

Conselhos tutelares de proteção animal: uma política pública necessária ou falaciosa?

Tutelary councils of animal protection: a necessary or fallacious public policy?

Clésio Maia Arruda*

Roberto Soares Bulcão Coutinho**

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da criação dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal. Tem-se como hipótese norteadora que a sua implantação se faz necessária em função da mudança na relação afetiva humano-animal, que vem consolidando paulatinamente o tipo familiar “multiespécie”, já estatisticamente relevante no conjunto dos novos arranjos familiares. Adota-se o método comparativo a partir da construção histórico-jurídica dos Conselhos Tutelares de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, de forma a parametrizar uma fórmula modelar para a consecução do funcionamento dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal. Destarte, a defesa da necessidade dos conselhos está pautada na sua importância para a proteção animal, dado serem não jurisdicionais, autônomos e permanentes, bem como pelo funcionamento alicerçado na participação da sociedade, mediante escolha dos membros por eleição. Conclui-se que, para atender o sentimento de ampliação de proteção dos animais que emerge do seio da sociedade, os conselhos constituem-se em instrumento institucional apropriado.

Palavras-chave: Conselho Tutelar; Direito dos Animais; Políticas Públicas.

Abstract: This work aims to demonstrate, Animal Protection Guardianship Councils creation necessity. As guiding hypothesis it's implementation is needed due to the shift on affective relationship human-animal, which has been gradually entreching a new family “multispecies” basis, alreadyroo being statistically relevant on new family arrangements. Its adopted comparative methodology based upon legal-historic Guardianship Council of protection of children and youth construction, in

* Professor do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutor e Mestre em Sociologia; Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas.

** Juiz de Direito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, titular da Vara Única da Auditoria Militar. Mestrando em Direito no PPGD Centro Universitário Christus; Especialista em Processo Penal e graduado em Direito.

Submissão: 27.05.2022. **Aceitação:** 05.07.2023.

a way to parameterize an exemplary formulation to function attainment of Animal Protection Guardianship Councils. Therefore, defending the need of a council is based on animal protection relevance, by being non-jurisdictional, autonomous and permanent, as well as function rooted by civil participation, through election to members selection. Its concluded, attedind the need of animal protection extension emerged within society, councils are an appropriate institutional tool.

Keywords: Guardianship Council; Animal Rights; Public Politics.

Introdução

A relação humano-animal já adquiriu o *status* de objeto de pesquisa, de sorte que a sociologia já tipifica como “multiespécie” as uniões em que o animal está inserido na rotina e na dinâmica familiar. Destaca-se, por exemplo, na pesquisa realizada pelo instituto Radar Pet, que, em 2019, 24% dos donos de cães os consideravam filhos, enquanto em 2021 esse percentual aumentou para 31%; por sua vez, 27% dos donos de gatos, nas duas versões da pesquisa, afirmaram considerar os felinos seus filhos (ALVIM, 2022).

Os dados mostram a tendência de consolidação dessa alteração no comportamento dos seres humanos em relação aos animais que, já tendo inclusive chamado a atenção e a crítica do Papa Francisco, trazem o animal para a condição de membro dos novos arranjos familiares. Não é exagero afirmar, então, que se está diante de uma mudança inexorável na dimensão da intimidade humana. Como decorrência dessa transformação na interação das pessoas com os animais, em que os afetos se intensificam conduzindo-os para a condição de membros das famílias, observa-se, de forma cada vez mais recorrente, casos de disputa de guarda de animais, contudo, de acordo com Homero Maion, juiz da 6ª Vara da Família de São Paulo, tais casos são decididos a partir de construção jurisprudencial (MATSUE, 2021).

O debate no campo jurídico tem focado o tema direito dos animais não humanos a partir das doutrinas alicerçadas na questão ética. Tem-se enfatizado, principalmente, o bem-estar animal, mas o consenso construído ainda não é suficientemente imperioso para a negação absoluta da prática do abate, do uso no trabalho e da participação dos animais em experimentos científicos, embora já estejam vedadas as práticas abusivas e cruéis. Nesse sentido, a condição de sujeitos de direitos ainda não se encontra plenamente reconhecida, podendo-se afirmar que até o presente se efetivou garantia de proteção.

Com base no pressuposto de que essa tendência de mudança na relação afetiva entre seres humanos e animais tende a se consolidar nas próximas gerações, objetiva-se, neste estudo, ressaltar a importância da implantação dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal (CTPA). Por conseguinte, derivado desse objetivo, busca-se

também salientar a necessidade da adoção de políticas públicas direcionadas à garantia da efetivação dos direitos dos animais não humanos, assim atendendo à demanda crescente da sociedade contemporânea concernente ao fortalecimento da ação estatal, seja diretamente realizada ou em parceria com organizações da sociedade civil.

No intuito de atender ao objetivo proposto, adotou-se uma abordagem metodológica alicerçada no estudo comparativo. Entrementes, serão salientados os elementos de ordem econômica e sociocultural que funcionaram para engendrar uma consciência coletiva, na sociedade brasileira, geradora de amplo consenso indutor de uma ordem político-jurídica garantidora da proteção, nos anos 80, da criança e do adolescente bem como, contemporaneamente, dos animais. Pressupõe-se aqui que as determinações que conduziram a suplantação da economia agroexportadora, consolidadoras de um modo de vida urbano-industrial, instituíram as condições concretas que levaram à mudança na concepção do papel social da criança e do adolescente, o que norteou a ampliação de direitos direcionados para esse segmento populacional e, por conseguinte, para a institucionalização dos Conselhos Tutelares de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CTDCA). Por outro lado, está-se, atualmente, diante de mudanças transformadoras das estruturas da sociedade industrial – entre estas, a família patriarcal –, assim projetando novos arranjos familiares, o que está provocando demandas de direitos de proteção aos animais e, por derivação, influenciando na criação de movimentos favoráveis à institucionalização dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal (CTPA)

Em termos metodológicos, saliente-se ainda que este estudo se apoiou numa perspectiva histórica tanto para o encadeamento dos consensos morais subjacentes às ações normativas quanto para a descrição da produção legislativa que resultou na proposição do CTDCA bem como para os projetos de leis em tramitação nas casas legislativas visando ao ordenamento do CTPA.

Ao intencionar proceder uma sistematização concernente aos fatores que culminaram com a positivação dos direitos da criança e do adolescente na Constituição de 1988, evidenciaram-se, de forma sintética, entendimentos acerca do papel social desse segmento populacional que remontam à sociedade agrícola do Brasil pré-industrial, que guardava traços arcaicos herdados do trabalho cativo. Relevaram-se a família agrícola e a participação da criança na sua dinâmica em razão da industrialização brasileira tardia, que só consolidou o modo de vida urbano-industrial no interstício de 1950 a 1970, de sorte que até 18 anos antes da CF/88 imperava uma consciência coletiva alicerçada numa moral que valorizava o trabalho como mais substancial para a formação do indivíduo, como é peculiar à tradição das sociedades agrícolas intensiva em trabalho manual.

O artigo está dividido em três tópicos, sendo que no primeiro faz-se uma releitura, salientando os aspectos contextuais intervenientes da criação dos Conselhos Tutelares de Direitos das Crianças e Adolescentes (CTDCA), consagrado por intermédio da vigência da Lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com a previsão de direitos fundamentais na Constituição de 1988 e a adoção das doutrinas da proteção integral e da absoluta prioridade em contraponto à doutrina da situação irregular.

No segundo tópico, delinea-se a trajetória civilizatória que nos trouxe até o consenso acerca da necessidade e da efetivação de regulações destinadas à proteção dos animais. Para tanto, esclarecem-se as concepções, seguindo uma linha histórica e explicitando os fundamentos filosóficos do animal-homem, do animal-objeto e do animal enquanto ser sensível. Também, concomitantemente à explicitação dos movimentos sociais visando à proteção dos ecossistemas que emergiram no século XX, faz-se um registro do encadeamento regulatório que resultou na formalização dos consensos construídos na intenção da proteção do animal não humano.

