

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

LUCAS MACHADO PAIM

**AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE ANIMAL NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre
2019**

LUCAS MACHADO PAIM

**AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE ANIMAL NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Julice Salvagni

**Porto Alegre
2019**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Paim, Lucas Machado

Avaliação da implantação da Unidade de Saúde Animal no Município de Porto Alegre UAB/UFRGS/ Lucas Machado Paim. – 2019.

90 f.:

Orientadora: Julice Salvagni; Coorientadora: Tanise Dias Freitas.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Gestão Pública. 2. Políticas públicas. 3. Animais Domésticos. I. SALVAGNI, Julice e. II. Avaliação da implantação da Unidade de Saúde Animal no Município de Porto Alegre.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

LUCAS MACHADO PAIM

**AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE ANIMAL NA
PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador: Ronaldo Bordin

Examinadora: Sueli Goulart

Orientador(a): Julice Salvagni

RESUMO

Este trabalho apresenta uma avaliação do impacto nas políticas públicas para animais domésticos após a implantação da Unidade de Saúde Animal no Município de Porto Alegre. Possui o objetivo de avaliar como a inauguração da nova estrutura veterinária retornou em benefícios às políticas públicas para animais domésticos no município de Porto Alegre. Através de análise de boas práticas e experiências informadas pela literatura especializada, definiu-se quais ações contribuem para as políticas públicas para animais domésticos. A implantação foi avaliada com base em critérios como eficiência, eficácia, economicidade, utilizando-se de pesquisa documental e realizando uma ponderação entre valores investidos e serviços entregues à população. Esta pesquisa considerou para análise temporal os valores orçamentários dos anos de 2015 a 2018. Foi realizada também pesquisa qualitativa através de entrevistas junto às Protetoras de Animais usuárias do serviço para mensurar o nível de satisfação com a implantação da Unidade de Saúde Animal, estabelecendo uma comparação entre os resultados da inauguração da nova unidade veterinária e a percepção do público. O trabalho constatou uma relação direta entre os resultados entregues à população e satisfação dos usuários com recursos orçamentários disponibilizados, além de uma diminuição dos resultados e insatisfação do público após a inauguração da nova unidade veterinária.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Medicina Veterinária. Gestão Pública.

ABSTRACT

This paper presents an evaluation of the impact on public policies for domestic animals after the implantation of the Animal Health Unit in the Municipality of Porto Alegre. It has the objective of evaluating how the inauguration of the new veterinary structure returned in benefits to the public policies for domestic animals in the city of Porto Alegre. Through analysis of good practices and experiences informed by the specialized literature, it was defined which actions contribute to public policies for domestic animals. The implementation was evaluated based on criteria such as efficiency, effectiveness, economics, using documentary research and weighting between values invested and services delivered to the population. This research considered the budget values for the years 2015 to 2018. A qualitative research was also conducted through interviews with the Animal Protectors users of the service to measure the level of satisfaction with the implementation of the Animal Health Unit, establishing a comparison between the results of the inauguration of the new veterinary unit and the perception of the public. The study found a direct relationship between the results delivered to the population and the satisfaction of the users with available budgetary resources, in addition to a decrease of the results and public dissatisfaction after the inauguration of the new veterinary unit.

Keywords: Public policy. Veterinary Medicine. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas.....	28
Figura 2: Fluxo de políticas públicas para animais domésticos.....	59
Figura 3: Números anuais de atendimento.....	84
Figura 4: Números anuais de esterilizações.....	85
Figura 5: Custos totais anuais.....	86

LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 1: Critérios de avaliação de Políticas Públicas.....</u>	<u>22</u>
<u>Quadro 2: Qualidades de indicadores confiáveis.....</u>	<u>24</u>
<u>Quadro 3: Instrumentos alternativos de políticas públicas.....</u>	<u>25</u>
<u>Quadro 4: Tipologia de políticas públicas de Wilson.....</u>	<u>28</u>
<u>Quadro 5: Tipologia de políticas públicas de Gormley.....</u>	<u>29</u>
<u>Quadro 6: Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.....</u>	<u>30</u>

LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 1: Destino que deve ser dado aos cães não domiciliados segundo gestores de serviços de controle de zoonoses, gestores de ONGs de proteção animal e a população em geral:</u>	49
<u>Tabela 2: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2015:</u>	55
<u>Tabela 3: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2016:</u>	56
<u>Tabela 4: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2017:</u>	56
<u>Tabela 5: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2018:</u>	57
<u>Tabela 6: Os dez bairros mais populosos de Porto Alegre:</u>	58
<u>Tabela 7: Gastos com Energia Elétrica UMV e USAV:</u>	59
<u>Tabela 8: Gastos com Água e Saneamento UMV e USAV:</u>	60
<u>Tabela 9: Gastos com Mão de obra terceirizada UMV e USAV:</u>	62
<u>Tabela 10: Gastos com veículos locados e combustíveis de oficiais UMV e USAV:</u>	63
<u>Tabela 11: Gastos com Canis privados UMV e USAV:</u>	65
<u>Tabela 12: Gastos com Materiais UMV e USAV:</u>	66
<u>Tabela 13: Participação de itens no custo total de materiais UMV e USAV:</u>	67
<u>Tabela 14: Orçamento disponibilizado para gasto com materiais UMV e USAV:</u>	68
<u>Tabela 15: Gastos com salários de servidores, cargos em comissão e estagiários UMV e USAV:</u>	70
<u>Tabela 16: Participação de cada custo no total dos custos UMV e USAV:</u>	71
<u>Tabela 17: Custo total conforme o ano UMV e USAV:</u>	71
<u>Tabela 18: Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV:</u>	73
<u>Tabela 19: Custo de cada intervenção nas políticas públicas de animais domésticos UMV e USAV:</u>	76
<u>Tabela 20: Pesquisa de preços de esterilização e atendimento em clínicas particulares:</u>	78
<u>Tabela 21: Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV utilizando o critério de eficiência e comparação da modalidade de execução:</u>	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OMS	Organização Mundial da Saúde
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
SEDA	Secretaria Especial dos Direitos Animais
SMAMS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade
UMV	Unidade de Medicina Veterinária
USAV	Unidade de Saúde Animal Victória

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA.....	15
2.1 Problema de Pesquisa.....	15
2.2 Objetivo Geral.....	15
2.3 Objetivos Específicos.....	15
2.4 Justificativa.....	16
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
3.1 Políticas Públicas.....	18
3.2 Análise de Políticas Públicas.....	21
3.3 Tipos de Políticas Públicas.....	28
3.4 Grupos de interesse e pressão.....	31
3.5 Abordagens Gerencialista e Burocrática.....	33
3.6 Marketing Político e Governamental.....	35
3.7 Políticas Públicas para animais domésticos.....	42
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	53
4.1 Pesquisa Documental.....	53
4.2 Pesquisa Qualitativa.....	54
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	55
5.1 Contexto da demanda no município de Porto Alegre.....	55
5.2 Custos de operação da Unidade de Medicina Veterinária e Unidade de Saúde Animal Victória.....	59
5.2.1 Energia Elétrica.....	59
5.2.2 Água e Saneamento.....	60
5.2.3 Mão de obra Terceirizada.....	61
5.2.4 Veículos locados e combustível de oficiais.....	63
5.2.5 Canis Privados.....	64

<u>5.2.6 Materiais consumidos.....</u>	<u>66</u>
<u>5.2.7 Salários de servidores, cargos em comissão e estagiários.....</u>	<u>69</u>
<u>5.2.8 Total de custos anuais da UMV e USAV.....</u>	<u>71</u>
<u>5.3 Números de serviços realizados.....</u>	<u>71</u>
<u>5.4 Comparativo entre Custos e resultados entregues.....</u>	<u>74</u>
<u>5.5 Resultados da pesquisa de satisfação junto aos usuários antes e depois da inauguração da Unidade de Saúde Animal.....</u>	<u>79</u>
<u>6 CONCLUSÃO.....</u>	<u>87</u>
<u>7 REFERÊNCIAS</u>	<u>92</u>

1 INTRODUÇÃO

Há duas décadas os animais domésticos não exerciam tamanha importância não ambiente familiar como possuem atualmente.

A partir de uma mudança cultural¹ no início do século XXI ocasionada por diversos fatores como globalização, melhora das condições da população, sensibilidade a causas ambientais, entre outras, os animais domésticos receberam um status de membros da família. Até então quaisquer políticas públicas em relação aos animais eram consideradas zoonoses e sempre com o objetivo de preservação da vida humana. Com este status de membros da família e a sensibilidade à causa, governos foram pressionados a rever a maneira de lidar com as zoonoses (os animais não eram tratados de suas doenças nos canis municipais, apenas eutanasiados, muitas vezes de maneira desnecessária).

Quando falamos em Medicina Veterinária, Pfuetszenreiter, Zylbersztajn e Avila-Pires (2004) afirmam que sua história apresentou-se em cinco fases, que seriam fase de ações locais, fase militar, fase de polícia animal, fase de campanhas ou ações coletivas e a fase de vigilância e ações coletivas. Analisando estas fases percebemos que a medicina veterinária foi direcionada à utilidade econômica, bélica e controle de doenças dos animais transmissíveis aos seres humanos. Na fase militar, por exemplo, conforme os referidos autores: "*Houve a criação de estruturas organizadas de pessoas que curavam os animais dentro dos exércitos, pela importância militar que o cavalo assumia*" (PFUETZENREITER, ZYLBERSZTAJN E AVILA-PIRES, 2004).

No Rio Grande do Sul, um dos primeiros passos para as políticas públicas para animais domésticos foi a lei estadual nº 13.193, de 30 de junho de 2009 que vedava o extermínio de animais domésticos pelo controle de zoonoses. Diante da proibição do extermínio, tornou-se obrigatório aos governos municipais criar uma política de controle populacional de animais domésticos, antes limitada a recolhimento e eutanásia dos animais.

Em Porto Alegre no ano de 2011 foi criada a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) através da lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011 como "*órgão central de formulação e estabelecimento das políticas públicas destinadas à saúde,*

1 Disponível em <<http://meupeteobicho.com.br/wp/2018/05/05/politicas-publicas-para-animais-domesticos/>> Acesso em 15 mar. 2019.

à proteção, à defesa e ao bem-estar dos animais no âmbito do Município de Porto Alegre."

Com uma nova gestão assumindo a Prefeitura de Porto Alegre (2017-2020), foi realizada uma reforma administrativa e a SEDA foi incorporada pela Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade, passando a chamar-se de Coordenadoria dos Direitos Animais.

2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

2.1 Problema de Pesquisa

Diante do avanço da relevância deste tema, através de uma doação privada, foi iniciada em 2015 a construção em Porto Alegre do que era denominado na época “hospital Veterinário público”. A obra foi concluída em 2016, porém só iniciou o atendimento ao público em fevereiro de 2018² devido a entraves com licenças ambientais e de funcionamento. O empreendimento recebeu o nome de Unidade de Saúde Animal Victória (USAV) em homenagem à filha do doador e mudou a nomenclatura de "hospital" para "unidade de saúde animal" para evitar transtornos em relação ao horário e modo de funcionamento.

Com um investimento aproximado de 6 milhões de reais, a obra possui infraestrutura de grande qualidade, porém demanda um valor de manutenção maior que o antigo local de atendimento. Assim, torna-se necessária a avaliação gerencial dessa estrutura, mensurando se resultou efetivamente em melhoria no atendimento ao público-alvo e nas políticas públicas de animais domésticos no município de Porto Alegre.

Portanto, após o início de operação, o que a implantação da Unidade de Saúde Animal de Porto Alegre representou para as políticas públicas para animais domésticos no município?

2.2 Objetivo Geral

Avaliar como a implantação da Unidade de Saúde Animal impactou as políticas públicas para animais domésticos em Porto Alegre.

2.3 Objetivos Específicos

² Disponível em <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/03/geral/614630-hospital-veterinario-oferece-atendimento-gratuito-a-populacao-carente-de-porto-alegre.html> Acesso em 15 mar. 2019.

- Descrever os recursos orçamentários, pessoal, manutenção e materiais entre outros utilizados na Coordenadoria dos Direitos Animais antes e depois da implantação da Unidade de Saúde Animal;
- Quantificar os números de atendimentos, esterilização e os serviços prestados pela Coordenadoria dos Direitos Animais antes e depois da implantação da Unidade de Saúde Animal;
- Identificar o nível de satisfação de usuários específicos da Unidade de Saúde Animal e identificar os problemas e melhorias para a Unidade de Saúde Animal.

2.4 Justificativa

O recente cenário fiscal de crise financeira atinge diversos entes da federação³, principalmente estados, refletindo na gestão dos municípios visto que boa parte do orçamento municipal é composto de repasses estaduais.

Diante de tal cenário não há margem para experimentos com o dinheiro público. Torna-se necessária uma correta análise, planejamento e posterior avaliação da efetividade das políticas públicas executadas pelos órgãos.

Tema que tem ganhado mais espaço na vida do cidadão, refletindo inclusive em representantes parlamentares eleitos exclusivamente com essa bandeira, as políticas públicas para animais domésticos são relativamente novas no universo de serviços prestados pelo poder público. Em Porto Alegre, por exemplo, só foi iniciado um trabalho voltado para a saúde animal no ano de 2011. Anteriormente todo o trato animal era objetivado à manutenção da saúde humana.

A literatura acadêmica que aborda o assunto é comumente direcionada à área veterinária, com pouco material de abordagem gerencial e financeira.

Assim, o presente trabalho analisa as políticas públicas antes e depois da inauguração do Hospital Veterinário de Porto Alegre e o impacto do empreendimento nos grupos de interesse. São apresentados valores das despesas relevantes antes e depois da inauguração do hospital, comparando-as com o resultado entregue à população e a percepção dos usuários em relação ao serviço.

Disponível em <<https://istoe.com.br/seis-estados-brasileiros-ja-declararam-situacao-de-calamidade-financeira/>>. Acesso em 25 fev. 2019

Diante dessa análise de custo/benefício será possível concluir em qual ação de política pública para animais os gestores públicos poderiam concentrar esforços.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico será dividido em três partes: Políticas Públicas, Marketing Político e Governamental e Políticas Públicas para animais Domésticos.

A primeira etapa de políticas públicas traz os principais conceitos, como são criadas e formas de avaliação e execução das políticas públicas. A segunda parte, Marketing Político e Governamental aborda aspectos das decisões governamentais e suas consequências, principalmente na aceitação da população dessas consequências e a mensuração do nível de satisfação.

Por fim, a etapa de políticas públicas para animais domésticos traz experiências de políticas públicas desta área e ações relacionadas ao controle populacional de animais domésticos, para assim tentar definir quais são as ações realmente efetivas para as políticas públicas para animais domésticos.

3.1 Políticas Públicas

A literatura especializada em políticas públicas, segundo Secchi (2015, p.3) não possui uma resposta consensual sobre o que são políticas públicas. O autor separa em três nós conceituais a definição de políticas públicas.

Primeiro, conforme pesquisas realizadas por Saraiva apud Secchi (2015, p.3) em dicionários de ciências políticas são consideradas políticas públicas somente quando emanadas de ator estatal. Neste primeiro nó, Secchi (2015, p.4) destaca o conceito de política governamental como políticas elaboradas por atores governamentais, porém estas inseridas dentro das políticas públicas, que seria um conceito mais abrangente. Secchi (2015, p.4) ainda difere dois tipos de políticas governamentais: A política de governo e de estado. A política de governo é elaborada por um grupo político em mandato eletivo, enquanto a política de estado independe de ciclos eleitorais, significando uma política de longo prazo voltada ao interesse geral da população.

As políticas públicas para animais domésticos no município de Porto Alegre iniciaram durante o mandato do Prefeito José Alberto Reus Fortunatti, muito influenciada pela afinidade da primeira-dama com o tema⁴. Tratando-se então de

⁴Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=138379&REFORMA+AMPLIA+CENTRO+DE+CONTROLE+DE+ZOOSES> Acesso em

uma política de governo e não de Estado, a mudança governamental em 2017 causou apreensão⁵ aos usuários do serviço que temiam pelo encerramento das atividades do órgão.

Secchi (2015, p.4) informa que a essência de uma política pública é o problema público e não se o tomador de decisão possui personalidade jurídica estatal. No caso das Políticas Públicas para animais domésticos em Porto Alegre, mesmo que o órgão encerrasse suas atividades os problemas como zoonoses, população de animais domésticos em situação de abandono, controle populacional descontrolado continuaria existindo e possivelmente culminando em agravamento da situação. Portanto, não há como considerar este problema uma política governamental, mas sim uma política estatal.

No segundo nó conceitual Dye apud Secchi (2015, p.6) informa que política pública é "tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não", significando então omissão ou negligência. Considerando que o órgão responsável por políticas públicas para animais em Porto Alegre teve sua criação em 2011, pode-se afirmar que a política pública para estes animais anteriormente era pautada pela omissão.

Não se trata de uma omissão absoluta, visto que existia um órgão que lidava com animais domésticos anteriormente, porém com outra motivação. Anteriormente à lei que criou a SEDA as políticas públicas eram conduzidas pela Secretaria de Saúde Municipal. Inexistiam nesta época ações preventivas de esterilização ou vacinação contra doenças que afetassem apenas os animais, prevalecendo apenas ações contra zoonoses como vacinação contra a raiva⁶ ou eutanásia de animais, inclusive sadios quando o canil municipal aproximava-se da superlotação. Tal política omissiva pode ter contribuído para o aumento populacional destes animais.

No terceiro nó conceitual de Secchi (2015 p.7) este informa que posicionamentos teóricos interpretam as políticas públicas como macro diretrizes estratégicas, ou conjuntos de programas, portanto a política pública não pode considerar os programas de maneira separada, mas sim unificada, sendo cada programa um elemento operacional.

10 jan. 2019.

⁵ Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/01/apos-extincao-da-seda-primeiro-hospital-veterinario-publico-de-porto-alegre-tem-futuro-incerto-9417128.html>> Acesso em 02 jan. 2019.

⁶ Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgvs/default.php?p_secao=347> Acesso em 10 jan. 2019.

No exemplo da SEDA, as políticas públicas para animais não se concentravam apenas em esterilização e atendimento veterinário aos animais, mas também em ações de fiscalização aos maus tratos animais, educação ambiental e auxílio operacional a atores sociais não governamentais relacionados à política pública.

Como objetivos das políticas públicas, Teixeira (2002) afirma que estas visam responder a demandas, principalmente de setores marginalizados da sociedade, considerados como os vulneráveis, demandas estas que são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas também influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Percebemos uma grande compatibilidade com as políticas públicas para animais domésticos, visto que estas apenas adquiriram relevância através da pressão dos grupos afins.

Sendo as políticas públicas oriundas de problemas públicos, qual seria a definição do problema? O que seria esse problema? Secchi (2015 p.10) afirma que o problema é a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível. Quando a situação atual é considerada inadequada, cria-se o problema. Dentre diversos itens que poderiam ser apontados como a situação ideal para as políticas públicas para animais estão a raridade de animais sem tutores e abandonados no município, ausência de doenças evitáveis com ações coletivas (como ações de vacinação), inclusas as zoonoses, inexistência de maus-tratos, etc.

