

			qualificação para a atividade que exerce" (Ent. 1). "O quadro é enxuto, mas atende às necessidades atuais da prefeitura" (Ent. 1).	
		Não há programa formal de capacitação institucional. Treinamentos ocorrem informalmente.	"A gente aprende na prática, com a experiência do dia a dia" (Ent. 5). "Os laboratórios fazem visitas e trazem novidades, mas não há treinamentos da prefeitura" (Ent. 3). "A qualificação que a gente faz aqui é interna mesmo" (Ent. 1).	Consenso de que o aprendizado é informal. Falta de treinamentos estruturados é vista como um problema.
	Infraestrutura e Equipamentos	O hospital veterinário é considerado um avanço. Recursos tecnológicos nem sempre estão disponíveis, e melhorias são necessárias. Uso de sistemas como o SISVET e o Conecta Recife.	"O hospital é uma referência, mas precisamos de mais equipamentos" (Ent. 5). "O sistema ajuda, mas poderíamos ter melhorias" (Ent. 3). "A secretaria utiliza o Conecta Recife para todos os serviços informatizados" (Ent. 1).	Consenso sobre a importância do hospital. Divergência quanto à qualidade dos equipamentos e sistemas. Além da questão da constante indisponibilidade de funcionamento dos equipamentos.
	Processos e Procedimentos	Processos internos supostamente bem definidos no hospital e na fiscalização de maus tratos. Falta de autonomia financeira impacta eficiência.	"Os procedimentos no hospital são bem organizados" (Ent. 5). "A fiscalização segue um fluxo claro, mas poderíamos ter mais agilidade" (Ent. 3). "Cada setor tem reuniões semanais para acompanhamento" (Ent. 1).	Consenso de que há organização interna. Divergência sobre a rapidez na execução dos processos.
	Recursos Financeiros	Recursos limitados para atender à demanda crescente. Dependência da SEGOV, mas espera-se mais autonomia com o novo gabinete.	"Sempre falta recurso, principalmente para ampliação" (Ent. 6). "A SEGOV centraliza as compras, o que limita nossa atuação" (Ent. 2). "A secretaria recebeu R$ 300 mil de emenda parlamentar federal" (Ent. 1). "O orçamento é	Consenso de que os recursos são insuficientes. Divergência sobre a melhor solução para a gestão financeira.

			vinculado à SEGOV, o que limita a autonomia da secretaria" (Ent. 1).	
Político - Relacional	Coordenação Intersetorial	Parcerias com secretarias municipais, e especialmente com CVA. Ausência de diálogo com governo estadual ou federal. Pouco diálogo com outros Municípios.	"Temos boa relação com a Secretaria de Saúde e o CVA" (Ent. 6). "Faltam parcerias com o governo estadual" (Ent. 3). "Não há comunicação com o governo federal, e o Estado está começando a criar políticas" (Ent. 1).	Consenso sobre a cooperação municipal. Divergência sobre a importância de expandir para o nível estadual e federal.
	Relacionamen-to com a Sociedade	Supostos canais abertos com a população via aplicativos e redes sociais. Programa "Meu Amigo Protetor" fomenta relação com ONGs e protetores.	"A população confia no hospital" (Ent. 5). "As ONGs têm pouco envolvimento" (Ent. 3). "A secretaria recebe reuniões periódicas com a FEBEMA" (Ent. 1). "Muitos protetores têm dificuldades em entender os trâmites administrativos da prefeitura" (Ent. 1).	Consenso sobre a importância do contato com a população. Divergência sobre o envolvimento efetivo de ONGs e protetores.
	Liderança e Legitimação	A gestão municipal é bem avaliada, com avanços na política de bem-estar animal. Não houve críticas à/o secretaria/os.	"A nova gestão tem um olhar mais atencioso" (Ent. 6). "Ainda precisamos melhorar nossa estrutura" (Ent. 3). "A secretaria precisa se tornar independente para atuar melhor" (Ent. 1). "A transição para o Gabinete pode dar mais autonomia" (Ent. 1).	Consenso sobre avanços na gestão. Divergência sobre a velocidade das melhorias e necessidade de autonomia.

	Governança e Participação	A Comissão Municipal de Defesa e Proteção Animal (CMDF) é um espaço de participação, mas precisa ser ampliado, pois a maioria da população não conhece, inclusive parte dos entrevistados. Existe diálogo com a delegacia de meio ambiente e MPPE.	"A comissão municipal tem sido um canal importante" (Ent. 6). "Precisamos de um Conselho Metropolitano" (Ent. 3). "A secretaria tem diálogos frequentes com o Ministério Público e o Legislativo" (Ent. 1). "A governança precisa envolver mais municípios vizinhos para uma política regional eficaz" (Ent. 1).	Consenso sobre a importância da participação. Divergência sobre a necessidade de ampliar para um âmbito maior. Divergência acerca da importância da CMDF, cuja existência é desconhecida por parte dos entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora.

5.1. CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

5.1.1. Recursos Humanos

A equipe da SEDA é formada por servidores comissionados, terceirizados e contratados temporários, e não há servidores estatutários no quadro. Embora esses profissionais pareçam possuir qualificação técnica suficiente para a execução de suas tarefas, observou-se uma falha importante em relação à formação contínua, uma vez que não existe um programa institucional de capacitação, nem mesmo plano de carreira para os funcionários. A entrevistada 3 inclusive tocou no tema quando relatou que por não serem servidores efetivos, era comum a troca das equipes da secretaria, principalmente quando havia troca de governo, o que levava a uma certa precarização do serviço.

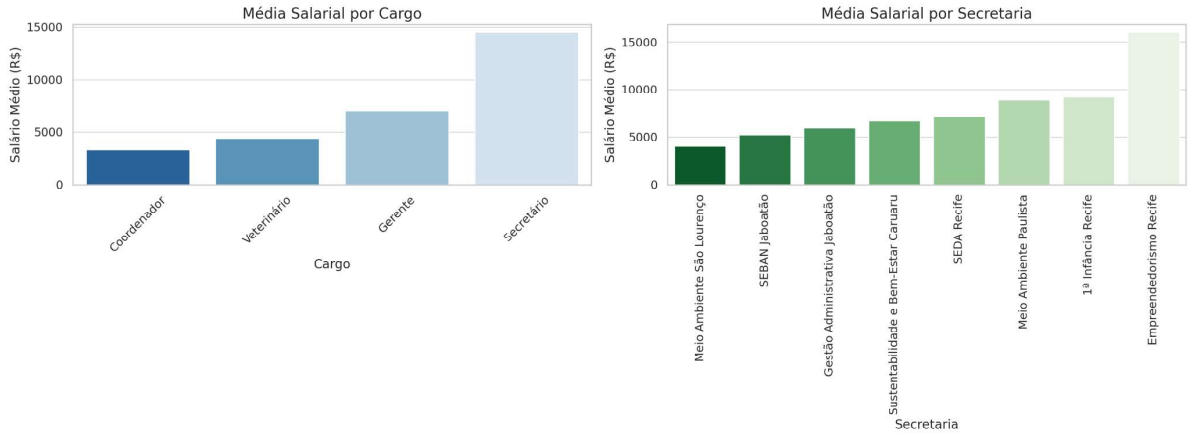
Neste sentido, é sabido que a profissionalização da burocracia é extremamente necessária para a modernização do estado e, quando isso não ocorre, afeta a capacidade estatal das políticas públicas (Souza, 2017). Ainda nessa linha de entendimento, Segato, Euclides e Abrucio (2021) indicam que a institucionalização do processo de capacitação torna a implementação das políticas ainda mais dependentes de experiências individuais, amplificando a subjetividade do processo e reduzindo as capacidades estatais dos entes.

Assim torna-se prudente que a SEDA ofereça capacitação permanente a seu quadro de funcionários, para melhorar o conhecimento técnico específico e, consequentemente, a execução das tarefas. Além disso, a contratação por meio de concursos públicos, bem como a formalização de um plano de carreiras sólido, poderia ajudar na melhoria no cumprimento das políticas públicas propostas pela pasta.

Durante a pesquisa, foram analisadas também as remunerações dos coordenadores, gerentes, dos veterinários e do secretário executivo da SEDA, e a comparação com algumas secretarias da cidade, assim como com secretarias de municípios vizinhos que adotam em suas estruturas organizacionais alguma política pública voltada para o bem estar de animais domésticos.

Essa disposição permite compreender aspectos importantes, especialmente no que diz respeito à capacidade estatal ligada à alocação de recursos humanos qualificados. A partir dos dados coletados nas páginas de transparência dos municípios de Recife (Secretaria executiva de Empreendedorismo, Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais, Secretaria Executiva da Primeira Infância), São Lourenço da Mata (Secretaria Executiva de Meio Ambiente), Jaboatão dos Guararapes (SEBAN - Secretaria Executiva de Bem Estar Animal e Secretaria Executiva de Gestão administrativa), Paulista (Secretaria Executiva de Meio Ambiente) e Caruaru (Secretaria Executiva de Sustentabilidade e Bem Estar Animal) foi possível verificar uma grande variação salarial entre as pastas, indicando diferenças na hora de priorizar o orçamento para o tema e nas políticas de valorização dos profissionais (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Comparação salarial entre secretarias municipais



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados dos portais de transparência municipais.

No gráfico 1 é possível visualizar que o cargo de secretário executivo apresenta a maior discrepância, com salários variando de R$6.000,00 (São Lourenço da Mata) a R$38.000,00 (Empreendedorismo Recife). Secretarias com maiores salários podem ter maior capacidade de atrair profissionais qualificados, um fator importante para a efetividade das políticas públicas. Nessa linha, Gomide *et al.* (2021) argumenta que salários atrativos, recrutamento por meio de concurso, e um regime de trabalho com estabilidade funcional para os servidores, apresenta relações significativas com a diminuição da corrupção e melhoria da governança pública nos países em desenvolvimento.

No caso dos coordenadores e gerentes, os salários seguem um padrão um pouco mais homogêneo, oscilando entre R$2.500,00 e R$9.400,00. Já os veterinários, profissionais fundamentais para a execução das políticas de bem-estar animal, possuem remuneração variável, com valores entre R$2.500,00 e R$8.500,00. Destas, a SEDA Recife apresenta uma das menores remunerações para essa categoria (R$3.008,00). Essa constatação pode indicar dificuldades na retenção de bons profissionais, comprometendo a qualidade dos serviços prestados, especialmente no hospital veterinário vinculado à secretaria.