No terceiro tópico, faz-se um esforço para justificar a institucionalização dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal. Com efeito, explicita-se o conjunto normativo que, de forma esparsa e ainda inconsistente na geração de uma garantia plena de direitos, já objetiva a geração do bem-estar do animal. Outrossim, trazem-se proposições de projetos de lei estaduais que compreendem elementos significativos para passar-se do plano da idealização para o da concretização efetiva da implantação dos conselhos. Além de demonstrar-se que, tanto na dimensão do campo das ideias quanto no da ação político-jurídica, os Conselhos Tutelares de Proteção da Criança e do Adolescente podem funcionar como espelhos para a concepção dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal.

1. Origem da instituição dos Conselhos Tutelares de direitos de crianças e adolescentes

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, predominava a omissão legislativa quanto à obrigatoriedade da delimitação e execução de políticas públicas específicas para crianças e adolescentes. Destarte, desde a ordenação imperial até a regulação vigente, instituída a partir da primeira metade do século XX, os jovens não eram apreendidos plenamente enquanto sujeitos de direitos. As primeiras ações, de acordo com Silva (2008, p. 16), ainda no século XIX, “estava mais relacionada com questões sociais e políticas (como a reserva de mão de obra) do que com os direitos destes sujeitos”.

As raízes dessa questão remontam ao Brasil eminentemente agrícola, com a sua economia centrada no setor agroexportador e na agricultura familiar. Esse último segmento de produção agrícola gera uma produção restrita, sobretudo a subsistência dos membros familiares, e se realiza nas pequenas e médias propriedades dos sítiantes. Ressalte-se ainda a produção em minifúndios, explorados exclusivamente pela família ou em parceria com familiares, geradores de excedentes destinados ao abastecimento dos mercados locais.

O romance regionalista dos anos 30 trouxe à luz a dinâmica da família rural e o papel social das crianças. A fala do personagem Fabiano, na obra *Vidas Secas*, é exemplar, ao demonstrar a expectativa dos pais em relação ao conhecimento que os filhos deveriam adquirir já em tenra idade: “indispensável os meninos entrarem no bom caminho, saberem cortar mandacaru para o gado, consertar cercas, amansar brabos” (RAMOS, 2018, p. 24).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), na virada do século XX para o século XXI, realizou pesquisa que caracterizou o trabalho infantil no Ceará de 2000 a 2001 e identificou um total de 187.049 crianças e adolescentes imersas em atividades laborais. A maior parte, 82.687 crianças e adolescentes, estava inserida no trabalho na roça e na criação de animais; nas atividades urbanas, no comércio, na indústria e nos serviços, 43.146; em trabalhos domésticos e no cuidado de crianças, 13.662; em trabalhos que mesclavam ocupações rurais e domésticas, 34.949; nos trabalhos que combinavam atividades urbanas com domésticas, 12.605 (JORNAL O POVO, 2003).

À primeira vista, poder-se-ia deduzir que o trabalho infantil resulta exclusivamente da condição de pobreza das famílias que obrigam os filhos ao exercício de uma atividade laboral. Embora essa variável seja fortemente interveniente nos resultados da pesquisa, não explica totalmente o fenômeno que conta em grande parte com a anuência da moral social, que se reflete na omissão estatal quanto ao combate ao trabalho infantil. Queiroz (1973, p. 55), ao pesquisar a moral da família campestre, hierarquizou os valores distinguidos positivamente por esse segmento populacional, ordenado decrescentemente, da seguinte forma: “respeito pelos outros, bondade, coragem e, em último lugar, instrução”.

Ao se refletir acerca das raízes históricas do campesinato brasileiro, vale salientar que a agricultura familiar não é uma categoria analítica recente na Sociologia Rural, tratando-se de um conceito genérico que incorpora situações específicas, sendo o campesinato uma das formas de agricultura familiar. As mudanças incidentes sobre o agricultor familiar moderno não produziram uma ruptura radical com o modo de vida social tradicional – na verdade, conduziram-no a buscar adequar a herança cultural aos novos requisitos da produção agrícola.

Mais especificamente, entende-se agricultura familiar como a produção realizada pelos membros da família. Essa categoria abrange particularidades resultantes de fatores históricos e sociais, de tal sorte que se distingue o tipo de agricultura familiar em que seus membros são simultaneamente trabalhadores e proprietários dos meios de produção, assim associando família, propriedade e trabalho. Nessa tipologia, a elasticidade conceitual compreende desde a família inserida na produção de subsistência às famílias que, para além da subsistência, visam ao mercado consumidor local. Saliente-se ainda o tipo constituído de membros familiares produzindo na terra de outrem e o tipo de membros familiares produzindo e morando na terra de outrem (WANDERLEY, 1996).

A pesquisadora Durhan (1973) levanta uma questão derivada das condições objetivas de reprodução social do trabalhador rural que impulsiona o jovem para o trabalho em tenra idade. Ao pesquisar migrantes nordestinos na cidade de São Paulo, concluiu, acerca do trabalho infantil na área rural, que, em função da técnica rudimentar adotada na produção na área de origem dos migrantes pesquisados, as atividades produtivas não são diversificadas, e, como não há tipologias de trabalho diferentes, também não existem tipos diferentes de trabalhadores. Nesse sentido, o crescimento da produção resulta do aumento da quantidade de trabalho e não da alteração qualitativa, ou seja, não é consequência de aperfeiçoamentos das tarefas. Durhan (1973, p. 116) afirma, então, que disso resulta “a depreciação da escola, que não constitui um instrumento de melhoria de vida, desde que não há, na sociedade rural, posições favoráveis a serem ocupadas pelo trabalhador escolarizado”.

Como o crescimento da produção é resultado direto do aumento de trabalho e não do aprimoramento da técnica de produção, não há necessidade de o jovem adquirir conhecimento, pois é mais útil ao grupo familiar que ele ingresse mais rapidamente no trabalho. Ao pesquisar famílias de trabalhadores rurais no distrito de Diolândia, em Goiás, Brandão (1994, p. 123) conclui que “Não é sequer imaginada a possibilidade de uma criança após os seis anos (quando não antes) não ser pouco a pouco incorporada às atividades de trabalho e produção da família. Um filho normalmente produz mais para a família do que consome”.

Questões ligadas à tradição também se encontram presentes na determinação do ingresso do jovem no mundo do trabalho. A idade de sete anos como limite para a criança começar a trabalhar está presa a uma lógica que antecede a Idade Moderna. Esse fenômeno remonta à Antiguidade e legou às sociedades pastoris e agrícolas da Idade Média as simbologias dos números. Enfim, o corte de sete anos que classifica as idades provém da cultura clerical do medievo, de sorte que se distinguia a “infantia (do nascimento aos sete anos), a pueritia (dos sete aos

quatorze), a *adulescentia* (de quatorze a 21 ou 28 anos), a *juventus* (de 21 ou 28 a 35 anos), a *virilitas* (de 35 a 55 ou sessenta anos) e a *senectus* (acima de 55 ou sessenta anos)” (PASTOUREAU, 1996, p. 246).

Enfim, a necessidade de a criança obter renda acrescida ao costume de o jovem iniciar cedo no trabalho é o que ainda hoje faz com que um contingente expressivo de crianças no Brasil se insira tão precocemente no trabalho e cause estranhamento naqueles já habituados com a classificação das idades apoiada na tradição das sociedades industrializadas, em que o tempo para estudar se estende mais longamente, variando com os cortes impostos pelo mercado de trabalho, alicerçados na necessidade de conhecimentos que o trabalhador deve ter para a operacionalização dos equipamentos e a adaptação às técnicas organizacionais.

