FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DANIEL DE LUCCA BELO SILVA

ANIMAIS, GOVERNADORES E DEPUTADOS:

Análise da Produção Normativa em Defesa e Proteção da Fauna no Estado de São Paulo (1988-2024)

SÃO PAULO
2025

DANIEL DE LUCCA BELO SILVA

ANIMAIS, GOVERNADORES E DEPUTADOS:

Análise da Produção Normativa em Defesa e Proteção da Fauna no Estado de São Paulo (1988-2024)

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Governo e Políticas e Públicas

Orientador: Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto.

SÃO PAULO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Silva, Daniel de Lucca Belo.

Animais, governadores e deputados : análise da produção normativa em defesa e proteção da fauna no Estado de São Paulo (1988-2024) / Daniel de Lucca Belo Silva. - 2025.

76 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Animais - Proteção - Legislação. 2. Proteção ambiental. 3. São Paulo (Estado). Assembleia Legislativa. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 179.3

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

DANIEL DE LUCCA BELO SILVA

ANIMAIS, GOVERNADORES E DEPUTADOS:

Análise da Produção Normativa em Defesa e Proteção da Fauna no Estado de São Paulo (1988-2024)

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa:Estado, Governo e Políticas e Públicas

Data de aprovação: 08/12/2025

Banca examinadora:

_____

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto.

FGV-EAESP

_____

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

FGV-EAESP

_____

Profa. Dra. Eveline dos Santos Teixeira Baptistella

Unemat

Para o meu pai e para a minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Contaram-me que, quando minha bisavó aprendeu a escrever seu nome, ela chegou animada da escola e mostrou seu caderno de caligrafia à sua mãe. Ao ver os rabiscos incompreensíveis no papel que sua filha trazia, ela respondeu: “pronto, agora você sabe tudo que precisa. A partir de agora, ficará cuidando da casa”. Com tristeza, minha bisavó lamentou por não ter continuado os seus estudos. E é na figura delas, e tantas outras pessoas impedidas de estudar, que inicio agradecendo aos meus antepassados - sábios em artes que infelizmente se perderam -. Sem essas pessoas não haveria um mestre na família.

Da decisão de ingressar no Programa de Mestrado em 2022 até sua conclusão em 2025, tive a oportunidade de trabalhar com muitas pessoas que marcaram meu percurso, entre elas os parlamentares Ver. Arthur Spíndola e Dep. Ricardo França. E é na figura paciente e disposta a ensinar de Felipe Bonet - que apoiou este projeto desde o início em 2022 - que estendo meus agradecimentos ao Carlos Sprição, Bruno Barbosa e à todos os colegas de trabalho que contribuíram positivamente para que o meu projeto se tornasse realidade.

Agradeço ao meu pai, Anselmo, responsável pela grande tarefa de criar e gerir uma empresa indústrial, e à minha mãe, Eliana, que dedicou parte de sua trajetória profissional ao bom serviço público. Ambos sempre colocaram a educação como prioridade, proporcionando a mim e ao meu irmão, Matheus Belo - a quem também agradeço - as melhores condições possíveis para o nosso desenvolvimento. O apoio financeiro, material e emocional de minha família foi fundamental para a concretização deste trabalho.

Agradeço a toda minha família mais-que-humana: aos meus cachorros Queca, Pretinho e Thomás; e às abelhas indígenas do Brasil cujo manejo engrandece o meu ser a ponto de povoarem a minha vida onírica.

Na Alesp, agradeço à todo corpo de funcionários, principalmente às pessoas responsáveis pela Biblioteca Alceu de Amoroso Lima Tristão de Ataíde e aos responsáveis pela criação e manutenção do Portal de Dados Abertos. Agradeço, também, aos políticos profissionais, suas respectivas equipes, e aos funcionários públicos que na história democrática do Brasil consideraram os animais com a intenção de aumentar sua proteção e bem-estar.

Agradeço aos meus amados amigos e amigas - irmãos e irmãs de outras mães - que, com risadas, tornam a minha vida muito mais leve, agradável e divertida.

Sou grato à FGV pelas aulas enriquecedoras, aos professores pelo comprometimento e, de forma muito especial, ao meu orientador, Cláudio Couto, cuja orientação foi essencial nesta jornada. Agradeço, também, os membros da banca por contribuírem com a melhoria deste trabalho: Prof. Marco Teixeira e Profa. Eveline Baptistella, muito obrigado!

Por fim, agradeço à minha companheira Nathália Bezerra que formou comigo um ninho de cuidado mútuo que me acalenta, conforta e me melhora em todos os aspectos possíveis. E, também, ao meu sogro Ednilson Bezerra e à minha sogra Angélica Sitta que são uns amores e me ajudaram nessa conquista.

La vida es una fiesta que un día termina

“His father, shielding his concern resenting the knowledge Sequoia yearned, crumbled the snow white leaves. He said: when I explain then it’s done. These are talking leaves, my son. The white men’s talking leaves. The white man takes a berry of black and red and an eagle’s feather from the eagle’s bed and he makes bird track marks. And the marks on the leaves, they say, carry messages to his brother far away. And his brother knows what’s in his heart. They see these marks and they understand the truth in the heart of the far off man. The enemies can’t hear them”.
(Johnny Cash)

“O jumento sempre foi o maior desenvolvimentista do sertão!
Ajudou o homem na lida diária [...] ajudou o Brasil a se desenvolver.
Arrastou lenha, madeira, pedra, cal, cimento, tijolo, telha. Fez açude, estrada de rodagem. Carregou água pra casa do homem. Fez a feira e serviu de montaria. O jumento é nosso irmão! E o homem, em retribuição, o que é que lhe dá? Castigo. Pancada, pau nas pernas, pau no lombo, pau no pescoço, pau na cara, nas orelhas.
Ah, jumento é bom, o homem é mau!”.
(Luiz Gonzaga)

“O caso mais comum é a transformação de algo que, para os humanos, é um mero fato bruto, em um artefato ou comportamento altamente civilizados do ponto de vista de outra espécie: o que chamamos ‘sangue’ é a ‘cerveja’ do jaguar, o que tomamos como um barreiro lamacento os tapires experimentam como uma grande casa cerimonial, e assim por diante. Os artefatos possuem esta ontologia interessantemente ambígua: são coisas ou objetos, mas apontam necessariamente para uma pessoa ou sujeito, pois são como ações congeladas, encarnações materiais de uma intencionalidade não material. E assim, o que uns chamam de ‘natureza’ pode bem ser a ‘cultura’ dos outros”.
(Eduardo Viveiros de Castro).

“O humano, enquanto espécie animal, [...] tem o dever de colocar a sua consciência a serviço dos outros animais”.
(Declaração Universal dos Direitos dos Animais, Artigo 2º, UNESCO, 1978).

RESUMO

Este estudo examina a dinâmica da produção normativa relativa à defesa e proteção animal no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, com atenção à produção parlamentar sancionada e às iniciativas normativas do Poder Executivo. O objetivo consistiu em mapear as normas promulgadas; em analisar o perfil dos parlamentares que lograram êxito na aprovação de projetos e, por fim, identificar ausências e preferências quanto aos animais contemplados. A metodologia da pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica, análise documental da legislação vigente e exploração de dados secundários disponíveis em portais de transparência. Os achados revelam a existência de 38 leis e decretos, com protagonismo totalmente masculino nos projetos de lei aprovados, concentradas em partidos de direita e fortemente alinhadas à base governista. Verificou-se ainda que a regulamentação do Executivo priorizou a fauna silvestre e as espécies em risco de extinção, enquanto a legislação de origem parlamentar privilegiou animais de companhia. Os resultados contribuem para o debate sobre a relação entre instituições políticas e proteção animal, evidenciando tanto limitações quanto possibilidades para o avanço da agenda e das políticas públicas no contexto estadual.

PALAVRAS-CHAVE: proteção animal; normas; leis; decretos; Alesp; Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This study examines the dynamics of normative production concerning animal defense and protection in the State of São Paulo, from 1988 to 2024, with a focus on legislation enacted by the legislature and normative proposals from the Executive Branch. The objective was to map the promulgated norms, analyze the profile of successful parliamentarians in passing bills, and, finally, identify absences and preferences regarding the animals covered. The research methodology was based on a literature review, a documentary analysis of current legislation, and the exploration of secondary data available on transparency portals. The findings reveal the existence of 38 laws and decrees, with a completely male protagonism in approved bills, concentrated in right-wing parties, and strongly aligned with the government base. It was also found that Executive Branch regulations prioritized wild fauna and endangered species, while legislation of parliamentary origin favored companion animals. The results contribute to the debate on the relationship between political institutions and animal protection, highlighting both limitations and possibilities for the advancement of the agenda and public policies in the state context.

KEYWORDS: animal protection; legal norms; laws; decrees; Alesp; State of São Paulo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das Perguntas, Caminhos Metodológicos e Contribuições à Administração Pública –…….…. 21

Quadro 2 – Competências Exclusivas e Privativas do Governador de São Paulo –..... 26

Quadro 3 – Grupos de Animais para Análise das Normas –……..……... 34

Quadro 4 – Decretos de “Defesa e Proteção Animal” (1988 - 2024) no Estado de São Paulo –.……. 42

Quadro 5 – Leis de “Defesa e Proteção Animal” (1988 - 2024) no Estado de São Paulo –...…….... 46

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Alesp – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

CADFAUNA – Cadastro Estadual das Atividades que utilizam animais da fauna silvestre nativa ou exótica, seus produtos e subprodutos.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CBD – Convention on Biological Diversity.

CIET – Centro de Inteligência da Economia do Turismo.

CONCEA – Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal.

FJZB – Fundação Jardim Zoológico de Brasília.

ITGP – Índice de Transparência e Governança Pública.

IUCN – International Union for Conservation of Nature.

LAI – Lei de Acesso à Informação**.**

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

OIE – Office International des Epizooties.

ONG – Organização Não Governamental.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PDA Alesp – Portal de Dados Abertos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

PDC – Partido Democrata Cristão.

PEN – Partido Ecológico Nacional.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PL – Partido Liberal.

PL – Projeto de Lei.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PODE – Podemos.

PP – Partido Progressistas.

PPA – Plano Plurianual.

PRP – Partido Repubicano Progressista.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSD – Partido Social Democrático.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PSL – Partido Social Liberal.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

PV – Partido Verde.

REP. – Republicano.

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SEAQUA – Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais.

SEMIL – Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

WOAH – World Organisation for Animal Health.

WWF – World Wide Fund for Nature.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: O CARAMUJO, O CUPIM E O POLÍTICO..... 15

1.1. Contextualização.....15

1.2. Relevância para o campo da Administração Pública..... 18

1.3. Breve apresentação metodológica..... 20

2. REFERENCIAL TEÓRICO.....22

2.1. A Assembleia dos Deputados e a sua presença reduzida nas plataformas de pesquisa..... 22

2.2. Governadores hipertrofiados..... 24

2.3. A Alesp: deputados enfraquecidos?..... 28

2.4. Categorizando os animais: um recorte para os estudos normativos.....32

3. METODOLOGIA..... 38

4. RESULTADOS..... 44

4.1. Quantas e quais foram as normas produzidas no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal?..... 44

4.2. O perfil dos parlamentares que lograram sucesso na aprovação de seus projetos sobre defesa e proteção dos animais..... 57

4.3. Ausências e preferências: características da fauna atendida pelas normas dos deputados e dos governadores..... 64

5. CONCLUSÃO..... 68

REFERÊNCIAS..... 73

Como caramujo guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio (Guimarães, 1988).

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República (Guimarães, 1988

1. INTRODUÇÃO: O CARAMUJO, O CUPIM E O POLÍTICO

1.1. Contextualização

A linguagem dos políticos profissionais recorre frequentemente a imagens simbólicas para dar forma a conceitos abstratos com o objetivo de mobilizar sentidos compartilhados. Por isso, não é incomum vê-los(as) utilizando metáforas retiradas do mundo animal para traduzir tensões sociais, expressar valores morais e denunciar disfunções institucionais. Nesse contexto, os animais passam a figurar como alegorias carregadas de significado político, cultural e ético.

Na ocasião da promulgação da Constituição Federativa do Brasil, em 1988 - marcador cronológico inicial deste trabalho - o Deputado Ulysses Guimarães utilizou de tal artifício para comunicar-se, falando do caramujo: “Como caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.” E do cupim: “A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República.”

No discurso, a corrupção maléfica é o cupim que corrói, perfura e apodrece a República. O caramujo - animal lento e cascudo -, por sua vez, representaria aquele que preserva o sofrimento, a esperança e as reivindicações dos que contribuíram para a construção da Constituição, figurativamente atravessando o tempo lentamente com o documento em sua posse.

E os políticos? Para além do uso de metáforas em discursos que visam mobilizar a população, a figura dos políticos, como artífices da gestão pública, é central para a análise da presente proposta, uma vez que a promulgação da Constituição de 1988 marcou um ponto de inflexão na democracia brasileira, estabelecendo novas estruturas fundamentais de administração pública e eleições, bem como de parâmetros para a atuação e a responsabilidade dos agentes, dos entes e instituições públicas em geral.

A Carta Magna, conhecida como "Constituição Cidadã", inaugurou um ordenamento jurídico que expandiu direitos sociais e individuais, além de redefinir as competências e elevar o município à categoria de ente federado autônomo. Esse novo arcabouço legal exigiu dos políticos e de toda sociedade - recém saída da ditadura - uma nova postura.

Assim, a data de 1988 se justifica como um marco crucial para compreender a transição de um regime autoritário para um democrático pela qual o Brasil - e o estado de São Paulo - passou, e como essas mudanças podem ter impactado a produção legislativa sobre defesa e causa animal. Conforme explicitado nos capítulos vindouros, a partir de bibliografias auxiliares, as novas regras do jogo democrático impactaram as dinâmicas do Poder Legislativo estadual.

A partir das metáforas do caramujo e do cupim, este capítulo explora a relevância de seu tema central, delineia a problemática que o orienta e destaca sua contribuição para o campo da administração pública. O capítulo também incluirá uma breve descrição do percurso metodológico, detalhando a abordagem utilizada para a pesquisa.

Inicialmente, ressalta-se como justificativa deste trabalho uma mudança significativa no olhar que é direcionado aos animais. Seguindo as intenções de Fausto (2017) destacada a seguir, o presente trabalho segue o pensamento de que é necessário “traçar linhas e caminhos que devolvam a política ao mundo e aos seus seres”. Tal escolha - difícil, porque a política categorizada como exclusivamente humana esconde mistérios e revela desafios próprios - envolve uma tentativa de alcançar alteridades outras no exercer do governar e, mais do que isso, admitir que o território habitado é formado por relações entre diversos seres, onde os agentes não humanos - como animais, ecossistemas, tecnologias e objetos - têm papel ativo nessa construção da política. Conforme Fausto (2017):

> Uma das lições que o Antropoceno ensina é aquela a respeito das consequências catastróficas de se considerar esses outros entes como meros recursos. Política é, portanto, geopolítica (não no sentido de estratégias de gerenciamento no âmbito dos Estados Nacionais em relação uns aos outros, de seus territórios compreendidos como uma coleção de recursos e condições materiais, mas de política da terra), teriopolítica, fitopolítica; em uma palavra, é cosmopolítica” (FAUSTO, 2017, p. 262)

A partir de tal preceito, buscou-se seguir as intenções de pensar as práticas de Administração Pública - neste caso, a análise de leis e de decretos - considerando a agência humana sobre os animais. Neste trabalho, a investigação se volta à produção normativa no Estado de São Paulo, predominantemente entre os anos de 1988 e 2024, relacionada à proteção e defesa dos animais. Ao delimitar

esse período - da promulgação da Constituição Federal do Brasil até 2024 - buscou-se compreender como o Poder Legislativo e o Poder Executivo estadual de São Paulo responderam, resistiram ou se adaptaram às crescentes demandas éticas, sociais e políticas relacionadas ao bem-estar animal.

Para além dos argumentos citados anteriormente, a escolha do tema justifica-se, também, pela "escassez de estudos sobre os sistemas políticos estaduais brasileiros [...] e a quase inexistência de estudos sobre a participação dos parlamentares na produção legislativa estadual" (SILVA, 2012, p.2). É sabido que há grande produção acadêmica acerca da Câmara Federal e do Senado, no entanto "[...] não há como escapar da seguinte constatação: pouco foi feito para o estudo das instituições representativas no âmbito subnacional" (RICCI; TOMIO, 2011, p. 193).Há, portanto, necessidade de novos estudos sobre as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo a nível estadual.

Somado a isso, o tema relaciona-se com a crescente visibilidade dos direitos dos animais na agenda pública, pelas implicações práticas que tais normas têm na administração pública estadual e, até mesmo, no impacto que o assunto pode causar na ocupação de cargos eletivos. No decorrer deste trabalho, mostrou-se que o campo da proteção animal, a partir da Constituição Federal de 1988, passou cada vez mais a ser objeto de atenção institucionalizada no Estado de São Paulo, impulsionado por pressões sociais, organizações civis, parlamentares, debates acadêmicos e movimentos globais. A análise normativa revela, portanto, não apenas transformações legais, mas também deslocamentos culturais e institucionais sobre quem importa nesta geopolítica.

A produção legislativa, nesse contexto, deve ser compreendida como um espaço de disputa simbólica e institucional. Como o caramujo de Ulysses, as normas jurídicas também guardam o traço do contexto político e institucional que as gerou. Assim, este texto parte das seguintes perguntas de pesquisa: quais e quantas normas foram produzidas no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal? No jogo político estadual, quais as características dos deputados e deputadas que obtiveram sucesso em aprovar seus projetos sobre a causa junto aos governadores? Por fim, cabe destacar que o tema Defesa e Proteção Animal abrange um vasto campo de assuntos, dado o caráter multifacetado das relações entre humanos e animais em todo o território de São

Paulo, bem como a qualidade e quantidade de conhecimento científico possível de ser produzido a partir dele. Por isso, será abordado, também, uma proposta de categorização de animais, com o objetivo de averiguar os animais que têm sido os principais alvos de normatizações. Ademais, serão indicadas possíveis direções para o avanço legal na promoção de sua proteção, considerando o contexto apresentado.