A partir das estatísticas, percebe-se que em Recife a média salarial varia substancialmente entre secretarias, sendo maior naquelas voltadas para áreas como empreendedorismo e primeira infância. No caso da SEDA Recife, a comparação com outras secretarias evidencia que a estrutura salarial da pasta não é das mais robustas, o que pode dificultar sua capacidade de implementação eficaz das ações previstas no Decreto Municipal nº 27.138/2013.

5.1.2. Infraestrutura e Equipamentos

O Hospital Veterinário do Recife é um dos principais avanços na política de bem-estar animal do município. Foi o primeiro do Nordeste e oferece serviços essenciais, como consultas, cirurgias e exames. Contudo, desde sua inauguração, em 2017, há problemas em relação à quantidade de veterinários disponíveis, ausência de especialistas em oftalmologia e ortopedia (por exemplo), equipamentos quebrados por meses a fio, e até mesmo sérias dificuldades de acesso à população aos agendamentos dos serviços, feitos por meio de uma central telefônica que apresenta diversos problemas.

Recentemente a SEDA passou a centralizar alguns de seus serviços na plataforma Conecta Recife, o que promete facilitar a marcação de castrações e consultas. Porém, ainda

enfrenta desafios na otimização do atendimento e na modernização dos processos. É fundamental que a secretaria invista na obtenção de equipamentos de ultrassom e raio-x, além de um laboratório bem equipado, pois muitos dos usuários dos serviços do HVR não possuem recursos para realizar os exames dos seus animais na rede particular.

A estrutura do hospital também recebe críticas constantes e, por isso, desde 2023 está passando por uma reforma para ampliação do atendimento, graças a um investimento de R$2,3 milhões. De acordo com notícia veiculada pela Prefeitura (Recife, 2025), o Hospital Veterinário do Recife dobraria sua área construída e a capacidade de atendimento, além de passar a funcionar 24h, uma demanda antiga dos usuários. Inicialmente o prazo de conclusão das obras estava anunciado para meados de 2024, mas até o momento as melhorias não foram entregues e o HVR vem funcionando de forma parcial, com horários reduzidos e menos funcionários, o que resultou em diversas denúncias veiculadas na mídia[7].

A entrevistada 2 destacou que o hospital utiliza o Sisvet, um sistema informatizado que automatiza o atendimento aos tutores e organiza digitalmente as fichas dos pacientes, facilitando a gestão dos serviços. No entanto, a entrevistada 5 apontou uma limitação significativa da fiscalização de maus-tratos. Segundo ela, nas atividades externas, não há equipamentos digitais para o registro imediato das ocorrências, sendo necessário anotar as informações manualmente em cadernos para posterior transcrição em formulários digitais nas dependências da SEDA. Esse processo indica uma falha na modernização dos fluxos de trabalho, podendo prejudicar a agilidade da fiscalização.

Há ainda uma promessa antiga da atual secretária da pasta, vereadora do município, que seria o resgate de todos os animais de rua da cidade, e criação de abrigos públicos para receber os animais resgatados[8], além de internamento para os que estivessem em atendimento no HVR. Hoje, os animais que sofrem com alguma zoonose são resgatados pelo CVA (Centro de Vigilância Ambiental), órgão ligado à secretaria de saúde do Recife, e constante parceiro da SEDA nas ações que envolvem resgates de cavalos e doenças como raiva, esporotricose e leishmaniose.

A entrevistada 4, gerente do CVA, informou que as dependências do local vem passando por requalificações nos últimos anos, mas que o objetivo do centro não é servir de abrigo para animais saudáveis, e sim para recolhimento daqueles que causam risco à saúde de um modo geral.

---

[7] https://ricardoantunes.net/denuncia-de-morte-de-animais-no-hospital-veterinario-do-recife/ 12.12.24

[8] https://www.blogdomarioflavio.com.br/andreza-romero-promete-recursos-para-novas-clinicas-veterinarias-e-construcao-de-cinco-abrigos-publicos-para-animais-em-pe/ 13.09.22

5.1.3. Recursos Financeiros

O orçamento da SEDA está vinculado à Secretaria de Governo (SEGOV), o que limita sua autonomia financeira e dificulta a execução de ações estratégicas. A percepção geral dos entrevistados é que os recursos disponibilizados para execução das ações e serviços da SEDA são insuficientes, e constituem obstáculos na execução das ações. Embora a execução orçamentária tenha aumentado nos últimos anos, os recursos ainda estão aquém do necessário para atender à crescente demanda, uma vez que é frequente a ausência de insumos básicos como papel, reagentes para testes básicos, papel higiênico nos banheiros do HVR, além da péssima estrutura das salas de atendimento do mesmo.

A secretaria também recebe recursos via emendas parlamentares, mas de forma irregular, o que dificulta o planejamento de ações a longo prazo. De acordo com alguns entrevistados, foi via emenda parlamentar que está sendo realizada a ampliação do HVR, com finalização das obras prevista para 2025, sem data certa definida.

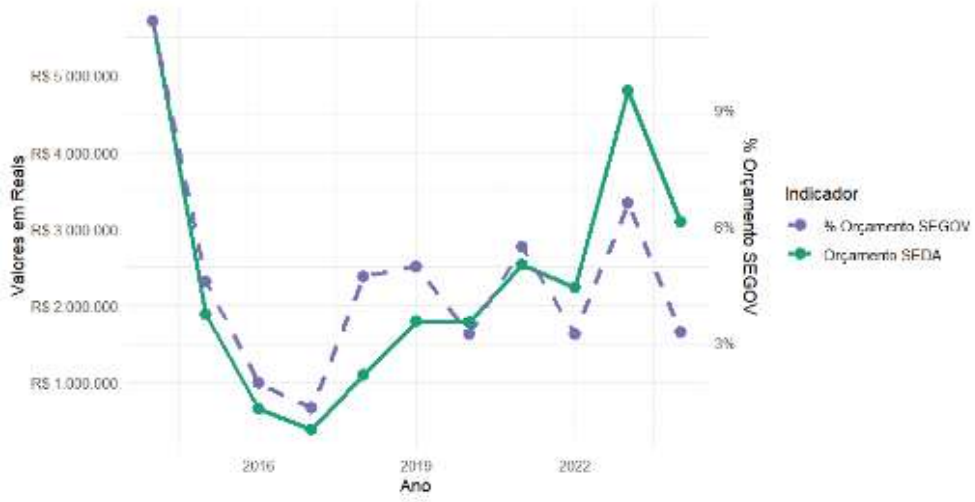
Os entrevistados citaram que a reestruturação da SEDA como Gabinete de Proteção e Defesa Animal poderia oferecer mais autonomia orçamentária, resultando em uma gestão mais eficiente dos recursos. Em pesquisa realizada no sítio da Prefeitura do Recife e em consulta à Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, pôde-se observar o valor orçado para essas atividades de 2014 até 2024, como é possível observar na Tabela 2 e no Gráfico 2.

Tabela 2 - Evolução do orçamento da SEDA na LOA

Ano	Orçamento SEGOV (R$)	Orçamento SEDA (R$)	SEDA (valor corrigido*)	% orçamento SEGOV
2014	23.191.000	2.617.000	5.705.228	11,28%
2015	20.800.000	950.000	1.871.116	4,57%
2016	18.100.000	350.000	643.557	1,93%
2017	15.525.000	200.000	370.950	1,29%
2018	13.642.000	640.000	1.082.317	4,69%
2019	22.202.549	1.096.084	1.782.832	4,94%
2020	42.310.000	1.358.930	1.775.091	3,21%
2021	41.630.000	2.275.000	2.520.844	5,46%
2022	66.890.000	2.135.000	2.234.013	3,19%
2023	67.120.000	4.425.000	4.796.258	6,59%
2024	93.060.000	3.030.000	3.088.661	3,26%

Fonte: Elaborado pela autora com base em consultas a LOA dos anos de 2014-2024.
*Valores corrigidos pela inflação para 03/2025, com base no IGP-M (FGV).

Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SEDA (2014-2024).



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da LOA obtidos no site da Prefeitura do Recife e por meio de acesso à informação
*Valores corrigidos pela inflação para 03/2025, com base no IGP-M (FGV).

É possível observar que o orçamento destinado à SEDA oscilou ao longo dos anos, tanto em valores totais quanto na porcentagem destinada do orçamento da SEGOV. Vê-se que o orçamento da pasta vem aumentando consideravelmente na gestão atual, confirmando o que os entrevistados citaram em suas respostas. Ou seja, a pauta dos direitos e do bem estar animal vem ganhando destaque nos olhares políticos e isso se traduz no orçamento destinado a políticas públicas voltadas a esse fim.

Buscando analisar a relação entre o orçamento anual destinado à Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais e a quantidade de atendimentos realizados pelo Hospital Veterinário do Recife, foi feita uma busca dos dados por meio da LAI (Lei de acesso à Informação). Entretanto, a PCR não respondeu a contento, informando apenas os números do HVR nos anos de 2023 e 2024. Em buscas ativas nos relatórios de gestão do município, foi possível encontrar os quantitativos de atendimentos da unidade de saúde veterinária dos anos de 2020-2022 e por isso a correlação entre os recursos e os atendimentos (incluindo castrações, consultas, exames e emergências) será feita apenas no intervalo desses 5 anos.

Abaixo uma tabela ilustrando os recursos ano a ano, assim como o correspondente número de atendimentos realizados pelo Hospital Veterinário.

Tabela 3 - Recursos da SEDA, por ano

Ano	Orçamento corrigido* (R$)	Atendimentos
2020	1.775.091	29.893
2021	2.520.844	36.211
2022	2.234.013	42.255
2023	4.796.258	62.955
2024	3.088.661	55.757

Fonte: Elaborado pela autora com base em consultas aos relatórios de Gestão do Município entre 2020-2022 e com base nas informações obtidas por consulta à Prefeitura.
*Valores corrigidos pela inflação para 03/2025, com base no IGP-M (FGV).