A criança e o adolescente se tornaram uma questão social no rastro das transformações nas diversas facetas da estrutura social da Primeira República (1889-1930), ou seja, nos campos econômico, político e ideológico. Nesse período ocorreu o fortalecimento da aglutinação dos setores constituintes da classe média. De acordo com Pinheiro (1990), o estrato médio das classes sociais brasileiras tem um segmento formado pela antiga classe média, que remete ao Brasil Imperial, baseada economicamente na pequena produção agropastoril e no pequeno comércio, e outro segmento constituído pela nova classe média, formada pelos trabalhadores assalariados ligados ao comércio e aos serviços privados e públicos.

Para entender o papel político desse estrato médio da pirâmide social, é preciso salientar que os processos que subjazem no movimento de aglutinação são a imigração, a urbanização, a burocratização e, caminhando para se tornar hegemônico, a industrialização. Foram nesses processos que se formularam os elementos identitários da cultura de classe média nacional. Fermentada no seio da lógica do capital, primeiro, no complexo agrário mercantil, segundo, e na lógica da produção industrial, a classe média se situa como força sociopolítica favorável ao desenvolvimento econômico e contrária à radicalização das classes populares. Nesse sentido, a ideia do trabalho se adequa perfeitamente como ordenadora do comportamento social disciplinado.

É nesse cenário que surge, em 1927, o Código de Menores Brasileiro, que foi a primeira lei que tratou da questão dos menores de 18 anos, mas aqueles definidos como estando em situação irregular, por delinquência ou abandono. Em suma, esse código atribuía ao Poder Público a missão de atendimento, controle e vigilância das situações envolvendo menores. Na segunda metade do século XX, em 1979, foi aprovado um novo código de menores, ainda restrito à questão da situação irregular, apesar de considerar a criança como sujeito de necessidades e prever a reeducação e a reintegração dos infratores com a implantação da Fundação

Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), mas sem ainda observar os menores como sujeitos de direitos (ZAPATER, 2019).

É somente nos anos 80 que, no Brasil, com a promulgação da atual Constituição, houve uma mudança de paradigma que, sob influência da doutrina aprovada pelas Nações Unidas, conduziu à retirada da denominação “menores” e consagrou o termo “criança e adolescente”. Com isso, verificaram-se as evidentes valorização e previsão de direitos e meios de proteção. Esse movimento instituiu a ideia da proteção integral, que tem como fundamento o reconhecimento de que as crianças e os adolescentes são pessoas em situação peculiar de desenvolvimento e, por tal condição, necessitam, com absoluta prioridade, da consecução de seus direitos básicos, sendo dever do Estado e da sociedade. Como esclarece Silva (2008, p. 23), “a noção de sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento pressupõe uma série de relações interativas entre o ser biológico, o mundo físico, o outro social, as instituições e a cultura”.

Essa nova visão de mundo, orientadora da moral coletiva, predominante após a superação da sociedade rural pela urbana-industrial, conduziu o legislador a formular instrumentos normativos dirigidos à proteção da criança e do adolescente bem como de previsão de meios de controle e participação popular na implementação e na adoção das políticas públicas. Isso se consolidou com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. O referido diploma criou os conselhos de defesa de direitos e os Conselhos Tutelares, sendo, pelo menos, um em cada município. Tendo como missão precípua, segundo Maciel (2021, p. 246), adotar, nos Municípios, “providências concretas destinadas à tutela dos direitos individuais de crianças e adolescentes”.

Intencionava-se, assim, a criação de um órgão próximo da comunidade, inclusive como fórum de recepção de demandas e decisão no concernente à execução de ações, visando à adoção de providências imediatas nas situações envolvendo crianças e adolescentes. Assim, os Conselhos Tutelares foram pensados como instrumentos estratégicos para a exigibilidade dos direitos reconhecidos na Constituição Federal e no próprio ECA, surgindo para favorecer a “desjudicialização” no trato dos direitos da criança e do adolescente, por meio de membros eleitos pela comunidade (ANGULO, 2017).

É substancial no ECA a existência de mecanismos jurídicos direcionados à proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Rosseto (2019) destaca, especialmente, as políticas públicas e a tutela jurisdicional diferenciada; além de, para esse pesquisador, a participação popular estar garantida na deliberação concernente à definição das políticas públicas. A comunidade ainda se faz presente na relevante função de observação dos direitos fundamentais da criança e do

adolescente. Com efeito, os conselhos tutelares, ao atuarem junto aos conselhos de direitos para fazer valer os direitos da criança e do adolescente, asseguram a participação dos cidadãos nas questões concernentes aos jovens.

Mais especificamente, tem-se que o ECA, no art. 131, define o conselho tutelar como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990). É permanente porque não pode ser extinto, havendo previsão de duração dos mandatos e permissão somente de uma recondução, possibilitando a renovação dos representantes. A vedação de exercício de jurisdição decorre da exclusividade desta pelo Judiciário para dar feição somente administrativa e de encaminhamento.

Maciel (2021) ressalta que a autonomia dos conselhos tutelares é de fundamental importância e uma prerrogativa, uma vez que garante que os Conselhos Tutelares, mesmo que criados por lei municipal e vinculados a alguma secretaria, não tenham subordinação nem possam sofrer ingerências externas, salientando-se, entretanto, que suas deliberações e ações, conjuntas ou individuais, estão sujeitas ao controle judicial. É garantido, ainda, orçamento próprio, sob pena de colocar em risco a sua autonomia, com previsão de remuneração de seus membros e de direitos trabalhistas mínimos, conforme previsto no art. 134 do ECA.

No âmbito nacional, foi criado, em 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por intermédio da Lei nº 824. O CONANDA constitui-se num órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária, atualmente integrante da estrutura básica do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Como explicita Angulo (2017), apesar do caráter federal, não existe uma hierarquia entre o CONANDA e os demais conselhos (de direitos e tutelares), mas níveis de atuação diferentes.

Os Conselhos Tutelares utilizam-se de entidades governamentais e não governamentais para consecução de seus encaminhamentos, podendo, para tanto, requisitar serviços e documentos bem como representar por adoção de medidas, mas é, essencialmente, uma instância formuladora de políticas públicas. Isso sem descuidar da atribuição de atender a população infanto-juvenil quando ameaçada ou violada em seus direitos, no sentido de aplicar medida de proteção a esta e aos pais, se for o caso, conforme o art. 136 do ECA (SILVA, 2008).

Anote-se que o Conselho Tutelar atua numa esfera permeada de situações complexas que demandam procedimentos complementares diversificados. Como seu *modus operandi* assenta-se na estratégia de encaminhamento para recepção do caso pelas políticas de proteção integral, o Conselho Tutelar vincula-se automaticamente aos órgãos que atuam no suporte de atendimento familiar. Barcelos (2014)

ressalta, entretanto, que somente a ação de encaminhamento não satisfaz todas as situações concretas. Isso pode ser percebido nos indicadores de reincidência que denotam ser ineficazes às ações anteriormente adotadas. Tais ocorrências demonstram, em grande parte, que muitas das questões envolvendo jovens devem ser abordadas a partir da contemplação da família, sujeitas a interveniências de influências do sistema social em sua totalidade. Em suma, o Conselho Tutelar atua imerso numa esfera permeada de aleatoriedades, tanto no que se refere aos casos recepcionados quanto às soluções a serem adotadas.

Diante dessa gama de atribuições, o que se verifica ainda é uma deficiente atuação de alguns conselhos, mas sobretudo em razão de uma dificuldade histórica de investimentos e uma cultura de subestimar a questão que envolve os direitos das crianças e dos adolescentes. O atendimento é privilegiado em detrimento das ações deliberativas, e falta uma padronização da atuação, pois as recomendações do CONANDA não são vinculantes.