1.2. Relevância para o campo da Administração Pública

As discussões contemporâneas sobre o papel dos animais na política têm se intensificado, especialmente quando se observa o impacto que determinadas espécies podem exercer sobre o comportamento eleitoral. Baptistella e Abonizio (2018) apontam que os laços entre humanos e não humanos ultrapassam o campo das relações pessoais, projetando-se nas arenas públicas e influenciando a formulação de políticas e a representação política.

Para as autoras, a presença dos animais nas disputas políticas não se limita apenas às considerações que os consideram como meros objetos mas, inversamente, refletem uma mudança na forma como a sociedade compreende a dignidade e a vida dos seres não humanos. Sobre os animais, as autoras afirmam que “se não votam diretamente, certamente têm peso garantido nas urnas” (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p. 332), indicando que a pauta em torno dos direitos animais tornou-se elemento relevante na decisão do eleitorado e, consequentemente, na construção de agendas políticas.

Assim, ao analisarem a mobilização em defesa dos animais, Baptistella e Abonizio (2018) destacam que animais não humanos sempre estiveram, de alguma forma, na agenda política - como nos casos da bancada ruralista e sua atuação com o gado -. No entanto, há uma disputa buscando deslocar questões sobre seus direitos à vida e à dignidade. Segundo consta, BAPTISTELLA e ABONIZIO (2018, p. 334) afirmam que:

> As primeiras leis de proteção animal surgiram em 1822, na Inglaterra, e baseavam-se na noção de que conter os maus-tratos aos animais era uma maneira de diminuir também a violência

> entre humanos – ou seja, os interesses humanos apareciam como os principais motivos para a adoção de normas que visassem ao respeito aos animais.

Atualmente, “a causa animal tem várias vertentes e diferentes ideologias, mostrando-se bastante fragmentada e diversamente orientada em relação à ética que orienta suas condutas" (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.340). Parte da importância desta pesquisa é mapear o resultado normativo produzido a partir dessas várias vertentes e diferentes ideologias sobre o tema, em um “cenário de diferentes graus de empatia” (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.341) onde “as ações protecionistas tomam diferentes perspectivas, conforme as próprias orientações de seus agentes”(BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.341).

Em continuidade, a relevância da pesquisa para o campo da Administração Pública encontra-se em cinco principais eixos, que relacionam-se principalmente no que diz respeito à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas: 1) contribuição para a compreensão da dinâmica institucional; 2) mapeamento de políticas públicas específicas; 3) análise de atores políticos e formulação de políticas; 4) interface entre administração pública e outras áreas do conhecimento e, por fim, 5) subsídios para aprimoramento da gestão pública.

Em relação ao item “1”, a pesquisa contribuirá para a análise das relações entre o Executivo e o Legislativo paulista, permitindo avaliar se há continuidade de práticas ultrapresidencialistas e governistas, iluminando o papel dos arranjos institucionais na efetivação das políticas públicas. Seguindo ao próximo item, é sabido que a área de proteção e defesa animal ainda é pouco sistematizada dentro dos estudos administrativos e, ao identificar as normas produzidas, os perfis dos parlamentares envolvidos e os tipos de animais mais visados pelas legislações, a pesquisa colabora com a organização desse campo temático definindo suas ausências e preferências e, também, fornecendo subsídios para estudos futuros que buscarão investigar decretos e leis específicas. Sobre o item “3) análise de atores políticos e formulação de políticas” o estudo dos parlamentares que lograram êxito na aprovação dos projetos permite compreender quais estratégias e articulações são eficazes no jogo político estadual paulista, fornecendo dados relevantes sobre liderança política e tomadas de decisão.

Com referência ao item “4”, uma abordagem multidisciplinar reconhece a complexidade do assunto ao envolver-se com questões que são ambientais, de saúde pública, econômicas e éticas - trazendo o tema para o debate acerca das políticas públicas integradas. Por sua vez, o item “5) subsídios para aprimoramento da gestão pública” considera que a pesquisa pode oferecer ferramentas valiosas para os gestores públicos, formuladores de políticas e parlamentares a desenharem seus programas baseando-se em evidências. Por fim, a proposta é contribuir também para a ampliação dos estudos analíticos da área de legislativos subnacionais.

1.3. Breve apresentação metodológica

Metodologicamente, o trabalho adota uma abordagem qualitativa, centrada no levantamento e na análise documental de normas legislativas produzidas no Estado de São Paulo entre os anos de 1988 e 2024. Tal análise foi constituída a partir de consultas sistemáticas ao Portal de Dados Abertos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (PDA-Alesp). Os documentos são digitais em sua totalidade e a seleção das normas relacionadas ao tema baseou-se em descritores como “proteção animal”, “defesa animal”, “fauna”, “bem-estar animal” e expressões correlatas, observando-se critérios previamente definidos de relevância temática e recorte temporal. Foram incluídas apenas normas vigentes no período analisado e que apresentassem impacto direto ou indireto sobre a proteção de animais. Ressalta-se que os projetos de lei foram excluídos. Além disso, foram averiguadas legislações presentes nas Constituições paulista e federal.

Os dados foram organizados segundo três eixos principais: temático, cronológico e institucional, o que permitiu identificar padrões, continuidades e rupturas na atuação legislativa. Além disso, foram mapeados os autores das proposições, seus partidos e as instâncias de promulgação, possibilitando uma análise mais detalhada sobre a dinâmica política subjacente à produção normativa.

A metodologia inclui ainda a comparação com a bibliografia especializada sobre os legislativos estaduais, de modo a verificar se os padrões identificados no caso paulista são recorrentes em outros contextos. Outro aspecto relevante da análise foi a identificação de características partidárias e do alinhamento com o

Executivo (governismo) dos deputados que lograram aprovar suas proposições, buscando compreender em que medida essas variáveis influenciam o sucesso legislativo.

Com base em referenciais teóricos sobre políticas públicas e relações Executivo-Legislativo, os projetos aprovados foram classificados de acordo com a tipologia dos animais tratados. A sistematização dessa estratégia metodológica está sintetizada no Quadro 1, que resume as etapas de Perguntas, Caminhos Metodológicos e Contribuições à Administração Pública.

Quadro 1 – Síntese das Perguntas, Caminhos Metodológicos e Contribuições à Administração Pública

Pergunta / Objetivo	Descrição Geral dos Caminhos Metodológicos	Principais Contribuições à Administração Pública
Quantas e quais foram as normas produzidas no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal?	A partir do Portal de Dados Abertos da Alesp, selecionar as normas relacionadas ao tema dentro do universo e temporalidade pré-estabelecidos.	2) mapeamento de políticas públicas específicas; 5) subsídios para aprimoramento da gestão pública.
Qual o perfil dos(as) Deputados(as) que obtiveram sucesso na promulgação de normas junto ao Executivo?	Selecionar características partidárias, de governismo e de gênero dos Deputados que lograram sucesso.	1) contribuição para a compreensão da dinâmica institucional; 3) análise de atores políticos e formulação de políticas;
Ausências e preferências: características da fauna atendida pelas normas.	A partir de bibliografia estabelecida, categorizar os animais e relacioná-los com as normas estaduais.	2) mapeamento de políticas públicas específicas; 4) interface entre adm. pública e outras áreas do conhecimento; 5) subsídios para aprimoramento da gestão pública.

Fonte: Elaboração própria, 2025.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A Assembleia dos Deputados e a sua presença reduzida nas plataformas de pesquisa

A fim de contextualizar os objetivos citados na parte anterior, este capítulo revisa e seleciona a literatura que se relaciona com a dinâmica interna da Alesp, sua dinâmica com o Executivo, bem como as funções e prerrogativas de cada um. A revisão teórica também aborda os conceitos de ultrapresidencialismo, e definição de poder, com o objetivo de fornecer uma base analítica sólida para a interpretação dos dados coletados.

Inicialmente, compete destacar que as assembleias estaduais aparentam ser pouco estudadas se comparadas a outros entes do Poder Legislativo nacional. Para sustentar tal afirmação, houve coleta sistematizada de dados secundários a partir de três plataformas amplamente utilizadas na pesquisa acadêmica: SciELO, Google Scholar e o Portal de Periódicos da CAPES. Para cada uma delas, aplicaram-se cinco termos de busca correspondentes a distintas instituições legislativas brasileiras: Senado; Câmara dos Deputados; Assembleia Legislativa; Câmara Municipal e Alesp. O objetivo inicial consistia em mensurar o volume de produção acadêmica referenciada por essas instituições e, com isso, identificar possíveis assimetrias no tratamento dado a diferentes casas legislativas nas bases de conhecimento científico.

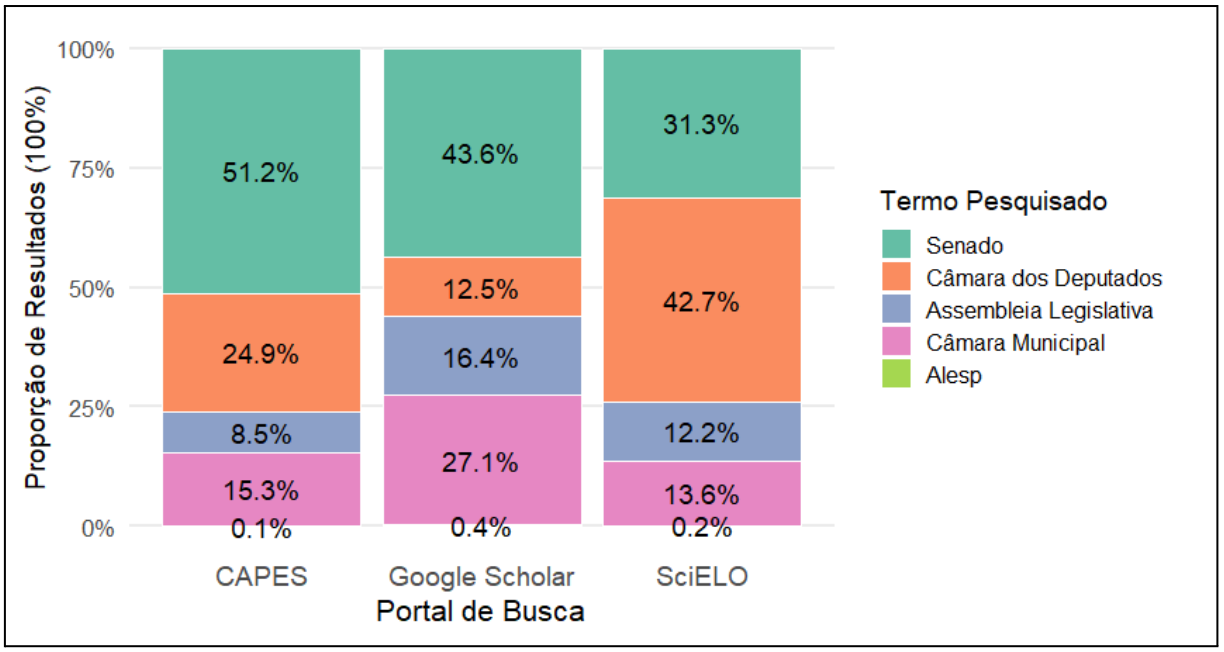
Os resultados[1], revelaram um desequilíbrio marcante na quantidade de publicações associadas a cada termo nas três plataformas consultadas (SciELO, Google Scholar e Portal da CAPES). A magnitude da variação entre os resultados foi

[1] Os resultados foram todos coletados no dia 06 de outubro de 2025. Na plataforma Google Scholar foram selecionadas somente as buscas em português. Os resultados foram: no SciELO, foram encontrados 141 resultados para “Senado”, 191 para “Câmara dos Deputados”, 61 para “Câmara Municipal”, 55 para “Assembleia Legislativa” e 1 para “Alesp”; no Google Scholar, 346.000 para “Senado”, 215.000 para “Câmara Municipal”, 99.400 para “Câmara dos Deputados”, 130.000 para “Assembleia Legislativa” e 2.860 para “Alesp”; no Portal da CAPES, 3.176 resultados para “Senado”, 1.544 para “Câmara dos Deputados”, 951 para “Câmara Municipal”, 525 para “Assembleia Legislativa” e 9 para “Alesp”.

extrema, indo de apenas 1 resultado ("Alesp" no SciELO) a 346.000 resultados ("Senado" no Google Scholar), sendo este último o maior volume.

No Google Scholar (com buscas limitadas ao português), o termo "Senado" dominou, com 346.000 resultados, seguido por "Câmara Municipal" (215.000) e "Assembleia Legislativa" (130.000). No Portal da CAPES, a predominância se manteve com o "Senado" (3.176), seguido pela "Câmara dos Deputados" (1.544). O SciELO apresentou volumes menores e uma distribuição mais equilibrada, com "Câmara dos Deputados" (191) e "Senado" (141) sendo os mais frequentes. O termo "Alesp" registrou as menores ocorrências em todas as bases: 1 no SciELO, 2.860 no Google Scholar e 9 no Portal da CAPES. Essa disparidade de escala, que variava de valores unitários a centenas de milhares, impôs um desafio significativo à representação gráfica.

Gráfico I - Distribuição Percentual dos Resultados por Portal de Busca



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Diante desse impasse representacional, optou-se pela transformação dos dados absolutos em percentuais proporcionais ao total de resultados de cada plataforma. Essa decisão metodológica visou preservar a integridade da informação original ao mesmo tempo em que favoreceu a comparabilidade interna entre os termos dentro de cada base. Assim, os valores passaram a refletir o quanto cada

termo contribui para o total de resultados de sua respectiva plataforma, permitindo visualizar a centralidade de determinadas instituições.

O gráfico de barras empilhadas construído a partir desses dados (conforme o Gráfico I evidencia, com clareza, a concentração da produção acadêmica em torno do Senado, que responde pela maior parte dos resultados em duas das três bases, sendo que, somente na plataforma SciELO, a busca por “Câmara dos Deputados” foi maior. Em contraste, termos como "Alesp" ou "Assembleia Legislativa" (este último, embora com alto volume no Google Scholar, possui participação menor nas outras bases) apresentam uma participação residual no contexto geral das três plataformas, indicando uma sub-representação relevante dessas instituições nos repositórios científicos, ainda. Essa visualização possibilita reflexões críticas sobre a visibilidade institucional no campo da pesquisa legislativa e aponta para uma lacuna investigativa significativa que pode e deve ser objeto de novos estudos.

A ilustração acima corrobora com as constatações feitas há 13 e 14 anos, respectivamente, que diziam sobre a "escassez de estudos sobre os sistemas políticos estaduais brasileiros e [...] a quase inexistência de estudos sobre a participação dos parlamentares na produção legislativa estadual" (SILVA, 2012, p.2) e "[...] não há como escapar da seguinte constatação: pouco foi feito para o estudo das instituições representativas no âmbito subnacional" (RICCI; TOMIO, 2011, p. 193).

2.2. Governadores hipertrofiados

Apesar da escassez de estudos, os entes subnacionais - em especial os estados - possuem atribuições políticas e institucionais peculiares que justificam maior atenção acadêmica. Neste sentido, a bibliografia deste e de outros trabalhos evidenciados a seguir, destacam a Constituição Federal do Brasil e a Constituição do Estado de São Paulo como fontes prioritárias para o entendimento do assunto.

Na Constituição Federal, o Capítulo III intitulado “Dos Estados Federados”, estabelece as atribuições e os regramentos que todos os estados devem observar. Destaca-se, nesse contexto, o artigo 25 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Isso evidencia a possibilidade de os

Estados elaborarem constituições próprias - como ocorre no caso do Estado de São Paulo -, desde que respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, que atua como parâmetro normativo fundamental. Para os autores:

> "Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que essa força não é derivada essencialmente da fraqueza da assembléia legislativa, mas definida pelo arranjo institucional brasileiro" (RICCI; TOMIO, 2011, p. 200).

Reforçando a ideia supracitada, ressalta-se que o primeiro artigo da Constituição de São Paulo estabelece que o Estado “exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal” (SÃO PAULO, 1989). Como consequência deste arranjo institucional brasileiro pós 1988 e das práticas de governo que derivaram dele, Abrucio escreveu que "não há equipotência entre os poderes, mas sim hipertrofia do executivo, configurando um sistema ultrapresidencial" (1998, p. 110-111, apud Ricci; Tomio, 2011, p. 200). Para observar tal hipertrofia do executivo estadual que deriva-se do arranjo institucional brasileiro, foram reunidas as legislações encontradas na Constituição de São Paulo que dizem respeito às competências exclusivas e privativas do poder executivo e do poder legislativo.

Consideraram-se as competências privativas e exclusivas como mais estratégicas do que as outras competências porque, ao relacionar poderes que disputam o governar em uma democracia constitucional, com seus *checks and balances*, é também na exclusividade ou na capacidade de delegação do exercício do poder - entendido como um modo de ação de alguns sobre os outros (FOUCAULT, 1995, p. 242) - que o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário diferenciam-se entre si. Além disso, o autor atenta para um cuidado metodológico no que diz respeito ao caráter relacional do poder (FOUCAULT, 1995, p. 242), apontando ao fato de que “abordar o tema poder [...] é tomar por objeto de análise relações de poder e não um poder”. Por consequência, as relações de poder não se sustentam apenas na coerção e diferenciação, mas na produção de verdades, saberes e normas.

O “Quadro 2 - Competências Exclusivas e Privativas do Governador do Estado de São Paulo” organiza a partir da constituição estadual parte das competências que são atribuídas a um único poder, neste caso, o executivo. E a diferença entre ambas as categorias traduz-se em sua delegabilidade - a capacidade de transferir a execução de tarefas. Entende-se que “competência exclusiva” é indelegável, enquanto a “competência privativa” admite certo grau de atribuições de tarefas.

Nota-se que o Governador de São Paulo tem competência exclusiva na iniciativa das legislações que especificam a criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação de suas remunerações (SÃO PAULO, 1989, art. 24, § 2º, 1). Somado ao fato de organizar a Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado (SÃO PAULO, 1989, Art. 24, § 2º, 3) e de poder criar e extinguir Secretarias do Estado e órgãos da administração pública (SÃO PAULO, 1989, Art. 24, § 2º, 2). Trata-se, portanto, da capacidade de iniciar a redução ou o aumento do *state-building* paulista, anglicismo aqui entendido conforme a definição presente no artigo do Center for Global Development (2007)*:* “criar e fortalecer as instituições necessárias para apoiar o desenvolvimento econômico, social e político a longo prazo”.