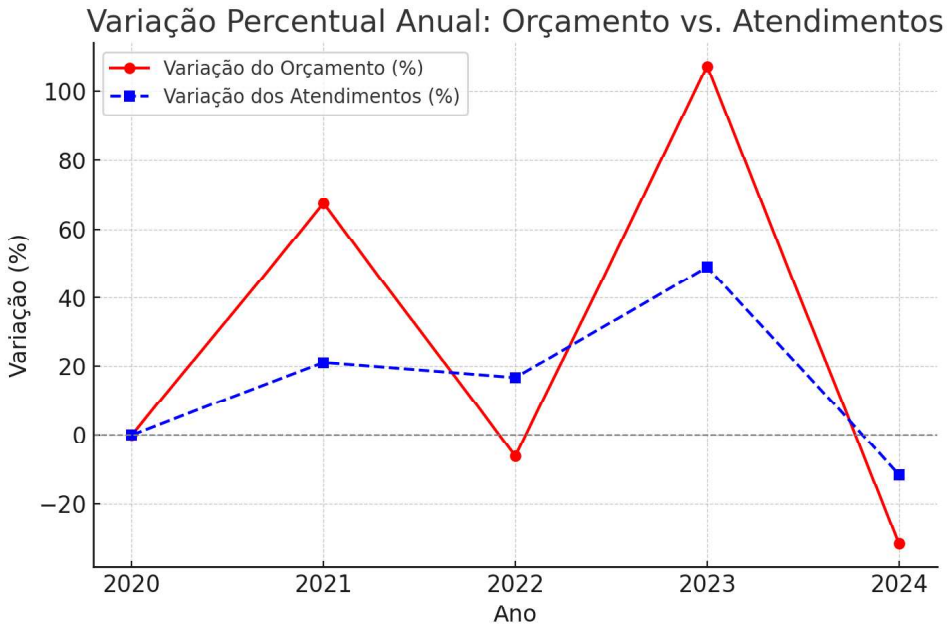
Na tabela 2 observa-se nos dados orçamentários entre 2014 e 2024, que, embora os repasses nominais à SEDA tenham aumentado significativamente nos últimos anos, especialmente a partir de 2021, a participação proporcional da Secretaria no orçamento da SEGOV se mantém inferior aos níveis registrados no início da década, como em 2014(no primeiro ano de execução das ações da secretaria), quando ultrapassou 11%, sugerindo uma oscilação na priorização orçamentária da política de bem-estar animal na gestão municipal.

Entre 2020 e 2021, o orçamento teve um crescimento substancial de aproximadamente 42%, acompanhado por um aumento de 21,1% no número de atendimentos. Apesar disso, o número de atendimentos manteve-se em crescimento, aumentando 16,9% em relação ao ano anterior. Esse cenário sugere que, até esse momento, a estrutura da SEDA foi capaz de ampliar o atendimento mesmo diante de um orçamento ligeiramente menor, possivelmente devido a ganhos de eficiência operacional.

O ano de 2023 se destaca por um aumento considerável no orçamento, mais do que dobrando em relação a 2022. No entanto, como esse incremento esteve diretamente ligado à ampliação do hospital veterinário, a relação entre orçamento e atendimentos não foi proporcional: enquanto o orçamento cresceu 114,6%, os atendimentos aumentaram 48,9%. Esse descompasso reforça que parte dos recursos foi destinada a investimentos de longo prazo, e não apenas à ampliação imediata dos serviços.

Já em 2024, observa-se uma retração no orçamento, que caiu 35,7% em relação ao ano anterior, enquanto o número de atendimentos teve uma redução menor, de 11,4%, permanecendo em um patamar elevado quando comparado aos anos anteriores. Esse dado sugere que a ampliação do hospital, mesmo que ainda em andamento, pode ter contribuído para um aumento da capacidade, permitindo que se mantivesse um volume de atendimentos significativo mesmo diante da redução dos recursos.

Gráfico 3 - Orçamento da SEDA vs. número de atendimentos (2020-2024)



Fonte: Elaborado pela autora com base em números divulgados pela Prefeitura no site da SEDA.

Dessa forma, a análise mostra que, não obstante a oscilação nos recursos, houve um crescimento do orçamento recente em relação ao final da década de 2010, o que impulsionou a expansão dos serviços da SEDA. Entretanto, há fatores adicionais a serem considerados, como reabertura dos serviços pós pandemia, investimentos estruturais e se houve ganhos de eficiência na prestação dos atendimentos, uma vez que não foi possível descobrir se o quadro de funcionários veterinários teve alteração nesses anos. Para uma avaliação mais precisa da relação entre capacidade financeira e eficiência dos serviços, seria relevante o acesso a dados mais apurados como o custo médio por atendimento e a distribuição específica dos recursos entre infraestrutura e realização dos serviços, etc.

5.1.4. Monitoramento e Avaliação

De acordo com os entrevistados, há algum nível de monitoramento das ações da SEDA, mas carece de sistematização. O entrevistado 6 informou que: “A SEDA realiza o monitoramento de suas ações por meio de contato direto com beneficiários, através de uma central de relacionamento que acompanha periodicamente os tutores em relação ao serviço prestado”. Porém, essas informações não constam em nenhuma parte do sítio da prefeitura do

Recife, nem no site da própria secretaria. Ademais, em solicitação realizada por meio da LAI acerca de quantidade de atendimentos, procedimentos realizados, dentre outras ações da secretaria, a resposta dada foi que não seria possível a obtenção dos dados requeridos.

O entrevistado 1 afirmou, em sua entrevista, que a SEPLAG (Secretaria de planejamento, gestão e desenvolvimento regional) realiza monitoramentos eventuais acerca de alguns pontos da SEDA, principalmente no que se trata da execução financeira dos recursos, porém, não foram disponibilizados dados acerca desse suposto controle por parte da gestão municipal. Em conversa informal com um servidor da Seplag, foi apurado que há de fato um monitoramento dos projetos prioritários da seda, selecionadas pela gestão, como por exemplo, a ampliação do HVR, mas que não há um acompanhamento dos processos e rotina da secretaria.

A ausência de um sistema estruturado de monitoramento dificulta a mensuração dos impactos das políticas implementadas, comprometendo o feedback necessário para ajustes e aprimoramento das ações que estão diretamente relacionados à capacidade técnica da burocracia e à disponibilidade de recursos (Souza, 2018). No caso da SEDA fica claro, por meio das entrevistas realizadas e pelas alegações do órgão na resposta ao pedido de informações, que a coleta de dados sobre a execução da política pública de bem estar animal no Recife é realizada de forma fragmentada, sem um sistema integrado que permita análises mais robustas.

Isso reflete uma limitação na capacidade analítica do órgão, importante indicador de capacidade técnico-administrativa (Pires e Gomide, 2014). Ainda, restringe o uso de evidências para a tomada de decisão e dificulta tanto a prestação de contas à sociedade quanto a avaliação da efetividade das políticas.

Conforme apontado por Lassance (2023) só se pode monitorar aquilo que se consegue identificar, e só se pode avaliar aquilo que se monitorou. Assim, a transparência e a mensuração de resultados são elementos importantes para a consolidação das políticas públicas, uma vez que permitem ajustes estratégicos e favorecem a governança democrática.

Não é novidade que as políticas públicas brasileiras, especialmente aquelas executadas em nível subnacional, carecem de monitoramento e de avaliação sistemática (Madeira et al, 2014). No caso em estudo não é diferente, e a ausência de uma análise mais profunda das políticas públicas compromete a capacidade da SEDA de aprimorar suas ações e demonstrar sua efetividade.

5.2. CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS

5.2.1. Coordenação Intersetorial

A SEDA, por ser uma secretaria executiva, mantém uma relação estreita com a Secretaria de Governo e Participação Social (SEGOV). Ainda, os entrevistados citaram que há parcerias importantes com a SEPLAG (na coordenação das ações e monitoramento das mesmas) e com a Secretaria de Saúde e o Centro de Vigilância Ambiental (principalmente no que concerne a assuntos relacionados a saúde única e zoonoses). Foi citado, também, que há uma relação ocasional com municípios limítrofes, nos casos de recebimentos de denúncias em regiões fora do Recife, e na apreensão de animais doentes.

No entanto, conforme os gestores, a interação com o governo estadual e federal ainda é limitada, o que dificulta a expansão da política de bem-estar animal para além dos limites do município. Nas entrevistas foi dito principalmente que não há políticas mais concretas no Estado de Pernambuco voltadas à causa animal, o que inviabilizaria uma conversa entre os entes. O entrevistado 1 chegou a dizer que "a SEDA carrega o Estado nas costas", em alusão a Recife ser a única cidade do estado a possuir um hospital veterinário público.

Entretanto, essa pesquisadora esteve presente nas oficinas do SEMAS-PE (Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha de Pernambuco) para a criação do Plano de Educação Ambiental para Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos de Pernambuco (PEACG-PE) que aconteceram durante o segundo semestre de 2024[9]. Na ocasião, houve grande expectativa pela participação da SEDA, o que não ocorreu. Ou seja, apesar de algumas secretarias de municípios do interior estarem presentes nos encontros e darem suas contribuições, a capital não enviou representantes, os quais poderiam ter acrescido ao debate.

Quanto ao Governo Federal, foi relatado pelo entrevistado 1 e pelo entrevistado 3 que houve tentativas de realizar ações por meio de incentivos de programas federais, mas sem sucesso. Não obstante, foi citado que o município está sempre alerta quanto às atualizações legislativas iniciadas pelas instituições nacionais. Um exemplo é o Rastreia Pet, um serviço de cadastramento oferecido pela Prefeitura do Recife no intuito de identificar os animais de estimação, ajudar na busca dos pets cadastrados que venham a se perder e, por fim, cadastrar animais em situação de rua. Neste sentido, utiliza a inteligência artificial para criar um censo inédito no país que ajudará na formulação de políticas públicas[10]. O programa foi iniciado após

---

[9] https://semas.pe.gov.br/semas-pe-realiza-primeira-oficina-participativa-do-plano-de-acao-de-educacao-ambiental-para-manejo-populacional-etico-de-caes-e-gatos/

[10] https://queroparticipar.recife.pe.gov.br/

a promulgação da Lei nº 15.046 de 2024, que criou o Cadastro Nacional de Animais Domésticos (Agência Senado, 2024), com o objetivo de possibilitar o maior controle sanitário dos animais domésticos e orientar políticas públicas voltadas aos animais.

5.2.2. Relacionamento com a Sociedade

De acordo com os entrevistados, a SEDA possui canais de comunicação com a sociedade, incluindo aplicativos como o Conecta Recife, o Rastreia Pet e o SOS Animal, além das redes sociais. Foi citada a realização de encontros com ONGs e protetores de animais, como a ocorrida na Comissão de Defesa Animal, citada pela entrevistada 6. No entanto, ainda existem desafios quanto à participação ativa da sociedade nas decisões da SEDA, especialmente no que diz respeito ao envolvimento de protetores na formulação das ações.