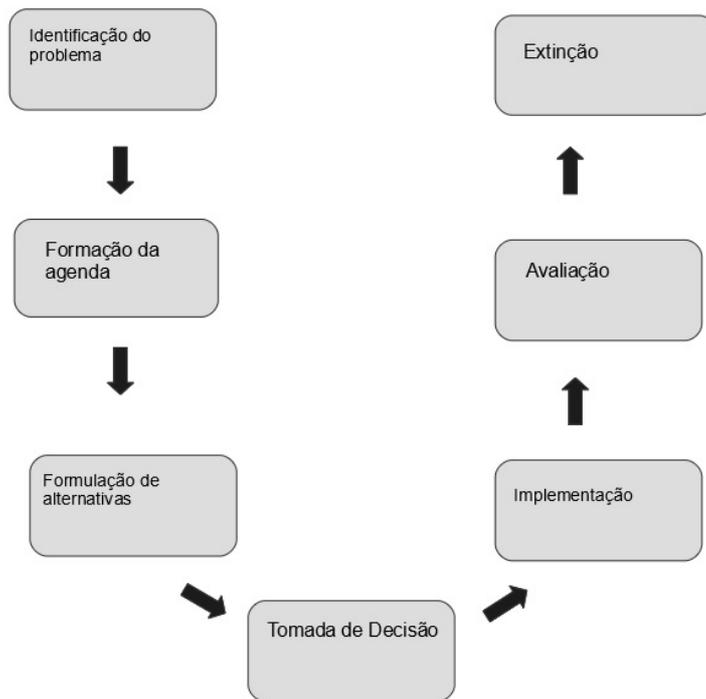


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Secchi (2015)

Possivelmente, o alcance da situação ideal culminaria com a extinção ou redução das políticas públicas para animais domésticos, concluindo o ciclo de políticas públicas apontado por Secchi (2015, p.44):

As políticas públicas nem sempre são extintas pelo alcance da situação ideal. Giuliani apud Secchi (2015, p.67) afirma que as causas para a extinção são:

- O problema que originou a política é percebido como resolvido. O alcance da situação ideal;
- Os programas, as leis, ações que ativavam a política pública são consideradas ineficazes;
- O problema, embora não resolvido, perde importância nas agendas políticas. Segundo Meny e Thoenig apud Secchi (2015, p.67) esta é a causa mais comum.

3.2 Análise de Políticas Públicas

O objetivo deste trabalho pode ser associado ao motivo dois, citado por Giuluani apud Secchi (2015), os programas e ações que ativavam a política pública são considerados ineficazes. Para chegar a esta conclusão é necessária uma análise dos resultados obtidos e recursos atualmente empregados nas políticas públicas. A análise da implantação da Unidade de Saúde Animal pode trazer informações sobre a eficácia das atuais políticas públicas para animais domésticos. Não com a intenção de extinção da política, mas sim com a intenção de avaliação dos rumos das atuais políticas.

Dias e Matos (2012) no que se refere à avaliação de políticas públicas, afirmam que implica definir a finalidade, metodologia e como o processo de análise produz informações sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisões relacionadas a modificações, continuidade ou exclusão da política pública.

Chiari (2012) afirma que conforme o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o propósito da avaliação de políticas públicas é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, eficiência, efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento. O autor ainda menciona que a avaliação deve proporcionar informação que permita a incorporação da experiência adquirida ao processo de tomada de decisão

Para que esta avaliação ocorra de maneira adequada Secchi (2015, p.63) informa que devem ser definidos padrões de performance, indicadores e critérios.

Quadro 1: Critérios de avaliação de Políticas Públicas

Economicidade	Nível de utilização de recursos.
Produtividade	Nível de saídas de um processo produtivo.
Eficiência econômica	Relação entre produtividade e recursos utilizados.
Eficiência administrativa	Nível de conformação da execução ao método preestabelecido.
Eficácia	Nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
Equidade	Homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Fonte: Secchi (2015, p.63) adaptado.

Quanto aos critérios de avaliação de eficiência e eficácia, Dias e Matos (2012) informam que quando a medida política alcança os objetivos ou atinge os valores de parâmetros/critérios definidos trata-se da análise de eficácia e quando envolve os custos disponíveis como tempo, recursos humanos, materiais e monetários, trata-se de análise da eficiência.

Rocopiuck (2013) quanto à análise de políticas públicas afirma que seu grande objetivo é determinar as melhores políticas públicas e colocá-las como alternativas aos gestores públicos que se propõem a resolver os problemas. Assim a análise tem como desafio encontrar referências para comparação para escolher a melhor regra ou alternativa, tendo como parâmetros/critérios eficiência e eficácia.

Estes critérios apesar de serem analisados em conjunto possuem pesos diferentes em cada política. Secchi (2015, p.63) afirma que "uma avaliação que privilegie aspectos técnicos gerenciais focaliza suas atenções ao nível de consecução de metas (eficácia), menor utilização de recursos (economicidade) e a eficiência econômica de um sistema, programa ou política". Os objetivos específicos de análise orçamentária (insumos) e análise de resultado no fornecimento de serviços estão relacionados a estes critérios, dada sua avaliação técnica da relação entre os recursos utilizados e os produtos entregues.

Chiari (2012) informa que existem três modalidades de avaliação: Avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto. A avaliação de metas tem como objetivo mensurar o êxito alcançado por um programa baseando-se no cumprimento das metas estipuladas. A avaliação de processo detecta falhas na elaboração dos procedimentos, acompanha e avalia a execução destes procedimentos identificando as barreiras e gerando dados para a reprogramação. A

avaliação de impacto busca encontrar as mudanças que efetivamente ocorreram e se estas mudanças estão no caminho desejado.

Já a pesquisa de satisfação, está relacionada a uma avaliação política utilizando os critérios que Secchi aponta:

[...] uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente. (SECCHI, 2015, p.63)

As fontes de origem dos dados utilizados nos critérios devem possuir algumas qualidades. O Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um manual com técnicas de auditoria explicitando qualidades necessárias para que os indicadores possam ser considerados confiáveis. Tais qualidades são indicadas por Secchi (2015, p.64):

Quadro 2: Qualidades de indicadores confiáveis

Validade	O indicador deve retratar o fenômeno que se está estudando.
Confiabilidade	As fontes de dados do indicador devem ser confiáveis, para evitar distorções e fraudes.
Simplicidade	O indicador deve ser de fácil compreensão para aqueles que o utilizam.
Acessibilidade	Os dados que abastecem o indicador devem ser de fácil acesso.
Estabilidade	As fontes de dados do indicador devem ser estáveis ao longo do tempo, de modo a permitir comparações históricas.

Fonte: Secchi (2015, p.64) adaptado.

Secchi (2015, p.65) conclui que estes mecanismos de avaliação e controle criam referências e permitem comparações espaciais e temporais do problema e das políticas públicas desenvolvidas. Assim, a avaliação aumenta a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública. Nesta reavaliação, a política pública pode:

- Continuar da maneira que se encontra, caso esteja satisfatória e com adversidades mínimas;
- Reestruturação, em casos em que as adversidades de implementação existem, porém não são graves o suficiente para comprometer a política pública;

- Extinção da política, como nas hipóteses já citadas do problema público resolvido ou não mais de relevância pública, ou ainda então quando as adversidades ou implementação são insuperáveis.

Secchi (2015, p.65) ainda ressalta que avaliações completas são difíceis de realizar devido ao dispendioso tempo e informações necessárias para essa análise. Diante dessa dificuldade as avaliações adotam alguns indicadores básicos que normalmente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos.

Concluindo-se então que certa política pública necessita do item 2(dois) Reestruturação, existem diversos instrumentos alternativos elencados por Secchi (2015, p.58) de acordo com pesquisas na literatura especializada. Dentre os mais relevantes temos:

Quadro 3: Instrumentos alternativos de políticas públicas

Regulamentação	Através de um instrumento regulatório (leis, decretos, portarias, etc) cria-se regras ou restrições à liberdade econômica, social ou política.
Desregulamentação e legalização:	O oposto da regulamentação, em que o instrumento regulatório extingue regras ou descriminaliza atividades.
Desregulamentação e legalização	O oposto da regulamentação, em que o instrumento regulatório extingue regras ou descriminaliza atividades.
Aplicação de lei	Instrumento de punição àqueles que não respeitem regulamentações. Trata-se de uma desmotivação ao comportamento indesejado pela punição
Imposto e taxas	Instrumento fiscal para onerar e desincentivar atividades ou comportamentos, como por exemplo o efeito extrafiscal de alguns impostos como o Imposto sobre produtos industrializados.
Subsídio e incentivo fiscal	Instrumento fiscal para premiar e incentivar atividades ou comportamentos, como as isenções fiscais ou imunidades fiscais
Prestação direta de serviço público	Criação, manutenção ou ampliação de serviço prestado por organização pública, financiado

	coletivamente mediante impostos. Quando o estado executa diretamente o serviço através de seus servidores.
Terceirização de serviço público	Prestação de serviço feito por organização privada, financiado coletivamente mediante impostos. Quando o estado contrata uma empresa privada ou terceiriza a execução direta. Cabe lembrar da necessidade de procedimentos licitatórios.
Prestação pública de serviço de mercado	Prestação de serviço feito por organização pública, mas financiado individualmente, por usuário do serviço, como a taxa de coleta de lixo.
Prestação privada de serviço de mercado	Prestação de serviço feito por organização privada, mas financiado individualmente, por usuário do serviço como os pedágios.
Informação ao público	Disseminação de informações importantes para o cidadão e para a sociedade ou criação de senso de dever moral. Importante medida para conscientização da população da importância de adoção ou desmotivação de comportamentos.
Campanhas/mobilização	Ativação dos atores públicos e privados para que seus comportamentos auxiliem na melhoria do bem-estar social.
Seguros governamentais	Instrumentos que garantem a compensação por alguma fatalidade ou infortúnio.
Transferência de renda	Instrumento que garante a compensação de alguma situação de fragilidade ou carência por mecanismos financeiros.
Discriminação seletiva positiva	Instrumento que garante a compensação de alguma situação de fragilidade ou carência por mecanismos regulatórios. Estabelecimento da igualdade material, visto que a igualdade formal nem sempre garante igualdade.
Prêmios e concursos	Instrumento de estímulo à criação, adoção e difusão de boas práticas.
Certificados e selos	Instrumento regulatório que se baseia no princípio da adesão.

Fonte: Secchi (2015, p.58) adaptado

Dentre os tipos de instrumentos de execução de políticas públicas, as políticas para animais domésticos atualmente exercidas pela Prefeitura de Porto Alegre podem ser enquadradas como a aplicação da lei nas ações de fiscalização de maus-tratos e comércio de animais, a prestação direta mediante financiamento

coletivo nos atendimentos veterinários da Unidade de Saúde Animal e informação ao público mediante as palestras de educação ambiental.

Dias e Matos (2012) ainda informam que dentre as ações geradas pela avaliação estão a geração de informações úteis para futuras políticas públicas, prestação de contas, justificar ações e decisões, corrigir falhas, responder se os recursos estão produzindo os resultados esperados e de forma mais eficiente possível. Estes autores citam a identificação de barreiras que impedem o sucesso do programa e a promoção de diálogo entre os atores individuais e coletivos envolvidos com o intuito de fomentar a coordenação e cooperação desses atores.

Dias e Matos (2012) afirmam que "a avaliação de uma política pública não pode se limitar a aspectos quantitativos, devendo se realizar uma verificação qualitativa do que foi alcançado ou não." Assim, conforme os autores, é necessário verificar o impacto da política pública junto ao público atingido por ela para assim conhecer o grau de satisfação desta política, visto que os beneficiários são os credores da satisfação ou prestação de contas.

As políticas públicas são executadas em conjunto desses diversos instrumentos. Porém, cabe aos gestores dessas políticas a correta avaliação do instrumento mais adequado a esta execução. Utilizando-se dos critérios de análise de políticas públicas (eficácia, eficiência, efetividade) é possível escolher qual dos instrumentos de execução entrega os melhores resultados com o menor uso de recursos. No caso dos serviços executados pela SEDA, poderia ser cogitada a hipótese de terceirizar a execução de serviços veterinários caso o gestor constatasse economicidade de recursos com a mesma eficácia da prestação direta dos serviços pelo órgão.

Quanto aos instrumentos de execução (administração direta, terceirização do serviço, contratação direta, etc.) pode-se utilizar um exemplo da área de saúde humana trazido por Schmidt (2009) na qual informa que em 2005 um estudo comparativo entre treze hospitais geridos sob administração direta e outros treze por organizações sociais de saúde em São Paulo apontou que o custo de internação dos hospitais geridos por organizações sociais de saúde foi de R\$ 2.589, enquanto da administração direta foi de R\$ 3.455. Isso demonstra que devem ser analisadas diversas alternativas de gestão na implantação das políticas públicas.

Acerca das dificuldades de mensuração dos critérios objetivos na avaliação de políticas públicas Rocopiuck (2013) afirma que "se alguém tentar impor na

organização ou nas políticas públicas qualquer medida de produtividade, o discurso defensivo tende a ser centrado no argumento de que os números não expressam o que efetivamente se faz, pois, o trabalho é tão sutil que resiste a qualquer mensuração." Percebemos nesta afirmação que muitas vezes os próprios gestores criam resistências para a avaliação objetiva dos seus resultados, argumentando que o retorno à sociedade é imensurável.

3.3 Tipos de Políticas Públicas

Conforme informa Secchi (2015 p.23) o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que está sendo analisado. Secchi (2015 p.25) cita algumas tipologias de políticas públicas:

A Tipologia de Lowi segundo Secchi (2015 p.25) baseia-se no critério de impacto esperado na sociedade, considerando quatro subtipos de políticas públicas.

- Políticas regulatórias: consideradas as que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados;
- Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos atores e custos difusos para toda a coletividade\contribuintes;
- Políticas redistributivas: geram benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrador sobre outras categorias de atores;
- Políticas constitutivas: são políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Está acima dos modelos anteriores, pois molda a dinâmica política das demais.

A tipologia de Wilson segundo Secchi (2015) adota o critério de distribuição de custos e benefícios da política pública.

Quadro 4: Tipologia de políticas públicas de Wilson

Benefícios	Custos		
	Distribuídos	Distribuídos	Concentrado
		Política Majoritária	Política
	Concentrados	Política Clientelista	Empreendedora Política de grupo de interesses

Fonte: Secchi (2015)

As políticas do grupo clientelista são as que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos difusos à coletividade. As de grupo de interesse são as que tanto custos como benefícios estão concentrados sobre algumas categorias. As empreendedoras possuem benefícios coletivos e custos concentrados em certas categorias. Em relação a esta política, interessante citar Olson apud Secchi (2015, p.27) na qual afirma que "as políticas empreendedoras enfrentam uma dificuldade real, que é a organização de interesses coletivos contrários a interesses concentrados".

Secchi (2015, p.27) cita como exemplo reformas administrativas que resultam em extinção de certos órgãos públicos, ou leis que tornam ilegais os jogos de azar. Atentemos para o exemplo do autor sobre extinção de órgão públicos devidos a reformas administrativas, situação idêntica à vivenciada pela SEDA no início de 2017. Por fim as do tipo majoritárias são as que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade.

A Tipologia de Gormley segundo Secchi (2015) considera como classificação a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral (chamado de nível de saliência) e o nível de complexidade para formulação e implementação.

Quadro 5: Tipologia de políticas públicas de Gormley

Saliência		Complexidade	
		Alta	Baixa
	Alta	Política de sala operatória	Política de audiência
	Baixa	Política de sala de reuniões	Política de baixo Escalão

Fonte: Secchi (2015)

Conforme Gormley apud Secchi (2015, p.28) um assunto é saliente quando "afeta um grande número de pessoas de modo significativo" e complexo quando

"levanta questões factuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores".

O grupo da política de sala operatória são os exemplos de regulamentação sobre qualidade da água, ar, licenciamento de medicamentos. Tecnicamente complexos e com apelo popular.

No grupo de audiência estão as políticas públicas que são de simples elaboração do ponto de vista estrutural e com grande atenção da população como regulamentação de aborto, políticas de cotas raciais.

O grupo de sala de reuniões é exemplificado como reformas administrativas, regulamentação de empresas setor bancário, energético, etc. Neste grupo há uma baixa capacidade de atrair a atenção do público em geral, porém demanda alto conhecimento técnico.

O grupo da política de baixo escalão, sem apelo do público e sem complexidade técnica, são as rotinas administrativas para agentes públicos como informações dos cidadãos e empresas ao fisco.

Conforme Gormley apud Secchi (2015 p.29) se um analista de políticas públicas possui capacidade de classificar apropriadamente uma política pública é possível prever o comportamento dos atores envolvidos como políticos, servidores, cidadãos, meios de comunicação. Prevendo também mecanismos de decisão e problemas do processo que podem surgir.

A tipologia de Gustafsson segundo Secchi (2015) possui como principal critério de distinção o conhecimento e a intenção do criador da política pública.

Quadro 6: Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política Real	Política Simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi (2015)

As políticas reais são as que possuem o conhecimento e a intenção de resolver um problema público. As políticas simbólicas são as que os criadores possuem condições, porém sem interesse de colocá-las em prática. São voltadas mais para o ganho de capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público. Secchi (2015, p.30) cita um interessante exemplo deste tipo de

prática como a criação de um conselho de participação comunitário para aumentar a legitimidade das ações de uma prefeitura ou órgão municipal, porém quando os agentes públicos consideram que a participação dos membros é ineficiente ou desnecessária para o tema, centralizando as decisões nas mãos de poucos, tal medida torna-se apenas simbólica.

As Pseudopolíticas são as que o criador das políticas tem interesse em colocar em prática suas ideias, porém não possui conhecimento para a estruturação e execução. Já as políticas sem sentido são as elaboradas sem conhecimento técnico para a solução e sem a intenção de efetivamente resolver o problema. Este tipo de política o agente público possui intenção de manter o *status quo* do problema público.

A Tipologia de Bozeman e Pandey. Conforme Secchi (2015) esta tipologia considera a diferenciação entre conteúdos técnicos e políticos. As políticas de conteúdo essencialmente político apresentam conflitos relevantes no estabelecimento dos objetivos, com os ganhadores e perdedores da operacionalização de tal política conhecidos antes da implementação, como por exemplo alguma política em que alguns atores arcam com os custos em benefício de outros.

Já as de conteúdo essencialmente técnico apresentam conflitos mais relacionados aos métodos e poucos com os objetivos como política de gestão financeira, tecnológica. BOZEMAN E PANDEY APUD Secchi (2015 p.31) reconhecem que todas as políticas públicas possuem aspectos técnicos e políticos simultaneamente. Porém em alguns casos prevalecem os aspectos técnicos e em outros os aspectos políticos.

Percebemos que em tipologias como a de Wilson e a tipologia de Bozeman e Pandey possuem alguns conflitos de grupos em suas características. Estes conflitos muitas vezes são ocasionados pelos diferentes objetivos dos diversos grupos de interesses da sociedade.

3.4 Grupos de interesse e pressão

Grupos de interesses ou pressão conforme Secchi (2015, p. 108) são grupos voluntariamente organizados de pessoas que utilizam recursos para influenciar

decisões e políticas públicas. Podem ser formalmente constituídos como sindicatos e associações ou informalmente como movimentos de sem teto, grupos ambientalistas. As chamadas Protetoras de animais podem ser compreendidas como um grupo de interesse relacionado às políticas de animais domésticos. Interessante citar que são grupos normalmente constituído por mulheres⁷, por isso neste meio popularizou-se o termo "protetoras", visto a representatividade do gênero.

Secchi (2015 p. 108) cita dois pontos antagônicos sobre os grupos de interesse. Podem ser considerados um problema do sistema democrático, pois costumam influenciar a seu favor as decisões sobre políticas públicas. Em contraponto podem ser considerados naturais, visto normal no sistema democrático a divergência de interesses das relações humanas, prevalecendo o ideal que conquistar mais relevância e consenso social. Secchi (2015 p. 110) afirma que os grupos de interesse utilizam vários meios para que seus interesses sejam considerados pelos agentes públicos como campanhas publicitárias (atualmente muito facilitadas pelo uso de redes sociais), lobby, marchas, paradas e até corrupção ativa. Em alguns casos apenas a existência de grupos de interesses é o suficiente para poder influenciar a elaboração da política pública. Os criadores de políticas públicas elaboram então estas políticas considerando a possível recepção junto aos diversos grupos relevantes potencialmente afetados.