Ainda a respeito das competências privativas do Governador de São Paulo, é possível observar que trata-se do órgão estatal responsável pela iniciativa legislativa do regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos do Estado.

Quadro 2 - Competências Exclusivas e Privativas do Governador de São Paulo

Dispositivo	Resumo da Competência Exclusiva
Art. 24, § 2º	Dispõe sobre iniciativas legislativas exclusivas do Governador.
Art. 24, § 2º, 1	Criar e extinguir cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e a fixação de suas remunerações.
Art. 24, § 2º, 2	Criar e extinguir Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.
Art. 24, § 2º, 3	Organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado.
Art. 24, § 2º, 4	Regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos do Estado.
Art. 24, § 2º, 5	Militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade,remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar.
Art. 47	Dispõe sobre competências privativas ao Governador.

Art. 47, I	Representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas.
Art. 47, II	Exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual.
Art. 47, III	Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, respeitando os prazos e a ADI nº 405 (STF).
Art. 47, IV	Vetar projetos de lei, total ou parcialmente.
Art. 47, V	Prover os cargos públicos do Estado.
Art. 47, VI	Nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado.
Art. 47, VII	Nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conforme regramento.
Art. 47, VIII	Decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, conforme regramento.
Art. 47, IX	Prestar contas da administração do Estado à Assembleia Legislativa.
Art. 47, X	Apresentar à Alesp, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Estado, solicitando medidas de interesse do Governo.
Art. 47, XI	Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
Art. 47, XII	Fixar ou alterar, por decreto, os quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado.
Art. 47, XIII	Indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas públicas.
Art. 47, XIV	Praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo.
Art. 47, XV	Subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, mediante autorização da Alesp.
Art. 47, XVI	Delegar, por decreto, a autoridade do Executivo, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência
Art. 47, XVII	Enviar à Alesp projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito.
Art. 47, XVIII	Enviar à Alesp projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;
Art. 47, XIX	Dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Fonte: Elaboração própria, 2025 (a partir da Constituição Estadual de São Paulo).

No Quadro 2, observa-se também que o artigo 47 dispõe sobre as competências privativas ao Governador. Ressalta-se a importância do inciso XVII que dispõe sobre o envio à Alesp de projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual (LOA). E o capítulo III “Dos Orçamentos” descreve de maneira mais precisa as etapas do processo orçamentário, em escrita quase idêntica à Constituição Federal.

Em síntese, as competências exclusivas e privativas atribuídas ao Governador de São Paulo revelam a centralidade do poder executivo no arranjo institucional estadual. Tais prerrogativas, ao conferirem ao chefe do Executivo a

primazia sobre a criação, extinção e organização de órgãos administrativos, bem como a regulação da carreira dos servidores públicos, reforçam o caráter concentrador do cargo. Assim, observa-se que o modelo paulista traduz, em grande medida, o fenômeno da hipertrofia do executivo apontado por Abrucio (1998).

Além disso, a distinção entre competências exclusivas e privativas demonstra como a delegabilidade é um elemento-chave para a compreensão das relações de poder. Enquanto a competência exclusiva concentra em si a autoridade plena e indelegável, a competência privativa admite algum grau de flexibilização. Nesse sentido, percebe-se que a dinâmica entre o Executivo e os demais poderes depende, não apenas da existência formal de competências, mas também da forma como estas são operacionalizadas e disputadas no cotidiano das disputas político-administrativas.

Por fim, a análise das competências estabelecidas na Constituição de São Paulo confirma que a configuração jurídico-institucional reforça o papel preponderante do Executivo na condução das políticas públicas. Esse desenho institucional contribui para consolidar o modelo ultrapresidencialista, no qual o governador exerce um papel protagonista na definição das prioridades administrativas e legislativas do Estado. Ao mesmo tempo, evidencia-se a pertinência da perspectiva foucaultiana, que concebe o poder não como uma posse, mas como uma relação em constante disputa e reconfiguração, ainda que organizados por legislações. Assim, as competências exclusivas e privativas não apenas diferenciam formalmente os poderes, mas também estruturam a produção de saberes, normas e verdades que orientam o exercício da governabilidade em São Paulo.

2.3. A Alesp: deputados enfraquecidos?

Dando continuidade à revisão bibliográfica e considerando a centralidade da relação entre os poderes Legislativo e Executivo para a compreensão das questões investigadas neste trabalho, torna-se fundamental a elaboração de uma sistematização análoga à apresentada no Quadro 2, desta vez voltada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). Conforme argumentam Abrucio, Teixeira e Costa (2001), as competências institucionais da Alesp - especialmente no que diz

respeito à sua capacidade de iniciativa legislativa e à produção normativa - conferem-lhe um papel relevante, ao menos em princípio, no processo de governo estadual. Entre essas competências, destacam-se:

> - "julgar a prestação de contas do Executivo, do Judiciário e da própria Mesa da Casa;
> - decidir sobre a intervenção estadual em municípios;
> - solicitar intervenção federal caso haja ameaça ao exercício de suas atividades;
> - escolher ⅔ dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;
> - aprovar o nome dos conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo governador;
> - destituir o procurador-geral da Justiça, por decisão da maioria absoluta dos deputados estaduais;
> - autorizar o governador a efetuar ou contrair empréstimos, salvo com municípios do estado, suas entidades descentralizadas e órgãos ou entidades federais, mediante lei." (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001, p. 222-223).

Segundo Abrucio *et al.* (2001), em relação às atribuições fiscalizatórias e de controle, no caso paulista, desde o início da redemocratização, tem se verificado que é o governador quem comanda a composição do TCE - órgão de caráter fiscalizatório -, sobrando à Alesp barganhar algum poder e homologar os nomes indicados. O texto, publicado em 2001, segue relatando atribuições da Alesp que, em 2025, foram redesenhadas. E o seu caminho, sem contrariar expectativas, seguiu na direção do fortalecimento do ultrapresidencialismo - hipertrofiando as atribuições do Poder Executivo paulista em detrimento do Poder Legislativo de São Paulo. Neste contexto, há a necessidade de perguntar, também, se tal delegabilidade das funções dos deputados ao governador - com anuência dos primeiros - não inscreve nas relações do jogo dos políticos profissionais com a sociedade uma posição mais confortável para os legisladores, frente ao desgaste e às tensões que a democracia traz.

Na redação original da Constituição do Estado de São Paulo, é o primeiro parágrafo do artigo 24 que atribui à Alesp os assuntos que podem haver o monopólio de sua iniciativa legislativa. Originalmente, cabia à Alesp criar e extinguir

cargos ou funções em sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração; e criar, incorporar, fundir e desmembrar os Municípios. A atribuição de criar e extinguir cargos ou funções em sua Secretaria foi retirado do artigo pela Emenda Constitucional n° 2, de 21/02/1995. Atualmente, algo relacionado à matéria, como o reajuste de vencimentos dos servidores do quadro da secretaria do legislativo, é realizado na forma de lei complementar, decretado pela Alesp e depois sancionado ou vetado pelo governador. Vale ressaltar que, na nova e vigente redação do artigo 24, cabe à Alesp iniciar a legislação que garante os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado - configurando um ônus para o Legislativo, tendo em vista que “reajuste” e “aumento” de salário de políticos não costumam ser bem digeridas pelos eleitores e eleitoras.

De acordo com Abrucio *et al.* (2001) as características político-institucionais têm levado a Alesp a não ser uma instituição prioritária e, muito menos, o ponto final para os deputados. No entanto, a passagem por ela não é trivial e pode servir de importante estimulante para a carreira dos políticos. Na estrutura interna da Alesp, os autores destacam a importância de assumir a presidência de comissões estratégicas para o mandato ou para o governo, destacando “o caso das comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento, a importância é ainda maior pois estas possuem poder de obstruir, sob vários argumentos, a tramitação de um projeto de lei”. Além disso, “na Alesp, como nas demais Assembléias brasileiras, o mais importante órgão decisório é a Mesa Diretora. É ela quem comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da casa" (SILVA, 2012, pg.13).

No contexto das dinâmicas políticas do Estado de São Paulo, é imprescindível considerar o papel estratégico desempenhado pelas emendas parlamentares no processo de articulação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Segundo consta, a Emenda Constitucional nº 45, de 18 de dezembro de 2017, introduziu os parágrafos 6º a 10 no artigo 175 da Constituição do Estado, estabelecendo a obrigatoriedade de execução, por parte do Poder Executivo, das programações orçamentárias decorrentes das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva. Essa inovação representou um marco na consolidação do princípio da legalidade orçamentária no âmbito estadual, dois anos depois do mesmo ter sido positivado a nível federal.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 52, promulgada em 12 de dezembro de 2022, promoveu alterações nos §§ 6º e 8º do referido artigo, ampliando de 0,3% para 0,45% da receita corrente líquida o percentual destinado às referidas emendas, reforçando, mesmo que timidamente, o papel do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias.

Em 2011, os pesquisadores destacaram a diferença existente entre os legislativos de entes diferentes: "a nosso ver, os parlamentos estaduais não são versões em miniatura do poder legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados". (RICCI; TOMIO, 2011, p. 193). De acordo com o Art. 166 da Constituição Federal, os parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados terão, respectivamente, 0,45% e 1,55% da Receita Corrente Líquida em emendas impositivas - totalizando um valor de 2% somente nesta categoria de emenda, uma realidade diferente dos 0,45% da Alesp.

Lacerda (2018) ao observar a produção legislativa em 7 legislaturas da Assembleia paulista (1982-2010) verificou que em média o executivo é responsável pela apresentação de 18% das propostas, contudo as taxas de sucesso do executivo paulista são altas, alcançando a média de 82% vis-à-vis o legislativo que aprova em média 35% do que propõe.

No artigo Diálogos em torno do "ultrapresidencialismo" estadual, Silame e Silva (2022) realizam uma ampla revisão da literatura que analisa a relação entre Executivo e Legislativo nas Assembleias estaduais. Os autores mapeiam estudos produzidos nas últimas décadas, destacando padrões de funcionamento institucional, taxas de sucesso governamental e a dinâmica da produção legislativa. A partir dessa sistematização, apresentam uma tipologia que distingue diferentes arranjos de poder entre governadores e parlamentares, permitindo compreender as assimetrias existentes entre as unidades da federação.

A Alesp, contida no grupo de Assembleias analisados por Silame e Silva (2022), corresponde ao padrão governista, marcado pela vigência de um pacto homologatório (Abrucio et al., 2001; Dantas, 2009; Lacerda, 2018; Sabbag; Rodrigues, 2020). Nessas casas, mesmo em contextos em que os governadores não detêm maioria formal, eles alcançam elevadas taxas de sucesso legislativo, o que evidencia a força política do Executivo.

Tomando como exemplo a Alesp, Lacerda (2018) analisou sete legislaturas paulistas entre 1982 e 2010 e constatou que o Executivo apresentou, em média, 18% das proposições. Apesar dessa participação relativamente baixa em termos quantitativos, a taxa de sucesso das propostas do governo estadual atingiu cerca de 82%. Em contraste, as proposições dos parlamentares alcançaram aprovação média de apenas 35%. Esse descompasso entre a produtividade formal e a efetividade no processo legislativo mostra a centralidade do Executivo paulista e sua capacidade de pautar a agenda decisória. Além disso, demonstra que o poder de aprovação não se distribui de forma equilibrada, mas se concentra na atuação governamental, que direciona a atividade legislativa em função de suas prioridades.

As consequências desse arranjo ficam evidentes no perfil das normas aprovadas. Em geral, os deputados concentram esforços em proposições de caráter particularista ou simbólico, enquanto o Executivo é responsável por normas administrativas e de políticas públicas (Abrucio et al., 2001; Borges, 2018; Domingues, 2001; Lacerda, 2018; Leite; Santos, 2010; Rainha, 2018, apud Silame; Silva, 2022) Essa assimetria sugere que, ao Legislativo, resta o papel de atender demandas localizadas e de menor impacto coletivo, ao passo que o Executivo assume a condução das políticas de maior envergadura institucional.

Nesse contexto, Abrucio et al. (2001, p. 242) afirmam, a propósito da Alesp, que “quem dá coerência e sentido à ação coletiva dos deputados é o Poder Executivo, que constrói a maioria governista atropelando qualquer lógica autônoma de organização partidária”. Dantas (2009) complementa essa leitura ao demonstrar que a disciplina nas votações na Assembleia paulista é quase sempre direcionada ao apoio governamental. Além disso, observa que os parlamentares que migram de partido o fazem dentro da base do governo.

2.4. Categorizando os animais: um recorte para os estudos normativos

> A ideia de que os animais devam ser incluídos na esfera de decisões políticas pode soar fútil para alguns ou até mesmo pitoresca. No entanto, esses episódios refletem na inserção dos animais no círculo de consideração humana a partir não só da crise ecológica, mas também do estreitamento das relações de afeto com os chamados pets, além de uma renovação subjetiva que tem tornado uma parcela

> da população mais sensibilizada diante da vida dos animais. (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.348)

Neste capítulo, foi observado que a pesquisa pelo termo “Assembleia Legislativa” gerou menos resultados se comparado a outros termos legislativos como “Senado” e “Câmara Municipal”, reforçando uma constatação histórica de que legislativos subnacionais são menos pesquisados, apesar do seu impacto na sociedade. Somado a isso, por meio de análise de leis, sobretudo das constituições, foram selecionadas competências exclusivas e privativas do Poder Legislativo e do Poder Executivo de São Paulo, demonstrando que o próprio desenho institucional aponta para uma preponderância do executivo em relação ao legislativo, cujas funções fiscalizatórias e de aprovação de leis só ocorrem com a anuência do Governador.

Nesta seção, será apresentada a revisão bibliográfica que estabelece a categorização de fauna a ser adotada ao longo deste trabalho, a qual servirá de referência para a análise da legislação e dos decretos relacionados à defesa e proteção animal no estado de São Paulo. Essa categorização será construída a partir de documentos e diretrizes de reconhecidas entidades e iniciativas internacionais, incluindo a *World Organisation for Animal Health* (WOAH), cujos padrões e orientações científicas representam referência legítima para a presente análise; a *World Animal Protection*; a *International Union for Conservation of Nature* (*IUCN Red List Categories*); o *WWF Species Directory*; a *Convenção sobre Diversidade Biológica* da ONU (*CBD – Biodiversity Terms*); e o *Eurogroup for Animals*.

Segundo consta, a *World Organisation for Animal Health* (WOAH) foi criada em 25 de janeiro de 1924 como *Office International des Epizooties (OIE)*, em resposta à casos de peste bovina (*rinderpest*) que se espalharam pela Europa após carregamentos contendo gado da Índia, com o Brasil como destino, atracarem na Antuérpia, motivando a cooperação de 28 países em Paris para estabelecer um organismo internacional de controle sanitário animal . Desde então, a organização evoluiu para um órgão global de referência em saúde animal, com 183 países membros, incluindo o Brasil desde o início.

O trabalho da WOAH se baseia na coleta, análise e disseminação de informações científicas sobre saúde e bem-estar animal, desde doenças infecciosas até práticas de criação e transporte, embasando seus padrões técnicos - como o *Terrestrial Animal Health Code* e o *Aquatic Animal Health Code* - que, ao menos em termos de formalização, são adotados por seus países membros e reconhecidos pela Organização Mundial do Comércio como referência para medidas sanitárias.

No *Terrestrial Animal Health Code*, são apresentados princípios norteadores para o bem-estar animal, principalmente os de produção. Entre elas, um aspecto central do documento refere-se à adoção dos chamados *Five Freedoms*, reconhecidos como princípios fundamentais para a promoção do bem-estar animal:

> Freedom from hunger, thirst and malnutrition; freedom from fear and distress; freedom from physical and thermal discomfort; freedom from pain, injury and disease; and freedom to express normal patterns of behaviour. (EUROPEAN UNION, [s.d.])

Esses princípios operam como parâmetros para a avaliação de condições de criação e experimentação, funcionando como diretrizes técnicas para legislações nacionais. Além disso, o código incorpora os princípios internacionalmente aceitos dos *Three Rs (Replacement, Reduction e Refinement)*, os quais orientam o uso ético de animais em atividades científicas. Elas visam não apenas à diminuição quantitativa da utilização de animais, mas também ao aperfeiçoamento dos métodos empregados, com vistas à redução do sofrimento e à promoção de abordagens alternativas que substituam o uso de animais sempre que possível. A consolidação dos *Three Rs* no âmbito das políticas públicas e institucionais constitui um marco ético-científico relevante, sobretudo em centros de pesquisa e ensino, nos quais o uso de animais ainda é frequente e, em muitos casos, considerado imprescindível.

No entanto, os animais não-humanos não se relacionam conosco, exclusivamente, pelos laboratórios de pesquisa e fazendas. Há animais em “entretenimento” sendo utilizados em vaquejadas, rodeios e afins. Além deles, segundo o portal Prateleira Ambiental da SEMIL (2024), existem também os animais silvestres, “aqueles que pertencem à fauna nativa ou são espécies migratórias, que

nascem ou vivem em um determinado ecossistema, sem o controle, manipulação e influência do ser humano".

A fauna também está presente em nossas casas como animais de companhia, ocupando um papel cada vez mais central nas famílias e instigando, por exemplo, discussões e mudanças na condição jurídica de cães e gatos no Código Civil brasileiro. Por outro lado, há situações em que a presença animal é indesejada ou gera conflitos, como é o caso dos animais sinantrópicos (como pombos e roedores) e animais invasores (espécies introduzidas em novos ambientes).

O relacionamento entre humanos e animais se estende, ainda, a contextos de emergência, como os animais em desastres climáticos, e à necessidade de proteção contra à aniquilação completa, como as espécies ameaçadas de extinção. Por fim, a interação se dá também em esferas de assistência e trabalho, com os animais de serviço auxiliando pessoas com deficiência, e em questões de logística, com o transporte de animais em diversas situações.