Recentemente foi aberto edital para cadastramento de ONGs e protetores no projeto Meu Amigo Protetor, que cadastrou pessoas interessadas em obter apoio municipal, por meio da secretaria, para os animais resgatados. Entretanto, observando o edital[11] , nota-se que não são especificados quais serão os benefícios fornecidos pela SEDA. Além disso, o cadastramento foi bastante complexo, e foram exigidas documentações extensas, inclusive comprovações de notas fiscais com gastos realizados com os animais resgatados. O resultado foi que apenas 13 protetores e 2 ONGs conseguiram completar o cadastro corretamente e serem aprovados no edital.

Somado a isso, percebeu-se que nem todos os entrevistados têm conhecimento do real relacionamento da secretaria com os protetores e ONGs. Há pouco alcance nesse sentido, gerando certo privilégio aos grupos que já tem relação com a SEDA e deixando no escuro uma grande parte dessa população que geralmente utiliza recursos próprios para cuidar de animais em situação de rua. Ou seja, que utiliza a rede privada de saúde veterinária, já que não conseguem ter acesso aos serviços do HVR.

5.2.3. Liderança e Legitimação

De acordo com os entrevistados, a gestão da SEDA é bem vista pelos servidores, assim como a gestão municipal, sendo inclusive elogiada por dar foco à causa animal em suas ações. Todos os participantes da pesquisa citaram que a transição para o Gabinete de Proteção Animal

[11] https://seda.recife.pe.gov.br/inscricoes-abertas-meu-amigo-protetor-cadastra-ate-o-dia-5-de-setembro

pode fortalecer sua autonomia, dando à secretaria da pauta maior independência administrativa.

Entretanto, o cenário atual ainda é marcado por incertezas, uma vez que, até a redação desta dissertação, a estrutura do referido Gabinete de Defesa Animal não havia sido formalmente definida. Tampouco houve a publicação de um decreto normativo que estabelecesse, de maneira clara e objetiva, suas competências. Essa ausência de regulamentação compromete a transparência e impede que a sociedade tenha acesso a informações essenciais sobre seu funcionamento. Além disso, a indefinição institucional resultou na suspensão de algumas atividades da Secretaria, e na diminuição dos atendimentos no HVR, demonstrando fragilidades na legitimação e na continuidade de sua atuação.

Tal fato se reflete nas diversas reclamações registradas sobre a restrição dos atendimentos no Hospital Veterinário do Recife (HVR) nos primeiros meses de 2025. Usuários relataram a redução do horário de funcionamento, a escassez de profissionais veterinários, o comprometimento no atendimento a emergências e a falta de insumos para procedimentos clínicos. Essas denúncias foram documentadas durante visitas realizadas por representantes do Fórum Estadual de Bem-Estar Animal (FEBEMA) e por vereadores ao hospital, evidenciando fragilidades na prestação dos serviços e possíveis impactos na assistência veterinária oferecida à população[12].

5.2.4. Governança e Participação

A entrevistada 6 citou a existência da Comissão Municipal de Proteção Animal, um grupo formado por agentes da sociedade civil envolvidos na causa animal, e que teria o apoio da SEDA. Porém, como já dito, vários outros entrevistados desconhecem a existência dessa Comissão, o que parece mostrar que a divulgação e acesso à mesma não é tão amplo como deveria ser. Por outro lado, todos os ouvidos na pesquisa afirmaram que a SEDA mantém um diálogo constante com o Ministério Público e o Legislativo, o que contribui para o fortalecimento da pasta.

Os entrevistados relataram que não participam das reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), mas destacaram a importância da criação de um conselho municipal específico para as políticas de bem-estar animal. Segundo eles, essa iniciativa, já consolidada em outros municípios, seria relevante e poderia promover uma maior participação

---

12 https://radiofiladelfia.com.br/noticias/1314/gilson-filho-denuncia-falhas-no-hospital-veterinario-do-recife-e-cobra-melhorias

social nas políticas da Secretaria.

Algumas organizações da sociedade civil, como o FEBEMA, vêm denunciando há anos o sucateamento das políticas de bem-estar animal do município de Recife, principalmente quanto à situação do HVR. Lá sequer existem aparelhos de raio-x e ultrassonografia em funcionamento, exigindo que os tutores, geralmente pessoas de baixa renda, precisem recorrer à rede privada para realizar os exames.

Tais organizações, além de protetores e ONGs, também têm tentado apoio da SEDA na resolução de questões frequentemente relacionadas a maus tratos e abandono em pontos conhecidos, chamados de “pontos de abandono”. Tais pontos referem-se a locais específicos, frequentemente identificáveis, onde há uma recorrência significativa de descarte intencional de animais domésticos, geralmente cães e gatos. Esses locais costumam estar associados a espaços de fácil acesso, mas pouco vigiados, como terrenos baldios, áreas próximas a abrigos de animais, hospitais veterinários, feiras livres e rodovias. A população, muitas vezes sem conhecimento das questões sobre o abandono, acredita estar fazendo um bem ao animal abandonado, já que existe a falácia de que nesses locais os cães e gatos receberão algum tipo de visibilidade e cuidados.

A recorrência do abandono nesses pontos cria um ciclo de precariedade, agravando problemas como zoonoses, além de gerar desafios para o manejo populacional dos animais errantes, uma vez que os mesmos se reproduzem indiscriminadamente nesses locais.

As intervenções dos pontos de abandono dependem de um esforço coletivo, partindo do Poder Público, que é o responsável legal, promovendo campanhas de educação que visem coibir o abandono. Ainda, é preciso haver em parceria com protetores e ONGs, gerando estratégias de monitoramento dos locais, com câmeras e apoio da Guarda Municipal, além do controle daquela população através da castração.

Muitos protetores se dedicam a minimizar os impactos desses pontos e “enxugam gelo” tentando retirar animais do local, seja resgatando, seja colocando-os para adoção. Ocorre que, sem fiscalização nesses pontos já conhecidos, os abandonos continuam. No Recife há o caso emblemático da chamada Praça dos Gatos, local de abandono conhecido na cidade onde, há mais de 15 anos, há um descarte indiscriminado de gatos e, às vezes, cães.

Em visita ao local (Imagem 2), esta pesquisadora conheceu os Gatinhos Urbanos, um projeto que há uma década tenta dar suporte aos animais abandonados do ponto, divulgando para adoção, castrando, resgatando e tratando os animais doentes, atropelados e envenenados. De acordo com as voluntárias, apenas entre os anos de 2022 e 2024 foram descartados cerca de 1000 gatos na localidade.

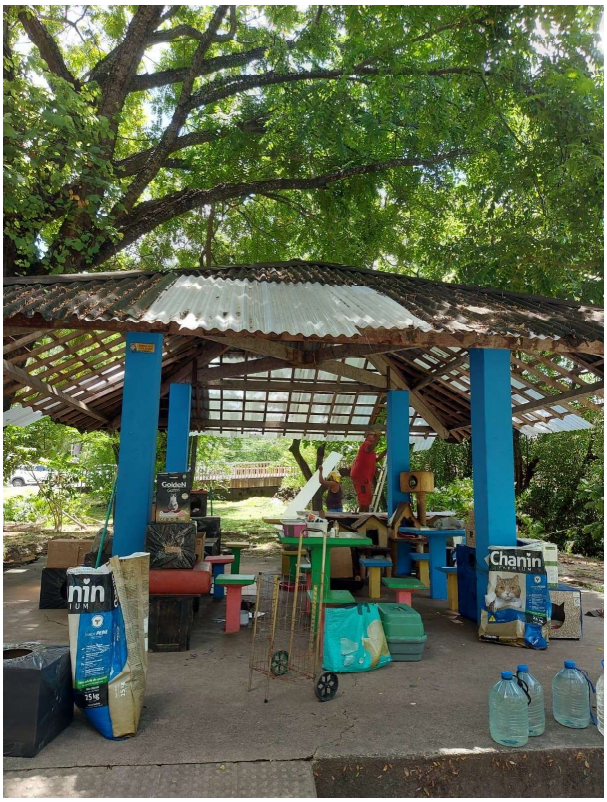
As protetoras recorreram ao DEPOMA e denúncia ao Ministério Público[13], havendo a realização de diversas audiências com a presença de integrantes da SEDA, nas quais são levantados diversos pontos onde a secretaria poderia atuar. Porém, até o momento nenhuma providência foi tomada, assim como acontece em inúmeros outros locais da cidade.

Tais relatos colocam em xeque a capacidade da SEDA em integrar efetivamente os diversos atores sociais nas decisões e ações de políticas públicas de bem-estar animal. A participação social, embora presente de forma superficial, não consegue atender plenamente às expectativas dos protetores de animais e outros grupos envolvidos, demonstrando certa fragilidade na governança da secretaria.

Um outro exemplo emblemático de ponto de abandono de animais é a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), local de trabalho desta pesquisadora e destino frequente de dezenas de cães, gatos e, ocasionalmente, até cavalos, descartados diariamente. A ampla extensão territorial da universidade, associada à presença de diversas áreas desprovidas de monitoramento, favoreceu a consolidação desse espaço como um dos principais locais de abandono na região. Diante da recorrência desse problema, tornou-se necessária a criação de uma comissão específica, formada por técnicos, estudantes e professores, para acompanhar a situação. Assim, foi instituída a Comissão de Combate ao Abandono e Maus-Tratos de Animais na UFPE (CCAMTA), com o objetivo de monitorar a presença desses animais no campus e articular, junto à gestão, estratégias voltadas à redução do abandono e à proteção do bem-estar animal.

Imagem 2 - Ponto de abandono conhecido como Praça dos Gatos.

[13] Procedimento administrativo nº02019.000.441/2023-0013 tramitando no Ministério Público de Pernambuco, Promotoria de Meio Ambiente.



Fonte: Gatinhos Urbanos

5.3. PONTOS FORTES E FRACOS DE ACORDO COM OS INDICADORES DE CAPACIDADES ESTATAIS

A investigação das capacidades estatais da SEDA indica um cenário bastante complexo, no qual avanços institucionais coexistem com desafios estruturais e operacionais. A forma como essas capacidades se manifestam podem influenciar diretamente a execução das políticas de bem-estar animal no Recife, a eficiência dos serviços, a articulação interinstitucional, a credibilidade da secretaria perante a sociedade e a transparência de suas ações.

É inegável que a existência de um hospital veterinário público, as parcerias locais e a estrutura formal da secretaria mostram que há uma base institucional sobre a qual é possível construir avanços. No entanto, para que a SEDA cumpra de maneira mais certeira seu papel na política de bem-estar animal, faz-se necessário investir na profissionalização da equipe, na modernização dos processos administrativos, na ampliação das fontes de financiamento e na criação de mecanismos de monitoramento para um melhor controle social. A transição para Gabinete de Proteção e Defesa Animal dá esperanças de que surjam novas oportunidades para corrigir essas fragilidades e dar força às políticas de bem estar do município.