Os grupos de interesse constituem importantíssimo ator social na elaboração de políticas públicas, porém, com a visão antagônica considerando-os também como uma patologia da democracia, a elaboração de políticas públicas não deve considerar apenas a visão dos grupos de interesse no planejamento das políticas públicas. Cita-se um exemplo dos serviços oferecidos pela SEDA, como o atendimento veterinário.

O atendimento veterinário compreendia desde a esterilização, o tratamento de enfermidades leves como também a internação, cirurgias ortopédicas, etc. O custo financeiro de um atendimento leve e esterilização é bem menos oneroso ao município que os custos de internação e cirurgias ortopédicas. Frequentes eram os casos em que os grupos de interesse exerciam pressões ao agente público para que providenciasse rápido atendimento a animais vítimas de atropelamento e que

⁷ Conforme resultado do chamamento público realizado pela SEDA divulgado no diário oficial do município em 6 de janeiro de 2016, do total de 70 inscrições homologados inicialmente, não havia nenhum membro do sexo masculino.

necessitavam cirurgia ortopédica. Os grupos exerciam através das redes sociais divulgação com fotos e acusações de negligência do órgão público no referido caso.

Isto exercia influência nos gestores públicos, que para evitar desgaste da imagem do órgão, autorizavam o atendimento. Apesar de ser uma das atividades da SEDA, isso incorria em comprometimento do planejamento, visto que foram despendidos elevados recursos para um animal em detrimento de diversas esterilizações que poderiam ser realizadas com o mesmo custo. O atendimento à esta pressão normalmente extrapolava a capacidade do órgão e pulava etapas no fluxo de trabalho do serviço ofertado.

3.5 Abordagens Gerencialista e Burocrática

Diante desse quadro em que grupos de interesse exercem essa pressão, o criador das políticas públicas deve criar mecanismos para tentar homogeneizar a oferta de serviços. Secchi (2015 p. 136) afirma que conforme as tipologias de Richardson, Gustafsson e Jordan os estilos de políticas públicas variam conforme a resolução de problemas, podendo ser proativo e reativo e conforme a relação entre os atores governamentais e os atores sociais podendo ser consensual ou impositivo.

Em relação à resolução de problemas, no eixo proativo a reativo, o autor afirma que há uma distinção entre estilos racionalistas e incrementalistas. O estilo proativo seria a racionalidade, objetivos claros com uma análise orientada para as opções de solução do problema público. Já o estilo reativo valoriza o incrementalismo, atentando mais para os obstáculos políticos e institucionais às mudanças.

O estilo proativo possui uma abordagem gerencialista, com objetivos previamente fixados baseando-se na racionalidade com real intenção de mudança da realidade (mudança do estado atual para o estado desejado). A ordem desta abordagem seria primeiro os objetivos estabelecidos, análise do ambiente e prosseguimento com os objetivos racionalmente definidos.

O estilo reativo com sua lógica política parte da análise do ambiente, meios disponíveis, possíveis obstáculos para só depois definir os objetivos realistas. Secchi (2015, p. 137) afirma que nesta lógica, a formulação e a implementação de uma

política pública são as respostas políticas a reflexos de pressões políticas insustentáveis.

O eixo consensual e impositivo é baseado na oportunidade de mais atores ao processo de criação e execução das políticas. O impositivo com os criadores da política tomando decisões de maneira mais centralizada e o consensual em que os criadores procuram um processo aberto com participação de demais atores sociais.

Secchi (2015, p. 138) mapeou dois mecanismos de controle, aplicáveis principalmente em políticas regulatórias, mas que podem ser aproveitados também nas demais modalidades de políticas públicas. O primeiro mecanismo denominado "*ex ante*" consiste em elaborar regras mais claras e precisas e melhorar a publicidade das regras. O segundo mecanismo denominado "*ex post*" consiste em aplicar punição/recompensa, melhorar a avaliação criando sinalizadores e vigilância. O autor destaca que o modelo burocrático (formalidade e eficiência) da administração pública predomina-se o uso de mecanismos "*ex ante*" enquanto o modelo gerencialista (eficácia, atingimento de metas) os mecanismos "*ex post*".

Apesar da abordagem gerencialista com proatividade ser a mais adequada devido a sua racionalidade, dificilmente o fator político será desconsiderado pelos agentes públicos. Quanto aos mecanismos apontados pelo autor, a abordagem burocrática com os critérios "*ex ante*" de regras bem definidas e publicadas poderia inibir a pressão política e certo clientelismo por parte dos grupos de pressão. As regras estabelecidas, publicadas e cumpridas (principalmente por parte do órgão) tendem a criar um comportamento educativo aos usuários, evitando-se assim constantes pressões por excepcionalidade, pois estes estarão previamente cientes das regras de funcionamento do órgão.

Souza (2006) faz interessante descrição de modelo gerencialista de política pública, na qual pode ser comparado ao atual momento econômico da Prefeitura de Porto Alegre: A partir da influência do que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público" e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas.

3.6 Marketing Político e Governamental

O marketing político é definido por Figueiredo (2000, p.11) como técnicas e procedimentos com o intuito de avaliar aspectos psicológicos do eleitorado, buscando melhores estratégias para melhorar a aceitação do candidato junto à população e ao seu público. Segundo o autor, busca-se esta estratégia através da imagem dos candidatos, dos partidos políticos e dos adversários, dos aspectos psicológicos dos eleitores e no acompanhamento de todo o processo eleitoral, interferindo ativamente conforme os objetivos pretendidos.

Em 2017 ao iniciar o mandato do novo prefeito do município de Porto Alegre, foi anunciada a extinção da Secretaria Especial dos Direitos Animais. Isto causou apreensão nos cidadãos que utilizavam os serviços do órgão, principalmente nas denominadas protetoras, agentes sociais ligados ao tema.

O que realmente ocorreu não foi a extinção e encerramento dos serviços oferecidos, mas sim a aglutinação desta secretaria com a Secretaria de Meio Ambiente. Os serviços não deixaram de serem ofertados. A mudança inicialmente foi realizada apenas no meio formal, porém a população recebeu a notícia como efetivo encerramento de atividades, o que possivelmente causou um desgaste da imagem do prefeito recém-empossado.

Esta aglutinação de secretarias tratava-se de ajustar a relevante escassez de recursos que assolava as finanças da prefeitura com a demanda pelo serviço. Com o discurso de crise financeira⁸ o prefeito tentou realizar o chamado “marketing de sincronização” como explicado por Kotler e Armstrong apud Almeida (2002, p.73) na qual ocorre quando existem oscilações grandes na demanda, ficando fora dos padrões da oferta. Ou seja, havia uma alta demanda, oriunda de tempos em que havia mais recursos, e a capacidade de oferta era cada vez menor devido à diminuição das disponibilidades de recursos.

Assim como políticas públicas nascem de um problema público, o marketing é criado de uma necessidade humana. Almeida (2002, p.72) afirma que “*quando uma necessidade não é satisfeita, as pessoas procuram uma maneira de reduzi-la ou satisfazê-la.*” O autor também afirma que “*as demandas são desejos que podem ser atendidos, pois desejos são ilimitados e os recursos, limitados*”. No caso de uma

⁸ Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/01/marchezan-diz-que-deficit-previsto-para-2017-e-de-r-13-bi-na-prefeitura.html>> Acesso em: 18 jun. 2018.

extinção dos serviços prestados pela SEDA, a demanda continuaria existindo, o problema público permaneceria carente de políticas públicas. Possivelmente, então, diante da iminência de ter seus desejos não mais atendidos, foi gerada uma comoção social por parte dos usuários.

Diante da falta de solução para as demandas e o pior, desfazendo políticas públicas, pode ocorrer falta de apoio da população às ações do governo. Vaz (2003 p.187) afirma que “se as realizações corresponderem às necessidades do povo e às expectativas geradas pela plataforma eleitoral, a tendência será continuar apoiando o governo, direcionando nas próximas eleições os votos para o partido e candidato no poder. ” Inegável que ações restritivas de oferta de serviços públicos, quase sempre, causam danos à imagem do governante. Cabe salientar que nem sempre essa restrição causará apenas danos à imagem do governante, mas também pode causar o efeito duplo, dano a uma parcela e benefício à outra. Para exemplificar, imaginemos que o governo decida encerrar o serviço de fiscalização ambiental. Com certeza provocaria aprovação de transgressores de legislação ambiental e em contraponto a ira de ambientalistas.

No caso da extinção da SEDA, o efeito foi mais compreendido como dano à imagem, visto que os contrários à secretaria não possuem a mesma organização reivindicatória dos beneficiários do serviço, aliado ao fato de ser uma área sensível socialmente e que dificilmente os cidadãos manifestam-se contra, sempre gerando comoção social, como nos casos de animais agredidos⁹, que sempre causam ebulição instantânea de reivindicações, e também casos que envolvem outros públicos vulneráveis como idosos e crianças.

Vaz, cita um exemplo muito próximo de uma atitude que poderia ser tomada à época para diminuir os danos à imagem:

O candidato a presidente do Brasil, em 1989, Fernando Collor, defendia em sua plataforma eleitoral a privatização de empresas estatais. Ao assumir o poder em 1990, e tendo em vista que muitos segmentos da sociedade eram contrários à privatização, o governo desencadeou uma campanha informativa para esclarecer a população sobre as vantagens do programa de privatização, procurando estimular as pessoas a comprarem ações das empresas seriam vendidas. (VAZ, 2003, p.188)

9 Disponível em <<https://exame.abril.com.br/marketing/morte-de-cachorro-a-pauladas-em-loja-do-carrefour-gera-onda-de-protestos/>> Acesso em: 03 jan. 2019

Cabe salientar que o viés ideológico do prefeito Nelson Marchezan Júnior¹⁰ em relação a privatizações aproxima-se do ex-Presidente Fernando Collor. Ações que possivelmente esse governante utilizará durante o seu mandato frente a prefeitura de Porto Alegre.

No exemplo de Vaz (2003, p.188) percebe-se que Collor iniciou uma campanha informando a população dos benefícios e medidas que seriam tomadas. Isso não ocorreu no processo de extinção da SEDA, causando desinformação e questionamentos também ao futuro do hospital veterinário, à época com as obras recém-concluídas e ainda aguardando início das atividades.

Esta abordagem informativa visando a manutenção do poder, a governabilidade, a manutenção da popularidade conquistada pelo candidato vitorioso do pleito é denominada Marketing Governamental. Vaz (2003, p.183) explica que este modelo de marketing visa “realizar as ações necessárias à concretização do programa de governo, e conscientizar a população sobre a coerência entre a proposta eleitoral e as realizações administrativas”. Ainda conforme o autor, estas ações buscam repercussões favoráveis junto ao eleitorado. Portanto os protestos por parte dos usuários dos serviços da SEDA poderiam ter sido minimizados com a devida propaganda governamental informativa das medidas que seriam tomadas, suas consequências e benefícios.

Em relação aos protestos realizados por grupos de defesa dos animais contra o encerramento da SEDA, Vaz (2003, p.326) classifica como Marketing Corporativo de Segmentos da Sociedade. O autor exemplifica com a marcha do movimento em defesa dos afrodescendentes sobre a cidade de Washington nos Estados Unidos em agosto de 1963, na qual representou avanço no reconhecimento dos negros como cidadãos com mesmos direitos e oportunidades que os demais.

Segmentos organizados da sociedade fornecem muito mais relevância para os desejos dos cidadãos e quando acolhidos pelo poder estatal, transformam os desejos em políticas públicas. Os protestos por parte dos grupos de defesa animal de Porto Alegre podem não ter evitado a extinção da SEDA, mas contribuíram para a manutenção dos serviços, presumindo que houvesse à época uma intenção de encerrá-los.

¹⁰Disponível em <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/planos-de-ppps-da-gestaomarchezan-incluem-iluminacao-relogios-digitais-e-lixo-urbano.ghtml>> Acesso em: 05 jan. 2019 e Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2016/noticia/2016/10/marchezan-nao-descarta-privatizacao-e-promete-um-governo-transparente.html>> Acesso em 05 jan. 2019.

Os comportamentos dos governantes são então influenciados pelas atitudes de seus governados. Vaz (2003, p.53) ao comentar sobre a Opinião pública, na qual ele classifica como “sentimento do povo”, o autor afirma: “Embora refletindo o modo de ser da população, a Opinião Pública acaba influenciando as decisões, que muitas vezes são orientadas pelas pesquisas de opinião. ”

Até o momento não foi realizada pesquisa de opinião junto à sociedade sobre a extinção da SEDA ou sobre a instalação da Unidade de Saúde Animal.

A pesquisa de opinião auxilia a compreender a imagem que os usuários possuem atualmente do órgão. Conforme Vaz (2003 p.53) imagem é um conjunto de ideias que uma pessoa possui ou compreende referente a um objeto (fato, pessoa ou instituição), formando em sua consciência um entendimento particular sobre este. A imagem é um quadro de referência em que o consumidor recorre para avaliar se uma determinada ideia é digna de receber seu interesse ou apoio.

Pesquisa de opinião é classificada por Ornellas (2006 p.2012) como uma ferramenta eficaz para detecção de posições e tendências de diversos segmentos sociais. A autora também afirma que este tipo de pesquisa serve para apontar dados sobre perfil e imagem de marcas, instituições, entidades e até pessoas. Outra utilidade é a avaliação da repercussão de novos acontecimentos, ações governamentais na opinião pública e como reagiram setores da população.

Portanto, a pesquisa poderá mensurar os impactos que da implantação da nova Unidade de medicina Hospitalar junto aos seus usuários e se a obra minimizou os possíveis danos causados pela extinção da SEDA como secretaria.

Em relação ao Marketing Político, Figueiredo (2000 p.14), em uma abordagem visando uma disputa eleitoral, classifica-o como um conjunto de técnicas e procedimentos cujo objetivo é avaliar, através de pesquisas qualitativas e quantitativas, os humores do eleitorado e a partir daí buscar a melhor estratégia para que o candidato obtenha o maior número de votos. Figueiredo (2000 p.20) argumenta que qualquer estratégia de marketing político deve estar amparada em pesquisas, qualitativas ou quantitativas. Destas derivarão a postura do candidato, os temas de campanha, propostas que serão apresentadas, forma de apresentação, segmentos do eleitorado priorizados, etc.

Figueiredo (2000 p.14) acerca das pesquisas qualitativas, destaca que são importantes na definição da campanha dos candidatos e divide em 2 (duas) técnicas:

- Entrevistas individuais em profundidade: são entrevistas realizadas com “formadores de opinião verticais”, com grande poder de verbalização e oportunidade de expressar suas opiniões frente a um relevante número de eleitores, os quais costumam aceitar as ideias desses. Dentre os exemplos deste tipo de público destacam-se intelectuais, jornalistas, líderes de classe, lideranças comunitárias, etc. Segundo o autor a ideia de pesquisas qualitativas com “formadores de opinião verticais” se baseia principalmente na teoria da “agulha hipodérmica”, da década de 1930, em que considerável parcela da comunicação é realizada “de cima para baixo”, ou seja, vertical. Um grupo de emissores, privilegiados, é capaz de propagar suas ideias e informações para a massa de receptores relativamente passivos e indefesos. O autor informa que à época da publicação de seu livro (2000) esta ideia era bastante contestada.
- Grupos de discussão: Figueiredo (2000 p.14) afirma que nas pesquisas qualitativas das campanhas eleitorais esta é a modalidade mais utilizada, inclusive em pesquisas de mercado. Consiste em recrutar eleitores de perfis socioeconômicos semelhantes com o objetivo de verificar motivos de um candidato não possuir boa penetração em certo segmento da sociedade. São criados grupos de discussão normalmente realizados em salas de espelho, nas quais os profissionais de marketing podem visualizar reações de eleitores sem serem percebidos. Existe um roteiro básico de discussão e o um moderador conduz o debate com o objetivo de abordar todos os tópicos selecionados.

Os grupos de discussão, segundo Dias (200, p.7) podem influenciar as respostas dos demais participantes, ocorrerem disputas por um maior tempo de fala, constrangimento de alguns participantes abordarem certos assuntos, além é claro da conciliação de tempo entre os entrevistados. Aspectos relevantes para a obtenção do melhor resultado de entrevistas.

Já o modelo de pesquisa individual pode utilizar como amostragem os formadores de opinião nos assuntos de políticas públicas para animais domésticos, as Protetoras, que podem ser consideradas lideranças comunitárias. Os formadores de opinião podem ser compreendidos como os integrantes dos grupos de interesse

e pressão, abordado no capítulo anterior em políticas públicas. Compreendendo a percepção desses formadores de opinião sobre o problema da pesquisa, poderemos mensurar o nível de aceitação atual por parte dos principais usuários das políticas públicas para animais domésticos.

Em relação às pesquisas qualitativas Nunes (2000, p.47) afirma que “*são realizadas através de entrevistas em profundidade ou através de discussões em grupo. Ambas utilizam um número reduzido de entrevistados selecionados de maneira intencional*”. Dentre as principais vantagens deste tipo de pesquisa, o autor afirma que temos:

- Exploração de temas que não são muito racionalizados
- Técnicas de abordagem permitem exploração profunda do tema
- Técnicas de abordagem permitem visualizar imediatamente reações a estímulos
- A falta de padronização dos instrumentos permite verificar dinâmicas, estímulos, etc.
- Facilita a formação de hipóteses com dados exploratórios.
- Facilidade de apresentação para “leigos”, pois a simplicidade facilita ao cliente a compreensão, evitando-se tabelas e números.

As principais vantagens que a pesquisa qualitativa oferece é a exploração profunda do tema e dos aspectos não racionalizados, como a próprio altruísmo pela causa animal, visto que o trabalho dessas protetoras não é remunerado, facilidade de formação de hipóteses com os dados exploratórios e a reação dos entrevistados às perguntas.

Em situações que se obtenha como resultado uma melhora na eficiência administrativa (através da pesquisa documental por exemplo) e uma percepção negativa por parte dos usuários (obtida através de uma da pesquisa de opinião), teremos uma visão conflitante. Se os números melhoraram, o senso comum diz que a percepção dos usuários deveria ser boa em relação a este serviço. Porém, neste caso, uma das hipóteses dessa insatisfação pode ser a ineficácia de ações de marketing.

Manhanelli define estratégias utilizadas em marketing político como:

[...] a arte de impetrar ações com o intuito de destacar um nome e suas qualidades junto aos eleitores da forma mais clara e definitiva possível, levando, nestas ações, informações de conteúdo que façam o eleitorado assimilá-las com o objetivo de, no primeiro instante, eleger o dono a um cargo eletivo, e posteriormente alimentar este conceito e defendê-lo. (MANHANELLI, 1988 p.15)

Obviamente que o objetivo de eleger a um cargo eletivo já foi alcançado pelo atual prefeito, porém a alimentação e defesa do conceito, podem ser consideradas como permanentes na vigência do mandato. Inegável também que quanto maior a defesa por parte da população das ações do atual governante, maior sua popularidade, refletindo também na governabilidade e aspirações eleitorais como reeleição ou outro cargo eletivo de maior importância.

Portanto, caso a hipótese levantada seja comprovada, cabe ao governo elaborar ações de marketing para que transpareça à população os benefícios da reforma administrativa realizada no início do governo e a importância da implantação da Unidade de Saúde Animal para as políticas públicas para animais domésticos em Porto Alegre.

Dallari apud Machado (2009) afirma que quase a totalidade dos casos a administração pública é noticiada em seus “aspectos patológicos”, o que provoca descrença no cidadão comum aos seus governantes, representantes eleitos e às instituições. O autor afirma ainda que a pluralidade de fontes de informações sobre a atuação pública é fundamental também para evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governantes democráticos. Portanto, além de melhorar a imagem do governante, a divulgação de ações afirmativas, pouco divulgadas quando comparadas à divulgação de problemas da administração pública, pode auxiliar a melhorar a imagem da prefeitura como um todo, melhorando a confiança da população no governo.