Por fim, o Quadro 3 pretende criar uma categorização de animais com o objetivo de observar as características da fauna atendida pelas normas de defesa e proteção animal produzidas no Estado de São Paulo. Entende-se que as espécies animais possuem usos e conexões diversas com os humanos e outros seres. Podendo, inclusive, preencher uma ou mais categorias dos grupos abaixo.

Quadro 3 - Grupos de Animais para Análise das Normas

A. Animais de companhia
B. Animais de produção *(farming animals)*
C. Animais silvestres
D. Animais em experimentação
E. Animais em entretenimento
F. Animais em desastres climáticos
G. Animais sinantrópicos
H. Animais ameaçadas de extinção
I. Transporte de animais
J. Saúde pública e controle
K. Animais invasores
L. Animal de serviço

Fonte: Elaboração própria, 2025 (a partir de World Animal Protection - Our Work; IUCN Red List Categories; WWF Species Directory; CBD - Biodiversity Terms - ONU; WOAH; Eurogroup for Animals).

Diante do exposto, observa-se que a relação entre humanos e animais é multifacetada e não pode ser reduzida a um único contexto. Os animais integram dimensões que vão do afeto doméstico às disputas culturais em torno do entretenimento, passando por questões de saúde pública, conservação ambiental e emergências climáticas.

A categorização proposta no Quadro 3 teve a intenção de permitir a sistematização da pluralidade de vínculos existentes e evidenciar os diferentes modos de interação entre fauna e sociedade. Tal sistematização é fundamental para compreender como o Estado deve organizar suas normas de proteção e defesa animal, visto que cada grupo apresenta demandas específicas. Além disso, a classificação mostra que as fronteiras entre categorias não são rígidas, já que determinados animais podem ocupar posições múltiplas em função do contexto em que se inserem.

Assim, a análise das normas relacionadas à fauna exige uma abordagem transversal e interdisciplinar, capaz de considerar as múltiplas dimensões que configuram o vínculo humano-animal. A elaboração de políticas públicas voltadas à proteção deve reconhecer que os animais não são apenas recursos ou instrumentos, mas também agentes que participam ativamente da vida social. Nesse sentido, o Quadro 3 organiza categorias de análise e contribui para repensar os limites jurídicos e éticos da convivência, evidenciando a necessidade de um marco normativo que se expanda na direção de contemplar a complexidade dessas relações da geopolítica. Ao articular produção, proteção, afeto, saúde pública e conservação, pretende-se ampliar a compreensão sobre o papel dos animais no Estado de São Paulo e reforçar a importância de um sistema legal mais sensível à diversidade de formas de vida.

Nos próximos capítulos serão apresentados os resultados e o caminho metodológico para alcançá-los. Conforme o capítulo introdutório, buscar-se-á responder às perguntas da pesquisa: quantas e quais foram as normas produzidas no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal? Predominou-se o ultrapresidencialismo na relação entre o Executivo e o Legislativo na aprovação de matérias relacionadas à proteção e defesa dos animais? Qual o perfil dos(as) Deputados(as) que obtiveram sucesso na

promulgação de normas junto ao Executivo? Ausências e preferências: características da fauna atendida pelas normas.

3. METODOLOGIA

A Lei de Acesso à Informação (LAI) teve seu texto inicial protocolado em 2003 pelo Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG) e foi sancionada em 2011 pela então presidenta Dilma Rousseff, transformando-se na Lei nº 12.527/2011. Segundo consta, seu objetivo é regulamentar o direito constitucional de acesso a informações públicas, conforme previsto na Constituição Federal. Desde sua promulgação, a LAI tem se consolidado como instrumento fundamental para a transparência e o controle social da administração pública, orientando práticas de divulgação ativa e de resposta a solicitações de informação.

Com seus 47 artigos, a lei estabelece obrigações aos órgãos públicos de todos os Poderes e níveis federativos, incluindo o Legislativo Estadual de São Paulo, responsável pela criação do Portal de Dados Abertos da Assembleia Legislativa de São Paulo (PDA-Alesp), base essencial para a realização desta pesquisa.

Vale ressaltar que a presente pesquisa não adentrou os arquivos do Acervo Histórico da ALESP e também não busca contribuir com os importantes estudos acerca do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) da Alesp ou de seu portal. Ainda assim, é importante salientar que a Transparência Internacional - Brasil, ONG focada no combate à corrupção e melhoramento da governança, publicou o estudo “Avaliação das Casas Legislativas pelo Índice de Transparência e Governança Pública (2023)”, financiado por cooperações internacionais bilaterais e multilaterais[2], avaliando a Assembleia Legislativa de São Paulo com um desempenho total “regular” (46,8 / 100) no Índice de Transparência e Governança Pública. Contudo, o estudo destaca que “a ALESP obteve bom desempenho nas questões sobre Governança, Comunicação e Transparência Legislativa, com a divulgação de informações e agendas do plenário e comissões”[3]. Além disso, em “Transparência Legislativa”, a nota da Assembleia mostrou-se significantemente maior, obtendo a nota de 62.5 / 100.

Além do PDA - Alesp, com o objetivo de complementar a pesquisa, também foram utilizados os mecanismos de busca digital do site oficial da Assembleia dos

---

[2] Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/transparencia/#financiadores. Acesso em: 17/09/2025.

[3] Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/itgp/estado/sao-paulo/. Acesso em: 17/09/2025.

Deputados do Estado de São Paulo, bem como, a legislação vigente que relaciona-se com a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística - SEMIL.

Retomando a temática anteriormente abordada, no PDA - Alesp, a pesquisa de matérias foi realizada em dois eixos temáticos pertinentes, categorizados por: “Defesa e Proteção dos Animais” e “Meio Ambiente”. Serão interpretadas as “normas e legislações” de ambos, que tratam-se de documentos de origem executiva ou legislativa, revogados futuramente ou não. No caso das legislações, são textos que obrigatoriamente passaram pelo processo legislativo - e foram sancionadas pelo Governador .

Para a interpretação dos dados dos capítulos subsequentes, foram selecionadas no PDA as legislações com identificadores únicos de tema a qual a norma está associada. São eles: “346”, que corresponde à “Meio Ambiente”; e a de número “1003”, que corresponde à “Defesa e Proteção Animal”. Todo o universo de normas estaduais sobre ambos os assuntos até o ano de 2024 representa cerca de 1044 normas que contém: o ano da norma; o identificador do tipo da norma; a situação da norma; o texto da ementa da norma; os autores da proposição que se transformou na norma por meio do processo legislativo; e, por fim, a promulgação, que indica por qual poder foi realizada a promulgação da norma.

Cabe destacar que, embora a temática do meio ambiente se revele central e intimamente conectada à proteção da fauna, optou-se metodologicamente por restringir e selecionar sua presença no levantamento realizado. Isso se deve ao fato de que, ao abarcar uma multiplicidade de dimensões - como recursos hídricos, florestas, mudanças climáticas e sustentabilidade - o indexador “meio ambiente” tenderia a ampliar demasiadamente o escopo da pesquisa, diluindo o foco principal sobre a defesa e a proteção dos animais. A intenção foi, portanto, delimitar um campo de observação mais preciso, evitando a dispersão temática e preservando a coerência do recorte estabelecido. Desse modo, ainda que reconhecido como relevante, o meio ambiente foi tratado de maneira marginal, figurando apenas em situações em que sua menção se mostrou indispensável à compreensão do vínculo com a fauna.

Essa escolha não implica em desconsiderar a relação intrínseca entre meio ambiente e animais, mas sim em reconhecer que a centralidade do estudo repousa na interpretação das normas voltadas especificamente à proteção animal. Assim, a

seleção de documentos privilegiou aqueles que, de forma direta, normatizam condutas, criam obrigações ou estabelecem mecanismos de defesa para os animais, sem necessariamente abranger a totalidade do arcabouço ambiental. Portanto, a exclusão quase integral do indexador “meio ambiente” constituiu uma decisão analítica, pautada pela necessidade de clareza e delimitação do objeto de estudo.

A organização e a análise dos resultados exigiram um processo criterioso de seleção do material coletado. Para assegurar a relevância e a pertinência do documento, optei por estabelecer filtros que priorizassem normas relacionadas diretamente ao escopo do estudo. Esse recorte metodológico permitiu que apenas os documentos mais significativos fossem incorporados à interpretação analítica, evitando a dispersão que poderia comprometer a consistência argumentativa.

No tratamento técnico desses dados, foi empregado o software R, amplamente reconhecido pela comunidade científica como ferramenta robusta para estatística e análise de dados. O uso de R foi decisivo para a aplicação de métodos de visualização gráfica que viabilizaram a interpretação comparativa dos resultados. Assim, além de classificar e ordenar as normas coletadas, a programação possibilitou o cruzamento de variáveis, enriquecendo a compreensão do material examinado.

Entre os recursos explorados, destacam-se pacotes específicos voltados à produção de representações visuais. Foram elaborados gráficos, que permitiram observar a distribuição proporcional das normas em diferentes categorias de animais, e também linhas do tempo, utilizadas para acompanhar a evolução histórica das legislações sancionadas no Estado de São Paulo.

A decisão de empregar esses instrumentos fundamenta-se na necessidade de tornar mais inteligível a relação entre categorias normativas e temporalidade. Em pesquisas legislativas, a linearidade cronológica, quando isolada, muitas vezes não evidencia a densidade de certos períodos ou a ausência de regulamentação em outros. O recurso gráfico, nesse sentido, serve como um mapa interpretativo capaz de revelar padrões ocultos em uma simples listagem.

Cabe destacar também que houve a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) incorporadas ao desenvolvimento das rotinas de

programação em R[4] empregadas nesta pesquisa. A escolha por esse recurso teve como principal objetivo otimizar o processo de elaboração de códigos, garantindo maior agilidade e precisão na execução das análises estatísticas e na manipulação dos dados. Neste sentido, a IA atuou como um assistente técnico, contribuindo especialmente na estruturação de scripts, na identificação de erros cometidos pelo pesquisador e na sugestão de aprimoramentos para o código, favorecendo uma construção mais eficiente e organizada dos procedimentos computacionais.

Durante o processo metodológico, a IA foi empregada como apoio para a escrita, depuração e automação de tarefas em R. Foram desenvolvidas funções específicas para limpeza e tratamento de dados, buscando seguir práticas éticas e reprodutíveis de programação científica. Essa integração possibilitou maior controle sobre as etapas analíticas e reduziu significativamente o tempo dedicado à codificação manual, além de aprimorar a padronização dos resultados.

Importa ressaltar que todos os códigos sugeridos pelas ferramentas de IA foram submetidos a revisão crítica e testados antes de sua aplicação definitiva. Dessa forma, assegurou-se a validade dos procedimentos e a confiabilidade das análises realizadas.

No contexto deste trabalho, as normas selecionadas foram reorganizadas segundo doze grupos de animais, conforme explicitado no Quadro 3. Essa classificação visou estruturar a análise em eixos temáticos mais definidos, aproximando-se de padrões internacionais de categorização, mas adaptada à realidade da legislação estadual paulista. Assim, cada grupo representa um campo de incidência normativa, possibilitando a identificação de convergências e lacunas em termos de proteção e regulação.

O primeiro grupo, correspondente aos animais de companhia, contempla legislações relacionadas a cães, gatos e outros animais domésticos. Essas normas, geralmente, surgem em resposta a demandas sociais de bem-estar, abandono e controle populacional, refletindo a crescente valorização afetiva desses animais na sociedade.

Já os animais de produção concentram regulamentações voltadas ao setor agropecuário, abrangendo práticas de criação, transporte e abate. A análise dessa

[4] Informações e exemplos de códigos em R foram consultados no site *R CHARTS*, principalmente, os de pacote ggplot2, disponível em: https://r-charts.com/. Acesso em: 7 out. 2025.

categoria é sensível porque evidencia a tensão entre interesses econômicos e princípios de proteção animal. É comum que as normas nesse grupo contenham dispositivos que procuram conciliar produtividade e padrões mínimos de bem-estar e, vale ressaltar, não foram indexados como “Defesa e Proteção Animal”, raramente aparecendo uma legislação que proteja esse tipo de animal.

Categorias como animais em entretenimento, animais em desastres climáticos, animais invasores e animais de serviço foram igualmente incluídas. Embora com volumes distintos de normas, todas revelam campos específicos de tensão socioeconômica e interesse políticos. Essa segmentação, quando articulada com as representações gráficas produzidas, permitirá, nos capítulos seguintes, uma visão panorâmica e crítica da proteção animal na esfera estadual.

Por fim, entende-se que a análise de emendas em leis temáticas é um processo complexo, mas compreendido como crucial para visualizar a dinâmica legislativa. Neste sentido, no capítulo a seguir foi gerada uma nuvem de palavras a partir do texto dessas emendas. Tal representação visual facilita a detecção de padrões e a compreensão das prioridades dos legisladores, o que é fundamental para esta pesquisa acadêmica.

Para a construção da nuvem de palavras, reuniu-se o conjunto integral das ementas das normas legislativas analisadas, formando um único corpo textual. Esse material foi processado com o auxílio da linguagem de programação R, amplamente utilizada em pesquisas de análise de dados e tratamento de textos. Inicialmente, realizou-se a padronização do conteúdo, com a conversão de todas as palavras para letras minúsculas, a fim de evitar distinções artificiais entre termos semanticamente idênticos. Em seguida, procedeu-se à remoção de pontuações, números e caracteres especiais, bem como à filtragem de *stopwords* da língua portuguesa — tais como artigos, preposições e conjunções - que não agregam valor analítico à investigação. Expressões compostas relevantes, como “maus-tratos”, foram tratadas como uma única unidade lexical, preservando seu significado substantivo no contexto da análise.

Após o tratamento do texto, as palavras remanescentes foram quantificadas de acordo com sua frequência de ocorrência nas ementas, permitindo a identificação dos termos mais recorrentes. Com base nessa contagem, foi gerada a nuvem de palavras, na qual o tamanho de cada vocábulo é proporcional à sua incidência nos

textos da amostragem. O processamento textual e a geração da nuvem de palavras foram realizados com o apoio dos pacotes *tidyverse*, para manipulação e organização dos dados; *tidytext*, para tokenização e tratamento do corpus textual; *tm*, para operações complementares de limpeza do texto; e *wordcloud*, responsável pela representação gráfica das frequências lexicais.

Com a nuvem de palavras, ocorre uma simplificação do entendimento de grandes volumes de texto, tornando as informações mais acessíveis. Isso pode levar a questionamentos mais profundos sobre as razões por trás da prevalência de determinados termos, direcionando a pesquisa para aspectos específicos da formulação e alteração das leis. Para isso, foram reunidas todas as ementas do quadro 5.

O verbo inicial presente na ementa assume caráter essencial, uma vez que, em geral, corresponde a termos que indicam o tipo de imposição que a norma pretende estabelecer. Ademais, para leitores não familiarizados com as técnicas próprias da redação legislativa, tais termos podem não ser prontamente percebidos, o que reforça a relevância de sua adequada identificação e análise. Em relação a eles, “dispõe” aparece na liderança, com nove resultados. Em seguida, “institui” com cinco, “proíbe” com quatro e, por último, “autoriza” com dois resultados.

O emprego do verbo “dispõe” revela-se recorrente na redação legislativa em virtude de sua capacidade de atribuir ao enunciado normativo um caráter mais amplo e descritivo. A fórmula mais usada “dispõe sobre” sugere que o texto legal tem por finalidade disciplinar, organizar e sistematizar determinada matéria, sem, contudo, definir de modo imediato os contornos exatos da imposição normativa, visto que, em regra geral, este costuma ser o papel dos decretos.

Por outro lado, os verbos “proíbe” e “autoriza” carregam uma natureza eminentemente diretiva e restritiva. O primeiro estabelece uma vedação expressa, delimitando condutas e impondo barreiras normativas de forma inequívoca; o segundo, em contrapartida, confere uma permissão, frequentemente dirigida a órgãos administrativos ou autoridades públicas, que passam a deter a faculdade de agir em determinados contextos.

4. RESULTADOS

4.1. Quantas e quais foram as normas produzidas no Estado de São Paulo, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal?

> Enquanto os pets ganham, gradativamente, mais espaço nos núcleos familiares, os Poderes Executivo e Legislativo, muitas vezes alheios a esse novo modelo de família, que inclui o animal de estimação, parecem despertar aos poucos para a nova realidade que se configura. (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.348)

Segundo consta, “Defesa e Proteção dos Animais” possui um indexador próprio (IdTema 1003). Ao todo, foram gerados 34 resultados de leis e decretos categorizados dessa forma. Tratam-se de Decretos - documentos de iniciativa do Poder Executivo que regulamentam a implementação de políticas públicas -, ou de leis sancionadas cuja origem advém de algum(a) parlamentar da Alesp.

Inicialmente, o quadro abaixo específica todos os decretos indexados ao tema, realizando correções em elementos repetidos, indevidamente categorizados. O resultado apontou para uma predileção dos decretos estaduais pelos animais silvestres (sete resultados) e ameaçados de extinção (seis resultados), depois pelos animais de companhia (quatro resultados), seguido pelas questões de saúde pública e controle (dois resultados). As categorias de animais em desastres climáticos, sinantrópicos, de produção; em entretenimento; transportados e de serviços não constaram resultados no presente indexador. Fato que, não necessariamente, aponta para uma não produção legislativa sobre os mesmos. Na próxima seção, será mostrado que algumas legislações e normas foram alocadas como “Meio-Ambiente”, por exemplo.

Essa análise evidencia que a atenção legislativa estadual é desigual em relação às diferentes categorias de animais, refletindo prioridades do Executivo e do Legislativo. A predominância de decretos voltados a animais silvestres e ameaçados de extinção sugere uma preocupação maior com espécies de interesse ambiental e proteção legal reconhecida. Em contrapartida, a menor quantidade de normas voltadas a animais de companhia e de produção pode indicar lacunas na regulamentação, na indexação ou na priorização de políticas públicas. Além disso, o

fato de algumas legislações estarem alocadas em temas correlatos, como “Meio-Ambiente”, reforça a complexidade da classificação normativa.