Enfim, aos Conselhos Tutelares cabem atribuições diversas a serem realizadas com estrutura deficitária. Angulo (2017) aponta dificuldades referentes à infraestrutura para o funcionamento dos conselhos; às condições de trabalho inadequadas às atribuições dos conselhos e à indisponibilidade de capacitação; ao poder limitado de ação, dadas as restrições impostas por outros órgãos e instituições governamentais bem como redes sociais dos municípios ineficientes. Há ainda dificuldades oriundas pelo fato de os conselhos se desviarem de suas atribuições em função de imposições de outras instituições e daqueles que não se apropriam das ferramentas públicas que podem viabilizar articulações e mobilizações de apoio à juventude.

Apesar de tais percalços, passados quase trinta anos da criação legislativa dos conselhos tutelares, é possível afirmar que, junto com a adoção das novas doutrinas da proteção integral e da absoluta prioridade, o surgimento dos conselhos de direitos importa em ferramenta indispensável para formulação de políticas públicas e observância de direitos. Entretanto, ainda é preciso uma participação popular capaz de gerar consensos em torno de políticas públicas direcionadas à efetivação dos direitos básicos.

Angulo (2017) defende que as experiências com os conselhos tutelares passam por processo gradual de consolidação, uma vez que a concretização de políticas públicas exige tempo e compromisso, pois devem conter mecanismos necessários à garantia de um padrão mínimo de atuação. O orçamento é do Município, mas muitas vezes podem ocorrer conflitos e necessidade de interpelar prefeituras em face de omissão ou deficiência no cumprimento das políticas públicas. E a área de atuação dos conselhos tutelares é historicamente difícil, pois trabalha com

segmentos indiferentes à luta democrática e à defesa de direitos, e a consolidação depende da repetição da experiência, de forma a compelir o Poder Público a observar a lei.

2. O fortalecimento do consenso acerca da proteção aos animais

Ao longo da trajetória civilizacional, a relação do homem com os animais delineou uma trajetória complexa, dados os afetos que medeiam essa relação desde tempos imemoriais e as simbologias denotativas de sentidos que os homens atribuem aos animais. Chapouthier (2009) explicita que, do *status* religioso ao filosófico do animal, destacam-se as seguintes concepções: a concepção animal-homem, que atravessou a Antiguidade e o Medievo e apreendia o animal, variando no espaço, como ser sacralizado ou análogo ao ser humano, sendo inclusive passivo de penalidades; a concepção animal-objeto, que se fortaleceu em paralelo à consagração da sociedade baseada na lógica mercantil, assim alçando o animal à condição primeira de mercadoria geradora de lucro, e é ainda hoje a concepção hegemônica; e a concepção animal-ser sensível, que, embora sem descurar da assertiva incontestável de que o ser humano é exclusivo na capacidade de simbolizar, indica a existência de semelhanças, como a de reações emocionais, que têm levado ao entendimento de que homens e animais não humanos são seres sensíveis.

Foi hegemônica até fins da Idade Média a concepção de que se encontravam imiscuídas, nas características humanas, traços de animalidade. Muitas analogias produziam uma identidade comportamental comum entre os homens e os animais. Essa concepção levou os animais, no período medieval, a serem partes de processos jurídicos, de sorte que não era raro o fato de um animal que produzia danos físicos aos humanos ser levado à justiça, com direito à representação nos tribunais, e, no caso de julgado culpado, condenado à morte por enforcamento, que acontecia com as devidas pompas e em local público. Chapouthier (2009, p. 24) salienta o caso do bispo de Autun, que promoveu movimento visando excomungar os ratos por serem transmissores da peste, mas, devido à “brilhante defesa de seu advogado, Barthélémy Chassané, os ratos escaparam honrosamente desta injusta condenação”.

Chapouthier (2009) informa ainda que as religiões antigas divinizavam animais, de sorte que deuses com traços animais eram observados nas religiões do Egito, da Grécia e da Índia, como Ganesha, o deus dos mercadores e dos viajantes indianos, que mesclava o corpo humano com uma cabeça de elefante, ou ainda o deus grego Pan, que possuía pernas de bode. O *status* do animal-homem foi sendo negado do pensamento religioso ocidental a partir do advento das religiões

monoteístas, embora sua representação metafórica tenha subsistido, como na simbologia do “cordeiro de deus” do cristianismo. Entretanto o animal-homem resistiu na ficção, nas fábulas e nos desenhos animados, como exemplo tem-se *O lobo*, de La Fontaine, e *Mickey Mouse*, de Walt Disney.

Já a concepção do animal-objeto conduz o *status* do animal ao extremo oposto da concepção animal-homem, embora ambas tenham coexistido e mediado a relação desses seres por um longo período. Aos que percebem esse sentido assaz forte para denotar um ser vivo, vale ressaltar que, nos regimes escravocratas, também se atribuía ao homem o *status* de coisa, de objeto. Foi com o advento da modernidade que se reformulou o *status* do animal, assim limitando-o à condição de objeto. Chapouthier (2009) lembra que o filósofo Descartes desenvolveu a ideia de que os corpos, sejam de homens ou de animais não humanos, são máquinas, ressaltando-se a diferença de que o corpo humano é dotado de espírito. A biologia moderna reforçou a tese filosófica do corpo-máquina ao concebê-lo enquanto sistema material passível de ser analisado e conhecido cientificamente.

Porém o entendimento do corpo do animal não humano como sendo destituído de espírito é a base ideológica sobre a qual se assentou a compreensão dos animais enquanto seres desprovidos de sensibilidade. O pensamento pós-cartesiano difundiu essa ideia no mundo ocidental, o que funcionou para legitimar o animal enquanto objeto, ser não sensível. A sociedade de consumo absorveu essa tese e a transmutou para a ideia de animal-mercadoria, observado na perspectiva de coisa geradora de receita e despesa. Como esclarece Antoine (2007), ao trazer o argumento que predominou quando do morticínio de vastos rebanhos de gado, como decorrência da doença da “vaca louca” nos anos 80/90, e ante as montanhas de cadáveres de animais se afirmava: o custo de matá-los é menor do que o de vaciná-los!

Não restam dúvidas de que é hegemônica a percepção do animal-objeto na sociedade atual, entretanto a concepção do animal-ser sensível vem se fortalecendo. Essa última concepção se robustece no rastro dos progressos da ciência, que ampliou o conhecimento dos corpos dos animais e dos homens e cada vez mais identifica semelhanças acerca de seus funcionamentos; como esclarece Chapouthier (2009), há várias semelhanças que se observam nos domínios genético, fisiológico e patológico, reações emocionais e mesmo capacidades culturais como manuseio de objetos ou escolhas estéticas. Salienta-se a hipótese, reiterada em estudos e pesquisas desenvolvidos por diferentes institutos e pesquisadores, concernentes à teoria da evolução, que demonstra ser o homem um animal particular do grupo de primatas e muito próximo dos chimpanzés.

Com efeito, o ser humano distancia-se dos animais não humanos em sua capacidade cerebral, que o dota de uma capacidade imaginativa e de criação de símbolos. Esse ser imaginativo e criativo, o *homo faber*, que se colocou no meio ambiente como controlador e dominador, entretanto, compartilha com os animais não humanos a sensibilidade, a capacidade de sentir dor, de tal maneira que tanto homens quanto animais são seres sensíveis.

Antoine (2007) entende que, em função de sua natureza sensível, o animal deve ser distinguido positivamente nas interações com os humanos e particularizado no âmbito legislativo. A constatação do animal enquanto ser sensível é a base real que permite a construção da noção ética que fundamenta o movimento em favor dos direitos do animal. Como chama a atenção Chapouthier (2009), é um direito que guarda diferenças em relação aos direitos do homem, mas que consagra uma diferença entre o animal e a coisa em si, a matéria. Em torno dessa discussão, assiste-se à construção de um consenso quanto ao estatuto dos animais não humanos em relação à garantia de direitos. Para Herrera Flores (2008), a dignidade do homem e a solidariedade pressupõem o reconhecimento da diferença e do direito à dignidade dos seres não humanos, tendo como objetivo a paz social.