Para ilustrar, o quadro 8 lista pontos fortes e fracos, de acordo com os indicadores já citados

Quadro 8 - Pontos fortes e fracos da SEDA-Recife, considerando os indicadores de capacidade estatal

Indicador	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Burocracia	Equipe técnica qualificada para as funções desempenhadas.	Ausência de servidores estatutários, alta rotatividade, baixos salários e falta de capacitação formal.
Infraestrutura e Equipamentos	Hospital Veterinário como inovação. Uso da plataforma Conecta Recife para marcação de serviços.	O hospital é alvo de recorrentes reclamações sobre atendimento e estrutura, aparelhos de raio-x e ultrassonografia apresentam constantes defeitos. Necessidade de mais equipamentos e modernização tecnológica.
Recursos Financeiros	O orçamento tem crescido nos últimos anos e recebe apoio de emendas parlamentares eventuais.	Falta de autonomia financeira, orçamento ainda insuficiente e dependência da SEGOV para execuções financeiras.
Monitoramento e Avaliação	Há suposto acompanhamento da execução dos serviços da SEDA pela SEPLAG e SEGOV.	Não há métodos organizados de monitoramento estruturados por meio da SEGOV ou da própria SEDA. Falta de indicadores robustos para avaliação de impacto.
Coordenação Intersetorial	Parcerias com a Secretaria de Saúde e o Centro de Vigilância Ambiental, Delegacia de Meio Ambiente e MPPE.	Pouco diálogo com o governo estadual e federal, limitando o alcance das políticas. O diálogo com municípios limítrofes é escasso.
Relacionamento com a Sociedade	Canais de comunicação disponíveis por telefone e ouvidoria, além do aplicativo Conecta Recife.	Participação social pouco estruturada e dificuldades de grupos externos em compreender os trâmites administrativos. Acesso limitado a ONGs e protetores, e até o acesso à informação (via LAI) é restrito.
Liderança e Legitimação	Gestão reconhecida dentro da estrutura municipal.	O hospital veterinário recebe críticas frequentes e há insatisfação de usuários, com base em inúmeras notícias divulgadas na mídia, e até na fala de alguns entrevistados. A falta de independência administrativa limita a implementação de políticas de longo prazo.
Governança e Participação	Uma entrevistada afirmou que existe uma Comissão Municipal de Defesa Animal (CMDF). Existência do programa Meu Amigo Protetor.	Segundo entrevista com o secretário executivo, a SEDA nunca compareceu a reuniões do conselho de meio ambiente. Há necessidade de ampliar a participação social e criar um Conselho de Bem estar Animal para maior articulação, ou de abrir a participação de ongs e protetores no CMDF, desconhecido pela maioria. O Programa Meu Amigo Protetor, de difícil cadastro e com benefícios aquém do esperado, oferece apenas cinco castrações no HVR a cada dois meses.

Fonte: Elaborado pela autora.

5.4. O SISMUMA COMO INSPIRAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE SECRETARIAS DE BEM ESTAR ANIMAL NOS MUNICÍPIOS

O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) é uma estrutura político-administrativa estabelecida nos municípios, composta por órgãos e entidades responsáveis pela preservação, conservação, proteção, recuperação e controle do meio ambiente, bem como pelo uso adequado dos recursos naturais. Sua principal finalidade é integrar a dimensão ambiental no processo de tomada de decisão local, assegurando que as políticas públicas municipais sejam elaboradas em conformidade com os princípios do desenvolvimento sustentável (Ávila e Malheiros, 2012).

O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) foi criado pela Lei Complementar 140, de 2011, e faz parte de uma estrutura maior que inclui o Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente (SISNAMA e SISEMA) e está alinhado à Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA (Ávila e Malheiros, 2012). Sua criação posicionou o Brasil entre os países pioneiros na implementação de um modelo integrado de gestão ambiental, promovendo a cooperação entre os diferentes níveis de governo federal, estadual e municipal e buscou garantir que as políticas ambientais sejam aplicadas de forma coordenada e eficiente em todas as esferas.

A criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) surgiu como uma resposta à necessidade de descentralizar a gestão ambiental no Brasil, conferindo maior protagonismo aos municípios na proteção do meio ambiente. Esse movimento ganhou força com a Constituição Federal de 1988, que consolidou o papel dos governos locais como agentes essenciais do desenvolvimento sustentável, tornando-os diretamente responsáveis pela preservação ambiental em seus territórios. A lógica por trás dessa mudança reside no fato de que os municípios, por estarem mais próximos das dinâmicas ambientais e sociais locais, possuem maior capacidade de formular e executar políticas públicas mais eficazes e adequadas às especificidades de suas comunidades.

Para que essa responsabilidade constitucional seja cumprida de forma eficiente, além da criação do SISMUMA, é fundamental a adoção de instrumentos de gestão ambiental, que ofereçam suporte técnico e estratégico aos gestores municipais no planejamento e implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade (Sampaio *et al.*, 2023). No entanto, é certo que a diversidade estrutural entre os municípios brasileiros reflete diretamente no grau de implementação desses instrumentos, com diferenças significativas entre as regiões

do país.

Após essa breve explanação acerca do Sistema Municipal de Meio Ambiente, é possível notar a semelhança entre os fatores que justificaram sua criação e a crescente necessidade de estabelecer secretarias, coordenações ou diretorias municipais dedicadas ao bem-estar animal. A descentralização das políticas públicas ampliou as responsabilidades dos municípios, exigindo uma gestão mais qualificada e comprometida para atender às novas demandas sociais. Como resultado, questões antes pouco exploradas passaram a integrar a agenda do poder executivo municipal.

Nesse sentido, a estrutura do SISMUMA pode servir como referência para a formulação de um Sistema Municipal de Bem-Estar Animal - SISBEM. Assim como ocorreu na gestão ambiental, a criação de um sistema estruturado para a proteção animal garantiria a implementação de políticas públicas mais eficazes, viabilizando a alocação de recursos, a fiscalização e o envolvimento da sociedade na promoção do bem-estar animal.

O sistema para proteção animal seria composto por um conjunto de órgãos e entidades municipais, incluindo um órgão municipal capaz de implementar a política de BEA do ente subnacional, funcionando como fiscalizador, gerindo abrigos e unidades de saúde veterinárias. Seria ainda essa instituição a responsável por promover as feiras de adoção e organizar a campanha anual de vacinação anti rábica que, no Recife (por exemplo), ficam a cargo da secretaria de saúde. Caberia ainda a esse órgão o atendimento de denúncias de maus tratos e a interlocução entre protetores, ongs e outros órgãos da federação.

Nessa dinâmica, outra importante adição seria um conselho municipal de bem estar animal, ainda pouco difundido nos municípios brasileiros, como no caso de Pernambuco. Esse órgão, com caráter consultivo e deliberativo, poderia ser composto por membros do poder público, sociedade civil, ongs e conselhos de veterinária.

Para garantir a sustentabilidade financeira do sistema, também seria interessante a implantação de um Fundo Municipal para o bem estar animal, cuja função seria gerir recursos provenientes de multas aplicadas por maus tratos, convênios com setor privado, além de orçamento do municípios ou emendas vindas parlamentares para a causa animal.

Para além do fundo, a operacionalização do sistema proposto ainda exigiria uma série de instrumentos de gestão, alinhados com os utilizados no SISMUMA, como um Código Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal. Tal código definiria normas e sanções, estruturação de um sistema municipal de denúncias e fiscalização contra maus-tratos, além do amadurecimento da articulação com outras cidades, permitindo o compartilhamento de estruturas, como hospitais veterinários regionais.

A elaboração do proposto Sistema Municipal de Bem Estar Animal seria um passo interessante para garantir a efetividade das políticas públicas. Ao criar uma abordagem integrada para o tema, unindo governança, transparência, fiscalização, participação social e financiamento adequado, permitiria aos municípios assumir plenamente seu papel constitucional na proteção animal, construindo ações de longo prazo que promovessem uma convivência mais harmoniosa entre humanos e animais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos modelos apresentados, a pesquisa analisou as capacidades estatais em duas dimensões: a dimensão técnico-administrativa (recursos humanos, financeiros, infraestrutura e equipamentos, monitoramento e avaliação das ações), e a dimensão político-relacional (Governança e participação social, coordenação intersetorial, Relacionamento com a sociedade e Liderança e legitimação).

Para tanto, foi conduzida uma investigação do tipo estudo de caso que utilizou análise documental, contemplando a legislação Federal, Estadual e Municipal acerca do bem-estar animal, com aprofundamento em todo o escopo do tema quanto ao município de Recife. Foi realizada, ainda, intensa busca na literatura de políticas públicas e capacidades estatais, a fim de compreender as teorias a serem aplicadas na pesquisa.

Como instrumento de coleta de dados, além da literatura, foram aplicadas seis entrevistas com coordenadores, gerentes e secretários da SEDA, somada a coleta de material por meio da Lei de acesso à informação e incursões a sítios da PCR e outros municípios do Estado, a fim de localizar quantitativos sobre orçamento, salários dos servidores e infraestrutura da secretaria analisada, os quais foram analisados quantitativamente.

Os resultados indicam que, apesar dos avanços promovidos pela SEDA na execução de políticas voltadas à proteção animal, há entraves significativos que comprometem a efetividade das suas ações.

No que tange à capacidade técnico-administrativa, verificou-se a carência de servidores efetivos, o que impacta a continuidade das políticas e a especialização da equipe, que não tem acesso a plano de carreiras ou a qualquer tipo de capacitação promovido pelo ente. A obtenção de força de trabalho apenas por meio de cargos comissionados e contratos temporários parece fragilizar a capacidade burocrática do órgão.

Quanto aos recursos, embora tenha havido um aumento no orçamento nos últimos

anos, a falta de autonomia na tomada de decisões mantêm a SEDA dependente da Secretaria de Governo e Participação Social, à qual está subordinada. Sem liberdade para gerir seus próprios gastos, a secretaria enfrenta restrições que comprometem seu pleno funcionamento e dificultam a prestação dos serviços.