Como ressalvas à publicidade oficial, devemos destacar que diferente do marketing político exercido durante a campanha, o marketing do mandato, deve ater-se às limitações legais impostas na publicidade legal, como a proibição de promoção pessoal. No caso de divulgação das ações da Prefeitura de Porto Alegre, estas estão enquadradas conforme a Instrução Normativa nº 28/2002 da Secretaria de Estado de Comunicação de Governo da Presidência da República: “Publicidade

Institucional - a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados. ”

Sempre devem ser analisados também os limites financeiros para o marketing governamental, sob o risco de comprometer a própria eficiência na qual se deseja apresentar. Machado (2009) afirma que os gastos com publicidade institucional devem ser minimizados, pois atualmente a internet oferece tecnologia suficiente com bom alcance de usuários e custo baixo, mesmo com a finalidade apenas de prestação de contas de obras e serviços realizados. Assim conciliam-se princípios constitucionais como eficiência, publicidade além da economicidade.

3.7 Políticas Públicas para animais domésticos

Para uma correta análise da eficácia e efetividade das políticas públicas para animais domésticos torna-se necessária uma definição de quais ações efetivamente contribuem para uma melhora na alteração da situação atual para a situação desejada.

Dentro do escopo de atividades relacionadas às políticas públicas para animais domésticos existem ações de fiscalização de maus-tratos, esterilização, atendimentos veterinários, educação, etc.

Outra ação comumente utilizada até início do século XXI no Brasil era a eutanásia de forma massificada de animais sadios. Esta prática além de eficácia questionável, gera uma reprovação por parte da sociedade. No Rio Grande do Sul a prática foi abolida com a Lei estadual nº 13.193, de 30 de junho de 2009, através do seu art 2º que ordena: "Fica vedado o extermínio de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres, à exceção das universidades e dos institutos com fins de ensino, pesquisa e estudos científicos".

Tal prática ainda é utilizada clandestinamente em alguns locais¹¹ do Brasil, principalmente cidades pequenas, pouco estruturadas e sem uma política adequada de controle de animais, porém ao executá-la, rapidamente a informação (com o auxílio de redes sociais) espalha-se, criando uma rede de comoção e campanha

¹¹Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-22/politico-servidores-sao-condenados-matarem-animais-rua>> Acesso em 22 fev.2019

pelo encerramento de tal ação. Recentemente um prefeito foi condenado¹² por maus-tratos por utilizar-se de tal prática, agravado pelo método cruel de abate.

Para Da Silva e Massuquetti (2014) a falta de controle da superpopulação de animais abandonados foram adotadas por uma exigência da Organização Mundial da Saúde (OMS) duas etapas de políticas públicas, a primeira consistindo em captura e extermínio e a segunda a fase de prevenção ao abandono.

A primeira fase consiste no recolhimento dos animais nas ruas e inexistindo procura por estes, a prática da eutanásia. Santana et al. (2004) et al afirmam que "Este modelo vem se exaurindo por seus próprios defeitos e limitações conceituais e a tendência é de sua substituição pelo segundo, já se encontrando em desuso em diversos países do globo, principalmente nos países ditos do Primeiro Mundo, pela crueldade e falta de resultados satisfatórios[...]"

Santana et al (2004) ainda citam como exemplo de ineficácia dessa ação a cidade de Salvador, através de seu Centro de Controle de Zoonoses. Relatórios de 1998 apontam considerável quantidade de animais sacrificados, cães e gatos, sem a erradicação de zoonoses como raiva na cidade.

Avaliando então a política pública de extermínio percebemos que além humanamente condenável e impopular, o extermínio em massa mostra-se ineficaz como política pública para animais domésticos.

A segunda fase, de prevenção e abandono, conforme Santana et al (2004) seguindo recomendações do 8º Relatório do Comitê de Especialistas em Raiva da Organização Mundial de Saúde deve-se pautar em uma série de medidas preventivas pelo poder público, agrupadas em sete linhas de ação: Controlar a população através da esterilização; Promover uma alta cobertura vacinal; Incentivar uma educação ambiental voltada para a posse responsável; Elaboração de legislação específica; Controle no comércio de animais; Identificação e registro dos animais; Recolhimento seletivo dos animais na rua.

Percebe-se que não se trata apenas de uma ação, mas sim de diversas ações multidisciplinares que em conjunto formam uma política pública completa para o controle populacional de animais domésticos. A multidisciplinaridade envolve profissionais de áreas como médico veterinárias, médico humanas, direito, educação.

12 Disponível em <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/prefeito-e-condenado-a-20-anos-de-prisao-no-pa-por-ordenar-morte-de-400-cachorros-de-rua.ghml>> Acesso em 22 fev. 2019

Todas as atividades elencadas pela OMS são viáveis de serem executadas pelo poder público municipal.

Um bom e recente exemplo da aplicação dessas políticas de forma eficaz vem da Holanda¹³. O país utilizou quatro pilares para alcançar a situação desejada: Multas pesadas para o abandono e altos impostos para compra de cães de raça (legislação específica) e campanhas de castração (controlar a população através da esterilização) e conscientização da importância da adoção e não abandono (incentivar uma educação ambiental voltada para a posse responsável).

Essas medidas criaram um círculo vicioso. A aquisição de cães de raça tornou-se onerosa aliando-se com a consciência da população para adoção e esterilização, resultou ao longo do tempo na diminuição dos animais abandonados e um adequado controle populacional.

Outro exemplo das práticas de recolhimento e sacrifício é ilustrado por Biondo, que afirma:

A prefeitura de Curitiba realizou por décadas o recolhimento de cães com carrocinha, até encerrar o recolhimento em 2005. Apenas de 2002 a 2005, foram atendidas em média 46 solicitações telefônicas diárias de recolhimento de cães por seus donos. O recolhimento anual durante o período foi de aproximadamente 15 mil cães, segundo o boletim do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) de Curitiba, sem que tenha havido impacto direto no número de recolhimentos do ano (BIONDO, 2007)

Biondo (2007) atribui à constância e não à redução no número de recolhimentos à população de cães que se renova rapidamente após o recolhimento pela carrocinha, ou seja, a reposição. O autor afirma que o número de animais sacrificados se manteve praticamente constante durante os anos de 2002 a 2005, demonstrando que o recolhimento e eliminação não geram impacto no controle populacional.

Como solução, Biondo (2007) conclui que a guarda responsável é reconhecidamente a única solução para o controle de cães urbanos e por depender de uma mudança cultural, apenas com programas contínuos de educação ambiental será possível alcançar o controle de cães urbanos.

Da Silva e Massuquetti (2014) afirmam que "As políticas deveriam estar associadas ao recolhimento, alimentação, medicação, esterilização e adoção desses

¹³Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/holanda-e-o-primeiro-pais-a-nao-ter-mais-cachorros-abandonados-nas-ruas/>> Acesso em 21 fev.2019

animais". Os autores ainda afirmam que se este processo não é eficiente, retornando às ruas animais que não foram esterilizados, ocorre uma degradação do meio ambiente seja pelo crescimento descontrolado de animais e pelo excesso de dejetos, influenciando no aumento de zoonoses.

O Plano de Implantação da Política Municipal de Bem-Estar Animal em Goiânia, capital do estado de Goiás, em 2014 definiu 11 objetivos principais, subdivididos em ações e prazos para o alcance desses objetivos.

Dentre os mais relevantes destacam-se o objetivo dois, na qual consiste em elaborar e implantar um programa de controle de natalidade de animais domésticos através de ações como (não se limitando a estas): a) critérios técnicos para ações volantes de esterilização; b) metas anuais do serviço de castração; c) licitação de prestadores de serviço de castração; d) programa de incentivo fiscal às clínicas veterinárias para ações de controle de natalidade; e) campanha educativa de incentivo à castração voluntária

Outros objetivos relevantes foram: a regulamentação do comércio de animais, programa de cuidados veterinários para animais errantes e população de baixa renda. Destaca-se ainda neste plano o último objetivo que cita a problemática dos acumuladores de animais. Estes são cidadãos que possuem um excesso de animais de estimação, motivados por diversas razões como frustração diante do problema de animais de rua até incentivos econômicos, ocasionando problemas para si próprio e para a vizinhança. Posteriormente neste trabalho na etapa de análise dos custos da Unidade de Medicina Veterinária será percebido como esta problemática pode onerar o desenvolvimento das políticas públicas para animais domésticos.

Este plano de implantação a política pública não foi executada de maneira direta, mas terceirizada, via licitação de clínicas para a prestação do serviço ou através de incentivos fiscais. Importante análise deve ser feita pelo gestor desta política, optando pela alternativa menos onerosa e mais eficaz, resultando na eficiência.

Outra ação deste plano que cabe destaque é a criação do Conselho Consultivo Municipal de Bem-Estar Animal. Conforme o plano seu objetivo era de "garantir uma gestão participativa e colaborativa por parte dos diversos atores sociais direta e indiretamente envolvidos com a causa de proteção animal". Interessante iniciativa para trazer participação popular e conseqüente maior

aceitação das ações desenvolvidas pelo poder executivo na condução das políticas públicas.

Em uma ação de esterilização desenvolvida ao longo de três anos e três meses em vilas rurais do noroeste do Paraná, Molento, Lago e Bond (2007, p.7) afirmam que não houve impacto em médio prazo no controle populacional de animais com até um pequeno aumento no número de animais. Os autores atribuem esta constância, e a não obtenção da redução do número de animais, a uma alta taxa de reposição de animais.

Apenas 21% dos animais identificados no início do levantamento e esterilizados estavam presentes no fim do estudo, mostrando que a maior parte vem a óbito muito antes da expectativa de vida do animal, de 10-15 anos em média e dependendo do porte do animal. Os autores concluem que é necessária uma inibição da chegada de novos animais através de ações de educação e guarda responsável.

Isso demonstra a conectividade das diversas ações que integram as políticas públicas para animais domésticos e que apenas a esterilização, assim como a antiga prática de eutanásia em massa, não resolve como ação isolada a problemática do descontrole populacional.

O Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo (2009) afirma que:

A implantação de um programa de controle animal, além da alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos, exige planejamento que englobe: estudo prévio (diagnóstico), ações preventivas, controle, monitoramento, avaliação e dedicação permanente (que exige o envolvimento e o propósito de todos). Uma lei, um programa e uma política pública de controle de população animal, para que sejam efetivos, devem cumprir sua finalidade, ser eficientes (otimização de recursos) e ser acatados pela sociedade e órgãos públicos, de modo espontâneo ou provocado. (Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo, 2009 p.56)

O Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo (2009) ainda destaca ações necessárias para a efetividade e eficiência de uma política pública de controle de população animal:

- Entendimento e obediência à legislação vigente;
- Programa permanente de educação sanitário-ambiental;
- Desenvolvimento de estratégias de comunicação e informação à população;

- Estruturação das atividades do programa pelo poder público;
- Atendimento às prioridades pelo poder público;
- Capacitação dos profissionais das áreas envolvidas;
- Participação da comunidade e atuação das organizações não governamentais.

As ações destacadas pelo Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo mostram-se um tanto genéricas, porém são suficientes para se extrair os principais pilares a serem desenvolvidos. Um dos pilares é a continuidade e manutenção da situação desejada, não se encerrando a política pública no alcance desta situação como pode ser visto no programa permanente de educação. Outros importantes pilares são a participação social nas atividades desenvolvidas e a comunicação com a sociedade, demonstrando que apenas com a participação social será possível o alcance da situação desejada.

O Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo (2009) informa que uma nova cultura é necessária para a manutenção consistente de uma postura dos tutores dos animais que reúna a responsabilidade jurídica e os cuidados com abrigos, sustento, controle da reprodução, prevenção de doenças e agravos diversos.

As bases desta cultura precisam ser estabelecidas com a participação de equipes multidisciplinares de educadores, gestores públicos, formadores de opinião (como as protetoras), líderes comunitários, profissionais das áreas da saúde e segurança pública, representantes da sociedade civil organizada e, sobretudo, dos próprios interessados nesta convivência, ou seja, através de uma política pública formada pelos diversos atores sociais.

Vieira (2008) afirma que uma estratégia importante para subsidiar o planejamento das políticas de saúde pública é implantar um programa de registro e identificação de animais formando um sistema de informação com dados que relacionam proprietários e animais. O registro e a identificação tornam-se instrumentos de responsabilização do proprietário, criando uma cultura de propriedade, posse ou guarda responsável e possibilitam conhecer e mensurar as populações de cães e gatos.

Esta estratégia de registro e identificação faz parte da fase inicial da implantação de uma política pública, a fase de análise. Tratando-se de um ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) esta fase seria o planejamento. Em um município de grande população pode tornar-se trabalhoso a catalogação de todos os animais existentes. Talvez com uma legislação que obrigasse no comércio ou doação do animal sua identificação, esta ação torne-se menos trabalhosa. Uma forma de facilitar muito esta ação é a inclusão de animais no Censo aplicado pelo IBGE. Tal iniciativa já vem sendo utilizada¹⁴, o que poderá render bons resultados através do Censo demográfico de 2020. Vieira (2008, p.102) ainda afirma que: "recomendável que se associe um método de identificação visual (coleira e plaqueta) a um permanente (microchip ou tatuagem)".

Vieira (2008) atribui o crescimento populacional ao fator de cães e gatos fêmeas serem animais de gestação curta e com potencial de proles numerosas e também à falta de responsabilidade dos proprietários. A autora ainda afirma que ações efetivas de controle de reprodução devem utilizar técnicas minimamente invasivas e as cirurgias acessíveis geográfica e economicamente aos proprietários dos animais.

Paula (2010) afirma que as novas estratégias propostas envolvem esterilização cirúrgica, educação pública para guarda responsável e aplicação de legislação pertinente, além de campanhas informativas para a população, que abordem temas de guarda responsável e educação em saúde.

Uma interessante técnica considerada por Paula (2010) é uma barreira reprodutiva, que consiste no procedimento cirúrgico de vasectomia em que se consegue a esterilização, porém o cão não perde suas taxas circulantes de testosterona. Assim, o cão estéril pode formar uma barreira reprodutiva na população, pois continuaria competindo com os demais cães machos ainda não esterilizados pelas fêmeas, colaborando no controle populacional de cães de rua.

Moutinho, Nascimento e Paixão (2015) em pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro elaboraram a seguinte tabela em relação ao destino que deve ser dado aos cães não domiciliados segundo gestores de serviços de controle de zoonoses, gestores de ONGs de proteção animal e a população em geral:

14 Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/06/brasileiros-tem-52-milhoes-de-caes-e-22-milhoes-de-gatos-aponta-ibge.html>> Acesso em 20/ fev. 2018

Tabela 1: Destino que deve ser dado aos cães não domiciliados segundo gestores de serviços de controle de zoonoses, gestores de ONGs de proteção animal e a população em geral:

Destino	Serviço de Controle de Zoonoses		ONG's		População	
	N	%	N	%	N	%
Deixá-los soltos nas ruas	0	0	1	7,1	1	0,3
Recolhimento indiscriminado e eutanásia	3	6,4	0	0	8	2,1
Recolhimento seletivo de doentes e agressivos	13	27,7	4	28,6	14	3,6
Recolhimento e manutenção em canis	12	25,5	3	21,4	149	38,8
Recolhimento, esterilização e soltura nas ruas	20	42,6	10	71,4	17,0	4,4
Recolhimento e doação	34	72,3	10	71,4	244	63,5
Outro	6,0	12,8	2	14,3	10	2,6
Não soube responder	0	0	1	7,1	11	2,9

Fonte: Moutinho, Do Nascimento e Paixão (2015)

A solução mais apontada pelos três grupos entrevistados é o recolhimento e posterior adoção. Tal solução pode ser a mais completa e democrática, porém pode onerar demasiadamente o órgão público, como será analisado nos custos da UMV e USAV.

Medida que provoca discrepância na aceitação entre ONG's e População seria o recolhimento, esterilização e posterior soltura nas ruas. Notamos que a população não deseja que os animais sejam devolvidos às ruas. Já as ONG's, possivelmente já cientes das dificuldades de arcar com estadia para os animais ou encontrar adotantes, defende esta atitude.

Uma informação interessante relatada por Biondo (2007) é que “Em Curitiba, enquanto 90% dos animais que vivem em bairros nobres estão domiciliados, sem acesso as ruas, a maioria dos cães nas vilas e comunidades da periferia é mantida de forma semi-domiciliada, com livre acesso às ruas. ” Isso demonstra que o alto

número de animais em bairros periféricos deve-se também ao mau domicílio. O acesso à rua sem estar devidamente esterilizado contribui para o descontrole populacional.

Em relação à população canina Chomel; Buter e Bingham; Garcia apud Paula afirmam que:

Os aspectos socioeconômicos, condições de saúde, cultura das comunidades, tamanho e remuneração familiar e principalmente a densidade humana, que variam consideravelmente de uma região para outra até de um bairro para outro, influenciam diretamente na estrutura populacional canina, ou seja, a população canina aumenta geralmente quando a população humana aumenta. (CHOMEL, 1993; BUTER e BINGHAM, 2000; GARCIA, 2009 apud PAULA 2010)

Conforme esta afirmação, diversos fatores influenciam no crescimento populacional de cães, e relaciona-se diretamente a densidade populacional com a densidade de cães.

Diante então dessas informações de diversos autores é possível transformá-las em um fluxo de causa e efeito nas políticas públicas para animais domésticos, objetivando-se partir da situação atual e alcançar a situação desejada.

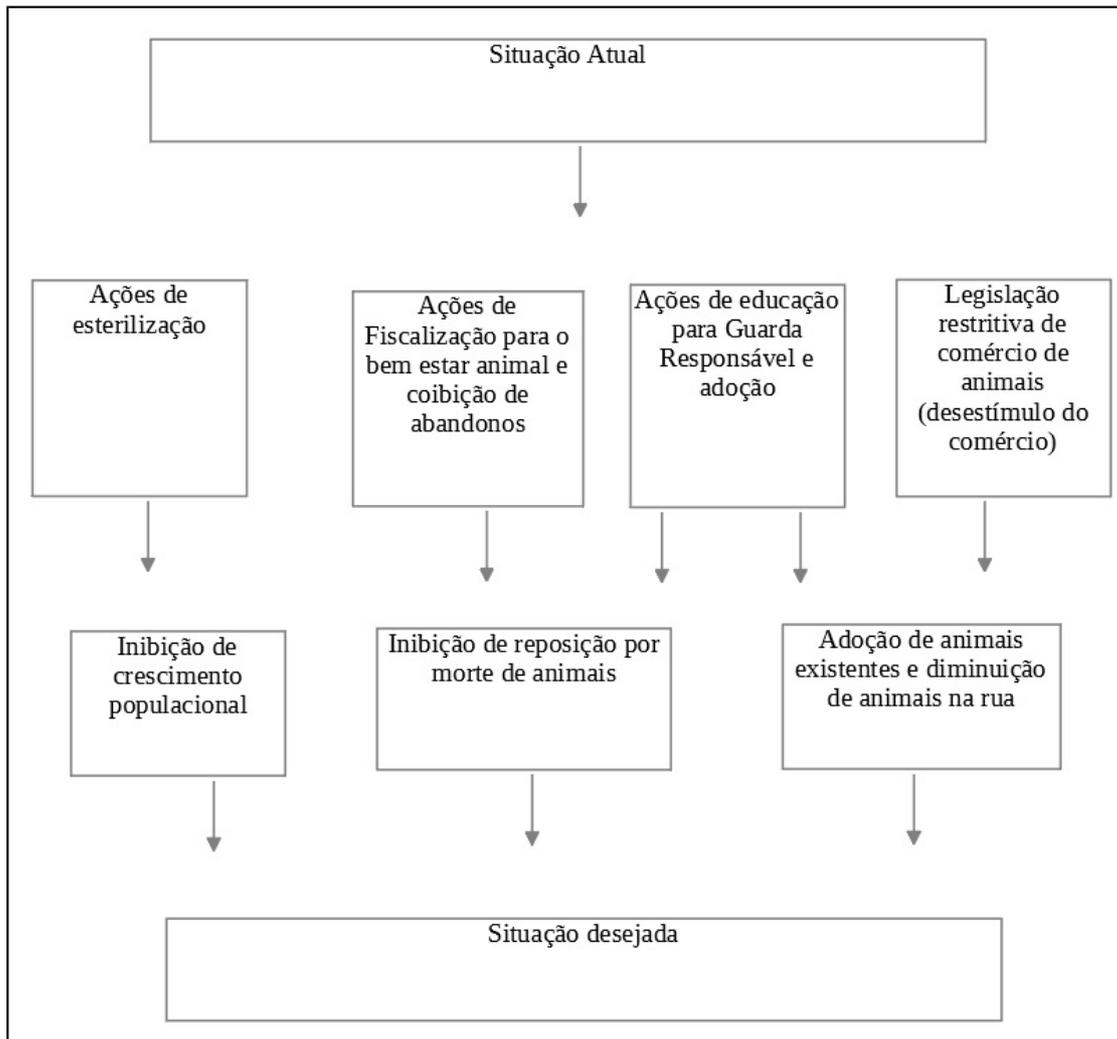


Figura 2: Fluxo de políticas públicas para animais domésticos
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Problemas que definiriam a situação atual e não desejada seriam o descontrole populacional, maus-tratos a animais, zoonoses e a falta ou escassez de políticas públicas para animais domésticos.

