DO SEMOVENTE AO SUJEITO DE DIREITOS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO NORMATIVA DO BEM-ESTAR ANIMAL EM FLORIANÓPOLIS SOB A PERSPECTIVA MULTIESPÉCIE

JULIANE PIERRI ARDIGO[1];
GRAZIELA DIAS ALPERSTEDT[2]; EDUARDO ADERCIO PINHEIRO DA SILVA[3];
GIOVANA ALBRECHT NOGUEIRA[4]; LUANY HEINZ CANAZARO DALLA VECCHIA[5]

[1]*Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – juliane.ardigo@udesc.br*
[2,3,4,5] *Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*

Contextualização

O tema da causa animal conquista maior espaço na produção normativa na medida em que a visibilidade da causa avança nos meios digitais e desperta a comoção social. Contudo, para além da abordagem contemporânea que trata desse tráfego de informações resultante de uma sociedade hiperconectada, também se faz necessário realizar uma regressão histórica que permita compreender a existência de pelo menos três principais fases em que a Administração Pública local trata institucionalmente sobre o tema relacionado ao manejo urbano de animais: (1) a produção de leis como instrumentos de "zeladoria urbana", com foco no controle do trânsito e da circulação na cidade; (2) a produção de leis como instrumentos de controle de zoonoses, com foco no ser-humano e na prevenção sanitária; e (3) a produção de leis como instrumento de promoção do bem-estar animal, com foco no próprio animal enquanto ser senciente. Esses fenômenos organizacionais e sociais, quando entendidos em blocos, permitem analisar a evolução do tratamento dos animais à luz da dinâmica socioambiental da cidade, na medida em que evidenciam a transição do viés meramente antropocêntrico para uma abordagem do animal como sujeito de direito. Cabe destacar que, embora seja possível dividir o tema em três blocos centrais, há pleno sincretismo entre as abordagens, de modo que tais fases não substituem umas às outras, mas se complementam e se sobrepõem entre as normas em vigência.

A análise dessa trajetória dialoga com o campo emergente dos estudos organizacionais multiespécie, que tem provocado a Administração a reconhecer o animal não humano como agente coconstituinte da vida urbana (Fantinel, 2020, 2021). Tal perspectiva desestabiliza o lugar tradicionalmente ocupado pelo animal nas estruturas administrativas, reduzido ora a bem semovente, ora a vetor sanitário, e abre espaço para pensar a cidade como um arranjo organizativo composto por humanos, não humanos e mais-que-humanos, em redes de alteridade significativa (Haraway, 2021). No campo das políticas públicas urbanas, essa reconfiguração se manifesta na disputa entre paradigmas concorrentes: de um lado, a herança utilitarista que ainda informa a maior parte das estruturas municipais; de outro, a emergência de marcos protetivos que reconhecem a senciência animal e instituem deveres estatais correlatos (Alperstedt *et al*., 2024).

Para além da análise histórica da construção das normas locais da causa animal em Florianópolis, também se verifica a efetividade da rede de atores e o processo de participação ativa na formulação e no controle das políticas públicas locais. Diante dos decretos municipais pesquisados, foi possível identificar declarações de utilidade pública para organizações da sociedade civil ligadas à proteção animal, a formação de comitê para estudos de implementação da Diretoria de Bem-Estar Animal (DIBEA) em Florianópolis e a criação do Conselho Municipal de Proteção Animal, bem como suas nomeações e o período em que as atividades

deixaram de operar. Tais elementos, lidos à luz da literatura sobre ecossistemas de inovação social, permitem qualificar a arena pública da causa animal florianopolitana como um espaço de coprodução parcial, em que os instrumentos formais existem, mas operam de modo intermitente em razão da fragilidade dos vínculos institucionais que deveriam sustentá-los (Andion; Alperstedt; Graeff, 2020).

Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a trajetória de institucionalização das políticas de proteção animal em Florianópolis, destacando a transição dos paradigmas normativos e o papel da coprodução entre Estado e sociedade civil na configuração de um organizar urbano que reconheça os animais não humanos como sujeitos relevantes da vida pública. Como objetivos específicos, busca-se: (1) mapear a evolução histórica da legislação municipal afeta à causa animal; (2) identificar a transição entre os vieses de zeladoria urbana, sanitário e de bem-estar animal; e (3) mapear a rede de atores institucionais envolvidos nessa arena pública, com ênfase nos instrumentos de coprodução previstos na legislação.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, ancorada em análise documental da produção normativa municipal florianopolitana relativa ao manejo e à proteção animal. Como principais atividades desenvolvidas, é possível destacar: a realização de reuniões orientativas recorrentes para aprimoramento da coleta de informações; a coleta em si, que se deu por meio do acesso contínuo às plataformas de registros normativos, tais como Câmara Municipal, Prefeitura Municipal, JusBrasil, Leis Municipais e demais órgãos externos nas esferas estadual e federal; a utilização de instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), para solicitação de informações à municipalidade; a utilização de planilha colaborativa para controle e tratamento das informações coletadas; e a transformação de dados dispersos em informações organizadas via cadastro de atores locais e regulamentações próprias da causa animal na plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF).

Para além do mapeamento da trajetória normativa, realizou-se um esforço conjunto para identificar os agentes e instrumentos envolvidos na promoção da política animal em Florianópolis. O levantamento abrangeu indicadores como o inventário de leis vigentes, o status operacional das entidades formalmente instituídas pela causa e o funcionamento dos instrumentos de coprodução e mecanismos da Administração Pública florianopolitana. Esses dados foram organizados em planilhas eletrônicas com o objetivo de analisar a relação entre o suporte normativo e a efetividade dos instrumentos, esses que, embora vigentes, carecem de articulação institucional entre os atores sociais para a sua plena efetividade. Tal lacuna, evidenciada entre o que a lei contempla e o que se põe em prática, compromete o aperfeiçoamento das políticas públicas e a entrega de resultados efetivos no monitoramento e na defesa dos direitos animais.

Por conseguinte, tanto os atores institucionais identificados quanto os instrumentos normativos vigentes foram cadastrados na plataforma do OBISF, a fim de viabilizar a implementação de uma rede de colaboração na capital catarinense. O mapeamento na plataforma compreende o levantamento das organizações e iniciativas em exercício, seus contatos institucionais, logotipos e representantes legais. Adicionalmente, inseriram-se

informações complementares e links para redes sociais, facilitando a identificação, a conectividade e a visibilidade desses atores no ecossistema local.

Resultados e Discussões

Nos primórdios da década de 1940, tratando-se de regulamentações que envolvem animais, há o movimento em que a municipalidade encampa a produção normativa aos moldes de uma "zeladoria urbana". É possível observar normas para o controle e a captura de animais soltos nas vias públicas, bem como de premiação às pessoas que capturem animais. Nota-se certa linearidade na elaboração de leis, em que estas surgem (e vão surgindo e se complementando) como respostas aos problemas sociais à época, revelando por si as tendências de mentalidade e de modo para lidar com situações de litígios envolvendo os animais. Nesta primeira fase, o foco era no impacto negativo que os animais soltos traziam para a dinâmica da cidade. O próprio termo "semovente", utilizado nos primeiros decretos normativos, revela que o animal era visto apenas como um bem móvel para fins comerciais, configurando o que a literatura tem denominado como apagamento ontológico do não humano nas estruturas administrativas modernas (Fantinel, 2020).

Observa-se que, apenas na década de 1970, com a instituição do Código de Posturas (Lei nº 1.224/1974), houve maiores previsões legais sobre os aspectos sanitários e de segurança urbana, tais como tráfego e animais bravios. Apenas com a ampliação do seu escopo protetivo por meio de emendas é que se nota uma transição na abordagem normativa: o animal, antes tratado como mero objeto ou mercadoria, passou a ser contemplado por tímidos elementos de bem-estar, incluindo as primeiras sanções contra maus-tratos. Tal transição, contudo, ocorreu sob a égide de uma racionalidade ainda fortemente antropocêntrica, na qual o cuidado com o animal aparece como função derivada do interesse humano, seja na proteção da saúde pública, seja na manutenção da ordem urbana.

O aporte ao bem-estar animal tornou-se mais expressivo a partir dos anos 2000. Contudo, apesar da transição da visão do animal como mercadoria para a de sujeito de direitos, as regulamentações locais ainda priorizavam a perspectiva da saúde pública e a prevenção de zoonoses. Esse viés antropocêntrico, alinhado ao paradigma do One Health em sua leitura mais convencional, justifica o fato de a Diretoria de Bem-Estar Animal ter sido criada e permanecer até hoje vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, conforme estabelecido pelas sucessivas reformas administrativas e decretos suplementares. Rock (2017) argumenta justamente que abordagens posicionadas sob a saúde pública crítica devem desestabilizar a fronteira entre humano e não humano também nas estruturas administrativas, sob pena de a institucionalização do bem-estar animal permanecer subordinada a finalidades sanitárias humanas. No caso de Florianópolis, essa subordinação não é meramente formal: ela condiciona o orçamento, o desenho dos programas e as métricas de sucesso da política, perpetuando aquilo que o paradigma multiespécie identifica como uma forma contemporânea de silenciamento da agência animal nas políticas urbanas.