No que diz respeito à infraestrutura da secretaria, o Hospital Veterinário Municipal é considerado uma das maiores conquistas da cidade e uma referência no Nordeste. No entanto, a qualidade do atendimento e dos serviços oferecidos é frequentemente questionada, com diversas denúncias veiculadas na mídia acerca da falta de funcionamento de equipamentos básicos, como raio-X e ultrassonografia. Além disso, há deficiências no fornecimento de equipamentos tecnológicos para os funcionários, que ainda precisam preencher relatórios manualmente ao averiguar denúncias de maus-tratos. Por outro lado, o hospital conta com um sistema informatizado para registrar os atendimentos, e a marcação de consultas e castrações é, em grande parte, realizada de forma digital por meio do Conecta Recife.

Há, inclusive, uma obra de ampliação do HVR, que possibilitará um aumento do alcance de suas ações, e pode permitir uma melhoria considerável no atendimento aos tutores da cidade.

Outra descoberta está ligada a ausência de monitoramento e a dificuldade de acesso a informações básicas como quantidade de servidores e orçamento da secretaria, demonstrando uma falha no concatenamento dos dados, dificultando uma avaliação mais profunda.

No âmbito da capacidade político-relacional, percebeu-se um desafio na articulação entre a SEDA e outras secretarias municipais, bem como na relação com organizações da sociedade civil e protetores independentes. A falta de mecanismos efetivos de participação social e transparência também se revelou um obstáculo para o aprimoramento das políticas de bem-estar animal.

Até mesmo o compartilhamento de experiências com outros municípios e com o Estado é deveras incipiente, e a ausência de um conselho municipal de bem-estar animal demonstram os pontos fracos nesse sentido.

Em janeiro de 2025 foi anunciado que a SEDA passará a se chamar Gabinete de proteção e defesa dos animais, saltando de categoria e deixando de ser uma secretaria subordinada. Isso pode torná-la mais autônoma e abrir um leque de possibilidades de obtenção de recursos antes inexistentes. No entanto, até a conclusão desta pesquisa, ainda não havia sido publicada nenhuma portaria ou normativa definindo os cargos ou as atividades que o novo gabinete irá abranger.

A pesquisa teve como objetivo identificar as capacidades estatais da SEDA, e os

resultados mostraram claramente que, tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na política relacional, a secretaria se destaca em alguns aspectos, mas apresenta deficiências em outros. A principal conclusão da pesquisa é que, com a melhoria dessas capacidades estatais, a SEDA seria capaz de implementar suas políticas de forma mais competente e alcançar melhores resultados.

Por fim, a pesquisa contribui para a literatura sobre capacidades estatais ao oferecer um estudo de caso detalhado sobre um setor ainda pouco explorado na administração pública: as políticas municipais de bem-estar animal. Ao indicar possíveis limitações estruturais e institucionais da SEDA, este estudo também pode fornecer subsídios para gestores e formuladores de políticas no sentido de aperfeiçoar os instrumentos existentes e propor novos arranjos institucionais mais eficazes.

Ainda como contribuição, este estudo apresentou um marco legal sobre as principais legislações brasileiras relacionadas ao bem-estar animal e levantou a possibilidade de aplicar o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) nas políticas públicas voltadas para os animais. Essa proposta visa acrescentar na operacionalização das estruturas das secretarias de meio ambiente em todo o país

Como limitação, destaca-se que a análise concentrou-se no Recife, o que impede generalizações para outros municípios com realidades distintas. Dessa forma, pesquisas futuras poderiam explorar comparações entre diferentes contextos locais e aprofundar a investigação sobre os impactos de diferentes modelos de gestão na execução das políticas de bem-estar animal. Além disso, seria relevante examinar mais dados, além da percepção dos usuários dos serviços da SEDA e de uma avaliação de efetividade ou eficácia do órgão.

Por fim, espera-se que os achados deste estudo possam subsidiar melhorias na estrutura e funcionamento da Secretaria Executiva dos direitos dos animais, contribuindo para a proteção e bem-estar dos animais no Recife e, por extensão, para a qualificação das políticas públicas voltadas a essa temática.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE DIREITOS ANIMAIS (ANDA). *Cresce para 30 milhões o número de animais abandonados no Brasil.* 1º de março de 2014. Disponível em: . Acesso em: 12.06.2024.

AGÊNCIA SENADO. *Senado recebe proposta de revisão do Código Civil com capítulo para direitos animais.* 18.04.2024. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/senado-recebe-proposta-de-revisao-do-codigo-civil-com-capitulo-para-direitos-animais. Acesso em 15.06.2024.

ALVES, A. J. S. et al. Abandono de cães na América Latina: revisão de literatura. *Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP*, 2013.

ANDA - Agência de Notícias de Direitos Animais.*O Brasil tem 30 milhões de animais abandonados.* (2013)**.** Disponível em: https://anda.jusbrasil.com.br/noticias/100681698/brasil-tem-30-milhoes-de-animais-abandonados. Acesso em: 26/09/2022.

ARAÚJO, C. P. M. *Análise da capacidade estatal necessária para a implementação da política de gestão dos riscos de substâncias químicas*. 2020. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Brasília, 2020.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 33–47, dez. 2012.

BACELAR, D. F. *Relações entre animais humanos e não humanos no Parque Nacional Serra da Capivara, Piauí, Brasil: um estudo sobre conservação, gestão e sustentabilidade.* Dissertação. Recife: Centro de Filosofia e Ciências Humanas. 2012.

BARBOZA, P. A. *O tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2021. 204 p.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; NASCIMENTO, P. Tying the successor's hands or following the neighbor? Diffusion of access to information in Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 393–412, 2022.

BISPO, D. A. *Inovação no setor público: elementos que influenciaram a adoção de políticas para cães e gatos nos municípios de Porto Alegre e Recife*. 241 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, *Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre crimes contra o meio ambiente, fauna e flora.*

BRASIL. *Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências.*

BRASIL. *Lei nº 14.064, de 29 de setembro de 2020. Aumenta as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato.*

CARRASCO, B. Mecanicismo e René Descartes disponível em: https://www.ex-isto.com/2022/04/mecanicismo-descartes.html. Acesso em: 30.07.2024.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a Review of Concepts, Evidence and Measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. UNU-MERIT Working Paper Series. Maastricht, 2013 Disponível em: https://collections.unu.edu/view/UNU:40#viewAttachments. Acesso em 30.06.2024.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 24, n. 2, p. 7-32, 2020.

CFMV - Conselho Federal de Medicina Veterinária. *Campanha de bem estar animal***.** 2018. Disponivel em <https://www.cfmv.gov.br/bem-estar-animal-9/comunicacao/campanhas/bem-estar-animal/2018/10/11/#:~:text=S%C3%A3o%20elas%3A%20a%20liberdade%20de,de%20medo%20e%20de%20estresse>. Acesso em 21.06.2024.

CFMV - Conselho Federal de Medicina Veterinária. Bem estar dos animais é debatido em Fórum Nacional de proteção animal, 2024. Disponível em:https://www.cfmv.gov.br/bem-estar-dos-animais-e-destacado-pelo-cfmv-em-forum-nacional-de-protecao-animal/comunicacao/noticias/2024/05/24/. Acesso em 12.07.2024.

COSTA, M. *A Forma Animal da Mercadoria.* Lavra Palavra, 2020. Disponível em: <https://lavrapalavra.com/2020/06/11/a-forma-animal-da-mercadoria/>. Acesso em: 07.06.2024.

DIAS, E. C. Bioética e direito dos animais. *Revista Justiça e Sociedade*, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2020.

DOMINGUES, E. C. P. O direito dos animais no Brasil e a bioempatia como forma de reflexão. *Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito*, v.2, n.1, p. 36-68, 2020.

DRISKO, J. W.; MASCHI, T. *Content Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FERNANDES, G.T.M. et al. Conscientização sobre bem-estar animal e guarda responsável em escola de educação fundamental localizada na região sul-fluminense do estado do Rio de Janeiro. *Revista Fluminense de Extensão Universitária*, 2021; 11(1): 28-30.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M. D. L.; FERREIRA, A. P.; AMÂNCIO, J. M. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências.* Brasília: Enap, 2024. 99 p.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos*

institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

GOMIDE, A.; DA SILVA LINS, R.; AMORIM MACHADO, R. Burocracia e desempenho da administração pública: Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.

GOVERNO FEDERAL. Lei de Acesso a Informação, 2024. Acesso em 01/02/2025. Disponivel em: https://www.gov.br/aeb/pt-br/acesso-a-informacao/lei-de-acesso-a-informacao

GRIN, E. J. Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 43-55.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, n. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, n. 77, p. e002, 2021.

GRIN, E. J.; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO AMPARA ANIMAL (2022). Abandono de animais aumentou cerca de 60% durante a pandemia. Disponível em: https://institutoamparanimal.org.br/wp-content/uploads/2024/05/RelatoriodeAtividades.pdf. Acesso em: 18/07/2024.

LASSANCE, Antônio. Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf. Acesso em: 11/03/2025.

LIMA, T. L. D. *O governo importa? Um estudo sobre a relação entre a capacidade estatal e o atraso escolar.* 177 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais? In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 20-30.

LIMA, L. C.; TRAJANO, T. Necropolítica animal: mortandade de animais em situação de rua por ações do Poder Público. *Sequência*, v. 44, n. 94, p. 84-100, 2023.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171 - 194, 2015.

MADEIRA, L.M; PAPI, L.P.; HELLMANN, A; POSSAMAI, A.J. Monitoramento e Avaliação: Qualificando a gestão da assistência social na região metropolitana de Porto Alegre . In: MADEIRA, L. M. (org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, v. 60, n. 4, out. 2017.

MELO, C. M. O. *Capacidades estatais dos governos municipais nas políticas de ciência, tecnologia e inovação: as experiências de Campina Grande/PB, Recife/PE e Natal/RN*. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2022.

MENEZES FILHO, A. S. *A construção de políticas públicas de proteção animal no Brasil: uma análise sobre os direitos dos animais sob o ponto de vista ético, jurídico e social.* Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), UFMA, 2015.

MORETTI, B.; MELO, E. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50854. Acesso em: 15/12/2024.

MOURA, C. M. M.; ALMEIDA, L. Reabilitação Profissional do INSS: análise das capacidades estatais do programa no Tocantins. *Gestão & Regionalidade*, v. 39, 2023.

PAIM, L. M. *Avaliação da implantação da Unidade de Saúde Animal no Município de Porto Alegre UAB/UFRGS*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019. 90 f.

PAPI, L. P.; PADILHA, P. Z. Empregando capacidades estatais nos municípios: o planejamento como instrumento de capacidades. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 86-93.

PAZETTO, A. Z. O *bem-estar animal como inovação social: a prática de preceitos éticos promovida pelo projeto de uma organização da sociedade civil*. [Dissertação], Florianópolis, Universidade do Sul de Santa Catarina, 2018.