Sen (2015) defende que a condição de espécie superior e a nossa própria condição humana nos impõem uma responsabilidade em relação aos demais seres, pois devemos ser agentes para valorização e satisfação das necessidades destes. E, ao discorrer sobre a capacidade dos animais não humanos, aponta para a necessidade de uma efetiva inclusão destes em políticas públicas, pois, devido à natural privação de manifestação de vontade direta, é necessária uma participação social por representação. Nussbaum (2013), por sua vez, defende que outras criaturas inteligentes são capazes de uma existência digna e que a titularidade de direitos não pode ser atrelada à ideia de pertencimento a uma espécie, pois direito fundamental é algo próprio que existe por questão de justiça básica.

Desde o século XIX, o uso de animais em experimentos é contestado e vem incentivando a produção de teorias que buscam fundamentar a necessidade de proporcionar bem-estar aos animais, assim firmando princípios para limitar a crueldade nos procedimentos. No mesmo período, surgem as primeiras sociedades protetoras dos animais, na Inglaterra (1824) e depois na França (1845), difundindo-se, em seguida, para Alemanha, Bélgica, Áustria Holanda e Estados Unidos (CORRÊA NETO, 2012).

No século XX surgem normas internacionais na ética da pesquisa, como o código de Nuremberg (1947) e a Declaração de Helsinque (1964), que cuidaram de legitimar o uso científico dos animais (CORRÊA NETO, 2012). Já na segunda metade desse mesmo século, assistiu-se a uma forte evolução social, com o

fortalecimento da democracia em diversos países, e a luta pelo reconhecimento de novos sujeitos de direitos encontrou espaço. Nesse cenário, as questões ligadas ao meio ambiente e à ecologia encontraram eco em razão da necessidade de proteção dos recursos naturais e de estabelecer uma nova relação do homem com os ecossistemas, com a diversidade vegetal e animal. O movimento recrudescceu de tal maneira que, em 1978, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) publicou a Declaração Universal dos Direitos Animais.

A necessidade da sustentabilidade passou a figurar como uma pauta permanente, e a busca por novas fontes de recursos e de energias passou a ser vital, obrigando o homem a repensar sua relação com o meio ambiente em geral. Apesar dessas preocupações, são muitos valores envolvidos, fazendo surgir doutrinas éticas ambiental e animal, objetivando o estudo da conduta do ser humano em relação à natureza como um todo.

Para a doutrina antropocentrista, o homem, como detentor da razão, é o centro do universo e os demais seres existem para servir ao ser humano, com função meramente instrumental. A proteção do meio ambiente deve se dar no interesse do homem e de seus descendentes. Tal teoria vem sendo mitigada, admitindo uma responsabilidade do homem para com os animais não humanos e a existência de deveres humanos para com a natureza, impondo limites a sua intervenção. Já o ecocentrismo surgiu, em contraposição, defendendo a necessidade de cuidados com o meio ambiente para usufruto das gerações futuras e a ideia de que os demais seres têm valores a eles inerentes e merecem igual respeito; no extremo, emergiram correntes de pensamento que se colocam frontalmente contrários aos sacrifícios de qualquer forma (GORDILHO; PIMENTA; SILVA, 2017).

Outras correntes defendem uma ética animal inclusiva, mais voltada para a relação do animal homem e os animais não humanos, saindo das perspectivas antropocêntrica e ecocentrista. O movimento abolicionista (*animal rights*), por exemplo, ao fazer um paralelo da relação de escravidão humana, defende que os animais não humanos tenham reconhecido um valor próprio, retirando a função instrumental e a coisificação. Também argumenta que os não humanos podem ser titulares de direitos equivalentes aos do homem, como vida, liberdade, integridade física e psíquica, o que vedaria a captura, a tortura e o abate. Em sentido contrário, apareceu o movimento bem-estarista (*animal welfare*) que defende a utilização dos animais para satisfação das necessidades humanas (consumo ou pesquisas), mas de modo controlado, sem que haja submissão a sofrimento desnecessário (GORDILHO; PIMENTA; SILVA, 2017).

Existem outras teorias, como a do utilitarismo consequencialista de Peter Singer, ou seja, que defende que os animais podem vir a ser mortos em benefício

do ser humano, desde que não lhes seja violado o interesse de não sentir dor; bem como a dos neobem-estaristas (abolicionismo pragmático ou liberalismo), que rejeitam a atribuição de valor instrumental aos animais não humanos, mas entendem as práticas bem-estaristas, até que se chegue ao abolicionismo (GORDILHO; PIMENTA; SILVA, 2017).

Diversos fatores justificam a proteção da fauna e da flora, como a explosão populacional e a escassez de recursos, e os demais seres vivos devem ser vistos como componentes essenciais e protagonistas da vida na Terra, pois a proteção que se pretende também serve para as gerações futuras, humanas e não humanas, devendo ser garantido o acesso à justiça. Destarte, o acesso à justiça torna-se fundamental, portanto é preciso sua universalidade e plenitude, entendida como destituída de vieses capazes de dificultarem o acesso para segmentos e/ou beneficiar interesses de grupos ou de espécies protegidas por grupos particulares. Chagas (2011, p. 398) defende que, para tornar efetivo o art. 1º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, faz-se necessário o amplo acesso à justiça, pois “de nada valeria essa premissa ante a inexistência de um meio de garantia do acesso à justiça formal, especialmente pelo poder judiciário”,

A proteção dos animais não humanos não pode ser vista pela via estreita da utilidade deles para existência da humanidade, entendimento idêntico ao que se assente hoje em relação ao meio ambiente. É essencial alargar o campo de visão para enxergar a necessidade de proteger e respeitar os seres vivos por sua própria condição. A falta de consentimento não pode servir de justificativa para alijar os animais não humanos da condição de sujeitos de direitos, pois o trato saudável com os animais decorre do próprio senso de humanidade e da conseqüente dignidade.

O certo é que são inúmeras questões interligadas, pois a diversidade de seres não humanos é imensa, indo de animais de estimação e domésticos, que possuem maior interação com o homem, mas, mesmo assim, alguns são usados como alimento (galinhas, patos, ovinos etc.), até criações para fins de alimentação (pecuária, carcinicultura e piscicultura) do ser humano e dos animais usados para outros interesses econômicos (produção de leite, tração, transporte, práticas esportivas). Têm-se ainda os animais da fauna aquática e silvestre, cuja proteção deriva da própria tutela do meio ambiente ou ainda, excepcionalmente, da pesca, tendo a sua caça proibida para controle populacional, em função dos ciclos reprodutivos e para determinadas espécies.

O ideal de justiça precisa fundamentar-se nesse equilíbrio, que envolve tanto o significado econômico, das criações para fins diversos (alimentação, venda, esportes e estimação), como o respeito à condição digna de existência, ao habitat e a não sofrerem maus-tratos, assim como deve trazer no escopo do seu sentido

a inadmissibilidade do contrabando de animais silvestres, a criação de seres em ambientes inadequados, mesmo que destinados ao consumo ou à comercialização legais, a utilização como “escravos” em atividades pesadas ou em disputas tidas como esportivas, a domesticação para utilização em entretenimento e o confinamento desnecessário em zoológicos.

No direito clássico, a natureza e seus componentes eram tidos como coisas ou bens, para serem usados ou fruídos por quem tivesse a posse ou propriedade, prestando somente para a satisfação humana (FREITAS, 2013). No atual contexto, é essencial o debate doutrinário trazer para a discussão a natureza e a condição dos animais não humanos, que passa pela utilização dos animais para abate, experimentos e como força de trabalho, principalmente tendo em vista a utilidade econômica ainda importante dos animais. Faz-se mister também pautar matéria concernente aos animais destinados à criação doméstica sem fins alimentares (estimação ou *pets*).