Nas décadas subsequentes, especialmente em consonância com movimentos políticos nas esferas estadual e federal, ainda que não necessariamente em sincronia devido a um gap temporal entre a produção normativa dos diferentes entes federativos, observou-se um aumento expressivo na produção normativa municipal relacionada ao bem-estar animal, com forte influência da CRFB/88, art. 225, § 1º, inciso VII, da Lei Federal nº 9.605/98, art. 32, e da Lei Estadual de Santa Catarina nº 12.854/2003, que institui o Código Estadual de Proteção aos Animais. Entre os principais avanços locais, destacam-se a definição de condutas caracterizadas

como maus-tratos e suas respectivas sanções, bem como a instituição de datas e períodos comemorativos voltados à promoção do bem-estar animal, incluindo campanhas de conscientização, adoção de animais em situação de rua e ações promovidas pela DIBEA. Além disso, foram regulamentadas parcerias com empresas privadas, campanhas de visitação e programas voltados à arrecadação de recursos por meio da coleta de recicláveis, destinados ao apoio de organizações filantrópicas vinculadas à causa animal.

Ainda sobre esse aspecto, dentro daquilo que se refere ao controle social, cabe destacar a criação e o breve histórico do Conselho Municipal de Proteção Animal de Florianópolis (CMPA), instituído pela Lei nº 489/2014. A análise documental evidenciou a desarticulação das organizações sociais que atuavam como representantes da sociedade civil no colegiado. Essa estrutura encontra-se desativada há cinco anos, em razão da ausência de editais de convocação para a habilitação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e de representantes governamentais. Tal desativação não pode ser lida como mera falha administrativa pontual, pois expressa, em termos organizacionais, a fragilidade dos espaços de coprodução previstos na legislação e a dificuldade de sustentar, ao longo do tempo, arranjos que dependem do engajamento conjunto entre Estado e sociedade civil (Andion; Alperstedt; Graeff, 2020).

Cabe ressaltar que o Poder Público foi provocado via LAI, por meio do Portal da Transparência, para prestar esclarecimentos sobre as organizações da sociedade civil e o Conselho Municipal de Proteção Animal. No entanto, além do atraso superior a trinta dias em relação ao prazo legal, a resposta obtida foi insatisfatória. A municipalidade demonstrou desconhecimento acerca das entidades atuantes na causa e a inexistência de diretrizes para a reativação do Conselho, órgão que deveria articular agentes da Secretaria de Saúde (DIBEA), da Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), da sociedade civil, das instituições de ensino e dos protetores na formulação de estratégias de bem-estar animal e combate aos maus-tratos. A própria opacidade da resposta institucional revela um déficit informacional que compromete não apenas a transparência, mas a própria possibilidade de articulação em rede que a literatura aponta como condição de efetividade das políticas urbanas de bem-estar animal (Reese; Ye, 2015; Alperstedt *et al*., 2024).

A análise das normas permite ainda evidenciar uma tensão constitutiva da política animal em Florianópolis: embora o arcabouço legal local incorpore, de modo progressivo, dispositivos protetivos coerentes com o paradigma do bem-estar animal, as estruturas administrativas responsáveis por sua execução permanecem ancoradas em uma racionalidade sanitarista. Essa dissonância entre o plano normativo e o plano organizacional configura-se naquilo que se pode descrever como uma institucionalização incompleta: o reconhecimento jurídico do animal como sujeito de proteção convive com arranjos administrativos que continuam a tratá-lo, na prática, como problema de saúde pública. O resultado é um organizar urbano da causa animal que, apesar dos avanços legislativos, segue operando sob uma lógica que o pluralismo ontológico defendido pelos estudos multiespécie tem questionado de modo crescente (Haraway, 2021; Fantinel, 2021).