Inicia-se então as ações para resolução destes problemas, cada uma com seus efeitos. As esterilizações alcançariam o efeito de inibir o crescimento populacional de animais errantes, mantendo-se assim o nível constante. Tornam-se necessárias então ações para os animais já existentes.

As ações de fiscalização e educação inibiriam a reposição de animais. Por meio de conscientização sobre cuidados com a saúde dos animais, coibição de abandonos e maus tratos e guarda responsável os animais viveriam mais tempo e

assim os lares não teriam "vagas" para novos animais. Também seria esta ação que conscientizaria sobre a necessidade de esterilizar os animais.

Por fim a adoção dos animais sem proprietário existentes seria incentivada através de mecanismos da legislação que poderiam restringir o comércio de animais, desestimulando-o. Por fim ações de conscientização da necessidade social de ao adotar um animal escolher um sem dono em vez de comprá-lo auxiliariam na diminuição dos animais em situação de rua.

Sempre é de valia salientar que tais ações demandam recursos públicos e na maioria das vezes são os municípios que arcam com essa conta¹⁵. Pesa ainda que alguns municípios não possuem recursos para essas políticas, utilizando-se do orçamento do Sistema Único de Saúde, de saúde humana, limitando-se assim as políticas públicas para apenas o controle de zoonoses, excluindo o atendimento veterinário.

Como toda política pública originária de uma demanda pública, somente a pressão da sociedade organizada¹⁶ influenciará os atores sociais a incluir a causa animal na formulação da legislação e políticas sociais.

¹⁵Disponível em: <<http://www.oabnj.org.br/noticia/71249-direito-dos-animais-e-tema-de-debate>> Acesso em: 20 fev. 2018

¹⁶Disponível em: <<http://www.anda.jor.br/2010/08/politicas-publicas-de-direitos-animais/>> Acesso em: 20 fev. 2018

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Pesquisa Documental

Foi realizada uma pesquisa documental junto ao registro de processos eletrônicos da Prefeitura de Porto Alegre, portal da transparência, valores liquidados e pesquisa empírica sobre os custos de operação da Unidade de Medicina Veterinária (UMV) e da Unidade de Saúde Animal Victória (USAV). Destaca-se que não foram considerados valores orçados ou empenhados, mas sim liquidados, que consistem na efetiva prestação do serviço e consequente obrigação de pagamento por parte do órgão tomador.

Utilizaram-se como critério temporal as despesas dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. Saliencia-se que este critério temporal foi escolhido para representar dois anos de mandato de cada prefeito, visto que em 2017 assume uma nova gestão na Prefeitura de Porto Alegre. Saliencia-se que a Unidade de Saúde Animal Victória iniciou suas atividades em fevereiro de 2018.

Na composição dos custos foram levantados dados sobre pagamentos de energia elétrica, água, mão de obra terceirizada, mão de obra direta (servidores e estagiários, custos de materiais, custos de locação de veículos e combustíveis e canis privados. Estes são os custos considerados relevantes para o funcionamento da unidade. Custos como empresa de lixo hospitalar por não serem pagos pela secretaria na qual a unidade de medicina veterinária está vinculada, mas sim pela Secretaria de Saúde, em um contrato desta secretaria, não foram computados.

Foram considerados apenas os custos da unidade de medicina veterinária, portanto custos como salários, materiais de outras áreas não relacionadas à execução da medicina veterinária da extinta SEDA como administrativo, fiscalização não foram considerados. Cabe lembrar que estas áreas foram dispersadas na nova estrutura com a aglutinação da SEDA com a Secretaria do Meio Ambiente, portanto onde existiam anteriormente duas estruturas de recursos humanos, orçamento, pagamento de contas, hoje existe apenas uma.

4.2 Pesquisa Qualitativa

A pesquisa qualitativa abordou junto aos usuários da unidade de medicina veterinária as percepções quanto as políticas públicas no município, o trabalho exercido pela Unidade de Saúde Animal e a influência do hospital veterinário nas políticas públicas.

Utilizou-se a abordagem de antes e depois com a finalidade de comparar os períodos. Para fins de informação, a USAV, popularmente conhecida como hospital veterinário, foi inaugurada em fevereiro de 2018. Para análise das políticas públicas, o município de Porto Alegre em 2015 e 2016 estava sob a gestão do prefeito José Fortunatti e 2017 e 2018 sob a gestão do prefeito Nelson Marchezan Júnior.

A metodologia aplicada foi um questionário qualitativo utilizado como um roteiro para a entrevista junto às denominadas protetoras de animais, que são cidadãos com grande afinidade com o tema e considerados formadores de opinião. Optou-se por esse público por possuírem uma noção muito maior da realidade das políticas públicas de animais domésticos que um mero usuário eventual do serviço.

Somente protetoras que utilizaram os serviços antes e depois da inauguração do hospital foram consideradas para a entrevista. As protetoras são previamente cadastradas pela prefeitura conforme edital de chamamento público e cumpridos alguns requisitos. Portanto, sua afinidade com o tema já é previamente legitimada. A seleção das protetoras que participariam da seleção foi realizada de maneira aleatória, sorteadas, baseando-se nos nomes publicados no diário oficial do município. Selecionadas as protetoras, aplicou-se a pesquisa por telefone em seis protetoras, de um total de vinte cadastradas no edital em vigência durante realização das entrevistas.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Contexto da demanda no município de Porto Alegre

Os dados do sistema 156 (Fala Porto Alegre), sistema que recebe e gerencia as demandas oriundas dos cidadãos do município, apontou as regiões da cidade que mais originam protocolos de atendimento veterinário. Como critério de avaliação escolheu-se o serviço “Animal doente sem tutor”.

Este serviço é destinado a atendimento de animais que não possuem proprietário e que necessitam de algum tipo de atendimento veterinário. Este serviço auxilia a mensurar as regiões que mais possuem animais abandonados.

Tabela 2: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2015.

Bairro	Nº de solicitações	Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em salários mínimos
Bairros com maiores demandas		
Lomba do Pinheiro	573	1,96
Restinga	366	2,10
Rubem Berta	260	3,04
ZN Indefinida (alto Petrópolis, JD Leopoldina) *	174	
São José	170	2,22
Bairros com menores demandas		
Farroupilha	1	8,90
Moinhos de vento	2	16,05
Independência	2	9,87
Auxiliadora	2	9,77
Vila Conceição	3	8,72

Total de demandas do serviço registradas no ano: 4355

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) conforme pesquisa no sistema de demandas da Prefeitura de Porto Alegre

Tabela 3: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2016

Bairro	Nº de solicitações	Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em salários mínimos
Bairros com maiores demandas		
Lomba do Pinheiro	527	1,96
Restinga	304	2,10
Rubem Berta	249	3,04
ZN Indefinida (alto Petrópolis, Jd Leopoldina)	172	
São José	144	2,22

Bairros com menores demandas		
Santa Cecília	1	7,60
Moinhos de Vento	1	16,05
Independência	1	9,87
Boa Vista	1	11,99
Bela Vista	1	17,58

Total de demandas do serviço registradas no ano: 3925

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) conforme pesquisa no sistema de demandas da Prefeitura de Porto Alegre

Tabela 4: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2017.

Bairro	Nº de solicitações	Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em salários mínimos
Bairros com maiores demandas		
Lomba do Pinheiro	399	1,96
Restinga	289	2,10
Rubem Berta	186	3,04
São José	112	2,22
ZN Indefinida (alto Petrópolis, JD Leopoldina)	108	
*		
Bairros com menores demandas		
Vila Assunção	1	11,14
Praia de Belas	1	7,17
Anchieta	1	2,49
Três Figueiras	2	17,67
Santa Cecília	2	7,60

Total de demandas do serviço registradas no ano: 2829

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) conforme pesquisa no sistema de demandas da Prefeitura de Porto Alegre

Tabela 5: Bairros de Porto Alegre com maiores e menores demandas pelo serviço “animal doente sem tutor” em 2018

Bairro	Nº de solicitações	Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em salários mínimos
Bairros com maiores demandas		
Lomba do Pinheiro	242	1,96
Restinga	122	2,10
São José	63	2,22
Rubem Berta	61	3,04
Partenon	57	4,14
Bairros com menores demandas		
Vila Assunção	1	11,14
São Sebastião	1	4,24
Santo Antonio	1	5,23
Santa Maria Goretti	1	4,41
Ipanema	1	6,53

Total de demandas do serviço registradas no ano: 1384

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) conforme pesquisa no sistema de demandas da Prefeitura de Porto Alegre

Tabela 6: Os dez bairros mais populosos de Porto Alegre

Posição	Bairro	População	% do Total
1	Rubem Berta	87.367	6,20
2	Sarandi	59.707	4,24
3	Restinga	51.569	3,66
4	Lomba do Pinheiro	51.415	3,65
5	Partenon	45.768	3,25
6	Santa Teresa	43.391	3,08
7	Centro Histórico	39.154	2,78
8	Petrópolis	38.155	2,71
9	Vila Nova	36.225	2,57
10	Jardim Itu-Sabará	31.790	2,26

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) conforme dados do Censo de 2010 realizado pelo IBGE

Analisando as tabelas podemos perceber que os bairros que mais realizam solicitações dos serviços nos anos de 2015 a 2018 foram Lomba do Pinheiro, Restinga e Rubem Berta. Ao analisarmos em conjunto com os dados do Censo de 2010 na qual apontou a população do município de Porto Alegre, constatamos que estes são os bairros mais populosos de Porto Alegre. Temos então a constatação que, onde há pessoas, há animais.

Em conjunto, analisando o rendimento médio dos responsáveis por domicílio, em salários-mínimos, percebemos que a renda média dos locais que menos criaram demandas é maior do que os locais que mais criaram demandas.

Um dos motivos da população de animais ser maior nos bairros mais populosos e com menor renda pode advir da informação relatada por Biondo (2007) que “Em Curitiba, enquanto 90% dos animais que vivem em bairros nobres estão domiciliados, sem acesso as ruas, a maioria dos cães nas vilas e comunidades da periferia é mantida de forma semi-domiciliada, com livre acesso às ruas. ”

Portanto, estes bairros devem ser o foco de atuação de ações de esterilização e conscientização sobre a guarda responsável.

5.2 Custos de operação da Unidade de Medicina Veterinária e Unidade de Saúde Animal Victória

5.2.1 Energia Elétrica

Consideraram-se os custos com energia elétrica dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, exclusivamente da UMV que posteriormente passou a chamar-se de USAV devido à inauguração do hospital veterinário.

Percebe-se um aumento do consumo em 2018 se comparado ao ano de 2015 na ordem de 129%. O valor é bastante superior aos reajustes médios ao consumidor, informados pela Companhia Estadual de Energia Elétrica – Distribuição (CEEE D)¹⁷ que fornece energia elétrica para a região do hospital ou apurações realizadas em outros locais¹⁸.

Apesar de o hospital ter sido inaugurado e posto em funcionamento apenas em 2018, já em 2017 a estrutura já demandava o uso de energia elétrica como para o uso dos aparelhos de ar-condicionado, inclusive os de grande porte chamados de “ar central”, iluminação da estrutura, unidade de tratamento de resíduos, etc.

Tabela 7: Gastos com Energia Elétrica UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	39.281,66
2016	47.706,51
2017	80.740,39
2018	90.058,74

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2.2 Água e Saneamento

¹⁷ Disponível em: <<http://www.ceee.com.br/pportal/ceee/Component/Controller.aspx?CC=97801>> Acesso em: 11 mar. 2019

¹⁸ Disponível em: <<http://origoenergia.com.br/preco-da-energia-eletrica-no-brasil-cresceu-56-em-3-anos/>> Acesso em: 11 mar. 2019

Diferentemente da energia elétrica, no comparativo de 2015 a 2018 houve um decréscimo de 23,84%. Analisando dados do fornecedor de água e saneamento do local, a Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan não houve decréscimo no valor da água e saneamento¹⁹, inclusive ocorrendo aumento médio ao consumidor.

Conclui-se que o hospital não resultou em acréscimo no consumo de água e saneamento.

Tabela 8: Gastos com Água e Saneamento UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	28.146,18
2016	31.232,80
2017	25.284,27
2018	21.434,29

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2.3 Mão de obra Terceirizada

Basicamente a mão de obra terceirizada é composta pela cooperativa (que presta limpeza de canis, auxílio no manejo de animais, serviços gerais), pela empresa de vigilância e pela empresa de limpeza. Em 2017 a empresa de limpeza administrativa teve o contrato encerrado e não foi contratada nova empresa.

Contratualmente, são necessários reajustes anuais às empresas devido aos dissídios coletivos das categorias dos serviços prestados. O aumento dos gastos com terceirizados de 2015 a 2018 foi de aproximadamente 11%, um valor que não pode ser considerado elevado quando comparado aos índices de inflação do período. Cabe salientar que este valor só foi possível devido à saída da empresa de limpeza e alguns cortes no número de funcionários que prestavam serviço ao hospital da cooperativa. Em 2015 eram 24 funcionários e em 2018, 21 funcionários. Tal medida foi realizada para manter o valor gasto do ano anterior e ser possível cumprir com o reajuste anual da categoria, não ocorrendo então aumento da despesa. Ou seja, para a Prefeitura tornou-se mais vantajoso diminuir o serviço em vez de aumentar o valor gasto.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.corsan.com.br/sistematarifario>> Acesso em: 12 mar. 2019

Tabela 9: Gastos com Mão de obra terceirizada UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	1.149.752,73
2016	1.382.749,37
2017	1.386.767,98
2018	1.283.306,18

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2.4 Veículos locados e combustível de oficiais

Os gastos com veículos locados e combustíveis sofreram relevante decréscimo, resultando em aproximadamente 89% de redução.

Isso deve-se a atualmente não haver veículos locados a serviço do hospital, permanecendo apenas os veículos oficiais, em que se gasta apenas os combustíveis. Os custos com motorista, quando um servidor de carreira, estão computados nas despesas de pessoal.

Nos veículos locados contratava-se um veículo, já com motorista. Tratava-se de um custo fixo, limitado a um número de horas de disponibilidade. Portanto, com alta ou baixa rodagem, o custo era o mesmo.

Tabela 10: Gastos com veículos locados e combustíveis de oficiais UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	106.505,35
2016	105.350,78
2017	58.496,09
2018	11.420,08

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2.5 Canis Privados

O gasto com canis privados trata-se de albergagem de cães recolhidos devido a solicitações do Ministério Público²⁰ ou decisões judiciais como a que obriga os órgãos públicos a recolherem animais de comportamento considerado bravo²¹. Os animais recolhidos conforme solicitações do Ministério Público são oriundos dos denominados “acumuladores”²², que são cidadãos que possuem animais em excesso, trazendo diversos transtornos para o local onde vivem, como zoonoses, mau cheiro, excesso de lixo.

Pela SEDA foram recolhidos 119 animais em 16/09/2014, 110 animais em 04/02/2015 e 44 animais em 11/02/2016 oriundos dos acumuladores. Isto no dia da ação que recolheu todos os animais. Esporadicamente ocorria algum recolhimento devido ao acumulador pegar outro animal novo. Para inibir este comportamento, os acumuladores eram monitorados através de ações de fiscalização, porém torna-se impossível um monitoramento total, incorrendo nestes acolhimentos indevidos por parte do acumulador. Cabe salientar que eram realizadas feiras de adoção para que estes cães encontrassem um lar e assim diminuísse o valor despendido com esses animais.

Os recolhimentos de animais de perfil bravo, a depender de solicitações dos cidadãos e após constatação de veterinário da prefeitura eram um serviço menos frequente, realizado apenas em casos que o animal ofertava risco à população.

Em 2015 e 2016 o preço da diária por albergagem era de R\$ 11,53 (onze reais e cinquenta e três centavos) por animal. Em uma análise, 100 (cem) animais, albergados durante 30 (trinta) dias oneravam o município em R\$ 34.590,00 (trinta e quatro mil quinhentos e noventa reais). Percebemos o valor altamente oneroso da ação.

Além de ser uma ação altamente onerosa, a eficácia limitava-se ao momento, visto que em alguns casos os acumuladores voltavam a acolher uma quantidade grande de animais.

Houve uma drástica diminuição no valor gasto nos anos de 2017 e 2018. Isso se deve a dois acontecimentos: Primeiramente a nova gestão analisando este valor

20 Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=172551&SEDA+RESGATA+128+ANIMAIS+DE+UM+ACUMULADOR+DO+BAIRRO+RESTINGA> Acesso em: 13 mar. 2019

21 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-27/prefeitura-porto-alegre-obrigada-recolher-caes-agressivos>> Acesso em: 13 mar. 2019

22 Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/05/acumuladores-de-animais-podem-sofrer-de-transtorno-psicologico.html>> Acesso em 13/03/2019

decidiu como prioridade remover os animais desses abrigos, bem como renegociar os valores pagos, obtendo assim uma diminuição do valor da diária. Em segundo, alguns valores não foram contabilizados pois estavam contratualmente sem lastro, ou seja, durante um período de 2017 a albergagem ficou sem contrato, sendo necessária a realização de procedimento licitatório para contratação da empresa de albergagem (que poderia ser a mesma, caso fosse a vencedora). Esses valores estão em análise quanto a legalidade do pagamento e, portanto, não entraram no cálculo.

Tabela 11: Gastos com Canis privados UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	793.144,15
2016	815.118,48
2017	151.646,67
2018	122.442,65

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2.6 Materiais consumidos

Os dados sobre consumo de materiais foram retirados do sistema de controle de estoque da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, GMAT. Os materiais consumidos, compreendidos como os solicitados pelas áreas operacionais ao setor de almoxarifado do hospital nos respectivos anos, tiveram um decréscimo.

Em 2018, o consumo de materiais representou 34% do material consumido em 2015.