Com efeito, a Constituição Federal garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe a proteção da fauna e da 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” (art. 225, § 1º, inciso VII) (BRASIL, 1988). Essa previsão constitucional se fundamenta mais em razão do próprio homem, revelando um viés antropocentrista, pois a preservação do meio ambiente se alicerça na necessidade do equilíbrio para a existência humana. Revela-se uma proteção por valores inversos, refletindo na produção do direito positivo, como se verifica no próprio Código Civil de 2002, que define os animais não humanos como bens móveis, no art. 82, e como coisa, no art. 1.313, quando trata do direito de vizinhança (BRASIL, 2002).

A questão ainda suscita debates, enquanto tramita o Projeto de Lei nº 3.670/2015, que objetiva alterar o Código Civil para considerar os animais expressamente como bens móveis e diferenciá-los dos bens inanimados, retirando o caráter de coisa, que compreende a ideia de utilidade patrimonial, mas com destaque de não implicar, em restrição ao direito de propriedade, e sim reconhecer a condição de ser senciente (BRASIL, 2015).

Apesar da visão ainda patrimonialista de considerar os animais como bens, já se constituiu um avanço na visão do animal não humano como bem de caráter especial, sendo importante a sinalização da mudança de paradigma sobre o tema, pois os animais silvestres eram tidos como coisa de ninguém, sendo livres a caça e a captura, enquanto os animais domésticos eram vistos como meras coisas, de propriedade dos seus donos.

A mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema ocorreu na ADPF 640, julgada no dia 20 de setembro de 2021, quando o tribunal restringiu o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, sinalizando a razão de decidir no sentido de impor a proteção à fauna e proibir qualquer espécie de maus-tratos aos animais, de modo a reconhecer o valor inerente a outras formas de vida não humanas. O referido julgado fez referência a julgamentos anteriores, como no caso da vaquejada, das rinhas e das farras do boi (BRASIL, 2021).

Atualmente existem leis que permitem a utilização de animais em vaquejadas, como a Lei nº 13.873/2019, concernentes aos rodeios e às provas de laço, e quanto à utilização e até o sacrifício, em experimentos científicos (Lei nº 11.794/2008); na esfera estadual, como exemplo, no Ceará, a Lei Estadual nº 12.505/95, que regula o abate dos animais para o consumo. Tais regulações evidenciam a opção pelos ideais bem-estaristas, que admitem o uso dos animais para tais fins, desde que se evite o sofrimento desnecessário e usem alternativas viáveis (BRASIL, 2019, 2008. CEARÁ, 1995).

Enfim, pode-se afirmar que não se reconhece expressamente serem os animais não humanos sujeitos de direitos, mas vêm sendo confirmadas de forma peremptória a necessidade de proteção e a proibição de sujeição a práticas desnecessárias e cruéis. Entretanto, já se observam leis estaduais reconhecendo os animais não humanos como sujeitos de direito, destaquem-se as leis de Santa Catarina, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. Em recente julgado, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) entendeu que um cachorro não pode ser parte, mesmo que exista previsão constitucional e legislação federal e estadual garantindo a existência digna, sem crueldade, maus-tratos e abandono, mas admitiu que são sujeitos de direitos (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

3. Conselhos tutelares de proteção animal: da idealização à implantação

Ainda é controversa a condição de sujeitos de direitos dos animais não humanos, apesar de decisões judiciais favoráveis e legislações estaduais que atribuem aos animais não humanos o *status* de sujeitos de direito. Observa-se, contudo, que tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) ainda resistem em reconhecer tal condição, tendo a Corte Suprema fixado a *ratio decidendi* com foco na proteção.

O cenário indica que tal mudança de natureza decorrerá, certamente, de opção legislativa, mas, como já salientado, a questão da proteção animal encontra fortes resistências de diversos setores, de sorte que a matéria ainda é regulamentada pela Lei nº 9.605/98, que trata dos crimes ambientais, apesar de existirem alguns diplomas com matérias específicas. Em 2020 houve uma alteração importante

para aumentar a pena para maus-tratos, mas somente aqueles causados em cães e gatos. Entrementes, o Projeto de Lei nº 650/2015 era bem mais significativo quanto ao objetivo de dispor acerca da proteção e da defesa do bem-estar animal, pois propunha a criação de um Sistema Nacional e um Conselho Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais, contudo restou arquivado em dezembro de 2018.

Apesar da falta de um diploma específico de proteção e previsão de direitos, ou seja, um código de direitos dos animais, os tribunais reconhecem que a previsão constitucional é suficiente para garantia da proteção. Entretanto, essa proteção precisa sair da esfera atual, em que se verifica a predominância, quase que exclusivamente, da atuação jurisdicional. Com efeito, no caso em tela, cabe legislativamente um tratamento análogo ao estabelecido no consenso direcionado para atender à necessidade de proteção integral à criança e ao adolescente, o que possibilitará, em relação aos animais não humanos, a implantação de mecanismos de elaboração de políticas públicas e ações executivas destinadas a assegurar proteção efetiva.

Faz-se necessário o aperfeiçoamento dos atuais instrumentos legais, uma vez que, no concernente às questões relativas ao meio ambiente e aos animais, a experiência demonstra que não basta para a efetivação dos direitos a simples previsão de controle por meio de ações populares ou civis públicas, ou mesmo de ações penais e cíveis comuns. A resposta adequada às demandas da sociedade contemporânea é a de uma tutela mais abrangente, como ocorreu com a população infanto-juvenil, com a criação dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal (CTPA).

Tais conselhos, como visto anteriormente, não são jurisdicionais e têm como características a permanência, a autonomia e a capilaridade. São feições importantes para o enfrentamento da problemática da proteção animal, pois envolveriam a sociedade civil, por meio de representantes eleitos, para melhor diagnóstico da matéria, formulação de políticas públicas necessárias e encaminhamento das demandas.

A relevância de um conselho local é bem definida por Zambom (2018), quando discute a importância de outros instrumentos para além de normativos e cita como fundamental a proposição de Conselhos Municipais de Gestão de Fauna, pois órgãos colegiados possibilitam a participação direta da sociedade no desenvolvimento de políticas de enfrentamento do tráfico de animais silvestres. Com efeito, dada a particularidade geográfica, as condições da fauna e da flora e a tipologia de crimes ambientais, torna-se imprescindível o envolvimento dos habitantes das localidades e deriva-se daí a justificativa dos conselhos.

É amplo o entendimento de que a elaboração e a execução de políticas públicas é uma fórmula capaz de atender demandas sociais, tanto as concernentes a amplas maiorias como as de grupos específicos. Como descreve Saraiva (2006), as políticas públicas podem ser definidas um sistema de decisões públicas que objetivam a articulação de ações direcionadas à manutenção ou à modificação da realidade de setores da vida social, que se efetiva a partir da definição de objetivos a serem alcançados, estratégias de atuação e alocação dos recursos.

Salienta-se que as políticas públicas se originam no seio da sociedade e se tornam parte constituinte da agenda do Estado quando se constituem como vetor de pressão, ou seja, quando são resultantes de movimentos de grupos de interesses. De acordo com Silva (2008, p. 25), são interesses mobilizados por grupos que se expandem pelo tecido social e, assim, “somam forças transformando-as em prioridades e introduzindo questões pontuais no campo da disputa política”.

Em suma, a intervenção estatal a partir das políticas públicas aglutina interesses dispersos entre os inumeráveis agentes sociais, e é esse fenômeno que torna o Estado o ente, por excelência, capaz de canalizar demandas sociais, trazê-las para a agenda pública e promover alternativas de soluções. Para Lobato (2006, p. 304), “há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento circunscreve essa intervenção, em que o Estado precisa abrir-se para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscreve a política pública”.

Destarte, a implantação dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal importa em uma política pública e, para tanto, depende, como apontado por Lobato (2006), de uma representação de interesses de diversos setores, inclusive do Estado, interagindo entre si. Ressalva-se que, nessa questão, o Estado assume papel principal e deve atuar como o agente principal da estratégia de implantação, pois, em matéria sensível como a da criação dos CTPAs, os interesses não são objetivamente expostos, sempre parecendo uma aspiração apenas ideal da sociedade.