Quadro 4 - Decretos de “Defesa e Proteção Animal” (1988 - 2024) no Estado de São Paulo

Ementa	Decreto	Situação da Lei em 2024	Grupo de Animais
Estabelece regras de segurança para a condução responsável de cães, nos termos da Lei nº 11.531, de 11 de novembro de 2003.	Decreto nº 48.533, de 09/03/2004	Sem revogação expressa	A.Animais de Companhia
Institui o Programa Estadual de Identificação e Controle da População de Cães e Gatos, autoriza a Secretaria do Meio Ambiente, representando o Estado, a celebrar convênios com os Municípios do Estado de São Paulo, visando à implementação do referido Programa e dá providências correlatas.	Decreto nº 55.373, de 28/01/2010	Revogada	A.Animais de Companhia; J. Saúde pública e controle
Institui Comissão de Avaliação do cumprimento da Lei federal nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, bem como das resoluções e portarias editadas pelo Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA no âmbito do Estado de São Paulo.	Decreto nº 62.838, de 27/09/2017	Revogada	D. Animais em experimentação
Altera dispositivo do Anexo a que se refere o artigo 1º do Decreto nº 40.400, de 24 de outubro de 1995, que aprova Norma Técnica Especial relativa à instalação de estabelecimentos veterinários.	Decreto nº 64.400, de 22/08/2019	Sem revogação expressa	J. Saúde pública e controle
Declara as espécies da Fauna Silvestre Ameaçadas de Extinção e as Provavelmente Ameaçadas de Extinção no Estado.	Decreto nº 42.838, de 04/02/1998	Revogada	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção
Fica criado, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, constituído pela Lei nº 9.509, de 20 de março de 1997, o Cadastro Estadual das Atividades que utilizam animais da fauna silvestre nativa ou exótica, seus produtos e subprodutos - CADFAUNA no Estado de São Paulo.	Decreto nº 52.220, de 04/10/2007	Revogada	C. Animais silvestres; K. Animais invasores
Reorganiza a Política e o Sistema Estadual de Defesa dos Animais Domésticos instituídos pelo Decreto nº 63.504, de 18 de junho de 2018, transfere a Subsecretaria de Defesa dos Animais da Casa Militar do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas.	Decreto nº 64.188, de 17/04/2019	Revogada	A.Animais de Companhia
Declara as espécies da fauna silvestre no Estado de São Paulo regionalmente extintas, as ameaçadas de extinção, as quase ameaçadas e as com dados insuficientes para avaliação, e dá providências correlatas.	Decreto nº 63.853, de 27/11/2018	Sem revogação expressa	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção
Reorganiza o Programa Estadual de Identificação e Controle da População de Cães e Gatos instituído	Decreto nº 63.505, de	Sem revogação	A.Animais de Companhia

pelo Decreto nº 55.373, de 28 de janeiro de 2010, e dá providências correlatas.	18/06/2018	expressa	
Altera o artigo 6º do Decreto nº 60.133, de 2014, que declarou as espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção, as quase ameaçadas e as defcientes de dados para avaliação no Estado de S.Paulo e dá providências correlatas.	Decreto nº 61.026, de 29/12/2014	Revogada	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção
Declara as espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção, as quase ameaçadas e as defcientes de dados para avaliação no Estado de S.Paulo e dá providências correlatas.	Decreto nº 60.133, de 07/02/2014	Revogada	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção
Revoga o Decreto nº 52.220, de 2007, que criou o Cadastro estadual das atividades que utilizam animais da fauna silvestre nativa ou exótica, seus produtos e subprodutos - CADFAUNA no Estado de S.Paulo.	Decreto nº 58.888, de 15/02/2013	Sem revogação expressa	C. Animais silvestres; K. Animais invasores
Declara as Espécies da Fauna Silvestre Ameaçadas, as Quase Ameaçadas, as Colapsadas, Sobreexplotadas, Ameaçadas de Sobreexplotação e com dados insuficientes para avaliação no Estado de São Paulo e dá providências correlatas.	Decreto nº 56.031, de 20/07/2010	Revogada	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção
Declara as Espécies da Fauna Silvestre Ameaçadas, as Quase Ameaçadas, as Colapsadas, Sobreexplotadas,Ameaçadas de Sobreexplotação e com dados insuficientes para avaliação no Estado de São Paulo e dá providências correlatas.	Decreto nº 53.494, de 02/10/2008	Revogada	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçados de extinção

Fonte: Elaboração própria, 2025 (elaborado a partir do do PDA - Alesp e das normas vigentes).

Onze dos decretos encontram-se revogados: a maioria deles são para atualizar a lista das espécies ameaçadas de extinção no estado. Um dos vigentes, o Decreto nº 64.400, de 22/08/2019, trata sobre a alteração no Decreto nº 40.400, de 24 de outubro de 1995, que aprova uma norma técnica relativa à instalação de estabelecimentos veterinários. Outro ainda em vigência, o Decreto nº 48.533, de 09/03/2004, estabelece regras para a condução responsável de cães em espaços públicos, sobretudo, às raças consideradas perigosas. Vale ressaltar que, neste caso, a lei que gerou o decreto anterior foi de iniciativa do Governador Geraldo Alckmin que, conforme indica a Mensagem N.º 141 de 8 de novembro de 2002, gostaria de propor um caminho alternativo ao veto dado ao PL que proibia a comercialização, criação, reprodução e importação de cães da raça Pit Bull.

No último caso, é possível observar uma situação em que a sociedade apresentou aos políticos profissionais um problema: cachorros atacam pessoas na rua. O Deputado Gilberto Nascimento, então, produziu o Projeto de lei nº 0055/1999 que obrigava, entre outras coisas, a castração de todos os cães da raça Pit Bull no Estado de São Paulo, bem como a realização de uma tatuagem que marcasse em

suas orelhas um número de identificação. Na justificativa, o parlamentar argumentou que “o Pitt Bull é por natureza anti-social, ou seja, ataca qualquer outro cachorro que passe por ele; é extremamente egoísta, [...] tem o espírito violento” (ALESP, 1999) e que sua castração seria para “evitar que esses cães cruzem com cachorros de rua [...] evitando-se assim, a criação de sub-raças com genes de violência ou a transmissão genética do instinto selvagem do Pit Bull” (ALESP, 1999). Natureza; espírito; genes; instinto: a verborragia da justificativa do projeto de lei parece deslocar o sentido científico de algumas palavras usadas e, em momento algum, considera fatores sociais e culturais como produtores de determinados comportamentos nos cães - ou que natureza; espírito; genes e instinto sejam, eles mesmos, conceitos derivados de um contexto social específico. Tampouco, parece considerar o ônus financeiro que uma castração em massa causaria ao estado e aos indivíduos.

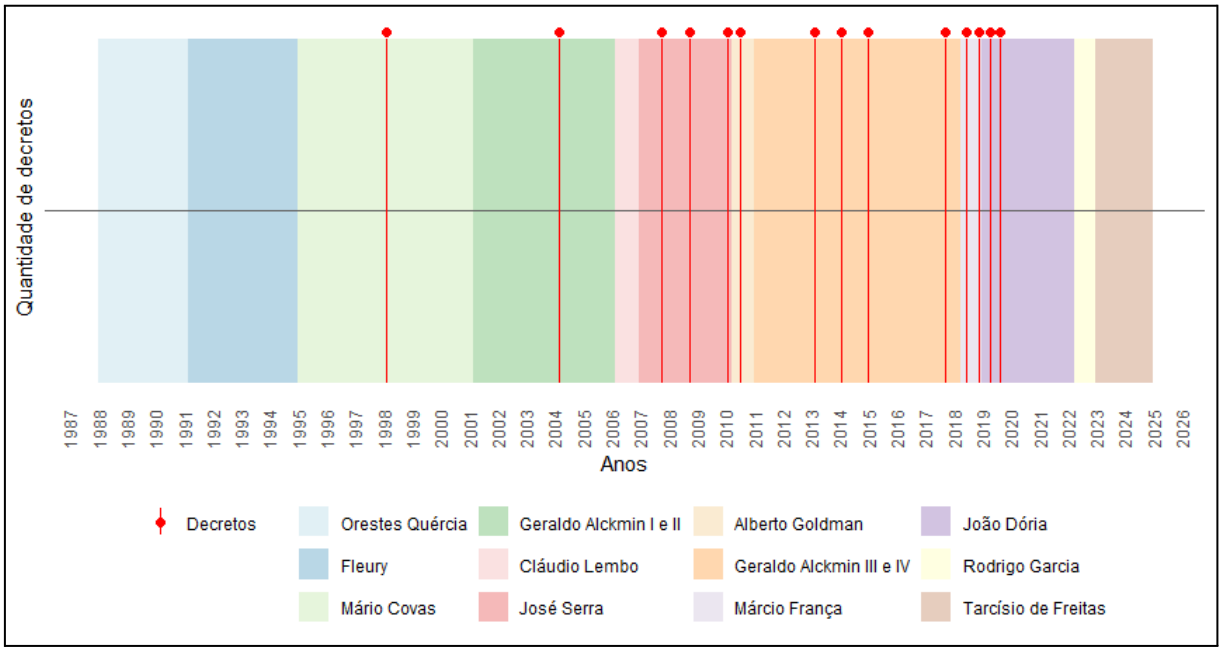
No entanto, o Projeto de lei nº 0055/1999 demonstra ser um caso interessante em que um parlamentar consegue a aprovação de seu projeto na Alesp, tem sua proposição vetada pelo Governador do Estado que, depois, encaminha novos e, na opinião deste autor, melhores documentos com regramentos relacionados. Tratava-se de um projeto que previa a castração em massa e colocava uma raça de cachorro, literalmente, como portadora de um espírito violento. E, após avaliação dos dois poderes, tornou-se um projeto que disciplina a condução responsável de cães, objetivando garantir a segurança dos animais e das pessoas próximas.

Como fortalecimento da proteção da fauna - pauta que têm ganhado espaço na agenda do Executivo paulista nos anos anteriores, como veremos a seguir -, seria cabível que o Governo do Estado de São Paulo, junto de suas secretarias competentes e dentro dos limites constitucionais, elaborasse projetos de lei e decretos envolvendo todos os grupos de animais citados no “Quadro 3”.

Por fim, vale ressaltar que há uma grande quantidade de decretos que são consequência da Lei nº 11.977, de 25/08/2005 que prevê, em seu Artigo 7º, a publicação quadrianual de uma lista atualizada contendo dados das espécies da fauna silvestre que encontram-se regionalmente extintas, ameaçadas de extinção, as quase ameaçadas de extinção e as com dados insuficientes para avaliação. A última lista, entristecedora e extensa, foi publicada no ano de 2018 - durante o

Governo Márcio França - e continua em vigência no momento da produção deste trabalho, ainda que a Lei nº 11.977 presuma a atualização dela a cada quatro anos.

Figura I - Cronologia de decretos sobre defesa e proteção animal (1988 - 2024) no Estado de São Paulo distribuídos por mandato de governador.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

No período de 1988 a 2024, 12 governadores - todos homens - assumiram a cadeira de chefe do Executivo no estado de São Paulo. Em números absolutos, foi no período dos governos Alckmin III e IV (2011 - 2018) quando houveram mais decretos relacionados à proteção e defesa dos animais. Atualmente na vice-presidência da República, Alckmin foi o político com mais continuidade no cargo de governador. Além disso, é possível perceber que os governadores que inauguraram a contagem de tempo do presente trabalho (Orestes Quércia e Fleury) e dois governos de transição (Rodrigo Garcia e Cláudio Lembo) não decretaram sobre o tema.

Entre 1988 e 2024, o Estado de São Paulo foi governado por diferentes lideranças políticas, totalizando quatorze gestões. Nesse período, exerceram o cargo de governador: Orestes Quércia (PMDB, 1987–1991), Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB, 1991–1995), Mário Covas (PSDB, 1995–2001), Geraldo Alckmin I (PSDB, 2001–2002), Geraldo Alckmin II (PSDB, 2003–2006), Cláudio Lembo (PFL, 2006–2007), José Serra (PSDB, 2007–2010), Alberto Goldman (PSDB, 2010–2011),

Geraldo Alckmin III (PSDB, 2011–2014), Geraldo Alckmin IV (PSDB, 2015–2018), Márcio França (PSB, 2018–2019), João Doria (PSDB, 2019–2022), Rodrigo Garcia (PSDB, 2022–2023) e, a partir de 2023, Tarcísio de Freitas (Republicanos).

Dentro das normas, entendidas como decretos executivos e projetos de lei de origem parlamentar ou do governador, os decretos mostraram 14 resultados sobre o tema. É possível observar que a quantidade deles aumentou a partir do Governo José Serra, em 2007, mostrando que o assunto obteve mais espaço na agenda dos governadores nos últimos quinze anos.

Após avaliação dos decretos, a seguir, o “Quadro 5” apresenta os projetos de lei de origem parlamentar e de governadores que tornaram-se leis no Estado de São Paulo e foram indexados como “Defesa e Proteção Animal” no PDA - Alesp, somado às legislações vigentes divulgadas pela SEMIL, selecionadas pelo autor de acordo com o tema de pesquisa. Cumpre destacar que o PDA – Alesp contempla igualmente o indexador “Meio Ambiente”, no qual se encontram matérias de relevância para a proteção da fauna, a exemplo de normativas referentes ao zoneamento de territórios florestais no estado. Contudo, em razão de critérios metodológicos previamente estabelecidos, tais matérias não foram incorporadas à presente análise.

Quadro 5 - Leis de “Defesa e Proteção Animal” (1988 - 2024) no Estado de São Paulo

Ementa	Lei	Autoria	Grupo de Animais	Partido	Situação da Lei em 2024
Obriga os condomínios residenciais e comerciais localizados no Estado a comunicar aos órgãos de segurança pública a ocorrência de casos de maus-tratos a animais	Lei nº 17.477,de 16/12/2021	Dep. Bruno Ganem	A. Animais de companhia	PODE	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre o tratamento térmico por cremação de animais mortos provenientes de estabelecimentos de ensino e pesquisa e de assistência à saúde veterinária sediados no Estado de São Paulo.	Lei nº 15.413, de 09/05/2014	Dep. Campos Machado	D. Animais em experimentação; J. Saúde pública e controle	PTB	Sem Revogação Expressa

Dispõe sobre o controle populacional e o manejo de espécies da fauna exótica ao território nacional declaradas invasoras e/ou nocivas ao meio ambiente, à saúde pública e à agricultura no Estado de São Paulo, e dá outras providências	Lei nº 17.295, de 22/10/2020	Dep. Carlão Pignatari	K. Animais invasores; J. Saúde pública e controle	PSDB	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre a construção de um hospital público veterinário na Região Metropolitana da Baixada Santista	Lei nº 16.921, de 28/12/2018	Dep. Cássio Navarro	J. Saúde pública e controle; A. Animais de companhia	PSDB	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre a obrigatoriedade dos responsáveis por estabelecimentos de atendimento veterinário, que constataram indícios de maus tratos aos animais atendidos, de comunicar imediatamente o fato à Polícia Civil do Estado	Lei nº 17.640,de 17/02/2023	Dep. Conte Lopes	A. Animais de companhia	PP	Sem Revogação Expressa
Altera a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado, para instituir o Programa de Proteção e Bem-Estar dos Animais Domésticos, criar o Registro Único de Tutor, aumentar as penalidades para maus-tratos animais e dá outras providências	Lei nº 17.497,de 27/12/2021	Dep. Delegado Bruno Lima / Dep. Vinicius Camarinha	A. Animais de companhia	PSL / PSB	Sem Revogação Expressa
Proíbe a cirurgia de cordotomia em cães e gatos	Lei nº 11.488, de 10/10/2003	Dep. Eli Corrêa Filho	A. Animais de companhia	PFL	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá providências correlatas.	Lei nº 12.916, de 16/04/2008	Dep. Feliciano Filho	A. Animais de companhia; J. Saúde pública e controle	PV	Sem Revogação Expressa
Proíbe a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos e de higiene pessoal, perfumes e seus componentes e dá outras providências	Lei nº 15.316, de 23/01/2014	Dep. Feliciano Filho	D. Animais em experimentação	PEN	Sem Revogação Expressa
Institui o "Dia da Prevenção da Crueldade contra os Animais"	Lei nº 17.064, de 14/06/2019	Dep. Feliciano Filho	A. Animais de companhia; B. Animais de produção (farming animals); C. Animais silvestres; D. Animais em experimentação; E. Animais em entretenimento; I. Transporte de	PRP	Sem Revogação Expressa

			animais		
Dispõe sobre a proibição da criação ou manutenção de animais para extração de peles no Estado e dá outras providências.	Lei nº 15.566/14, de 28/10/2014	Dep. Feliciano Filho	Animais de produção *(farming animals)*	PV	Sem Revogação Expressa
Obriga todos os "pet shops", clínicas veterinárias e estabelecimentos do ramo a colocar cartaz que facilite e incentive a adoção de animais e dá outras providências.	Lei nº 16.794, de 12/07/2018	Dep. Gil Lancaster	A. Animais de companhia	PSB	Sem Revogação Expressa
Autoriza o Poder Executivo a desenvolver campanha de conscientização dos benefícios da esterilização de cães e gatos domésticos, e dá outras providências.	Lei nº 12.727, de 11/10/2007	Dep. Luiz Carlos Gondim	A. Animais de companhia	PV	Sem Revogação Expressa
Institui o Programa Estadual "Adote um animal"	Lei nº 17.231, de 09/12/2019	Dep. Marcio da Farmácia	A. Animais de companhia	PODE	Sem Revogação Expressa
Institui a campanha "Dezembro Verde" - Não ao Abandono de Animais no Estado de São Paulo.	Lei nº 17.343,de 11/03/2021	Dep. Maurici / Dep. Alex Madureira	A. Animais de companhia; J. Saúde pública e controle	PT / PSD	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre penalidades às pessoas que cometerem maus tratos a animais domésticos na forma que especifica.	Lei nº 16.308, de 13/09/2016	Dep. Orlando Morando	A. Animais de companhia	PSDB	Revogada
Estabelece normas para abate de animais destinados ao consumo e dá providências correlatas.	Lei nº 7.705, de 19/02/1992	Dep. Oswaldo Bettio	B. Animais de produção *(farming animals)*	PDC	Sem Revogação Expressa
Institui o Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências	Lei nº 11.977, de 25/08/2005	Dep. Ricardo Tripoli	C. Animais silvestres; A. Animais de companhia; B. Animais de produção *(farming animals);* G. Animais sinantrópicos	PSDB	Sem Revogação Expressa
Proíbe a caça no Estado de São Paulo e dá outras providências	Lei nº 16.784, de 28/06/2018	Dep. Roberto Tripoli	C. Animais silvestres; H. Animais ameaçadas de extinção	PV	Sem Revogação Expressa
Proíbe a realização de torneios de tiro ao alvo, com sacrifício de aves ou animais	Lei nº 7.407, de 08/07/1991	Dep. Waldyr Trigo	E. Animais em entretenimento	PMDB	Sem Revogação Expressa
Autoriza a concessão de uso dos imóveis que especifica, para a exploração do Zoológico de São Paulo, do Zoo Safári, do Jardim Botânico e de atividades de manejo, educação ambiental, recreação, lazer, cultura e ecoturismo, com os serviços	Lei nº 17.107, de 04/07/2019	Governador Geraldo Alckmin	C. Animais silvestres; E. Animais em entretenimento	PSDB	Sem Revogação Expressa

associados, e dá providências correlatas					
Estabelece regras de segurança para posse e condução responsável de cães.	Lei nº 11.531,de 11/11/2003	Governador Geraldo Alckmin	A. Animais de companhia	PSDB	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre a adoção de medidas de defesa sanitária animal no âmbito do Estado e dá outras providências correlatas.	Lei nº 10.670, de 24/10/2000	Governador Mário Covas	B. Animais de produção (farming animals); J. Saúde pública e controle	PSDB	Sem Revogação Expressa
Dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e dá providências correlatas	Lei nº 17.972, de 10/07/2024	Governador Tarcísio de Freitas	A. Animais de companhia	REPUBLICANOS	Sem Revogação Expressa

Fonte: Elaboração própria, 2025 (elaborado a partir do do PDA - Alesp e das normas vigentes).