Tabela 12: Gastos com Materiais UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	818.528,04
2016	1.003.528,38
2017	475.635,31
2018	284.151,05

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Considerando os materiais mais consumidos, que representam aproximadamente 85% do consumo total de materiais, podemos mensurar:

Tabela 13: Participação de itens no custo total de materiais UMV e USAV

Tipo	2015*	2016*	2017*	2018*
Ração animal	27,31%	34,17 %	35,10%	40%
Materiais de consumo hospitalar no sistema de registro de preços			102.389,13 / 21,53% do total anual	
Medicamentos veterinários	13,17%	14,58%	6,18%	22,09%
Materiais e medicamentos veterinários no sistema de registro de preços	21,40%	17,04%	7,47%	4,37%
Humanos no sistema de Registro de preços	23,34%	18,57 %	17,54%	13,31%
Gasto total de materiais no ano (R\$)	5,16%	6,76%	7,47%	7,36%
	818.528,04	1.003.528,38	475.635,31	284.151,05

*Valores em Reais

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Percebe-se um aumento no percentual de participação da ração em relação ao custo total de materiais em 2018 quando comparado com os anos anteriores, apesar de o valor gasto ter diminuído de 2015 para 2018. Atente-se que o gasto com rações é o material de maior participação do total. Não é um gasto que resulte em uma efetiva política pública, pois trata apenas de albergagem. Há ainda os animais que estão internados e recebem a alimentação, porém estes possuem caráter transitório. Fazendo uma analogia com um hospital de saúde humana, seria como se (considerando 2018) 40% (quarenta por cento) do valor gasto com materiais e medicamentos do hospital fosse destinado à alimentação dos pacientes, o que obviamente é um meio e não um fim à atividade hospitalar.

Seguindo também um viés de redução os demais materiais e medicamentos, veterinários ou não, decresceram de maneira relevante nos anos de 2017 e 2018.

Alguns ainda preservaram a proporcionalidade de participação do custo total como os medicamentos humanos em registro de preços. Já os medicamentos veterinários, tanto os adquiridos pelo registro de preços quanto os sujeitos a procedimento licitatório tiveram relevantes decréscimos percentuais em 2017 e 2018 quando comparados à 2015 e 2016.

Em relação aos valores orçamentários disponibilizados à aquisição de materiais, analisando os dados do Portal da Transparência da PMPA, foi elaborada a tabela 14:

Tabela 14: Orçamento disponibilizado para gasto com materiais UMV e USAV

Ano	Orçamento (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
2017	432.444,74	357.082,83	270.008,28	253.256,58
2016	1.005.299,80	815.823,52	747.980,05	474.536,47
2015	784.242,00	759.996,55	679.619,25	480.613,95

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Tratam-se de valores orçamentários relativos às compras de materiais de consumo da antiga SEDA. Obviamente que se diferem dos valores de materiais solicitados ao almoxarifado pela área de produção da UMV na operação.

Em relação aos dados de 2018, não foi possível sua mensuração individualizada visto que o portal em 2018 já apresenta os dados da antiga SEDA junto com os da SMAMS, secretaria na qual a SEDA faz parte atualmente.

Percebemos que já em 2017 ocorre uma diminuição do valor orçamentário, refletindo nos valores empenhados e liquidados. Além de que os valores pagos, em todos os anos anteriores de 2017 foram menores que os liquidados, caracterizando uma postergação do pagamento das despesas de exercícios anteriores. Tal diminuição orçamentária refletiria na aquisição de materiais e com menos material comprado a produção seria diminuída.

5.2.7 Salários de servidores, cargos em comissão e estagiários

Consideraram-se para a mensuração dos valores gastos com pessoal próprio (entendido como servidores do quadro efetivo e cargos em comissão) apenas os valores efetivamente pagos pelo município.

Entraram, portanto, nos cálculos valores de férias, vale-transporte, vale-alimentação, diárias, e salários líquidos pagos. Optou-se por utilizar o valor líquido pago, desconsiderando o Imposto de Renda Retido na Fonte, pois conforme artº 158 inciso I da Constituição Federal de 1988 “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;”, além da retenção previdenciária, visto tratar-se de repasse para órgão do próprio município (administração indireta). Obviamente que o município no futuro deverá arcar com a aposentadoria do servidor, porém o cálculo do custo atuarial demandaria uma complexa pesquisa, o que não é o foco deste trabalho. Portanto, o valor líquido oferece uma noção mais apurada dos valores gastos no atual momento, que é o objetivo deste trabalho.

Salários de funcionários costumam ser um dos principais itens que impactam nos custos empresariais. No serviço público não é diferente, o comprometimento da receita com pessoal do município atingiu 50,29% no primeiro quadrimestre de 2018²³, ou seja, praticamente metade da receita líquida é destinada à folha de pagamento.

Os gastos com pessoal após aumentos em 2016 e manterem-se estagnados em 2017 sofreram um relevante decréscimo em 2018. Isso ocorre devido à diminuição do número de veterinários, que já chegou a 12 (doze) em 2016 e 8(oito) em 2018 além de cargos comissionados que exerciam suas atividades na UMV.

Tabela 15: Gastos com salários de servidores, cargos em comissão e estagiários UMV e USAV

Ano	Gasto em R\$
2015	1.451.183,29
2016	1.560.193,46
2017	1.516.060,47
2018	1.097.492,27

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

23 Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999196581&PREFEITURA+APRESENTA+BALANCO+DO+PRIMEIRO+QUADRIMESTRE+DE+2018> Acesso em: 14 mar. 2019

5.2.8 Total de custos anuais da UMV e USAV

Conforme os dados levantados, foi elaborado o impacto de cada custo anual para a operacionalização da UMV e USAV, com as devidas participações no custo total anual.

Tabela 16: Participação de cada custo no total dos custos UMV e USAV

Tipo de Custo (%)	2015	2016	2017	2018
Energia Elétrica (Luz)	0,90	0,96	2,19	3,09
Água	0,64	0,63	0,68	0,74
Mão de obra terceirizada	26,21	27,96	37,54	44,10
Veículos	2,43	2,13	1,58	0,39
Canis Privados	18,08	16,48	4,11	4,21
Materiais	18,66	20,29	12,87	9,76
Salários servidores	33,08	31,55	41,03	37,71
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Tabela 17: Custo total conforme o ano UMV e USAV

	2015	2016	2017	2018
Custo Total de operação do ano (R\$)	4.386.541,40	4.945.879,78	3.694.631,18	2.910.305,26

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Os valores nitidamente sofreram reduções no comparativo dos biênios 2015/2016 com 2017/2018. Portanto, a inauguração do hospital veterinário, USAV não representou um aumento na despesa.

5.3 Números de serviços realizados

Os números realizados pela SEDA foram adquiridos de duas maneiras. Aos anos de 2015 e 2016 foram obtidos através das informações do contrato de gestão²⁴. Conforme o sítio da PMPA os contratos de gestão são:

²⁴ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=67> Acesso em: 18 mar. 2019

Como decorrência da evolução do Modelo de Gestão, foram adotados os Contratos de Gestão, em 2013, instrumentos que viabilizam o foco do governo ao estabelecerem metas e critérios de acompanhamento e de avaliação finalística e operacional para todos os órgãos municipais, firmando um compromisso com a sociedade.

Para os números de 2017 e 2018 foi solicitado via inciso V do art 6º da lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação):

Art. 6º: Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
[...]V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços[...]

Com resposta ao protocolo 000843-19-71 foi obtida a informação abaixo:

Relativo ao seu pedido de informação ao Município de Porto Alegre, encaminhamos abaixo os dados conforme consulta ao Sistema de Assistência Veterinária- SAVE, utilizado pela Unidade de Medicina Veterinária - UMV/SMAMS: Em 2015, foram realizadas 1995 castrações, 227 cirurgias não eletivas, 4129 atendimentos clínicos e 297 adoções. Em 2016, foram realizadas 2417 castrações, 455 cirurgias não eletivas, 5077 atendimentos clínicos e 304 adoções. Em 2017, foram realizadas 2614 castrações, 174 cirurgias não eletivas, 3335 atendimentos clínicos e 238 adoções. Em 2018, foram realizadas 3770 castrações, 278 cirurgias não eletivas, 2906 atendimentos clínicos e 137 adoções. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade – SMAMS

Percebendo a discrepância entre os valores levantados pelos contratos de gestão e os valores respondidos pela SMAMS, foi solicitado revisão do referido protocolo e obtida a seguinte resposta:

De ordem da autoridade máxima, informamos que os dados referidos no relatório constante no link http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=67, foram compilados a partir de informações transmitidas pelos gestores da antiga Secretaria Especial dos Direitos Animais, cuja metodologia utilizada para cálculo não temos conhecimento e/ou acesso, portanto deixaremos de responder, com base no art. 12, inciso III, do Decreto Municipal nº 19.990/2018, uma vez que não se tratam de dados sistematizados e que, para tal, exigiriam trabalhos adicionais de análise, interpretação e de consolidação. A Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade, criada após reforma administrativa ocorrida em 2017, adota como procedimento padrão o registro dos dados referentes aos serviços veterinários através do Sistema de Assistência Veterinária (SAVE).

O art. 12º, inciso III, do Decreto Municipal nº 19.990/2018 afirma que:

art. 12º Não serão atendidos os pedidos de acesso à informação: [...] III - que exijam trabalhos adicionais de análise e interpretação ou de consolidação de dados e de informações ainda não sistematizados pelo órgão ou entidade da Administração Municipal, ou serviço de produção ou de tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade; e [...]

Portanto existem duas fontes de dados, de 2015 e 2016 os dados de uma gestão e os dados de 2017 e 2018 são os dados da nova gestão, que assumiu em janeiro de 2017.

Quanto aos resultados, os serviços foram classificados em esterilizações, cirurgias não eletivas, atendimentos clínicos e adoções. Conforme o portal dos contratos de gestão suas definições são as seguintes.

Esterilizações: esterilizações de cães e gatos nas comunidades em situação de vulnerabilidade social, com a utilização do ônibus Bicho Amigo, por meio de procedimentos realizados na Unidade de Medicina Veterinária - UMV/SEDA.

Adoções: animais doados por meio do Programa de Adoções "Me Adota?". Acontece uma vez por mês no Parque Farroupilha (sendo um sábado por mês específico para o Programa) e de forma permanente na Unidade de Medicina Veterinária.

Atendimentos: atendimentos clínicos de animais domésticos da comunidade, mediante cadastramento através do 156 e do ônibus "Bicho Amigo" realizados pela Unidade de Medicina Veterinária da SEDA.

Cirurgias não eletivas: procedimentos cirúrgicos que são necessários em cães e gatos, exceto esterilizações, pela Unidade de Medicina Veterinária da SEDA.

Diante das definições foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 18: Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV

Ano	Esterilizações	Cirurgias não eletivas	Atendimentos clínicos	Adoções
2015	3771	1045	6192	323
2016	5189	965	7386	306
2017	2614	174	3335	238
2018	3770	278	2906	137

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Na Tabela 21 pode-se constatar um decréscimo de 2016 para 2017 nos resultados. Em 2018 (ano da inauguração do hospital) apesar dos números de esterilização alcançarem os números de 2015, nos demais itens permaneceu abaixo. Vale lembrar que o ano de 2016, ano dos melhores números, é caracterizado pelo ano da eleição municipal.

Portanto, em termos de serviços entregues, a inauguração do hospital em 2018 não representou um aumento nos números de esterilizações, cirurgias não eletivas e atendimentos, atingindo apenas números que já haviam sido alcançados em anos anteriores.

5.4 Comparativo entre Custos e resultados entregues

Considerando que, dos serviços ofertados na UMV e USAV, as ações que contribuem para as políticas públicas para animais domésticos alcançarem a situação desejada de controle populacional são a esterilização e o atendimento veterinário coletivo, serão estes os parâmetros para a avaliação de resultados entregues.

Analisando o gráfico temporal de 2015-2018 das esterilizações e atendimentos percebemos a queda nos resultados obtidos, exceto a esterilização em 2018, que aumentou em relação à 2017 e praticamente ficou igual à 2015.

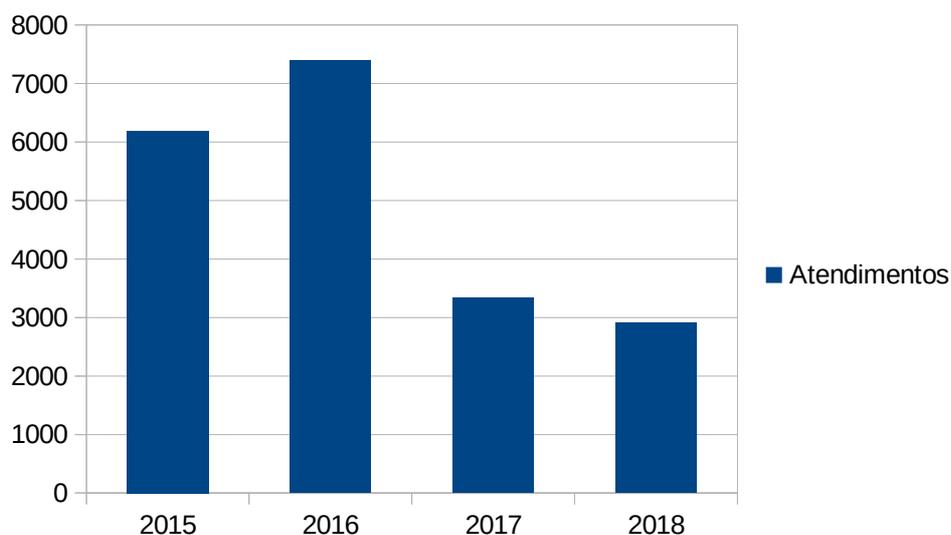


Figura 3: Números anuais de atendimento
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

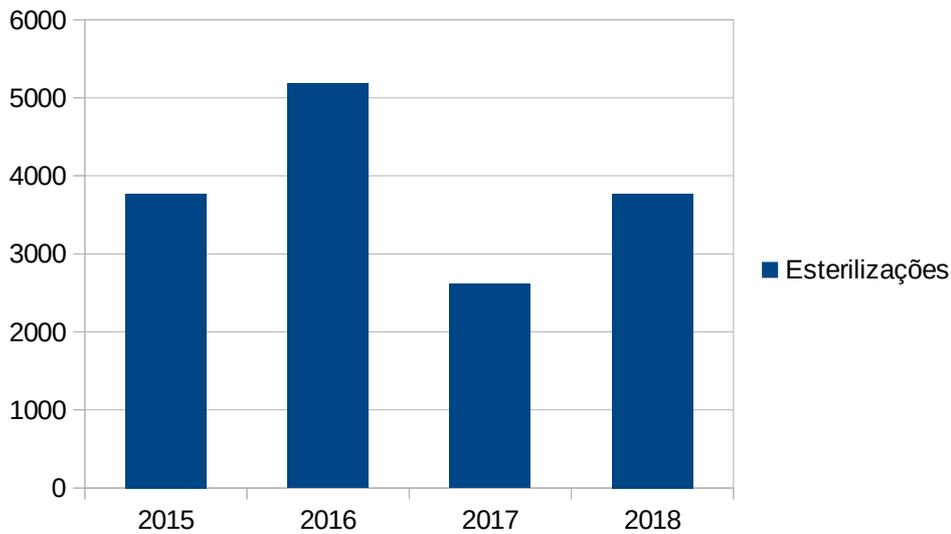


Figura 4: Números anuais de esterilizações

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Assim como os resultados obtidos com a esterilização e atendimento dos animais, os valores gastos na operacionalização também obtiveram o pico em 2016 e posteriormente ocorreu o decréscimo, em um gráfico muito similar ao dos resultados obtidos com esterilização e atendimento, demonstrando uma relação diretamente proporcional entre o valor investido e o resultado obtido, ou seja, quanto maior o valor investido, maior será o retorno em termos de resultado.

Também pode ser percebido que a inauguração do hospital em 2018 pouco influenciou nos resultados, sendo que em 2018 os números apenas ficaram praticamente idênticos aos de esterilizações em 2015.

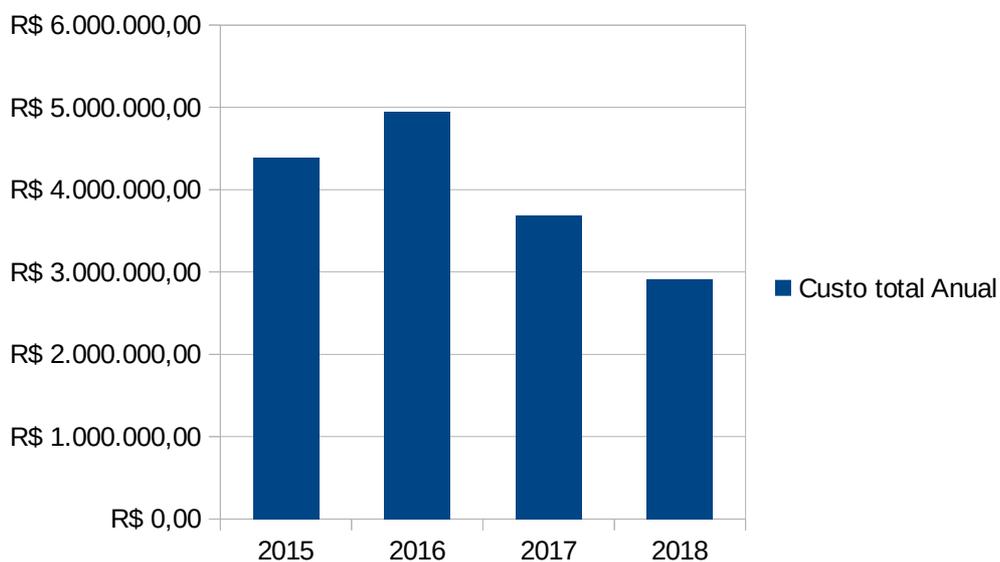


Figura 5: Custos totais anuais**Fonte:** Elaborado pelo autor (2019)

Considerando o critério de eficácia como o alcance dos resultados, 2016 foi o ano de melhor desempenho da estrutura, com os maiores números de esterilização e atendimentos.

Já no critério de eficiência a análise é mais complexa. Assim, para estimar a eficiência, cada esterilização e atendimento veterinário receberá o nome de intervenção nas políticas públicas de animais domésticos e a soma dos totais anuais dessas ações será dividido pelo custo total do respectivo ano, obtendo assim a tabela 14:

Tabela 19: Custo de cada intervenção nas políticas públicas de animais domésticos UMV e USAV

Ano	Total anual de esterilizações (a)	Total anual de atendimentos veterinários(b)	Total de intervenções nas políticas públicas (a+b)	Custo anual Total (R\$)(c)	Custo unitário de intervenção nas políticas públicas (R\$) [c / (a+b)]
2015	3771	6192	9963	4.386.541,40	440,28
2016	5189	7386	12575	4.945.879,78	393,31
2017	2614	3335	5949	3.694.631,18	621,05
2018	3770	2906	6676	2.910.305,26	435,94

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Têm-se que a Eficiência econômica (relação entre produtividade e recursos utilizados) foi novamente melhor no ano de 2016, muito influenciada pelo número de atendimentos veterinários.

Porém, quanto à Economicidade (Nível de utilização de recursos) 2018 foi o ano que menos utilizou recursos, com resultados de esterilizações similares ao de 2015.

Ainda que o ano de 2016 apresente a melhor eficiência, isto só pode ser concluído quando comparamos horizontalmente aos demais anos. A análise horizontal é uma técnica oriunda da ciência social da contabilidade, definida por

Marion (2009) como uma análise que realiza uma comparação entre os componentes de um mesmo conjunto, comparando-os entre sucessivos períodos. Assaf Neto (2010) destaca que sua finalidade é caracterizar tendências.

Quando a comparação é entre modelos de execução das políticas públicas o resultado pode ser diferente. Por exemplo, se a política pública fosse executada através do modelo de contratação dos serviços, através de clínicas particulares que executariam os mesmos números/ resultados entregues pela UMV/USAV.

Diante desta possibilidade, foi realizado levantamento telefônico realizado junto a clínicas que realizam esterilizações a baixo custo, no varejo, escolhidas conforme reportagem apontada por sítio do Diário Gaúcho ²⁵(jornal de grande circulação da região metropolitana de Porto Alegre). Foram mensurados os valores em reais(R\$) praticados por essas clínicas.

Tabela 20: Pesquisa de preços de esterilização e atendimento em clínicas particulares.