PEREIRA, V. L. S. *Considerações sobre a ética animal de Peter Singer.* 110 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A.Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 31-42.

PREFEITURA DO RECIFE**.** Hospital veterinário do Recife abre para castrações. Disponível

em:
https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/17/07/2023/prefeitura-inicia-obra-de-ampliacao-do-hospital-veterinario-do-recife . Acesso em: 27/02/2024.

PREFEITURA DO RECIFE. Prefeitura inicia obra de ampliação do Hospital Veterinário do Recife. Disponível em:https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/17/07/2023/prefeitura-inicia-obra-de-ampliacao-do-hospital-veterinario-do-recife. Acesso em 17/03/2025.

RECIFE. Decreto Municipal n° 26.908/2013. *Vincula à Secretaria de Governo e Participação Social a Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais, e dá outras providências.*

RECIFE. Lei Municipal nº 18911/2022. *Dispõe sobre a proibição do confinamento de animais no município do Recife.*

RIBEIRO, L. G.; SOARES, I. O bem-estar animal: Um moderno paradigma ambiental brasileiro frente às políticas públicas. *Anais do CONPEDI*. Florianópolis, 2020.

RODRIGUES, J. H. G. S. *Reflexão bioética sobre o resgate e tratamento de animais abandonados.* 95 f., il. Dissertação (Mestrado em Bioética) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SAMPAIO, M. S. R. et al. Panorama da implementação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) pelos municípios do Nordeste: recorte para o estado da Bahia no período 2002-2020. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano XXV, pp. 236-258. 2023.

SANTOS, Paula de Paiva. *A necessidade de consolidação dos fundamentos dos direitos dos animais domésticos no Brasil: bem-estar animal, combate aos maus-tratos e ao abandono.* 2021. 160 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SKOCPOL, T. Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China. Lisboa: Presença, 1979.Disponível em: https://ppgs.uff.br/wp-content/uploads/sites/563/2024/08/Theda-Skocpol-Estados-e-Revolucoes-Sociais-Intro-e-parte-I.pdf. Acesso em 12/08/2024.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In PETER E.; RUESCHEMEYER D.; SKOCPOL, T. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. *Políticas Públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SEDA - SECRETARIA EXECUTIVA DOS DIREITOS DOS ANIMAIS: Disponível em: https://seda.recife.pe.gov.br/. Acesso em 16.08.2024.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.

SILVA, G. P. *Desenho de pesquisa*. 2. ed. Brasília: Enap, 2023.

SILVA, L. O.; ALVES, H. C. Doenças tropicais negligenciadas sob a perspectiva de graduandos de um curso de Ciências Biológicas a distância: Neglected tropical diseases from the perspective of undergraduates of a distance Biological Sciences course. *Revista Ensino, Saúde e Biotecnologia da Amazônia*, v. 3, n. 1, p. 28–45, 2021.

SILVA, L. B.; SILVA, L. L.; ALMEIDA, L. A. Análise das capacidades estatais municipais na literatura acadêmica: construção e visualização de mapas bibliométricos com Vosviewer e Citnetexplorer. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 28, 2023.

SOUZA, C. Apresentação: Estado e políticas públicas: De que estamos falando? *Revista Eletrônica de Ciência Política* - RECP, v. 4, p. 9-10, 2013.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do estado-membro na política de Assistência Social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

SOUZA, C. Capacidades estatais: Interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 08-19.

SPINK, P.; BURGOS, F. Os limites da abordagem de implementação: Vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, G. (Org.). *Teoria e Análises sobre a Implantação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 99-125.

TERRA. *Brasil tem mais cachorros do que crianças*. 20.05.2024. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil-tem-mais-cachorros-do-que-criancas,a156f94c87f9e934f14b41ea0fc3757aokaz95ut.html#:~:text=Ag%C3%AAncia%20Brasil%20%2F%20Flipar-,O%20Censo%20de%202022%20do%20IBGE%20apontou%20que%2040%2C1,de%20idade%20vivem%20no%20Brasil.&text=J%C3%A1%20o%20censo%20do%20Instituto,de%20cachorros%20nos%20lares%20brasileiros. Acesso em: 17 jun. 2024.

TILLY (1979)?

WALTER-TOEWS, D. Zoonoses, one health and complexity: wicked problems and constructive conflict. *The Royal Society*, v. 372, n. 1, p. 1-9, 2017.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE I

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Público-alvo: gestores da SEDA - Recife/PE

Bloco I – Sobre o gestor e a SEDA Recife

Data e local

Nome, idade, sexo, escolaridade

Cargo atual

É concursado/cedido por outro órgão?

1. Trajetória de Carreira:

- Qual é a sua trajetória de carreira na SEDA Recife? Há quanto tempo faz parte dela?

- Quais foram os principais marcos da sua carreira dentro da secretaria?

2. Processo de Indicação:

- Como se deu o processo da sua indicação para a posição em que trabalha? (se for o caso)

- Quais foram os principais desafios enfrentados durante esse processo?

3. Legislações e Políticas Municipais:

- Na sua opinião, qual a legislação e/ou políticas municipais com maior impacto no bem-estar animal em Recife?

- Como essas legislações ou políticas influenciam o trabalho da SEDA?

4. Principais Políticas/Ações:

- Quais são as principais políticas/ações oriundas do poder público em bem-estar animal no município? Quais demais ações no município contam com o envolvimento da SEDA?

- Pode dar exemplos de ações específicas e seus resultados?

Bloco II – Capacidades estatais da SEDA Recife

5. Autonomia

- Qual a autonomia da SEDA em tomar decisões administrativas sem depender de outras secretarias ou órgãos municipais?

- Pode dar um exemplo de uma decisão importante que a SEDA tomou recentemente de forma autônoma?

- De que outros órgãos a SEDA depende?

- Na sua opinião, a SEDA deveria ter maior autonomia? Explique.

6.Organização da Secretaria:

- Como está organizada a SEDA Recife?

- Como essa organização facilita ou dificulta o alcance de seus objetivos?

7. Composição do Corpo de Funcionários:

- Você acha que o corpo de funcionários da SEDA Recife está adequado quanto à proporção entre funcionários temporários, estatutários, comissionados ou terceirizados?

- Você acha que o corpo de funcionários da SEDA Recife está adequado quanto à experiência e formação técnica dos mesmos?

- O órgão estimula a formação contínua para os funcionários? Exemplifique.

- A SEDA possui processos e rotinas administrativas claros e eficientes para atender às demandas do decreto? Poderia dar exemplos?

- Existem ferramentas ou sistemas tecnológicos que auxiliam na gestão das políticas de bem-estar animal? Como elas são utilizadas?

8. Fontes de Recursos:

- Como você avalia as fontes de recursos da SEDA Recife em termos de montante?

- Como você avalia a alocação e gerenciamento desses recursos? Exemplifique.

- Que outras fontes poderiam ser estabelecidas (ex.: fundos especiais, editais, entre outros)?

9. Rotina de Ação/Política:

- Com o envolvimento da SEDA Recife em uma ação/política, qual é a rotina padrão a ser seguida? Há grupos de trabalho específicos?

- Pode descrever um exemplo concreto dessa rotina em prática?

10. Parcerias/ outros atores:

- Como você avalia o apoio do governo municipal às ações da SEDA?

- O que poderia ser feito para melhorar esse apoio?

- Quanto às ações de bem-estar animal no município, a SEDA Recife desenvolve parcerias ou envolvimento com:

- Outros órgãos da Prefeitura nas ações de bem-estar animal?

- E quanto a demais atores estatais (ex.: Outros Municípios, Governo do Estado, Governo Federal, entre outros)? Se sim, quais?

- Atores ligados à iniciativa privada? Se sim, quais?

- Atores sociais as quais as ações sejam de interesse e/ou que impactem sua realidade? Se sim, quais?

- Atores político-partidários, de quaisquer partidos políticos e de quaisquer esferas administrativas (legislativo/executivo, municipal/estadual/federal)? Se sim, quais?

- Atores de fiscalização, controle e judiciário (ex.: Procuradoria Geral do Município, MPPE)? Se sim, quais?

11. Parcerias Diretas:

- Dos atores mencionados acima, quais a SEDA Recife vê enquanto atores parceiros diretos (essenciais) para a realização das ações em bem-estar animal no município?

- Pode citar exemplos de parcerias e seus resultados?

- Quais são as principais dificuldades em estabelecer ou manter essas parcerias?

12. Espaço Institucional para Discussão:

- Você acha que a SEDA Recife ou a Prefeitura do Recife deveria contar com mais espaços institucionais para que os atores mencionados possam debater/discutir/participar (ex.: conselhos municipais, fóruns de debate, Ongs, ou protetores independentes, entre outros)? Exemplifique.

- Como esses espaços seriam utilizados na prática? Por meio de quais canais?

- Como você avalia a participação dos gestores da SEDA em momentos de debate e discussão com outros órgãos (reuniões, conselhos, etc.)?

- Você já participou de momentos deste tipo? Exemplifique.

Bloco III – Cenário e futuro das políticas de bem-estar animal no município

13. Papel das Ações:

- Na sua opinião, como estaria o município sem a atuação da SEDA?

- Pode citar um exemplo de ação que tenha gerado um impacto significativo?

14. Ação mais Impactante/Transformadora:

- Qual dessas ações o senhor/a senhora julga enquanto mais impactante/transformadora na realidade do município?

- Quais foram os principais fatores você acha que contribuíram para esse impacto?

15. Monitoramento e Avaliação:

- Como você avalia os mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas implementadas pela SEDA?

- Como esses mecanismos funcionam na prática?

16. Cenário Futuro:

- Na sua visão, qual é o cenário das políticas/ações em bem-estar animal no município para o futuro? E qual é o papel da SEDA Recife nesse cenário?

- Quais são os principais desafios e oportunidades que a SEDA enfrentará no futuro?

APÊNDICE II

POLICY BRIEF 1: Recomendações para gestores da Secretaria executiva dos direitos dos Animais

APÊNDICE III

POLICY BRIEF 2: SISBEM - Sistema Municipal de bem estar animal

MAPORI

GRUPO DE ESTUDOS EM MEIO AMBIENTE, POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

POLICY BRIEF

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS DE BEM-ESTAR ANIMAL:
O CASO DA SECRETARIA EXECUTIVA DOS DIREITOS DOS ANIMAIS (RECIFE-PE)

PONTOS IMPORTANTES

- A Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA) foi criada em 2013 para planejar, coordenar, desenvolver, articular, implementar, gerenciar, controlar e executar políticas públicas voltadas ao bem-estar animal no Recife, conforme o Decreto Municipal nº 27.138/2013. No entanto, sua atuação enfrenta entraves que comprometem a qualidade dessas políticas.