Os projetos de lei que tornaram-se legislação no estado somam um total de 24 resultados, sendo que 4 partiram de governadores e 20 partiram de deputados, mostrando que trata-se de um tema com predominância da iniciativa do Poder Legislativo. Além disso, apenas uma lei encontra-se revogada.

Para estudos futuros, considera-se importante investigar se há a presença e como se revela a defesa e proteção animal nos planos de governo de candidatos(as) que disputam a presidência, os governos estaduais e as prefeituras no Brasil.

Figura II - Nuvem de Palavras

Fonte: Elaboração própria, a partir do conteúdo textual das ementas das Leis de Defesa e Proteção Animal.

No segundo capítulo deste trabalho, foi explicitado o caráter ultrapresidencialista da Alesp. Neste contexto, o verbo “autoriza” pode ser interpretado como uma saída possível para responder ao eleitorado que cobra dos parlamentares que legislações sejam aprovadas, ao mesmo tempo que o caráter discricionário da “autorização” não parece perturbar o político na chefia do Poder Executivo em um contexto quase onipotente.

Para esta etapa da pesquisa, procedeu-se à reunião e sistematização das emendas apresentadas aos projetos de lei sancionados que tratam da temática animal no âmbito do Legislativo paulista. O conjunto de dados foi processado com o auxílio da linguagem de programação R, por meio da qual se elaborou uma nuvem de palavras que permite visualizar, de maneira gráfica, a frequência dos termos mais utilizados nos textos legislativos. Essa técnica de análise textual possibilita identificar tendências discursivas e áreas de maior concentração de atenção normativa, servindo como um indicador preliminar das prioridades políticas e simbólicas associadas à pauta animal.

Os resultados mostraram que a palavra “animal” ocupa posição central na nuvem, sendo a mais recorrente em todo o corpo textual analisado. Em seguida, destaca-se o termo “dispõe”, usual em textos legislativos, mas que, combinado à alta frequência de palavras como “domésticos”, “cães”, “gatos”, “proteção” e “maus-tratos”, sugere uma ênfase na tutela de animais de companhia e na normatização de condutas voltadas à sua defesa contra práticas consideradas cruéis. O predomínio desses vocábulos reforça a percepção de que a atuação parlamentar se concentra majoritariamente nas dimensões afetivas e urbanas da causa animal, frequentemente associadas ao convívio humano direto e presente com esses animais.

Por outro lado, chama atenção a ausência de termos relacionados a outros grupos de animais que também compõem o universo de políticas públicas voltadas à fauna. Palavras e expressões como “animais silvestres”, “animais em experimentação”, “animais em entretenimento”, “animais em desastres climáticos”, “animais sinantrópicos”, “animais ameaçados de extinção” e “animais invasores” não apareceram na nuvem de palavras gerada. Essa lacuna sugere que o debate legislativo, ao menos no campo das emendas analisadas, não têm logrado sucesso

na incorporação expressiva das discussões sobre conservação ambiental, pesquisa científica, manejo de fauna ou impactos de eventos climáticos sobre os animais.

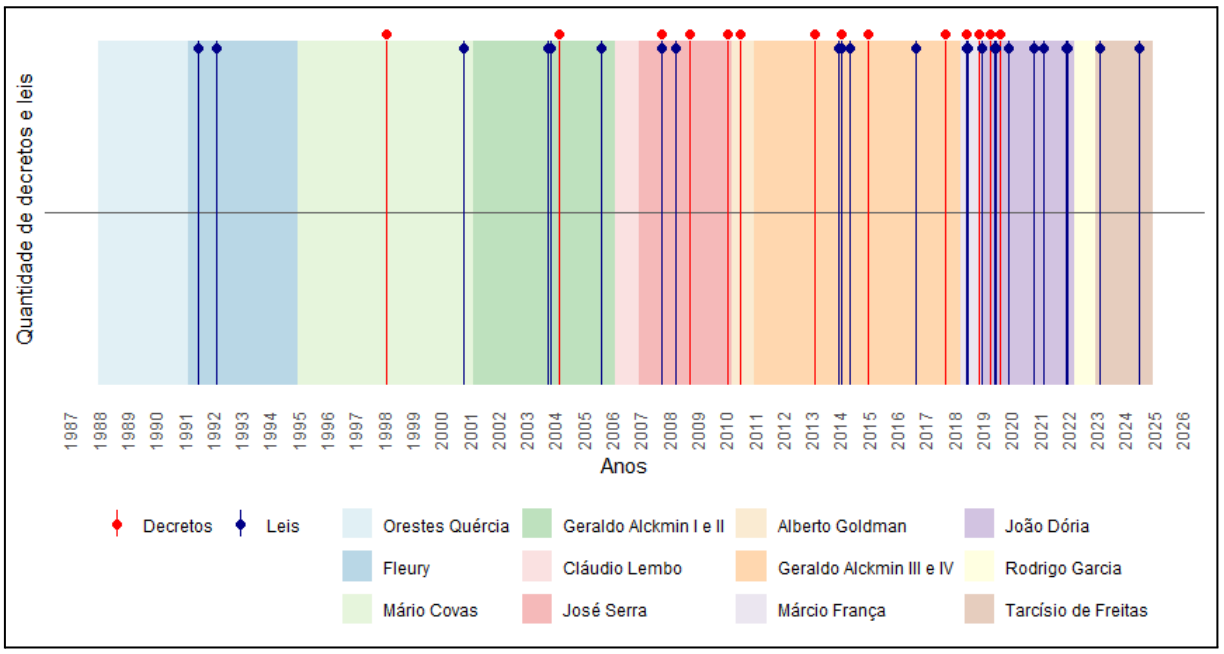
Essa constatação permite inferir que existe uma dissociação entre as diferentes esferas de proteção animal em São Paulo. Enquanto o Legislativo tende a concentrar esforços em temas de animais domésticos, o Executivo assume papel mais ativo na regulação e proteção de espécies silvestres e ameaçadas de extinção. De fato, conforme demonstrado nesta pesquisa, a maior parte das ações voltadas a essas categorias de animais tem sido conduzida por meio de decretos executivos.

Em síntese, a análise da nuvem de palavras evidencia as preferências temáticas do Legislativo em relação às pautas envolvendo animais, bem como as lacunas de atenção que persistem em áreas fundamentais da política de fauna.

Destaca-se, ainda, o fato de ter havido um hiato de 16 anos entre os governadores produzindo legislações sobre os temas. E que a primeira legislação de iniciativa executiva tratando sobre bem-estar de cães e gatos ocorreu em 2024, com o Gov. Tarcísio de Freitas, evidenciando que trata-se de uma agenda ainda reduzida e recente. Além disso, com exceção do Gov. Márcio França e do Gov. Alberto Goldman, os governos de transição do Gov. Rodrigo Garcia e do Gov. Cláudio Lembo não trouxeram legislações e nem decretos sobre o tema. Para estudos futuros, nota-se a importância de averiguar os temas que, para os mandatos transitórios - comuns em São Paulo devido à quantidade de governadores que abdicam do cargo para concorrer à presidência -, foram considerados mais importantes do que a defesa dos animais.

Os resultados desta seção também permitem o mapeamento de políticas públicas específicas, fornecendo uma direção para estudos futuros acerca da implementação, monitoramento e impacto dessas legislações. Além disso, fornecem subsídios para o aprimoramento da gestão pública na medida em que mostram uma paisagem selecionada acerca das normas sobre defesa e proteção dos animais no Estado de São Paulo.

Figura III - Cronologia de decretos e leis sobre defesa e proteção animal (1988 - 2024) no Estado de São Paulo distribuídos por mandato de governador.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

A observação da produção normativa sobre proteção e defesa dos animais no estado de São Paulo revela não apenas a evolução de um tema específico, mas também o reflexo de transformações políticas mais amplas. A análise diacrônica dessas normas permite perceber como agendas inicialmente marginais ou pouco priorizadas foram, pouco a pouco, ganhando espaço dentro do processo decisório estadual. Isso demonstra que o direito e a legislação são também arenas de disputa simbólica, nas quais valores sociais emergentes vão sendo incorporados ao repertório estatal.

Nesse processo, é importante destacar que a defesa animal não surgiu de forma espontânea nas pautas legislativas, mas foi resultado de pressões sociais organizadas, de possíveis influências midiática e de parlamentares e governadores dispostos a capitalizar esse tipo de agenda. Assim, cada norma aprovada deve ser lida não apenas em sua literalidade jurídica, mas também como produto de negociações políticas, disputas entre grupos de interesse e estratégias de legitimação pública.

Outro aspecto fundamental refere-se à relação entre Executivo e Legislativo. Historicamente, o Executivo paulista exerce papel central no processo normativo,

tanto pela prerrogativa de sancionar e vetar leis quanto pela emissão de decretos regulamentares. Nesse sentido, a análise temporal evidencia como diferentes governadores lidaram com o tema da causa animal, revelando graus variados de abertura ou resistência a essa pauta.

Dessa forma, a apresentação gráfica por meio de uma linha do tempo (Figura II) constitui ferramenta importante para visualizar a distribuição das normas ao longo do período estudado. Ela permite identificar não apenas a quantidade de medidas aprovadas, mas também momentos de concentração, rupturas ou mudanças de intensidade na produção normativa.

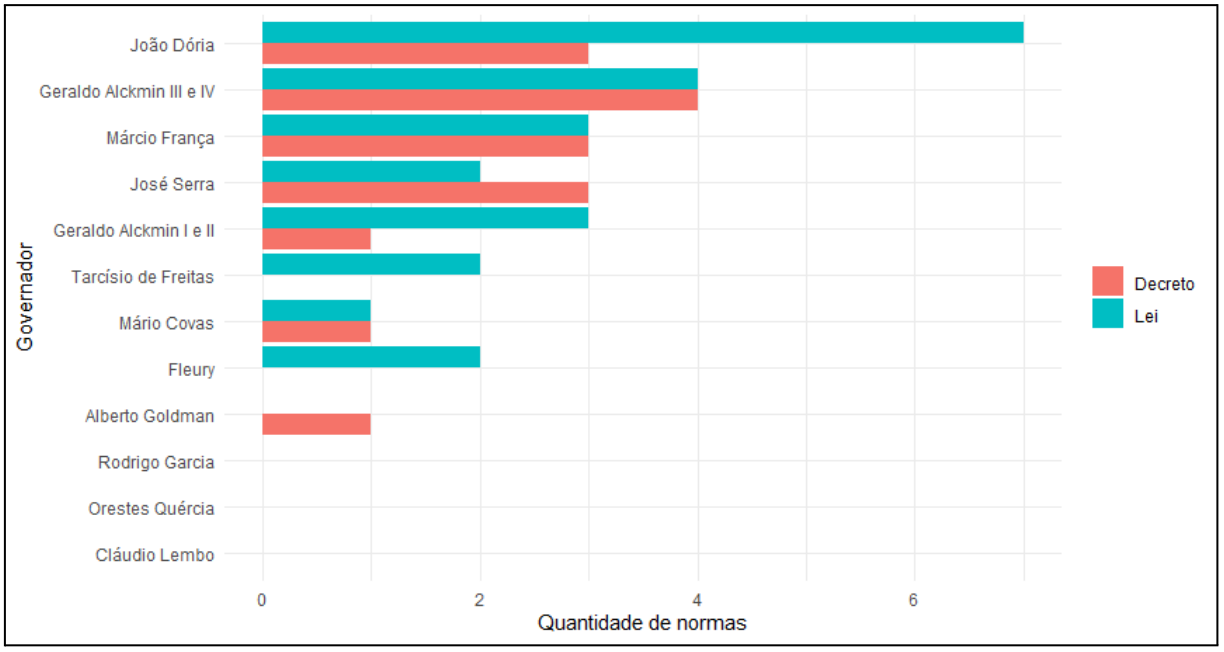
A Figura II apresenta, em formato de linha do tempo, as normas selecionadas no presente trabalho. Neste sentido, a análise desse material evidencia a crescente incorporação do tema nas agendas parlamentares e governamentais ao longo do tempo, com um aumento significativo na segunda metade do tempo analisado. Em números absolutos, o governador João Dória foi o político que mais sancionou projetos de lei e decretos sobre defesa e proteção animal no Estado de São Paulo. Somado a isso, destaca-se o fato de que, em seu curto mandato, oito normas sancionadas tiveram origem no Poder Legislativo, incluindo a única de autoria de um parlamentar do PT (Lei nº 17.343, de 11/03/2021).

Para pesquisas futuras, considera-se relevante examinar os projetos de lei que não avançaram na Assembleia Legislativa, identificando a origem partidária de seus proponentes e prováveis motivos de continuarem parados na Alesp, bem como aqueles que, embora aprovados, foram posteriormente vetados pela chefia do Poder Executivo. Observando também, taxa de dominância, taxa de sucesso, número de vetos, taxa de reversão de vetos.

Desse modo, torna-se possível responder à primeira pergunta da pesquisa: quantas e quais foram as normas produzidas no estado, entre 1988 e 2024, em matéria de proteção e defesa animal? No total, foram produzidos 14x decretos - 11 deles encontravam-se revogados em 2024. Somado às 24 leis sobre o assunto, sendo 4 de autoria dos governadores e o restante de deputados. Esses resultados revelam um panorama em que a produção normativa sobre a causa animal, embora crescente, ainda apresenta fragilidades importantes. A elevada taxa de decretos posteriormente revogados sugere uma baixa durabilidade institucional de parte significativa dessas medidas - ainda que lastreada na própria legislação vigente -, o

que pode estar associado a mudanças de orientação governamental ou a falhas de implementação. A volatilidade legislativa é, portanto, um elemento que merece análise mais aprofundada.

Figura IV - Quantidade de normas sancionadas sobre defesa e proteção animal por governador (1988–2024), em ordem decrescente



Fonte: elaboração própria.

Finalmente, ao responder a pergunta inicial sobre a quantidade e autoria das normas, abrem-se novas questões a serem investigadas. Quais foram os efeitos concretos dessas leis na realidade da proteção animal em São Paulo? Como se deu a recepção dessas medidas por parte de movimentos sociais e da sociedade civil? E, sobretudo, em que medida essas normas contribuíram para alterar práticas institucionais ou culturais em relação ao bem-estar animal?

4.2. O perfil dos parlamentares que lograram sucesso na aprovação de seus projetos sobre defesa e proteção dos animais

Ao longo deste estudo, buscou-se compreender não apenas a produção normativa em torno da defesa e proteção dos animais, mas também os atores que

se destacam nesse processo. A análise da autoria dos projetos permite identificar dinâmicas de poder, alinhamentos políticos e disputas que atravessam a Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp). Tanto quanto os conteúdos das normas, importa também observar quem são os parlamentares que conseguem emplacar suas agendas e de que maneira isso se relaciona com sua posição no espectro político e dentro da própria estrutura governista.

É sabido que a relação entre Executivo e Legislativo no estado de São Paulo é historicamente marcada por uma predominância de partidos ligados ao centro e à direita, o que impacta diretamente no destino dos projetos de lei de iniciativa parlamentar. Deputados e deputadas da oposição enfrentam maiores barreiras para verem suas propostas aprovadas, uma vez que a filtragem exercida pelas comissões e pela base governista tende a privilegiar iniciativas alinhadas ao governo. Tal cenário se reflete também no campo da causa animal.

Além disso, a literatura sobre comportamento parlamentar aponta que o sucesso legislativo costuma estar condicionado a fatores institucionais e políticos, como a proximidade do parlamentar com o Executivo, sua capacidade de articulação e seu tempo de experiência legislativa. No caso específico das normas sobre defesa dos animais, esses elementos parecem ser ainda mais relevantes, pois se trata de uma agenda frequentemente considerada periférica quando comparada a temas como segurança pública, saúde e orçamento.

Dessa forma, a análise do perfil dos parlamentares que lograram sucesso na aprovação de projetos nessa área não deve ser reduzida a números ou percentuais, mas deve ser entendida em diálogo com o contexto político-partidário e com as trajetórias individuais dos legisladores. É nesse sentido que se insere a discussão a seguir.