Se for considerada a criação dos CTPAs como uma política social, que não desperta o interesse dos grupos econômicos, torna-se ainda mais relevante a intervenção estatal que somente ocorre por pressão de grupos sociais. A justificativa de insuficiência de recursos, recorrente nas demandas sociais de viés protecionista, deve-se impor de tal forma a conduzir à construção de uma política em dimensões inferiores à necessidade indutora de sua formulação. Nesse sentido, é preciso, como defende Lobato (2006), no caso da questão ambiental, a participação de um amplo leque de segmentos da sociedade civil, de forma a minimizar a influência de grupos mais ideologizados e, assim, buscar uma demonstração imperiosa de que ações em curto prazo devem ser efetivadas em favorecimento às futuras gerações.

Dentre as iniciativas observadas no Estado brasileiro, pontilham duas iniciativas de proposição de criação de CTPAs em âmbito estadual, uma no Ceará e outra no Piauí. Nesse último estado, o Projeto de Lei nº 220, de 27 de outubro de 2021, autoriza a criação do Conselho Tutelar de Proteção Animal no Estado do Piauí. Na justificativa, o autor da proposta, deputado estadual João Mádison, faz um paralelo com os conselhos tutelares da criança e do adolescente, enfatizando, principalmente, a necessidade da promoção do bem-estar a partir da prestação de orientações acerca de bons tratos, como o fornecimento adequado de água, alimentação e abrigo, e quanto aos procedimentos para a vacinação e a castração. Relevam-se também o atendimento às demandas da população quanto às denúncias de casos de maus-tratos, o incentivo à adoção de animais bem como a ação de requisitar, quando necessário, serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública; além de serem propostas, no Projeto de Lei, a função de representação junto à autoridade judiciária, nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações, e a de encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos dos animais. Por fim, designa-se o conselho como organismo apto ao assessoramento do Poder Executivo Estadual na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de defesa animal.

No Ceará, o Projeto de Lei nº 515/2021 autoriza a criação de Conselho Tutelar de Proteção Animal, no âmbito estadual, permanente, autônomo e não jurisdicional, ou seja, com as mesmas características dos conselhos do ECA e do CTPA piauiense e com atribuições semelhantes. Destaca-se, na justificativa apresentada, que as medidas de defesa animal são uma meta para o Poder Público, pois não se justifica o tratamento servil destinado aos animais, e a sociedade deve compreendê-los como sujeitos de direitos.

Está gravado na justificativa do projeto de lei que, assim como ocorre no Conselho Tutelar tradicional, que age no interesse das crianças e dos adolescentes por serem mais vulneráveis, o Conselho Tutelar de Proteção Animal terá essencialmente a mesma função social de atuar em favor dos animais, justamente em razão do fator de vulnerabilidade. Em suma, a proposta não deixa espaço para o tratamento servil que muitos ainda insistem em destinar aos animais.

As ações estatais até então realizadas não permitem concluir que tenham sido dados passos consistentes na direção da implantação dos Conselhos Tutelares de Proteção Animal, havendo apenas esparsas propostas de legislações estaduais tratando do tema e, no âmbito federal, uma consulta sem a necessária adesão. Sem dúvida, faz-se mister que, concomitante ao debate propositivo dos movimentos sociais que militam nessa causa, haja proposições contundentes no sentido da

elaboração de diploma visando à regulamentação dos direitos dos animais que contemple as normas necessárias para disciplinamento das situações diversas.

O debate, inevitavelmente, é o caminho para a solução legislativa mais adequada, diante das várias formas de vida animal e dos interesses existentes. É certo que cresce exponencialmente o amplo entendimento atual do *status* do animal-ser sensível, entretanto ainda são aceitas, por grande parte da sociedade, com anuência legislativa e jurisdicional, práticas que legitimam o *status* animal-objeto, que naturaliza o abate para consumo, uso em experimentos e atividades esportivas e culturais, criação para comércio etc.

Assim, junto com um código animal, é essencial a previsão da criação dos conselhos tutelares de proteção animal, de preferência de âmbito municipal, ou numa abrangência maior, mas que tenham as mesmas características dos conselhos tutelares da criança e do adolescente, com previsão de autonomia de atuação e orçamento definido, permitindo uma maior aproximação da sociedade com questão sensível e de grande importância.

Conclusão

O olhar da sociedade brasileira sobre a criança e o adolescente transformou-se em virtude das mudanças nas relações sociais de produção. A economia brasileira baseada exponencialmente na produção agrícola, com larga predominância do contingente populacional residente nas áreas rurais, portanto, trabalhando nas atividades agropastoris, sedimentou uma cultura pautada no trabalho, em que o aprendizado do trabalho era o caminho para a participação na vida social. Assim, as meninas aos seis ou sete anos iam sendo agregadas aos trabalhos nos cuidados dos afazeres domésticos e da alimentação da família; já os meninos eram iniciados no trabalho do roçado e da criação de animais.

O processo de industrialização transformou substancialmente a economia nacional a partir dos anos 30 e marcou a mudança no olhar da sociedade sobre os jovens. O deslocamento de famílias da zona rural em busca de trabalho na cidade foi a causa primeira que conduziu crianças e adolescentes ao estatuto de questão social. Contribuíram ainda para esse fenômeno o recrudescimento da classe média urbana e, por conseguinte, a construção de valores morais distintos dos valores dos imigrantes rurais. A produção legislativa que emergiu dessa nova realidade focou na fiscalização e na vigilância das crianças e dos adolescentes que se encontravam na condição de abandono e/ou em situação de delinquência, diferentemente dos originários das famílias de classe média, agora tratados como “menores”, objetos de ações estatais dirigidas para transformá-los em trabalhadores urbanos.

A sociedade brasileira já consolidada como urbana e industrializada, nos anos 80, sob o auspício de uma Constituição que recepcionou os movimentos e os consensos internacionais, que desde o pós-Segunda Grande Guerra fortaleceram e trouxeram inovações aos direitos humanos fundamentais, mudou seu olhar sobre a questão infanto-juvenil. Também se verificou a ampliação da garantia do direito ao meio ambiente equilibrado, o que conduziu a sociedade e o Poder Público para a efetivação da sua defesa e preservação no presente, visando às gerações futuras. Agregaram-se ainda às atribuições estatais a proteção da fauna e da flora e o combate às ações com potencial de risco às espécies ou que submetam animais a atos de crueldade.

As mudanças no mundo vivido, assim como se refletiram no olhar da sociedade sobre a questão da criança e do adolescente, também vêm provocando mudança na interação homem-animal. A família do tipo “multiespécie”, que admite o animal como membro inserido no cotidiano e o considera filho, é estatisticamente relevante hoje em dia. Com efeito, cresce a demanda por prestação jurisdicional relacionada à questão dos animais, de sorte que, além das denúncias de maus-tratos, observam-se causas de disputa de casais pela guarda de animais. Destarte, vem-se robustecendo a adoção dos elementos jurídicos de proteção previstos na Carta Magna pelos tribunais brasileiros, mas é ainda tímido o reconhecimento dos animais não humanos como sujeitos de direitos.

Em contrapartida ao sentimento que emerge do seio da sociedade e requalifica a relação humano-animal, como decorrência, para o atendimento de demanda jurisdicional de proteção dos seres não humanos, destaca-se neste estudo a necessidade da criação de conselhos tutelares de proteção animal como política pública importante de efetivação da proteção e dos direitos dos animais, com características semelhantes aos instalados por previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, com funções equivalentes, para também fomentar políticas públicas de interesse dos animais não humanos, assim como com autonomia, permanência, previsão de orçamento e eleição pela sociedade.