- Diante desse contexto, é relevante investigar as capacidades estatais da SEDA, uma vez que essa análise possibilita a identificação dos fatores que influenciam o desempenho governamental e contribui para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de atuação do órgão.

- As capacidades estatais são um conceito central na análise da administração pública e das políticas governamentais, referindo-se às habilidades, competências e recursos que permitem ao Estado formular, implementar e avaliar políticas públicas de maneira eficaz e eficiente.

- Este estudo identificou as capacidades sob a ótica das dimensões técnico-administrativas e político-relacionais da SEDA, examinando sua estrutura, seus recursos, capital humano e sua interação com outros atores. Com base nos achados, são apresentadas recomendações para aprimorar sua atuação.

RESULTADOS E INDICAÇÕES DE MELHORIAS

- Os resultados revelam desafios relacionados à burocracia, à falta de servidores estáveis e à inexistência de um plano de capacitação. Também foram identificados problemas, como a limitação da autonomia financeira e deficiências no monitoramento das políticas.

indicador	Pontos Fortes	Pontos fracos
Burocracia	Equipe qualificada	Ausência de servidores estatutários, alta rotatividade, baixos salários e falta de capacitação formal.
Infra-estrutura e equipamen-tos	HVR, Conecta Recife	Necessidade de mais equipamentos e modernização tecnológica
Recursos Financeiros	Orçamento vem crescendo nos ultimos anos	Falta de autonomia financeira, orçamento ainda insuficiente
Monitora-mento e avaliação	SEPLAG e SEGOV realizam monitoramentos isolados	Falta de indicadores robustos para avaliação de impacto

Indicador	Pontos Fortes	Pontos fracos
Coordenação intersetorial	Parcerias com a Secretaria de Saúde e o CVA. DEPOMA e MPPE	Pouco diálogo com o governo estadual e federal e com municípios limítrofes.
Relaciona-mento com a sociedade	Canais de comunicação disponíveis por telefone e ouvidoria, além do aplicativo Conecta Recife	Relacionamento limitado com ONGs e protetores, e acesso restrito à informação (inclusive via LAI)
Liderança e Legiti-mação	Gestão reconhecida dentro da estrutura municipal	O HVR recebe críticas frequentes com base em inúmeras notícias divulgadas na mídia, e até na fala de alguns entrevistados.
Gover-nança e partici-pação	Comissão Municipal de Defesa Animal e programa Meu Amigo Protetor.	Não há conselho Municipal de bem estar animal, dificil acesso de ONGS e protetores ao Meu amigo protetor

- Foram constatadas dificuldades no relacionamento com outras instituições e esferas de Governo e na participação de protetores de animais nas políticas da secretaria, além de lacunas na transparência, o que compromete uma avaliação mais precisa.

- Entre as soluções propostas estão: a realização de concurso público, criação de plano de cargos e carreiras; criação de um setor interno de monitoramento das atividades; e criação de um canal de escuta mais aberto a população, principalmente aos protetores.

- Recentemente, a SEDA foi promovida ao status de Gabinete de Proteção e Defesa dos Animais, mas ainda não há normas regulando sua estrutura ou competências. Assim, essa alteração provoca incertezas acerca do papel que terá na melhoria das politicas públicas de bem estar animal no Recife.

- Recomenda-se que o município aproveite o atual processo de reestruturação do novo Gabinete de Proteção Animal para adotar a formulação de um Sistema Municipal de Bem-Estar Animal - SISBEM, como referência na organização do órgão. Inspirado no SISMUMA (Sistema Municipal de Meio Ambiente), a criação de um sistema estruturado voltado para a proteção animal contribuiria para a implementação de políticas públicas mais eficazes, facilitando a alocação de recursos, fortalecendo as ações de fiscalização e promovendo o engajamento da sociedade na defesa do bem-estar animal.

SOBRE O POLICY BRIEF

Este documento é resultado da dissertação de Alexandra Oliveira de Lucena, realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (MPPp) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 2025: "A Capacidade Estatal e Políticas de Bem-Estar Animal: o Caso da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (Recife-PE)".

A dissertação foi orientada pela professora Andrea Q. Steiner

Design: Paloma Amorim.

APOIO

UFPE

Conheça mais sobre o MAPORI!

@mapori_ufpe

CNPq Diretório do Grupo de Estudos

GRUPO DE ESTUDOS EM MEIO AMBIENTE, POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

POLICY BRIEF

POR QUE PERNAMBUCO PRECISA DE UM SISTEMA MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL?

UMA PROPOSTA INSPIRADA NO SISMUMA PARA ORIENTAR OS MUNICÍPIOS NA ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CAUSA ANIMAL

PONTOS IMPORTANTES

- A proteção e o bem-estar dos animais se tornaram uma demanda crescente da sociedade brasileira. No entanto, a maioria dos municípios ainda carece de estruturas institucionais adequadas para formular e executar políticas públicas voltadas ao tema. Inspirando-se na experiência do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), propomos a criação de um Sistema Municipal de Bem-Estar Animal (SISBEM) para os municípios pernambucanos. A proposta visa oferecer um modelo organizacional eficiente e replicável, com base em diretrizes de governança, gestão, participação social e financiamento.
- Apesar do avanço das pautas de bem-estar animal (BEA) no debate público, a ausência de estruturas municipais específicas (como diretorias, secretarias ou coordenadorias) compromete a efetividade das políticas voltadas à causa. Muitas ações ainda estão dispersas em órgãos como a Secretaria de Saúde ou de Meio Ambiente, sem equipe técnica, orçamento próprio ou planejamento estratégico.
- Inspirado no modelo do SISMUMA, o SISBEM propõe a institucionalização das políticas de bem-estar animal nos municípios por meio de órgãos, conselhos, instrumentos legais e mecanismos de financiamento. A descentralização da gestão permite respostas mais eficazes às realidades locais, fortalece a cooperação entre entes federativos e legitima a atuação dos municípios como protagonistas na proteção animal.

COMPOSIÇÃO DO SISTEMA

Componentes do SISBEM:

1. Órgão Executivo Municipal de BEA:
   - Secretaria, diretoria ou coordenação com atribuições claras:
     - Gerenciar serviços de saúde animal, abrigos, feiras de adoção e campanhas de vacinação;
     - Atender denúncias de maus-tratos;
     - Atuar em articulação com protetores, ONGs e órgãos estaduais.

2. Conselho Municipal de Bem-Estar Animal
   - Órgão consultivo e deliberativo, com participação do poder público, sociedade civil, conselhos profissionais e ONGs.

3. Fundo Municipal de Bem-Estar Animal (FUMBEA)
   - Fonte de financiamento, utilizando recursos de multas por maus-tratos, convênios, emendas parlamentares e orçamento municipal.

4. Código Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal
   - Legislação própria com normas, infrações, dispositivos de sanções e protocolos para fiscalização e denúncia.

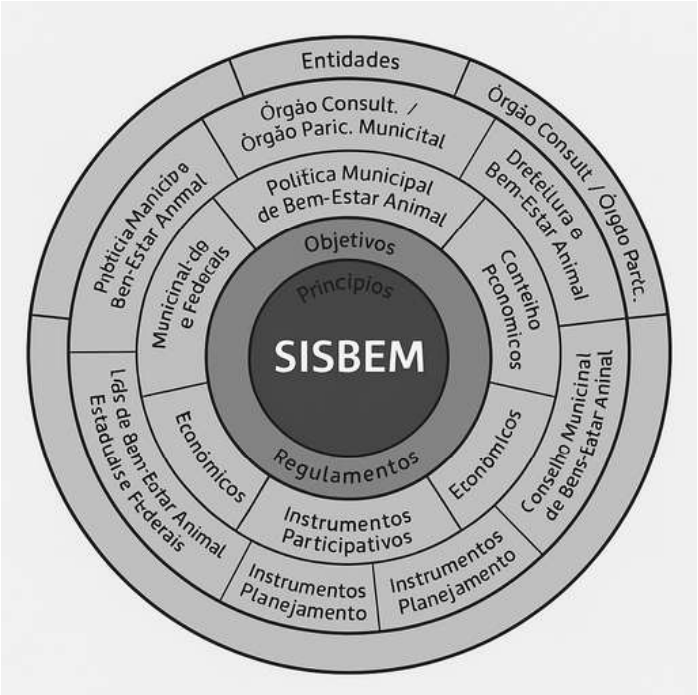
5. Sistema Municipal de Denúncias e Fiscalização
   - Canal de atendimento estruturado, com equipe capacitada e articulação intersetorial.

6. Cooperação Intermunicipal
   - Compartilhamento de serviços como hospitais veterinários regionais e centros de acolhimento

RELEVÂNCIA

- De acordo com o Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (Abinpet) o Brasil possui aproximadamente 160 milhões de animais de estimação, sendo a terceira maior população pet no mundo. Cerca de 20% desses animais estão no Nordeste, porcentagem essa que não inclui a população de animais abandonados.

- Poucos municípios possuem secretarias ou estruturas específicas para políticas de bem-estar animal. Iniciativas como a SEDA, em Recife, ainda são exceção. A ausência de institucionalização compromete as ações públicas, e por isso um sistema organizado com o SISBEM seria útil ao promover uma abordagem integrada para enfrentar os desafios atuais.



Proposta para um Sistema Municipal de Bem-Estar Animal - SISBEM, inspirado no Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA. Fonte: elaborado pela autora, com base em ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. Saúde e Sociedade, 2012.

RECOMENDAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS

- Diagnosticar a situação local da causa animal;
- Instituir um órgão responsável por políticas de BEA;
- Criar um conselho e fundo municipais;
- Elaborar e aprovar um Código de Proteção e Bem-Estar Animal;
- Estimular parcerias com ONGs, universidades e órgãos estaduais;
- Engajar a sociedade por meio de campanhas e espaços de escuta.

Animais abandonados na cidade do Recife/PE

SOBRE O POLICY BRIEF

Este documento é resultado da dissertação de Alexandra Oliveira de Lucena, realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (MPPp) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 2025: "Capacidade Estatal e Políticas de Bem-Estar Animal: o Caso da Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (Recife-PE)". A dissertação foi orientada pela professora Andrea Q. Steiner

Design: Paloma Amorim.

APOIO

UFPE

Conheça mais sobre o MAPORI!

@mapori_ufpe

CNPq Diretório do Grupo de Estudos