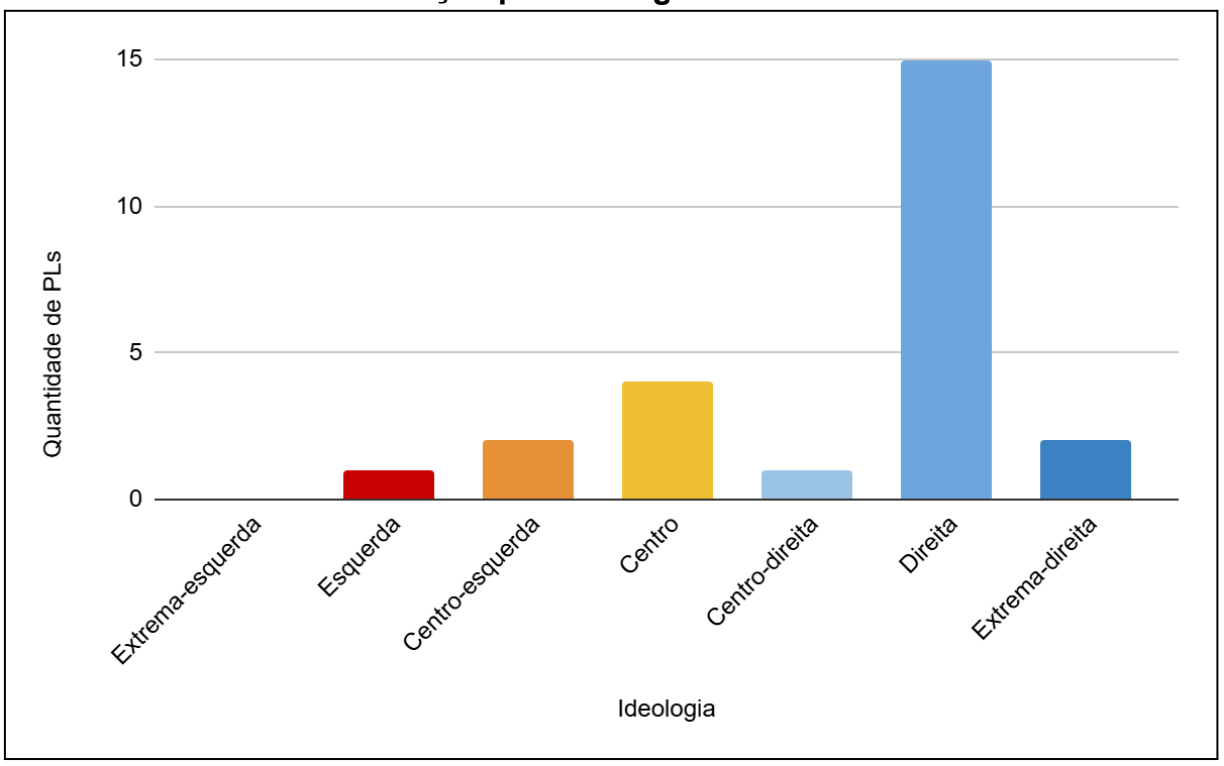
Nesta seção, em específico, buscou-se responder à segunda pergunta que guiou o presente estudo: qual é o perfil dos parlamentares que lograram sucesso na aprovação de seus projetos sobre defesa e proteção dos animais?

Entende-se que a classificação dos partidos entre esquerda, centro e direita, é relacional e varia conforme o tempo e o lugar analisado. E que a complexidade e as nuances do tema podem muito bem configurar um projeto a parte. Por isso, para averiguar a posição ideológica dos partidos, foi utilizado o trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) que, através de uma pesquisa *survey* entre os membros e

membras da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), tinha como objetivo mapear a visão dos especialistas acerca da ideologia dos partidos políticos brasileiros à época e, a partir dela, posicionar os partidos em um espectro político.

Vale ressaltar que, comparando o presente trabalho com o de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), há diferentes paisagens políticas: alguns partidos foram extintos, outros aglutinados, outros apresentaram cisões etc. Por exemplo: o PSL - que aparece no Quadro 5, depois de algumas transformações, atualmente fundiu-se ao DEM para formar o União Brasil (UB). Então, para superar este problema, será observada a genealogia do partido, buscando seus antecessores ou sucessores e alocando-os no espectro político-ideológico.

Figura V - Distribuição de Projetos de Lei Sancionados sobre Defesa e Proteção por Ideologia Partidária



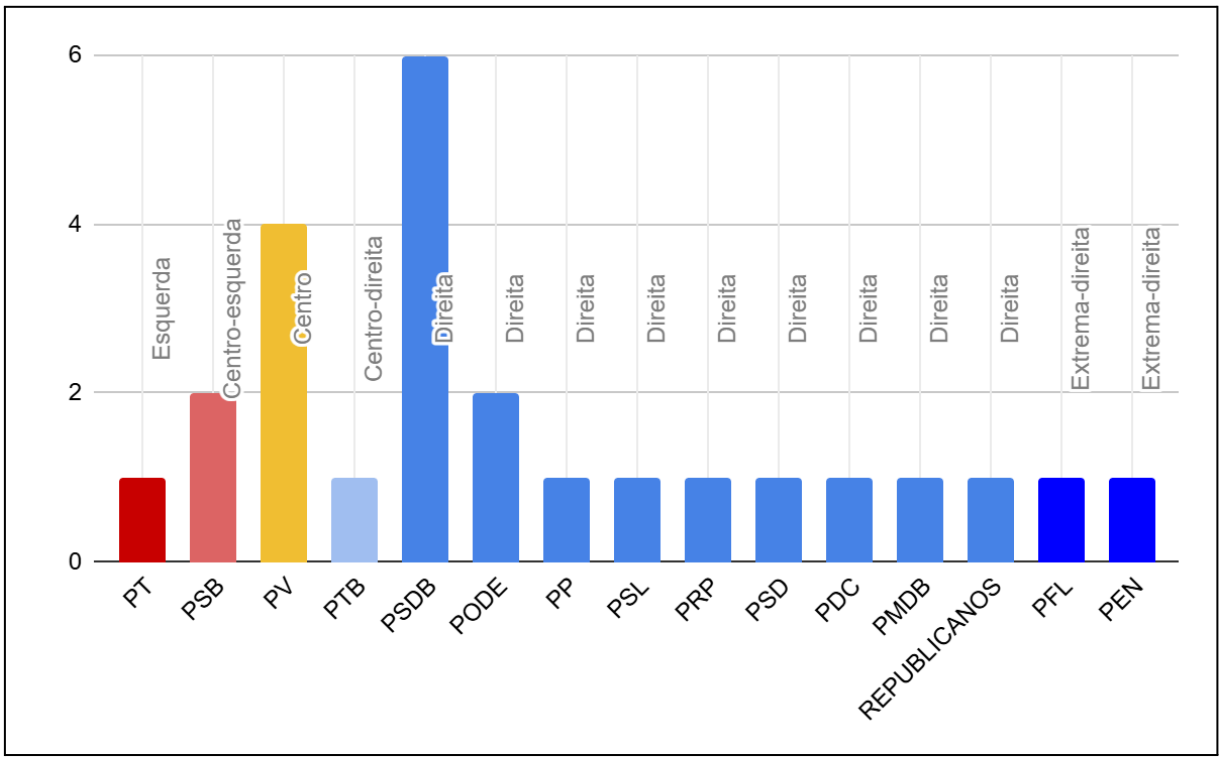
Fonte: elaboração própria, a partir do trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Durante o período temporal analisado, com suas devidas particularidades de contexto político e partidário, é possível afirmar que o governo do estado de São Paulo foi ocupado por membros de partidos à direita do espectro político. E que, em matéria de defesa e proteção dos animais, somente uma de 38 normas (2,63%) foi

produzida por um deputado membro de um setor permanentemente oposicionista e de esquerda. Ainda assim, tal sancionamento condicionou-se pela participação de outro deputado da base governista na coautoria do projeto.

Além da baixíssima participação da oposição e da esquerda, centro-esquerda e centro na normatização estadual do assunto, vale destacar que o partido mais participativo na produção total foi o PSDB que, no tempo analisado, foi o partido que mais tempo governou o estado. Tal fato levanta duas hipóteses: a de que as normas aprovadas sobre o tema possuem um viés político-partidário mais à direita; e a de que o sucesso na aprovação de normas com iniciativa parlamentar depende do grau de governismo do parlamentar.

Figura VI - Número de projetos de lei sancionados por partido



Fonte: elaboração própria, a partir do trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Além da baixa participação da oposição e da esquerda na normatização estadual do assunto, vale destacar que o partido mais participativo na produção total foi o PSDB que, no tempo analisado, foi o partido que mais tempo governou o estado. Tal fato levanta duas hipóteses: 1) a de que as normas aprovadas sobre o tema possuem um viés político-partidário mais ao centro e à direita; e 2) a de que o

sucesso na aprovação de normas com iniciativa parlamentar depende do grau de governismo do parlamentar.

Soma-se ao resultado das informações reunidas o fato de que a totalidade dos políticos - tanto de governadores quanto de deputados - que construíram normas sobre o tema são homens. Em 2018, as mulheres ocuparam 18 cadeiras na Alesp (19,15%) de um total de 94 cadeiras. Em 2022, o número aumentou para 25 deputadas (26,6%) eleitas. No entanto, em matéria de sucesso legislativo sobre o tema, as mulheres compõem um total de 0% na autoria principal dos projetos de lei sancionados, mesmo relacionando-se costumeiramente com pautas de cuidado.

Ao analisar unicamente as normas de iniciativa parlamentar, é possível observar um nome que destaca-se pelo grau de especialização no tema: o do Dep. Feliciano Filho, cujo nome aparece quatro vezes. A relevância deste assunto justifica um aprofundamento investigativo, sendo profícuo realizar um estudo sobre especialização dos deputados no tema da causa animal, bem como a trajetória e sucesso político dos mesmos em eleições proporcionais e majoritárias.

O caso do deputado Feliciano Filho, citado acima, abre espaço para algumas hipóteses. Sua militância anterior em defesa dos animais, somada a um trabalho de construção de imagem pública, parece ter contribuído para sua legitimação política e eleitoral nesta pauta. Parlamentares que se especializam em determinados temas acabam funcionando como referência, dando maior visibilidade a projetos de lei e garantindo respaldo, tanto da sociedade civil quanto de colegas na política.

Já a ausência de mulheres entre os principais autores de normas sancionadas na defesa animal revela uma dupla exclusão. Primeiro, pela já baixa representação feminina na Alesp. Segundo, pela dificuldade em transformar agendas sociais e de gênero em políticas públicas concretas. Essa lacuna reforça a necessidade de estudos que investiguem as barreiras institucionais e culturais enfrentadas por deputadas que tentam avançar temas considerados sensíveis no ambiente legislativo. Além disso, abre margem para refletir sobre como a desigualdade de gênero impacta até mesmo áreas que, à primeira vista, parecem neutras e sem grandes polêmicas.

Outro aspecto que merece atenção é o papel das redes de apoio - institucionais e também da sociedade civil organizada. É sabido que entidades de

proteção animal, ONGs e movimentos sociais exercem forte pressão sobre o Legislativo, mas sua influência efetiva depende - em um contexto ultrapresidencialista e extremamente governista -, em grande parte, da capacidade de articulação com parlamentares alinhados ao Executivo. Essa dinâmica mostra que, embora a mobilização social seja essencial, ela sozinha não garante mudanças concretas. Nesse processo, alianças políticas podem funcionar como ponte entre demandas populares e viabilidade legislativa. Quando isso não ocorre, projetos relevantes e de grande impacto podem simplesmente perder força no percurso. O peso da proximidade com o Executivo, portanto, não pode ser subestimado.

Também é importante observar que a interação entre deputados e organizações civis pode ocorrer em diferentes momentos. Essas entidades não só colaboram na formulação de propostas, trazendo demandas e ideias de projetos, como também atuam no convencimento de outros parlamentares e no acompanhamento da tramitação. Muitas vezes, fornecem dados técnicos e narrativas de legitimidade, elementos que ampliam o peso social e moral dos projetos apresentados.

Nesse ponto, embora o campo ambiental seja tradicionalmente associado a agendas de esquerda, marcadas por uma preocupação com o equilíbrio ecológico, sustentabilidade e direitos humanos, observa-se que, nos últimos anos, segmentos da direita paulista têm encontrado outras formas de se aproximar de temas correlatos. Assim, emerge uma pauta específica - a do cuidado com os animais domésticos - que, embora possa parecer periférica, revela um potencial simbólico relevante. Essa pauta, distinta da ambiental em sentido amplo, concentra-se no vínculo afetivo e no cuidado direto, valores discursivos que dialogam fortemente com a centralidade da “família” na retórica política conservadora.

Em termos exploratórios, pode-se sugerir que a pauta da causa animal, sobretudo quando relacionada a cães e gatos, opera como uma metamorfose discursiva da pauta da família. O cuidado, circunscrito ao âmbito doméstico e às relações humanas, é expandido para incluir os animais de estimação, que passam a ser percebidos como parte integrante do núcleo familiar. Assim, nesse contexto, a defesa dos pets, longe de representar uma ruptura com os valores tradicionais, pode funcionar como uma atualização desses valores, projetando nas arenas de disputa política uma sensibilidade que reforça laços afetivos, proteção e hierarquia -

princípios centrais na gramática moral da direita -, para além do já comentado fato de que proteger e defender animais domésticos é uma pauta com potencialidade de atrair pouca rejeição: é difícil imaginar um político elegendo-se defendendo abertamente os maus tratos a cães e gatos - ainda que isso ocorra com outros animais, como no caso de rodeios e vaquejadas.

Essa dinâmica contrasta com o modo como a esquerda, de forma mais consolidada, mobiliza o tema ambiental. No campo progressista, o meio ambiente é tratado como um bem coletivo e sistêmico, relacionado à justiça social, às desigualdades territoriais e à interdependência entre seres vivos. Trata-se de uma pauta que demanda mediações abstratas, de alcance estrutural e institucional. Já a direita, ao privilegiar o cuidado com os animais domésticos, confere materialidade imediata à ideia de proteção: o cuidado é visível, cotidiano e emocionalmente acessível. O cuidado e o possível bem que o político fará ao seu eleitor está, literalmente, dentro da sua casa e direcionado a um ser amável. Dessa forma, há um deslocamento do “ambiental” para o “doméstico”, do “ecossistêmico” para o “familiar”, produzindo uma tradução moral e política do cuidado em termos mais próximos de sua base eleitoral.

Ainda que esse movimento careça de estudos mais aprofundados, é possível interpretá-lo como um indício de reconfiguração simbólica nas formas de engajamento político em torno das relações de parentesco, de cuidado, da vida e da geopolítica. Certos atores à direita constroem pontes entre o discurso da compaixão e a reafirmação de valores tradicionais para o campo ideológico.

Por fim, seria pertinente investigar o destino das emendas parlamentares voltadas à causa animal. Saber quais instituições, abrigos e ONGs recebem esses recursos ajudaria a avaliar o grau de comprometimento dos legisladores e, ao mesmo tempo, revelar os mecanismos de fortalecimento das redes políticas locais. Dessa forma, seria possível compreender como a defesa dos animais pode, em certos contextos, ser usada como ferramenta de construção de capital político. Mais que isso, abriria espaço para questionar se os recursos são aplicados de maneiras que refletem a bandeira eleitoral de cada político; ou se favorecem apenas grupos próximos a determinados parlamentares ou agrupamentos específicos de animais. A análise das emendas poderia indicar padrões de clientelismo ou, ao contrário, um esforço genuíno de apoio às organizações em lugares do estado que necessitem

mais, como no caso de municípios que, por exemplo, não possuem um setor bem estruturado de zoonoses.

4.3. Ausências e preferências: características da fauna atendida pelas normas dos deputados e dos governadores.

> Eleger políticos que defendam a causa animal surge, assim, como uma possibilidade de mudar a situação dos animais abandonados ou de pelo menos dividir as responsabilidades com um poder maior, que realize mudanças estruturais e mais duradouras. Representa, ainda, em um âmbito mais geral, uma forma de confirmar preocupações éticas em relação aos animais nãohumanos, mesmo que elas envolvam, majoritariamente, os animais que estão mais próximos do círculo de consideração humano. Mais do que isso, se as patas e as garras não são aceitas nas sessões eleitorais, os tutores de animais não se furtam de votar representando seus companheiros peludos. (BAPTISTELLA; ABONIZIO, 2018, p.367)

O levantamento evidencia, de imediato, uma predominância de normas voltadas aos animais de companhia. Deputados e governadores, cada qual em seu âmbito e intensidade, concentram esforços nessa categoria, que aparece como presença quase constante no material legislativo. A imagem que emerge é a de uma sociedade que enxerga o cão e o gato - sobretudo o cão, cuja menção evidenciou-se maior do que a de gatos na nuvem de palavras - como extensão familiar, mobilizando mais proteção normativa para aqueles que habitam o convívio humano domiciliar apesar de ser um tema ainda pouco explorado em termos de produção legislativa se comparado a outros com regulações mais amplas e atualizadas constantemente

Neste sentido, surge a hipótese de que a mobilização do assunto pelos políticos profissionais, além de produzir capital político em certos grupos sociais, parece gerar pouca contrariedade e rejeição. Dentro das possibilidades do jogo político brasileiro, apesar de carecer de pesquisas, considera-se improvável que parlamentares que defendem o bem-estar de cachorros recebam mais ataques da população e de seus colegas de parlamento que, por exemplo, deputadas que defendem a expansão dos direitos humanos para a população de humanos encarcerados em um contexto altamente polarizado.

Ao lado dessa tendência afetiva, a saúde pública surge como eixo transversal. Muitas vezes, ela aparece de modo associado aos animais de companhia e de produção, o que sugere que a lógica sanitária atua como um argumento legitimador de políticas. A ideia que se projeta é de que cuidar de cães, gatos ou rebanhos não é apenas um ato de compaixão, mas também uma estratégia de contenção de riscos biológicos para as comunidades humanas. Essa fusão entre saúde e direito animal reforça uma perspectiva instrumental, mas também revela uma ambiguidade: ao mesmo tempo em que limita a proteção a interesses humanos, cria pontes que permitem expandir o debate para outros campos, como o da veterinária.

O material legislativo parlamentar também evidencia a existência de proposições generalistas, onde diferentes categorias são mencionadas em conjunto - animais de companhia, produção, silvestres, experimentação, entretenimento, transporte -. Esses textos revelam um esforço de abarcar a complexidade das relações humano-animal, ainda que muitos desses contextos estejam fora da zona de regulamentação. No entanto, as legislações temáticas, considerando as de origem executiva também, apontam para um preferências clara: a liderança, com oito resultados, são dos animais de companhia.