Referências

ALVIM, Mariana. Cada vez mais brasileiros veem pets como filhos, tendência criticada pelo papa. *BBC News Brasil*, São Paulo, 14 jan. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59989766>. Acesso em: 17 mar. 2022.

ANGULO, Kathleen Ferreira. *Conselhos tutelares e articulação política*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, 2017.

ANTOINE, S. *Le droit de l'animal*. Paris: Legis-France, 2007.

BARCELOS, Carla Graziela Rodegueiro. *Conselho Tutelar: desafios em aprimorar a proteção e manter a democracia*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2014.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Parentes e parceiros*. Campinas: UNICAMP, 1994.

BRASIL. *LHYPERLINK “[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei 8.069-1990?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.069-1990?OpenDocument)” e nHYPERLINK “[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei 8.069-1990?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.069-1990?OpenDocument)”* 8.069, de 13 de julho de 1990. O Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008*. Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais, revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979; e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111794.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019*. Altera a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional, elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Presidência da República. Brasília, DF: 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13873.htm#aer1. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 650, de 2015*. Dispõe sobre a proteção e defesa do bem-estar dos animais e cria o Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais (SINAPRA); o Conselho Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais (CONAPRA). 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-650-2015>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 640-MC. Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisões de órgãos judiciais e administrativos que autorizam o abate de animais apreendidos em situações de maus-tratos. Procedência da ação, nos termos da inicial. Relator: Min. Gilmar Mendes, 20 de setembro de 2021. 2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf 640&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf%20640&sort=_score&sortBy=desc)&HYPERLINK “[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf 640&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf%20640&sort=_score&sortBy=desc)” pesquisa_inteiro_teor=falseHYPERLINK “[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf 640&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf%20640&sort=_score&sortBy=desc)”&HYPERLINK “[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf 640&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf%20640&sort=_score&sortBy=desc)”&HYPERLINK “[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf 640&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=adpf%20640&sort=_score&sortBy=desc)”

CEARÁ. *Projeto de Lei nº 515/2021*. Autoriza a criação do Conselho Tutelar de Proteção Animal no âmbito do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE: 2021. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/proposicoes>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CEARÁ. *Lei nº 12.505, de 9 de novembro de 1995*. Estabelece as normas para o abate de animais destinados ao consumo e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Fortaleza, CE: 1995. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis95/12505.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CHAGAS, Ariele. Acesso à justiça por novos sujeitos de direito: animais e outras entidades ambientais. *Rev. Bras. Direito Animal*, Salvador, v. 6, n. 9, Brasil, p. 393-421, 2011.

CHAPOUTHIER, G. Le statut philosophique de l'animal : ni homme, ni objet. *Le Carnet PSY*, n. 139, p. 23-25, 2009. DOI: <https://doi.org/10.3917/lcp.139.0023>

CORRÊA NETO, Josué Lopes. *O sistema brasileiro de revisão ética de uso animal: um estudo exploratório sobre a estrutura e funcionamento*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DURHAN, Eunice R. *A caminho da cidade: a vida rural e a migração para São Paulo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

FREITAS, Renata. Animais não humanos: os novos sujeitos de direito. *Rev. Bras. Direito Animais*, Salvador, v. 8, n. 14, p. 101-129, 2013.

GORDILHO, Heron José de Santana; PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio; SILVA, Raissa Pimentel. Balizas da ética ambiental: modelos axiológicos possíveis. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 86-105, 2017.

HERRERA FLORES, Joaquín. Derechos humanos y paz: Nuevos fundamentos filosóficos y jurídicos para nuevas prácticas sociales. In: CASTAÑÓN, Carmen Rosa Rueda; DURÁN, Carlos Villán (Orgs.). *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*. Espanha: Universidad de Oviedo, p. 271-294, 2008.

JORNAL O POVO. O trabalho infantil. *Jornal do Povo*, Fortaleza, 28 de jan. 2003.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, Enriquer e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo A. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

MATSUE, Carla. Guarda compartilhada de pet: saiba como funciona. *Valor Investe*, 27 set. 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/objetivo/gastar-bem/noticia/2021/09/27/guarda-compartilhada-de-pet-saiba-como-funciona.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2022.

MINAS GERAIS. *Lei nº 22.231/2016, de 20 de julho de 2016*. Dispõe sobre a definição de maus-tratos contra animais no estado e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Belo Horizonte, MG: 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22231&ano=2016> “<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22231&ano=2016>”&HYPERLINK “<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa>”.

html?tipo=LEI&num=22231&ano=2016”num=22231HYPERLINK “<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22231&ano=2016>”&HYPERLINK “<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22231&ano=2016>”ano=2016. Acesso em: 07 jun. 2021.

NUSSBAUM, Martha C. *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

PARAÍBA. *Lei nº 11.140/2018. de 08 de junho de 2018*. Institui o Código de Direito e Bem-estar Animal do Estado da Paraíba. Assembleia Legislativa. João Pessoa, PB: 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=361016>. Acesso em: 21 dez. 2021.

PASTOUREAU, Michel. *Os emblemas da juventude: atributos e representações dos jovens na idade medieval*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

PIAUI. *Projeto de Lei nº 220, de 27 de outubro de 2021*. Autoriza a criação do Conselho Tutelar de Proteção Animal no Âmbito do Estado do Piauí. Teresina, PI: 2021. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/materiale legislativa/2021/16992/assembleia_legislativa.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

PINHEIRO, Francisco José. *A organização do mercado de trabalho no Ceará (1850/1880)*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1990.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O campesinato brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1973.

RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. São Paulo, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 15.434/2020, de 9 de janeiro de 2020*. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa. Porto Alegre, RS: 2020a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=65984. Acesso em: 21 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (9. Câmara Cível). *Agravo de instrumento nº 50412952420208217000*. Agravo de instrumento. Responsabilidade civil. Ação indenizatória. Legitimidade ativa de cachorro de estimação. Inexistência. Ausência de capacidade de ser parte. Gratuidade judiciária aos autores humanos. Necessidade evidenciada. Relator: Des. Carlos Eduardo Richinitti, 7 de dezembro de 2020. 2020b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa”&HYPERLINK “https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa”q=HYPERLINK “https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa”&HYPERLINK “https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa”conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 21 dez. 2021.

ROSSATO, Luciano. A. *Estatuto da criança e do adolescente – Lei n. 8.069/90*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611706/>. Acesso em: 20 dez 2021.

SANTA CATARINA. *Lei 12.854/2003, de 22 de dezembro de 2003*. Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais. Assembleia Legislativa. Florianópolis, SC: 2003. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis95/12505.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2003/12854_2003_Lei.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea de Políticas públicas; v. 1).

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Luciana Batista da. *Conselho de direitos e conselho tutelar: mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/97542>. Acesso em: 20 dez. 2021.

VERNAL, Javier. Continuidades animales. Argumentos contra la dicotomía humano/animal no humano. *Revista Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 60-86, 2011.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambú. *Anais [...]*. Caxambú, 1996. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-5.pdf>. Acesso em 25 jun. 2023

ZAMBOM, Maria Luiza Appoloni. *Políticas públicas municipais e gestão de fauna silvestre vitimada pelo comércio ilegal de animais: análise dos municípios paulistas que possuem CETAS e CRAS*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11736/Disserta%
c3%a7%cc3%a3o_Maria_Luiza_final_2.pdf?sequence=4](https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11736/Disserta%c3%a7%cc3%a3o_Maria_Luiza_final_2.pdf?sequence=4)HYPERLINK “https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11736/Dissertação_Maria_Luiza_final_2.pdf?sequence=4&isAllowed=y”&HYPERLINK “https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11736/Dissertação_Maria_Luiza_final_2.pdf?sequence=4&isAllowed=y”isAllowed=y. Acesso em 18 dez. 2021.

ZAPATER, Maíra. *Direito da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553613106/>”mHYPERLINK “<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553613106/>”. Acesso em: 20 dez. 2021.