Clínica	Canino fêmea (até 10 kg) (R\$)	Canino fêmea (10 a 20 kg) (R\$)	Felino fêmea (R\$)	Consulta (R\$)
ARPA	100,00	120,00	60,00	50,00
Pet Móvel*	160,00	180,00	160,00	70,00
ONDA (Cachoeirinha)	135,00	150,00	93,00	50,00
Média da pesquisa	131,00	150,00	104,00	56,00

* Possibilidade de ocorrer promoções, conforme disponibilização da clínica, em que os preços diminuem aproximadamente pela metade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Os preços das consultas são considerados na modalidade clínico geral, sem especialidades como cardiologia, ortopedia, etc.

Realizando um comparativo do valor unitário médio praticado pelas clínicas de baixo custo com os resultados de esterilização (considerado o custo com canino fêmea 10 a 20Kg, por ser o mais alto) e atendimentos apresentados pela UMV e USAV gerariam os valores que constam na tabela 21:

²⁵ Disponível em: <<http://diariogaicho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/09/5-clinicas-de-porto-alegre-que-fazem-castracao-a-baixo-custo-7387659.html>> Acesso em: 19 mar. 2019

Tabela 21: Frequência anual de serviços fornecidos UMV e USAV utilizando o critério de eficiência e comparação da modalidade de execução.

Ano	Esterilização (R\$)	Atendimento (R\$)	Custo total dos procedimentos se contratados pela execução indireta R\$)	Diferença com a execução indireta (R\$)
2015	565.650,00	346.752,00	912.402,00	3.474.139,40
2016	778.350,00	413.616,00	1.191.966,00	3.753.913,78
2017	392.100,00	186.760,00	578.860,00	3.115.771,18
2018	565.500,00	162.736,00	728.236,00	2.182.069,26

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Os valores da tabela, portanto, seriam os custos aproximados para alcançar os mesmos resultados atingidos pela UMV e USAV se o governo tivesse realizado os serviços em clínicas contratadas, sem a realização direta. Cabe lembrar que não estão considerados a contratação em grande quantidade (como no atacado) que poderia desonerar ainda mais os custos. Também não foram considerados os valores de setores como os administrativos, necessários para a operacionalização da contratação da clínica que realizaria os procedimentos.

Percebe-se que o ano de 2016 (para entregar os respectivos resultados) custou aos cofres públicos o valor de R\$ 4.945.879,78, enquanto se tais ações fossem executadas pela modalidade de contratação de clínica para execução o custo seria de R\$ 1.191.966,00, uma diferença de R\$ 3.753.913,78, a maior diferença entre os anos analisados. A menor diferença é a do ano de 2018, na qual, portanto o custo execução direta mais se aproximou do custo da execução por um particular.

É necessária a ressalva que na Tabela 22 [Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV (critério de eficiência e comparação em modalidade de execução)] a estimativa de custos pela mão de obra executada por clínicas particulares os custos de esterilização e atendimento estão ponderados conforme seus custos, diferentemente da tabela 20 - Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV (critério de eficiência e comparação horizontal) na qual estão sendo considerados sem a ponderação de custos, como se estes iguais fossem, visto que em regra, a cirurgia de esterilização tem um custo mais elevado que um atendimento veterinário.

Portanto o ano de 2018 na Tabela 22 [Resultados anuais de serviços fornecidos UMV e USAV (critério de eficiência e comparação em modalidade de

execução)] aproximou-se mais dos custos da execução indireta pois esta tabela considerou a ponderação dos custos de cada procedimento, esterilização e atendimento veterinário.

5.5 Resultados da pesquisa de satisfação junto aos usuários antes e depois da inauguração da Unidade de Saúde Animal.

Complementando a análise dos gastos e serviços realizados antes e depois da implantação da USAV foi realizada uma pesquisa junto às protetoras usuárias dos serviços tendo como critério principal a utilização dos serviços antes e depois da implantação. Foram entrevistadas seis protetoras de uma população de vinte, das quais estavam cadastradas no edital em vigência na execução da pesquisa. Todas as entrevistadas eram do gênero feminino, pois inexistem protetores do gênero masculinos cadastrados na vigência deste edital.

Políticas públicas surgem das demandas de grupos sociais junto aos gestores públicos e as denominadas protetoras formam um relevante grupo social quando tais políticas tratam de animais. Foi graças a pressão exercida por elas que as políticas para animais domésticos foram efetivadas. Portanto, a visão oferecida por esses grupos fornece uma percepção legítima da influência das ações governamentais temporalmente e principalmente da influência da inauguração da USAV nas políticas públicas para animais domésticos em Porto Alegre.

Na pesquisa foi levantado o tempo de atuação das protetoras. Dentre as entrevistadas obteve-se resultados variando entre três e quinze anos, demonstrando que alguns destes atores sociais acompanharam todo o processo de transformação e implementação das políticas públicas para animais domésticos.

Quanto aos fatores apontados pelas protetoras que o hospital trouxe de positivo, as respostas foram parcas, limitando-se a apontar a infraestrutura ou atenção dos profissionais como melhoria. Em uma das respostas temos “*vou ter que pensar bem, a estrutura, a agilidade para alguns casos*” (ENTREVISTADO A/5). Em outras respostas “*para mim nunca foi ruim, a qualidade é a mesma, as meninas atendem bem, veterinárias atenciosas*” (ENTREVISTADO A/4) e “*melhorou bastante, teve partes, o atendimento, era bom, sempre foi bom, já tive vários*” (ENTREVISTADO A/1).

Porém, muitas respostas a esse questionamento foram de situações que mais se enquadrariam ao questionamento de “o que piorou”, como, por exemplo, no relato “*não, só piorou infelizmente, a única coisa melhor é claro é o espaço físico, a limpeza, etc.*” (ENREVISTADO A/2).

Esses relatos eram seguidos dos motivos apontados pelas protetoras como piores, antes mesmo que o entrevistador iniciasse a pergunta dos fatores que pioraram, o que pode caracterizar a vontade das entrevistadas de abordar esse assunto, como um desabafo.

Esta afirmação ganha mais força, pois as transcrições das entrevistas mostram muito mais palavras quando questionados os fatores que pioraram com a inauguração do hospital. Exemplos disso temos a afirmação do entrevistado “*o atendimento piorou no sentido que não tem mais internação, as cirurgias são mínimas*” (ENTREVISTADO A/2); “*não é piorou, o que acontece, sempre frequentei, o que não está bem, o que não foi bom para nós é em termos de não ter mais aplicações de vincristina, internação*” (ENTREVISTADO A/4);

Temos a transcrição da protetora entrevistada nº 5:

[...] era mais completo antes, não tem a ver com os profissionais em si, mas agora os protocolos usados, antes tu saias de lá com uma suspeita de alguma doença e um tratamento, hoje em dia eles mandam fazer um monte de exame, e tu sai de lá tendo que ir para uma outra clínica. (ENTREVISTADO A/5)

E, também, da protetora entrevistada nº 3:

[...] antigamente tinha uma época que eles davam uma vez por mês uma quantidade de ração para cada protetora, agora isso não tem mais, e para as pessoas humildes de baixa renda não resolveu nada, piorou, continua na mesma, era para ser no jardim botânico, mais perto, mais fácil para resolver, mas é lá na lomba do pinheiro, é muito longe para quem não tem carro. (ENTREVISTADO A/3)

Outro depoimento é da protetora entrevistada nº 6:

[...] eu não consigo uma série de atendimentos que eu conseguia antigamente, não temos mais internação, não temos mais tratamento quimioterápico, com uma doença que está muito disseminada TVT, isso gera um custo muito alto para a gente. (ENTREVISTADO A/6)

Assim como a fala: “*o que não melhorou é a internação, não tem exame, a agente leva o bicho e eles dão o encaminhamento para fazer o exame em outro lugar e tem que pagar, internação não tem, antes do hospital tinha*” (ENTREVISTADO A/1).

Percebe-se que fatores como internação e tratamento quimioterápico (aplicação de vincristina) foram citados por mais de um entrevistado, podendo ser considerados relevantes aspectos que pioraram. Ainda pode-se citar a falta de exames como outro fator. O ponto levantado por uma protetora como a distância não pode ser considerado como um fator que piorou, pois, o local do hospital é o mesmo da antiga instalação da SEDA, a UMV, portanto não há o que se considerar que piorou no quesito distância.

Quanto à reforma administrativa que juntou a SEDA com a SMAM as opiniões foram divididas. Do ponto de vista positivo temos como comentários:

[...] pra mim foi bom, eu tenho trinta animais que foram resgatados, todos castrados pela SEDA, foram animais que resgatei da ilha do pavão, todos foram buscados pela SEDA, na época não tinha inaugurado o hospital.
(ENTREVISTADO A/4)

Outra protetora afirma *“eu achei uma boa, eles trabalhando em conjunto, eu achei bem legal, porque pra mim não tenho nada contra eles nem contra a SEDA”* (ENTREVISTADO A/1).

Do ponto de vista negativo ocorrem afirmações sobre a falta de prioridade aos animais como vistos em: *“péssima, a fiscalização, por exemplo, é unida não tem mais uma fiscalização específica para os animais[...] então pra mim essa união aí foi só para detonar com a fiscalização dos animais, não vão dar prioridade para isso[...]”*(ENTREVISTADO A/2) e outra protetora afirma *“eu avalio negativa porque ela tirou a prioridade para a proteção animal, de animais urbanos, domésticos, diminui verba obviamente, e prejudicou bastante isso de um olhar mais individualizado”* (ENTREVISTADO A/6).

Quanto à questão dos recursos disponibilizados como fator de piora, outra protetora complementa:

[...] acho que foi negativo do ponto de vista que dá a impressão de que as coisas foram divididas até recursos, material, funcionários, acredito né, não sei internamente como está funcionando. Enquanto os recursos iam especificamente para um, agora juntaram dois e continuam os mesmos recursos? Eu acho que esses recursos diminuíram, porque coisas básicas que eram feitas lá na seda... e é uma pena” (ENTREVISTADO A/5).

Percebe-se que as protetoras consideram que os recursos diminuíram, mesmo não informando se realmente buscaram a veracidade da sua opinião.

Sobre a avaliação das políticas públicas, todos os comentários foram depreciativos e descontentes com a execução atual das políticas públicas para

animais domésticos. Cita-se exemplos: “*eu não estou muito a par, mas eu não vejo nada que as pessoas estejam contentes com alguma coisa que a gente possa ver*” (ENTREVISTADO A/3); “*eu acho ruim, precária. Envolve governo, porque a antiga gestão ela buscava alternativas para ampliar a questão dos animais e agora a gente percebe que não tem esse contato*” (ENTREVISTADO A/6); “*eu acho que estão bem paradas, na época, tomei conhecimento de algumas ações feitas em algumas vilas, pode colocar que diminuíram consideravelmente, antes tu até via algumas notícias no Facebook, tinha bem mais*” (ENTREVISTADO A/5).

Já a protetora entrevistada nº 2 diz:

[...]Quais políticas? Não tem mais, antes era castrações a partir do posto de saúde, posso estar enganada mas antes vira e mexe eu via uma protetora ou outra o ônibus foi lá e tal e agora não vejo mais nada disso, então não existe mais políticas públicas para animais. (ENTREVISTADO A/2)

Enquanto a protetora entrevistada nº 1:

[...] eu acho que está muito devagar, parado, porque de primeira antes desse hospital novo, eles davam bem mais assistência pros animais de rua, davam muito mais, a gente ligava para lá e era prontamente, as vezes no mesmo dia ligavam para levar o animal.(ENTREVISTADO A/1)

“*Horríveis, eu acho que tem que ter mais políticas públicas, mais fiscalização, eu sei que tem casos de animais abandonados, acho que tem que trabalhar com isso aí, políticas públicas tem que ser mais cobrado, está um pouco fraco*” (ENTREVISTADO A/4).

Portanto, no que concerne às políticas públicas, segundo as protetoras, estão piores que nos anos anteriores. Pode-se considerar uma regressão nas políticas públicas, pois conforme o Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo (2009) entre as ações destacadas estão a manutenção e continuidade das políticas públicas (como o programa permanente de educação para guarda responsável), além da participação social, que fica evidente não existir ao ser mencionado pelas protetoras que desconhecem as ações realizadas.

Se estas ações são realizadas, porém não divulgadas adequadamente há um problema de marketing institucional. Dallari apud Machado (2009) afirmou que as ações afirmativas melhoram a imagem do governante, além da prefeitura como um todo, melhorando a confiança da população no governo. Machado (2009) sugere a

utilização da internet, visto esta ser de baixo custo e bom alcance, aspecto relevante em um cenário de poucos recursos orçamentários.

Questionadas sobre participações em reuniões junto ao município para tratar sobre políticas públicas para animais as protetoras afirmam que na maioria das vezes foram reuniões sem papel decisório, apenas para apresentação de resultados: *“participei, ano passado na SEDA, só para apresentar as normas, o que mudou”* ; (ENTREVISTADO A/1); *“não participei, a única vez que participamos foi no início dessa gestão”* (ENTREVISTADO A/2).; *“nunca participei, mas eu gostaria, ninguém melhor que a gente para saber o que tá acontecendo, quais regiões”* (ENTREVISTADO A/5);

Enquanto o entrevistado nº 6 relata:

[...]já participei de algumas reuniões, prestação de contas, da mudança da gestão atual, foram feitos acordos de como seria, alguma conversa de mudança de protocolo, rotinas a pedido da proteção, houve uma prestação de contas e depois mais nada, porque eu sou protetora voluntária, eu procuro me virar e me sustentar e resolver os problemas sozinha, até porque tenho dois empregos, então não tenho tempo. (ENTREVISTADO A/6).

- A diminuição da burocracia no acesso ao atendimento do hospital veterinário além de um plantão para os finais de semana;
- Viabilização de um atendimento e tratamento completo, não só diagnóstico, além de mais cirurgias eletivas como retirada de tumor;
- Integração com os postos de saúde, pois segundo as protetoras, os agentes de saúde conhecem a realidade dos cidadãos e poderiam auxiliar nas intervenções de políticas públicas para animais domésticos, como conscientizando da importância da esterilização;
- Colocar em prática a utilização de toda a capacidade do prédio do hospital, com exames, ainda que mais básicos como raio x e hemograma e principalmente realizar internações.

Sobre as políticas públicas após a inauguração do hospital as protetoras consideram que mudaram para pior ou não sofreram influência do hospital. Na afirmação de uma protetora entrevistada:

[...] na prática não aconteceu nada, em visibilidade, na época se criou uma grande expectativa, que a proteção animal teria um olhar diferenciado, os animais seriam mais cuidados, o que aconteceu foi o contrário, é só pegar

dados, pegar quantos animais atendidos pré hospital e quantos são atendidos agora. (ENTREVISTADO A/6)

Esta afirmação demonstra que na percepção das protetoras a eficácia da USAV é pior que a da UMV, fato que se comprova nos números de esterilizações, atendimentos realizados. Outro ponto levantado pelas protetoras foi a visibilidade que o hospital trouxe, porém, apenas de maneira superficial, de imagem. Isso se prova na afirmação:

[...] acho que indiferente, o que aconteceu com a abertura do hospital, pela impressão para a sociedade e não para quem usa os serviços é que tem um hospital lá pronto para receber e fazer qualquer coisa e não é bem assim. Ficou aquela coisa muito bonita lá, que a gente sabe que é perfeito maravilhoso, só que está lá parado, como eu gostaria que fosse mais bem aproveitado. (ENTREVISTADO A/5)

Outra atribui ao prefeito a culpa do hospital não estar em pleno funcionamento:

[...] infelizmente influenciou negativamente por causa do prefeito, só retrocedeu, tu constrói um negócio daqueles e entrega na mão de um prefeito que não quer aproveitar e joga tudo para baixo[...] Falta total vontade política, ele só tá empurrando com a barriga, porque ele sabe que vai sofrer muita crítica com os protetores e da população que defende os animais, senão ele já teria fechado aquilo. (ENTREVISTADO A/2)

Esta mesma protetora ainda afirma que: "*por ele e pelo secretário de saúde, ele fechava aquilo ali, só não fechou porque a gente foi para cima, não ficou quieta, a gente apareceu e aí mantiveram aquele quebra galho.*"(ENTREVISTADO A/2); Esta última afirmação demonstra a força dos grupos sociais na pressão aos gestores públicos para uma continuidade de uma política pública.

Quanto à satisfação dos serviços do hospital algumas mencionaram estar insatisfeitas devido à já mencionada falta de internação, exames e cirurgias mais complexas, o que existia anteriormente. Durante este questionamento, tornou-se automática por parte das protetoras a referência aos antigos serviços da UMV para mensurar o nível de satisfação, como um balizador. Exemplo disso é a afirmação:

[...] para ajudar um pouquinho eu diria quarenta por cento satisfeita, se comparado como que era antigamente, pela UMV e ainda estou sendo muito boazinha. Pelo que estou com dívida nas clínicas bastaria para botar dois por cento, eu nunca tive dívida na minha vida, é a primeira vez que estou tendo (ENTREVISTADO A/2)

Outra protetora afirma não estar satisfeita pois poderia ser feito muito mais com a grande estrutura, porém atrela esse baixo uso a uma possibilidade da verba

repassada ser baixa, por fim atrelou a cinquenta por cento a satisfação. Ainda há uma protetora que atrelou um percentual de cinquenta de satisfação, atribuiu isso às esterilizações e o bom atendimento da equipe, não citando o motivo de ser apenas metade satisfeita. Uma protetora afirmou estar satisfeita com os serviços que lhe são entregues, porém afirmou estar insatisfeita com a gama de serviços disponibilizados (modalidades de serviço) e também quanto a quantidade destes serviços ofertada (dos serviços prestados, o número ofertado é baixo).

Por fim, foi questionado às protetoras qual deveria ser o foco das ações da USAV e os itens mais citados foram castração, principalmente o órgão deslocar-se até os locais de maior quantidade de animais, como as vilas do município. Duas protetoras citaram além da castração a orientação e educação para a guarda responsável.

Uma destas afirma:

[...] a castração, que é o foco agora, mas hoje é disfarçado, que ainda fazem menos do que a antiga SEDA fazia, mas não ter um elefante branco como aquele lá para fazer só castração[...]. Antes era vinho e agora a gente bebe água e água do guaíba. (ENTREVISTADO A/2)

Essa afirmação demonstra novamente a percepção da protetora de que o hospital não trouxe melhores resultados aos realizados pela antiga SEDA.

Uma das protetoras cita que o foco deveria ser internação, exames. Nota-se nessa protetora um olhar mais individualizado para as questões que a afetam diretamente. Por fim, uma protetora cita uma relevante constatação que diferencia as políticas de governo, que são temporárias, das políticas de Estado, que são permanentes:

[...] os governos entram e não deixam um legado, levam consigo, não tem uma coisa que proteja a própria ação, tudo fica conectado com a pessoa que cria, é uma forma política de manter refém "só se eu ganhar vai continuar", é umas coisas assim que não dá mais, não comporta mais. (ENTREVISTADO A/6)

Esta mesma protetora afirma:

[...] mas depois que o hospital foi inaugurado ficou um elefante branco, porque fazem clínico, diagnóstico e castração[...]. Tem equipamentos de última geração, laboratório, raio-X, diagnóstico, nada está sendo usado, porque quanto era aquela birosquinha fazia chover, para ver como é a vontade política que faz e não a estrutura em si. (ENTREVISTADO A/6)

A protetora ainda complementa questionando a capacidade de uma estrutura de milhões não funcionar e uma estrutura simples salvar vidas e ser relevante, e afirma que viveu os dois momentos, sentindo-se triste com os rumos atuais.

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho foram descritos os serviços prestados à população pelo popularmente conhecido hospital veterinário, denominado Unidade de Saúde Animal Victória, comparando-os com os resultados da extinta Secretaria Especial dos Direitos Animais. Foram levantados os principais gastos dos períodos de 2015 a 2018 e as ações de políticas públicas realizadas neste período.