Considerações Finais

A presente pesquisa permite compreender as fases da produção normativa relacionada ao manejo animal em Florianópolis e as influências dos movimentos políticos de nível estadual e federal para a incorporação dos elementos de bem-estar à urbe. Neste ponto, cabe ressaltar que a participação da sociedade se revelou de fundamental relevância no desenho infraconstitucional no que se refere à introdução de perspectivas protetivas para a população

animal, sendo, a partir desses atores, que as lideranças políticas se mobilizam para discutir e aprovar regras e sanções na edilidade, evidenciando uma conflituosa transição do modelo antropocêntrico para o zoocêntrico ou de direitos.

Observou-se uma evidente lacuna entre a sincronização das previsões constitucionais, das normas federais e estaduais com as normas locais. O caso de Florianópolis sugere que a institucionalização do bem-estar animal não se completa apenas pela edição de novas leis, mas depende, sobretudo, da reconfiguração das estruturas administrativas que executam essas leis e dos espaços de coprodução que conectam Estado e sociedade civil. O Conselho Municipal de Proteção Animal permanece desativado por não haver iniciativa governamental que direcione suas ações no sentido de reestruturar a participação das organizações da sociedade civil e realizar novo chamamento para recomposição do colegiado. Adicionalmente, faz-se necessário um estudo para diagnóstico da permanência, ou não, da DIBEA vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, podendo esta ser realocada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a fim de fomentar a sinergia com o Conselho Municipal de Proteção Animal, visando maior participação da comunidade no apoio a campanhas de adoção e no fortalecimento da rede de apoiadores da causa.

Em diálogo com o debate proposto pelos estudos organizacionais multiespécie, o caso de Florianópolis ilustra como o organizar urbano em torno da causa animal segue tensionado entre permanências e rupturas: o vocabulário muda do semovente ao sujeito de direitos, os instrumentos normativos se multiplicam, mas a arquitetura institucional resiste a deslocar-se do paradigma antropocêntrico. A efetividade do paradigma do bem-estar animal depende, portanto, da manutenção de um ecossistema de inovação social ativo e de uma coprodução estruturada entre o Poder Público, a rede de atores da sociedade civil, as organizações formais atuantes na causa e o empresariado local. Há instrumentos e métodos legais que permitem o entrosamento desses atores para perseguir a efetividade na entrega desse serviço público de relevante interesse socioambiental, restando, agora, o desafio de fazê-los operar de modo articulado e contínuo, em uma perspectiva que reconheça os animais não humanos como parte legítima da comunidade política da cidade.

Referências

ALPERSTEDT, G.; ARDIGO, J.; ROSA, E.; ABREU, L.; SAVEDRA, L. Bem-estar animal nas cidades: uma revisão sistemática de literatura: Animal welfare in the cities: a literature systematic review. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S. l.], v. 27, n. 47, p. 100–127, 2024.

ANDION, C.; ALPERSTEDT, G.; GRAEFF, J. Ecossistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis**. Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 181-200, jan./fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF: Casa Civil, 1998. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm.

FANTINEL, L. O organizar multiespécie da cidade. In: SARAIVA, L. A. S.; IPIRANGA, A. S. R. (Org.). **História, práticas sociais e gestão das/nas cidades**. 1. ed. Ituiutaba, MG: Barlavento, 2020. p. 297-344.

FANTINEL, L. Viver e organizar multiespécies: um convite à Administração para seguir com o incômodo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 45., 2021, on-line. **Anais eletrônicos...** Maringá: ANPAD, 2021.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal. **Leis CMF**. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.camaraflorianopolis.sc.gov.br/.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Diário Oficial do Município**. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/.

HARAWAY, D. **O manifesto das espécies companheiras: cachorros, pessoas e alteridade significativa**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

JUSBRASIL. **Diários do Município de Florianópolis**. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/municipio/4210/florianopolis.

LEIS MUNICIPAIS. **Legislação de Florianópolis**. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://www.leismunicipais.com.br/legislacao/sc/florianopolis.

OBISF. **Observatório de Inovação Social de Florianópolis**. Florianópolis: UDESC. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://observafloripa.com.br.

REESE, L. A.; YE, M. Minding the gap: networks of animal welfare service provision. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 503-519, 2015.

ROCK, M. J. Who or what is ‘the public’ in critical public health? Reflections on posthumanism and anthropological engagements with One Health. **Critical Public Health**, v. 27, n. 3, p. 314-324, mar. 2017.

SANTA CATARINA. Lei nº 12.854, de 22 de dezembro de 2003. Institui o Código Estadual e Proteção aos Animais. **Santa Catarina**, Florianópolis, 2003. Acessado em 9 mai. 2026. Online. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2003/12854_2003_Lei.html.