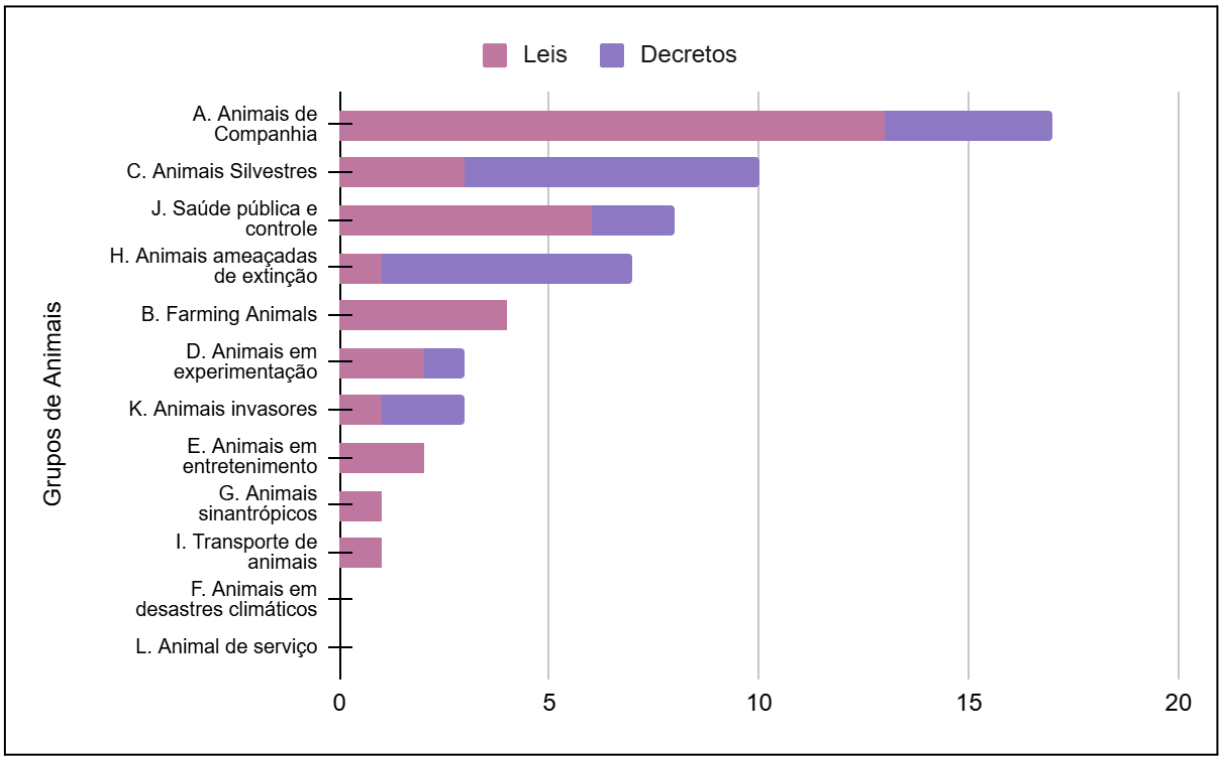
Em relação aos decretos - ferramenta exclusiva dos governadores -, o panorama se modifica. Aqui, há um claro predomínio de normas voltadas à fauna silvestre e, sobretudo, aos animais ameaçados de extinção. Interpreta-se desse gesto, para além das questões legais, um discurso simbólico que reforça a imagem do executivo como defensor da natureza em perigo. Aqui, reforça-se a importância da Lei nº ‘’\1.977, de 25/08/2005, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado: organizou, regulamentou e legislou sobre uma série de categorias de animais.

De forma igualmente significativa, a categoria dos animais invasores aparece com frequência nos decretos, frequentemente em associação com os silvestres. Tal presença pode evidenciar um olhar marcado por fronteiras territoriais e geopolíticas - entendida aqui no sentido descrito na página 18 deste trabalho: há animais que pertencem e devem ser preservados, e outros que, por serem considerados exógenos, nocivos e pestilentos são tratados como ameaças a serem controladas, castradas, separadas de suas famílias, expulsas de seus territórios ou

até aniquiladas. Assim, os decretos se tornam instrumento de delimitação de quem e de como se deve viver e morrer, espelhando, de maneira quase metafórica, disputas sociais mais amplas sobre violência, pertencimento e exclusão.

Os animais de experimentação, embora presentes tanto em proposições legislativas quanto em decretos, surgem de forma tímida. Seu número reduzido indica que esse campo permanece envolto em tensões éticas profundas, nas quais o progresso científico e a ética encontram-se em choque. A escassez de normas pode refletir tanto a dificuldade de consenso entre parlamentares quanto a pressão de instituições científicas e industriais que resistem a mudanças mais severas. Além disso, a configuração da estrutura fundamental do Estado brasileiro, conforme explicitado em capítulos anteriores, reserva aos legislativos nacionais a parte importante da competência sobre o assunto.

Figura VII - Grupos de animais contemplados por decretos e leis do Estado de São Paulo (1988 - 2024)



Fonte: elaboração própria.

A análise também mostra que os animais de produção não ocupam o espaço que seria de se esperar, considerando sua centralidade econômica no país. Eles aparecem em número moderado entre os deputados e ainda menos entre os governadores. Essa lacuna talvez se explique pela força do setor agropecuário. O resultado é que a proteção jurídica dessa categoria é esparsa, muitas vezes submetida às pressões de interesses econômicos e, quase sempre, vista a partir de critérios zoonóticos e sanitários.

Ao reunirmos os 24 registros parlamentares e os 14 decretos executivos, a imagem que se forma é a de uma paisagem normativa desigual. Enquanto os animais próximos do lar humano e as espécies ameaçadas são objeto de atenção recorrente, outras categorias não recebem a mesma atenção. No todo, o que emerge dessa paisagem é uma cartografia das preferências sociais e políticas: de um lado, os laços de afeto que elevam cães e gatos a protagonistas; de outro, a força simbólica da biodiversidade ameaçada, capaz de galvanizar discursos governamentais..

O entretenimento com animais permanece quase intocado. Rodeios, vaquejadas e zoológicos são práticas que notoriamente envolvem dor, confinamento e exploração, mas encontram resistência política quando se tenta regulá-los de modo mais restritivo. De acordo com dados do Centro de Inteligência da Economia do Turismo (CIET)[5], em 2025, só a Festa do Peão de Barretos movimentou diretamente R$600 milhões de reais e contou com a presença do Governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, que ocupou o palco ao lado dos governadores de Goiás, Ronaldo Caiado (União) e também de Minas Gerais, Romeu Zema (Novo)[6]. Trata-se de uma matéria de grande relevância política e econômica. Compete destacar, também, que os zoológicos apresentam à sociedade um dilema entre bem-estar, progresso científico e ecologia: é comum que algumas instituições produzam atividades benéficas na reprodução e reintrodução de animais silvestres à

[5] Disponível em: https://www.turismo.sp.gov.br/70-festa-do-peao-de-barretos-movimentou-r-600-milhoes-e-recebeu-990-mil-visitas. Acesso em: 17/08/2025.

[6] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-barretos-tarcisio-defende-bolsonaro-e-agradece-fez-tudo-por-mim/. Acesso em: 17/08/2025.

natureza, como no caso da Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB)[7] que, em 2023, obteve sucesso na reprodução do primata Sauim-de-coleira, espécie criticamente ameaçada de extinção. Apresentam-se, então, cenários complexos em que interesses econômicos, políticos e ecológicos misturam-se em uma arena de disputas políticas.

Neste sentido, o quadro geral aponta para uma seletividade institucional e para os vencedores da disputa pela agenda política: transforma-se em norma aquilo que emociona ou enobrece, deixando de lado aquilo que incomoda; aquilo que exigiria esforços grandes de diálogo visando o consenso; ou aquilo que ameaça estruturas mais consolidadas. A proteção animal paulista, assim, oscila entre o gesto de ternura e certa lógica de conveniência acelerada pelo alto grau de governismo, apresentando raramente o papel de vanguarda ética que poderia desempenhar.

Em última instância, os resultados analisados revelam que tanto presenças quanto ausências normativas são altamente significativas. A crítica, portanto, não se dirige apenas ao que foi legislado, mas também ao que permaneceu intocado.

5. CONCLUSÃO

“Animais, Governadores e Deputados: Análise Normativa em Defesa e Proteção da Fauna no Estado de São Paulo (1988-2024)” desenvolveu-se a partir de três principais perguntas que guiaram o caminho para evidenciar parte da realidade onde instalam-se as legislações sobre sobre o tema. A primeira questão derivou–se da necessidade de realizar o mapeamento delas e, a partir do método estabelecido, foram encontrados 24 projetos de lei sancionados - sendo que 4 partiram de governadores e 20 partiram de deputados - que se somam a mais 14 decretos executivos. Estes últimos, ao fim do ano de 2024, continham apenas 5 propostas sem revogação. Apesar do baixo número de produção legislativa sancionada e de decretos em voga, é possível observar um aumento do amadurecimento institucional da pauta de defesa dos animais, embora ainda marcado por lacunas e descontinuidades.

---

[7] Disponível em: https://www.zoo.df.gov.br/especie-criticamente-ameacada-de-extincao-nasce-no-zoo-de-brasilia. Acessp em: 17/09/2025.

O levantamento também mostrou que, em números absolutos, o Poder Legislativo foi o protagonista da formulação de leis transformadas em normas sobre o assunto, enquanto o Executivo concentrou-se na edição de decretos de regulamentação, sobretudo no que diz respeito à fauna silvestre e ameaçada de extinção. Entretanto, a variação da temporalidade dos desenhos desses decretos demonstra que a defesa animal ainda não alcançou estabilidade como política de Estado, permanecendo dependente de conjunturas políticas específicas e de governadores com mais afinidade com o tema. Ao mesmo tempo, a presença de marcos normativos mais estruturantes - como o Código de Proteção aos Animais (Lei nº 11.977/2005) de autoria do Dep. Ricardo Trípoli - sinaliza que, embora dispersa, a agenda encontrou momentos de consolidação, capazes de orientar novas regulamentações. Ressalta-se também que a distribuição das iniciativas legislativas não foi uniforme entre partidos e mandatos, mas concentrou-se em determinados atores da direita, revelando tanto a capitalização individual deste assunto quanto os limites da transversalidade do tema no contexto temporal e de território apresentado.

Assim, o balanço geral é ambíguo: de um lado, a crescente incorporação da causa animal à agenda pública paulista; de outro, a constatação de que o avanço numérico de normas nem sempre se traduziu em durabilidade, efetividade ou abrangência. Estudos futuros poderão observar cada projeto sancionado e avaliá-los, sobretudo, se e como as normas traduziram-se em políticas públicas: houve implementação? houve dotação orçamentária destinada à elas? Em que medida elas efetivamente transformaram as condições de vida da fauna no Estado? Seguiram boas práticas de gestão pública envolvendo identificação do problema, formulação da política, implementação, avaliação e monitoramento?

Em seguida, foram selecionadas características partidárias, ideológicas e de gênero dos Deputados que lograram sucesso em aprovar seus projetos de lei junto aos governadores de São Paulo: todas as normas - de iniciativa executiva ou legislativa - são de homens e, em termos partidários, a grande maioria é advinda de partidos de direita.

Nesse cenário, percebe-se também que o sucesso de determinados parlamentares não se deve apenas ao acaso, mas à construção de legitimidade em torno da causa animal. Deputados que mostram-se sistematicamente dedicados à

questão acabam por consolidar uma identidade política que, embora restrita a um nicho, confere legitimidade junto a setores sociais específicos. Essa legitimidade pode ser convertida em votos, apoio de organizações civis e até em colaborações institucionais com membros de outras bancadas, ampliando o alcance de suas propostas. No entanto, com base no histórico da Alesp e dos achados deste trabalho, vale ressaltar que as chances de sucesso na aprovação de um projeto sobre proteção animal reduzem-se bruscamente se o parlamentar não pertencer à base política do governador em exercício.

A análise das políticas públicas paulistas voltadas aos animais revela uma clara predominância de normas destinadas aos animais de companhia, especialmente cães e gatos, que aparecem como possíveis extensões afetivas das famílias humanas. Tal ênfase legislativa reflete certa conveniência política, já que defender o bem-estar desses animais tende a gerar consenso e pouco conflito, ainda que seja um tema que possa ser visto como não prioritário ou até com desdém. Neste sentido, a saúde pública também atua como eixo legitimador das normas, associando o cuidado animal à prevenção de riscos biológicos, o que reforça uma lógica instrumental de proteção. Apesar disso, outras categorias, como os animais de produção e de experimentação, permanecem pouco contempladas, seja pela força do agronegócio ou da incapacidade institucional das assembleias legislativas, seja por tensões éticas e científicas ainda não superadas. Observa-se, ainda, que a legislação tende a espelhar valores culturais e urbanos, priorizando os vínculos domésticos em detrimento das dinâmicas rurais e ecológicas mais amplas. Esse padrão evidencia uma política que responde mais às sensibilidades sociais do que a uma visão sistêmica da relação humano-animal. Assim, o campo normativo acaba refletindo, antes de tudo, uma dimensão afetiva e simbólica do cuidado, mais do que uma política de proteção abrangente e equitativa.

Nos decretos do Executivo, o foco desloca-se para a fauna silvestre e espécies ameaçadas, construindo um discurso simbólico de defesa da natureza, enquanto animais considerados invasores são tratados como ameaças a serem controladas. O panorama geral revela, assim, uma paisagem normativa desigual e seletiva: privilegia-se o que mobiliza empatia ou reforça uma imagem positiva do poder público, ao passo que temas mais polêmicos - como entretenimento com animais, rodeios e zoológicos - permanecem praticamente intocados.

Por fim, os resultados obtidos oferecem subsídios relevantes para investigações sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Estado de São Paulo, especialmente no que diz respeito à continuidade de práticas ultrapresidencialistas e governistas. A análise das iniciativas normativas voltadas à defesa e proteção animal permite observar o papel de alguns dos arranjos institucionais e das coalizões partidárias na efetivação das políticas públicas, abrindo caminho para estudos que explorem, com maior profundidade, as dinâmicas de cooperação e conflito entre os poderes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O papel institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

ALESP. **Projeto de Lei nº 55, de 1999**. "Proíbe a comercialização, criação, reprodução e importação de cães da raça "Pit Bull" no Estado." Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1999.

BAPTISTELLA, Eveline; ABONIZIO, Juliana. O peso dos animais nas urnas: uma reflexão sobre o papel dos animais na política contemporá,nea. Revista Brasileira de Ciência Política, *[S. l.]*, n. 22, 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/16072. Acesso em: 7 nov. 2025.

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

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 1-29, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303

BOLSONARO, Eduardo. **Discurso proferido em sessão plenária de 10 de maio de 2023**. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LXXVIII, n. 80, p. 61. 10 maio 2023. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00202305100008000000.PDF#page=61. Acesso em: 10 abr. 2025.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. *State building and global development.* In: RICH world, poor world: a guide to global development. Washington, DC: CGD, [2006]. Disponível em:https://www.cgdev.org/page/rich-world-poor-world-guide-global-development. Acesso em: 21 jul. 2025.

DANTAS, H. Coesão, migração e posicionamento partidário na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo 1999 a 2003. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 3, n. 3, p. 23-45, nov. 2009. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/19>. Acesso em: 10/09/2025.

DIAS, Edna Cardozo. A defesa dos animais e as conquistas legislativas do movimento de proteção animal no Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 556, 8 jan. 2005. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/6111. Acesso em: 9 jul. 2025.

EUROPEAN UNION. Animal welfare. EUR-Lex. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/animal-welfare.html. Acesso em: 17 set. 2025

FAUSTO, Juliana. *A cosmopolítica dos animais*. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GUIMARÃES, Ulysses. *Íntegra do discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães*. Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituinte-dr-ulysses-guimaraes-10-23/. Acesso em: 6 maio 2025.

LACERDA, F. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In: TOMIO, F. e RICCI, P. (Orgs.). Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018. p. 329-362.

ROSÁRIO, Maria do. **Discurso proferido em sessão plenária de 18 de setembro de 2019**. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LXXIV, n. 166, p. 108. 18 set. 2019. Disponível em:

https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00201909180016600000.PDF#page=108. Acesso em: 10 abr. 2025.

SABBAG, G.; RODRIGUES, M. O poder executivo paulista: relações entre a atividade legislativa e as coalizões de governo. In: MENEGUELLO, R.; KERBAUY, M. T. M. (Orgs.). Política em São Paulo: uma análise da dinâmica político-partidária no estado. Campinas: Editora Unicamp, 2020. p. 269-294.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao-estadual/. Acesso em: 21 jul. 2025.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105–121, jun. 2005. DOI: https://doi.org/10.5380/rsp.v24i0.3719.

SILAME, Thiago; SILVA, Denisson. Diálogos em torno do "ultrapresidencialismo" estadual. Revista Agenda Política, *[S. l.]*, v. 10, n. 1, p. 191–227, 2022. DOI: 10.31990/agenda.2022.1.7. Disponível em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/643. Acesso em: 18 set. 2025.

SILVA, Fábio Lacerda M. da. *Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo estadual e participação legislativa em São Paulo (2003-2006)*. In: II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

RICCI, Paolo; MELO, Carlos Aurélio Pimenta de. O governo estadual na política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 159–175, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000300011.

LEAL, Amanda Barbosa Santana; AZEVEDO, Leize Maria Saraiva de; MARTINELLI, Sander. Proteção e defesa dos animais urbanos: uma análise das leis sobre o tema. *JNT – Facit Business and Technology Journal*, v. 1, n. 42, maio 2023. ISSN 2526-4281. Disponível em: https://revistas.faculdadefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/2146. Acesso em: 09 jul. 2025.

WORLD ANIMAL PROTECTION. *Annual Report 2020*. Londres: World Animal Protection, 2021. Disponível em: https://www.worldanimalprotection.org/globalassets/pdfs/annual-reports/english/world-animal-protection-annual-report-2020.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH. Terrestrial Animal Health Code. Paris: WOAH, 2024. Disponível em: https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/. Acesso em: 17 set. 2025.