No momento atual, diversos entes públicos enfrentam dificuldades fiscais, seja pela queda na arrecadação, seja pela incapacidade de controlar a despesa. Um estudo que análise a efetividade de políticas públicas torna-se necessário para medir as alternativas e descartar ações muito onerosas e de pouco retorno ao cidadão. Para o tema da causa animal torna-se mais relevante, pois há pouco material abordando a partir de um enfoque gerencial e não da medicina veterinária.

O referencial teórico subdividiu-se em três assuntos principais: Políticas públicas, marketing político e políticas públicas para animais domésticos.

As políticas públicas abordaram a definição, conceito, formas de avaliar, além de alternativas de execução das políticas. O marketing político tratou da imagem, da informação institucional, da abordagem para alterações estruturais propostas pelos governos e a influência dos atores sociais neste processo. As políticas públicas para animais domésticos definiram as ações que podem ser consideradas políticas públicas, influenciando diretamente na transformação do *Status Quo* para a situação desejada, ou seja, o controle populacional dos animais domésticos.

Para responder ao problema de pesquisa foram definidos três objetivos. Os objetivos de análise de recursos utilizados e serviços realizados referem-se aos custos e resultados antes e depois da inauguração da USAV e foi utilizada pesquisa documental para obtenção dos dados.

Já o outro objetivo de medir a satisfação das protetoras, foi alcançado mediante uma pesquisa qualitativa junto a esses atores sociais.

A pesquisa documental forneceu as seguintes conclusões:

- a) Existe no município de Porto Alegre uma tendência de os bairros mais populosos e de menor renda concentrarem a maioria das demandas para

animais sem proprietário. Conforme análise da demanda “animal doente – sem proprietário” verificou-se que os bairros mais populosos e de renda mais baixa concentravam a maioria das solicitações. Isso demonstra que são necessárias ações de políticas públicas para animais domésticos nestes locais, não se limitando à esterilização, mas também atendimento preventivo de doenças e conscientização de guarda responsável. Como visto no exemplo do referencial teórico do estudo em vilas rurais no Paraná de MOLENTO, LAGO e BOND (2007), não basta apenas a esterilização, mas um conjunto de ações interligadas;

- b) Os resultados obtidos pela UMV e USAV são diretamente proporcionais aos valores investidos. Apesar de a afirmação conter certa obviedade, é possível afirmar que a inauguração da estrutura do hospital veterinário não trouxe melhoras na eficácia dos resultados das ações de políticas públicas para animais domésticos, entendidas como esterilização e atendimento. Mais relevante para uma melhor eficácia são os recursos investidos, como no ano de 2016, ano de mais recursos investidos e melhores resultados;
- c) Em alguns anos gastou-se muito com ações que não geram impacto na mudança da situação atual para a situação desejada, ou seja, não influenciam de forma relevante nas políticas públicas. Esta afirmação baseia-se nos gastos com canis privados dos anos de 2015 e 2016, gastos com materiais e das cirurgias não eletivas. Os canis privados usufruíram de valores monetários muito próximos dos gastos com materiais em 2015, comprometendo grande parte do orçamento apenas na manutenção de animais. O gasto com materiais também é composto em grande parte por ração para os animais que estão abrigados na UMV e USAV, aproximadamente 27% a 40% do gasto. Estes dois gastos não oferecem retorno às ações efetivas de políticas públicas para animais domésticos, apenas transferem uma responsabilidade do particular (no caso dos recolhimentos de acumuladores de animais) ou responsabilidade de ninguém (no caso dos animais de rua que se tornam permanentemente abrigados na UMV/USAV) para o município, o que indiretamente reduz a capacidade do estado de ofertar ações efetivas para as políticas públicas. Já as cirurgias eletivas são demasiadamente onerosas e com baixo impacto. Como exemplo, cita-se uma cirurgia ortopédica na qual pode chegar a custar dois mil reais no

- varejo (depende da complexidade) e afeta apenas um animal, enquanto com o mesmo valor pode-se proceder em diversas esterilizações ou vacinações nos animais;
- d) Os gastos com mão de obra terceirizada não diminuí. Apesar dos resultados apresentados e o gasto com servidores e estagiários nos anos de 2017 e 2018 terem apresentado reduções comparadas aos dois anos anteriores, os valores gastos com trabalhadores terceirizados não foi reduzido de forma relevante. Torna-se necessária uma reavaliação do gasto e necessidade da atual despesa;
 - e) Necessária reavaliação da forma de execução das políticas. Mediante simulação dos resultados de esterilizações e atendimentos veterinários entregues pela UMV e USAV, caso fossem realizados por clínicas particulares verificou-se que os valores seriam muito inferiores, resultando na possibilidade de aumento nos resultados (maior eficácia) ou menor despesa com mesmo resultado (maior economicidade). Portanto, cabe uma avaliação por parte do órgão de uma maneira mais eficiente ao município de executar as políticas públicas para animais domésticos.

As entrevistas junto às protetoras apresentaram uma visão de cidadãos que acompanharam todo o processo de criação e implantação do hospital e as alterações que a atual estrutura ocasionou nas políticas públicas para animais domésticos.

- a) Os fatores positivos da nova estrutura limitaram-se à qualidade do atendimento e infraestrutura do novo local. Instintivamente as protetoras utilizaram como referência para responder a antiga estrutura da UMV;
- b) Os fatores negativos foram apontados de maneira superior aos positivos, concentrando-se na falta de internação dos animais, falta de exames, falta de cirurgias complexas, falta de tratamento quimioterápico. As protetoras afirmam que a gama de serviços ofertados diminuiu;
- c) Segundo as protetoras a USAV não trouxe melhorias para as políticas públicas para animais domésticos no município de Porto Alegre. As protetoras afirmaram que as ações eram mais frequentes na antiga estrutura. Algumas protetoras não fazem referência desta diminuição ao hospital, mas sim à

- mudança na administração do município em 2017, na qual atribuem uma maior preocupação com o tema na gestão anterior;
- d) Existe pouca participação das protetoras nas definições das políticas públicas e das ações realizadas. As protetoras afirmaram que apenas participaram de reuniões com o intuito de prestação de contas, sem papel decisório. É de relevância as informações que estas cidadãs trazem e suas opiniões podem auxiliar a tornar mais eficazes as ações desenvolvidas;
 - e) A insatisfação das protetoras tem origem na falta dos serviços e não no hospital em si. As protetoras relatam que os motivos de sua insatisfação são a falta de um serviço completo, como a internação, além de estarem insatisfeitas com a falta de aproveitamento de toda a capacidade do hospital, porém não se declararam insatisfeitas com o serviço que o hospital efetivamente presta. Ou seja, a insatisfação é apenas com o serviço que não recebem. A falta do serviço completo, não supre as necessidades das protetoras, portanto, não se torna uma política pública eficaz, não supre uma necessidade pública, de origem de uma demanda pública. Os gastos com atendimentos então tornam-se em parte inúteis, ineficazes;
 - f) As protetoras consideram a esterilização como a ação que deve ser o foco de atenção das políticas públicas para animais domésticos.

Diante dos expostos pode-se concluir que a execução das políticas públicas está muito mais condicionada à continuidade, à disponibilização de recursos, à vontade política do que mera inauguração de estruturas físicas.

O valor doado, próximo de seis milhões de reais, para a construção do hospital não é muito superior ao valor gasto anualmente pela Prefeitura de Porto Alegre na execução das atividades da UMV/USAV, ou seja, o município quase gasta o mesmo custo da construção do hospital anualmente.

Obviamente que a iniciativa do doador é louvável, porém o poder público necessita de um planejamento para que a estrutura não seja mal aproveitada, em um processo contínuo de execução.

Por fim devem ser avaliadas as alternativas à execução das políticas, com estudos de formas além da execução direta, como a terceirização da mão de obra, da contratação dos serviços em clínicas particulares e outras diversas formas que existem pois embora a administração pública esteja sob a obrigatoriedade de alguns

atos de caráter vinculado, ainda há margem para o poder discricionário, residindo neste último a criatividade e competência dos gestores públicos em resolver as demandas sociais.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. **Marketing Político: Hegemonia e Contra-Hegemonia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010

BARBOSA, Vanessa. **Morte de cachorro em loja do Carrefour gera onda de protestos**. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/marketing/morte-de-cachorro-a-pauladas-em-loja-do-carrefour-gera-onda-de-protestos/>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BIONDO, A. W. et al. **Carrocinha não resolve**. Revista Conselho Regional de medicina Veterinária – Paraná, 25º Edição, p. 20-21, 2007 Disponível em: <[https://www.crmv-pr.org.br/uploads/revista/arquivos/Revista_CRMV\(25\).pdf](https://www.crmv-pr.org.br/uploads/revista/arquivos/Revista_CRMV(25).pdf)> Acesso em: 26 fev. 2019

BITENCOURT, Gabriel. **Políticas públicas de direitos animais**. 2010. Disponível em: <<http://www.anda.jor.br/2010/08/politicas-publicas-de-direitos-animais/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011**. Regula O Acesso A Informações Previsto no Inciso Xxxiii do Art. 5o, no Inciso li do § 3o do Art. 37 e no § 2o do Art. 216 da Constituição Federal; Altera A Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; Revoga A Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e Dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e Dá Outras Providências. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CHIARI, Juliana. Avaliação de Políticas públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas (Org). GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Org). AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha Barbacena (Org). **Dicionário de políticas públicas**. EdUEMG. Belo Horizonte. 2012. 242f.

CORREIO24HORAS. **Holanda é o primeiro país a não ter mais cachorros abandonados nas ruas.** 2018. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/holanda-e-o-primeiro-pais-a-nao-ter-mais-cachorros-abandonados-nas-ruas/>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set/out. 2003.

DA SILVA, Larice; MASSUQUETTI, Angélica. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA).** 2014 Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/48748774/anais_3_jornadas_final.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1555611424&Signature=Wefnj%2FeDhHpK9eCcwuMB6%2F0zR14%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D2015_Anais_III_Jornadas_Mercosul.pdf#page=126> Acesso em: 13 mar. 2019.

DIAS, Cláudia Augusto. **Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas.** Informação & Sociedade: Estudos, v. 10, n. 2, 2000.

DIAS, Reinando; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas - Princípios, Propósitos, Processos.** São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=172551&SEDA+RESGATA+128+ANIMAIS+DE+UM+ACUMULADOR+DO+BAIRRO+RESTINGA> Acesso em: 13 mar. 2019

FIGUEIREDO, Rubens. **O marketing político: entre a ciência e a razão.** In: FIGUEIREDO, Rubens (org.) *Marketing político e persuasão eleitoral.* São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, p.11- 41.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Controle de Populações de Cães e Gatos do Estado de São Paulo.**2009. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/publicacoes/publicacoes-ccd/manuais-normas-e-documentos-tecnicos/manuaisnormasedocumentostecnicos1_-_manual_de_controle_de_populacoes_de_caes_e_gatos_no_estado_de_sao_paulo_-_2009.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

G1.'**Acumuladores' de animais podem sofrer de transtorno psicológico.**2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/05/acumuladores-de-animais-podem-sofrer-de-transtorno-psicologico.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

G1 (Rio Grande do Sul). **Marchezan diz que déficit previsto para 2017 é de R\$ 1,3 bi na prefeitura.** 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/01/marchezan-diz-que-deficit-previsto-para-2017-e-de-r-13-bi-na-prefeitura.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

G1 (Rio Grande do Sul). **Marchezan não descarta privatização e promete um 'governo transparente'.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2016/noticia/2016/10/marchezan-nao-descarta-privatizacao-e-promete-um-governo-transparente.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

G1 (Pará). **Prefeito é condenado a 20 anos de prisão no PA por ordenar morte de 400 cachorros de rua.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/prefeito-e-condenado-a-20-anos-de-prisao-no-pa-por-ordenar-morte-de-400-cachorros-de-rua.ghtml>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

G1 (São Paulo). **Brasileiros têm 52 milhões de cães e 22 milhões de gatos, aponta IBGE.** 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/06/brasileiros-tem-52-milhoes-de-caes-e-22-milhoes-de-gatos-aponta-ibge.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

GRUPO DE TRABALHO DE BEM ESTAR ANIMAL (Goiânia). Prefeitura Municipal de Goiânia. **Plano de Implantação da Política Municipal de Bem-Estar Animal em Goiânia.** 2014. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/12/16/14_52_59_791_Plano_Bem_Estar_Animal_Munic%C3%ADpio_de_Goi%C3%A2nia_final.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

IGARASHI, Deisy Cristina Corrêa et al. O uso da Análise Horizontal e Vertical para apoiar a evidencição do alinhamento entre o Balanço Social e os Relatórios de Sustentabilidade: um estudo em uma empresa de energia elétrica. **Gestão & Regionalidade**, v. 26, n. 77, 2010.

JORNAL DIÁRIO GAÚCHO. **5 clínicas de Porto Alegre que fazem castração a baixo custo.** 2016. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/09/5-clinicas-de-porto-alegre-que-fazem-castracao-a-baixo-custo-7387659.html>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **A propaganda governamental no diálogo entre Estado e sociedade.** Jus navigandi, Teresina, ano, v. 13, 2009. Disponível em <<http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/20205-20206-1-PB.pdf>>: Acesso em: 08 jan. 2019

MANHANELLI, Carlos Augusto. **Estratégias eleitorais: marketing político.** Summus Editorial, 1988.

MARION, José Carlos. **Análise das demonstrações contábeis: contabilidade empresarial**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Jomar. **Prefeitura de Porto Alegre é obrigada a recolher cães agressivos e abandonados**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-27/prefeitura-porto-alegre-obrigada-recolher-caes-agressivos>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

MOLENTO, C. F. M.; LAGO, E.; BOND, G. B. **Controle populacional de cães e gatos em dez Vilas Rurais do Paraná: resultados em médio prazo**. Archives of veterinary science, v. 12, n. 3, 2007.

MOUTINHO, Flavio Fernando Batista; DO NASCIMENTO, Elmiro Rosendo; PAIXÃO, Rita Leal. **Percepção da sociedade sobre a qualidade de vida e o controle populacional de cães não domiciliados**. Ciência Animal Brasileira, v. 16, n. 4, p. 574-588, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/vet/article/view/30468/19466>> Acesso em: 26 fev. 2019

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. **Decreto nº 19.990, de 23 de maio de 2018**. : Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Municipal, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Municipal (CMRI). Porto Alegre, 23 maio 2018. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2483_ce_223814_1.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2019.

NUNES, Márcia Cavallari. O Papel das Pesquisas. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **Marketing Político e Persuasão Eleitoral**. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo. 2000.

OIE - Organização Internacional de Saúde Animal. **Control de las poblaciones de perros vagabundos**. In: OIE. Código Sanitario para los Animales Terrestres - 2013. 2013 [cited 2013 Out 22]. Disponível em: <<http://www.oie.int/es/normas-internacionales/codigo-terrestre/acceso-en-linea/>> Acesso em: 26 fev. 2019

ORNELLAS, Cléia Batista Dias et al. **Atitude do consumidor frente à irradiação de alimentos**. Ciência e Tecnologia de Alimentos, v. 26, n. 1, p. 211-213, 2006.

PAULA, Patricia Madureira Castro de. **Estratégias adicionais no controle populacional de cães de rua**. 2010. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/23726/ESTRATEGIAS%20ADICIONAIS%20NO%20CONTROLE%20POPULACIONAL%20DE%20CAES%20DE%20RUA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 26 fev.2019

PEREIRA, Cleidi. **Após extinção da Seda, primeiro hospital veterinário público de Porto Alegre tem futuro incerto**.2017. Disponível em:

<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/01/apos-extincao-da-seda-primeiro-hospital-veterinario-publico-de-porto-alegre-tem-futuro-incerto-9417128.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PFUETZENREITER, Márcia Regina; ZYLBERSZTAJN, Arden; PIRES DIAS DE AVILA, Fernando. **Evolução histórica da medicina veterinária preventiva e saúde pública**. Ciência Rural, v. 34, n. 5, 2004

PMPA. **Contratos de Gestão**. 2018. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=67>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PMPA. **Portal da Transparência e Acesso à Informação**. 2019. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=8>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PMPA. **Prefeitura apresenta balanço do primeiro quadrimestre de 2018**. 2018. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999196581&PREFEITURA+APRESENTA+BALANCO+DO+PRIMEIRO+QUADRIMESTRE+DE+2018>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PMPA. **Reforma amplia Centro de Controle de Zoonoses**. 2011. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=138379&REFORMA+AMPLIA+CENTRO+DE+CONTROLE+DE+ZOOSES>. Acesso em: 13 mar. 2019

PMPA. **Seda intervém em mais um caso de acumulador de animais**. 2014. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=167270&SEDA+INTERVEM+EM+MAIS+UM+CASO+DE+ACUMULADOR+DE+ANIMAIS>. Acesso em: 13 mar. 2019.

REDAÇÃO DA TRIBUNA DO ADVOGADO. **Direito em Debate discute políticas públicas voltadas para animais**. 2012. Disponível em: <<http://www.oabRJ.org.br/noticia/71249-direito-dos-animais-e-tema-de-debate>>. Acesso em: 14 mar. 2019

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Político e servidores são condenados por matarem cães e gatos de rua no RS**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-22/politico-servidores-sao-condenados-matarem-animais-rua>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação, Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTANA, LUCIANO ROCHA et al. Posse responsável e dignidade dos animais. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**. 2004. p. 26684-26686. Disponível em: <http://homologa.suvisa.ba.gov.br/sites/default/files/vigilancia_epidemiologica/imuno_preveniveis/arquivo/2013/04/24/posse%2520responsavel.pdf> Acesso em: 14 mar. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO. **Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário sobre Publicidade de Utilidade Pública**. 2002. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivo-de-outros-documentos/acordo-secom-cenp.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

SCHMIDT, Vera Viviane. Organizações sociais: o ciclo de uma política de reforma do estado em São Paulo. In: ALVES, Luiz Roberto (Org); NASCIMENTO, Anderson Rafael(Org): **Políticas Públicas: Construção, Fortalecimento e Integração**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. 2006. (<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, v. 200, 2002. (<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>)

TELES, Gelcira. **Vereadores extinguem Secretaria Especial dos Direitos Animais de Porto Alegre, RS**. 2017. Disponível em: <<http://olharanimal.org/%E2%80%8Bvereadores-extinguem-%E2%80%8Bsecretaria-especial-dos-direitos-animais-de-porto-alegre-rs/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

VAZ, Gil Nuno. **Marketing Institucional: o Mercado de Ideias e imagens**. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2003

VIEIRA, Adriana Maria Lopes. **CONTROLE POPULACIONAL DE CÃES E GATOS Aspectos técnicos e operacionais**. Ciênc. vet. tróp., Recife-PE, v. 11, n. suplemento 1, p. 102-105, 2008.

APÊNDICE

Roteiro de entrevista com as protetoras

- 1 - Você já utilizou os serviços da SEDA?
- 2 - Em qual momento, antes ou depois da inauguração do hospital?
- 3 – Quanto tempo trabalha com assistência para animais domésticos?
- 4 - O que você considera que melhorou com a inauguração do hospital?
- 5 - O que você considera que piorou com a inauguração do hospital?
- 6-Como você avalia a reforma administrativa de 2017 e junção da SEDA com a secretaria do meio ambiente?
- 7 - Como você avalia as políticas públicas para animais atualmente?
- 8 - Você já participou de alguma reunião com o município para definir políticas públicas para animais domésticos?
- 9- Possui interesse?
- 10 - Quais as principais melhorias que poderiam ser realizadas nas ações da atual UMV/USAV?
- 11 -Como estão as políticas públicas para animais domésticos após a inauguração do hospital veterinário?
- 12 – Qual a influência do hospital veterinário nessas políticas?
- 13 -Como você se considera em relação à satisfação dos serviços do Hospital veterinário?
- 14 - Qual ação deve ser o foco de atuação da atual SEDA?
- 15 – Qual sua Idade?