

CONTROLE POPULACIONAL DE CÃES E GATOS EM ÁREAS URBANAS

LUCIANA IMACULADA DE PAULA

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais

Coordenadora Estadual de Defesa da Fauna do
Ministério Público de Minas Gerais

Mestre em Engenharia Ambiental pela
Universidade Federal de Ouro Preto

INTRODUÇÃO

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em pesquisa realizada no ano de 2013, constatou que nos lares brasileiros havia cerca de 52,2 milhões de cães e 44,9 milhões de crianças entre 0 e 14 anos. Esses dados reforçam a importância dos animais de companhia para a população brasileira, que se favorece dos aspectos afetivos e sociais da aproximação com os cães.

Além do número impressionante de animais domiciliados, vivem nos municípios outros tantos em situação de abandono – padecendo de fome, frio, doenças, acidentes e outros infortúnios – com comprometimento severo de seu grau de bem-estar, considerado inaceitável quando observados os indicadores das cinco liberdades, a saber:

- 1) liberdade sanitária: viver livre de doenças, dores e lesões;
- 2) liberdade nutricional: viver livre de fome e de sede;

- 3) liberdade comportamental: viver livre para exercer comportamentos naturais;
- 4) liberdade psicológica: viver livre de sentimentos ruins como medo, estresse e pavor;
- 5) liberdade ambiental: viver num ambiente adequado à sua espécie.

Hodiernamente, os animais domésticos estão inseridos na sociedade de maneira integral e definitiva. Os desafios dessa convivência, notadamente no contexto de excesso populacional de cães e gatos, são inúmeros: ruídos, mau cheiro, sujeiras pelo derramamento de lixo e pelas fezes, agravos à população, consubstanciados por mordeduras e acidentes de trânsito e até mesmo dificuldade com as atividades relacionadas ao turismo.

É fato que a situação de descontrole populacional eleva o risco de transmissão de zoonoses¹, assim entendidas como doenças transmissíveis comumente a homens e animais, conforme conceitua o Código Estadual de Saúde em seu art. 34, § 1º, I.; as quais representam um dos principais riscos à saúde humana, sendo que aproximadamente 60% das doenças infecciosas e 70% das doenças infecciosas emergentes nos seres humanos são de origem animal². Cães e gatos podem disseminar zoonoses³ importantes

1 GARCIA, R. C. M. Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil. 2009. 265f. Tese (Doutorado em Epidemiologia Experimental e Aplicada em Zoonoses). Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Universidade de São Paulo. USP, São Paulo, 2009.

2 One Health Initiative, 2016; Taylor et al., 2001; Torrey e Yolken, 2005; Organização Mundial de Saúde, 2016.

3 De acordo com a Organização Mundial de Saúde, zoonoses podem ser

como raiva e leishmaniose por cães e, mais atualmente, a esporotricose por gatos.

Ações simplistas e isoladas não se mostram eficientes no enfrentamento desses desafios. Assim, é imprescindível entender as causas e as particularidades de seu município, quantificar o tamanho das populações canina e felina e os grupos de animais comunitários, bem como entender a dinâmica populacional da região onde habitam.

Com base nesse conhecimento da realidade local é importante promover a adoção de medidas eficientes para controlar a população de cães e gatos em área urbana, buscando, com isso, melhoria nas condições de vida e de saúde dos animais e dos seres humanos que compartilham o meio ambiente urbano.

DA INEFICÁCIA E DA ILEGALIDADE DO EXTERMÍNIO DE ANIMAIS COMO ESTRATÉGIA DE CONTROLE POPULACIONAL

Registros históricos indicam que já na época do Brasil Império o número excessivo de cães errantes nas ruas da capital Rio de Janeiro era motivo de preocupação para as autoridades. É o que se lê no Ofício expedido em 03 de fevereiro de 1816 pelo intendente de Polícia da Corte, Paulo Fernandes Viana ao Cel. José Maria Rebelo de Andrades Vasconcelos e

conceituadas como doenças ou infecções naturalmente transmissíveis entre animais vertebrados e seres humanos. Disponível em: <<http://www.who.int/topics/zoonoses/en/>>.

Souza, comandante da guarda real da Polícia, no qual pede que se matem os cães vadios do Campo de Santana e de outras partes da Corte, alegando que a presença desses era insuportável, pois avançavam, mordiam e esfarrapavam o povo, além de poderem transmitir alguns tipos de males com a 'ardente estação' ⁴.

Transcorridos quase dois séculos dessa curiosa comunicação, a situação pouco mudou. Integrados à paisagem, animais abandonados parecem se destacar do ambiente urbano somente quando causam incômodo à população humana, como sujeiras pelo derramamento de lixo e excrementos, acidentes de trânsito ou mordeduras. Ou mesmo quando repercutem registros de zoonoses, como a leishmaniose visceral canina ou esporotricose.

Nesse cenário, embora caiba ao Poder Público e à sociedade a obrigação de tutelar a fauna⁵, parece não haver consideração ao fato de que cães e gatos em estado de abandono padecem – do nascimento à morte – de fome, sede, frio, doenças, acidentes e outros infortúnios.

⁴ Disponível em: <<http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=812&sid=102>>. Acesso em 23 mai 2012.

⁵ Nesse sentido, o art. 225, § 1º, VII da Constituição Federal preconiza que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora e o Decreto Federal 24.645/1934 estabelece serem os animais existentes no País tutelados do Estado. Veja, ainda, TJSC, Agravo de Instrumento n. 2010.031714-0, da Capital, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 26-10-2010, que reconheceu a responsabilidade do Município de Florianópolis em abrigar cães de rua recolhidos por particulares.

E, assim como no Brasil Império, nos dias atuais as soluções apresentadas para o problema complexo do aumento populacional de cães e gatos em área urbana são simplórias, improvisadas e sem nenhum suporte científico.

Durante pelo menos três décadas, na expectativa de controlar a transmissão da raiva, embalados pelo vetusto 6º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde - OMS, publicado no ano de 1973⁶, municípios brasileiros buscaram conter o aumento populacional de cães e gatos a partir do recolhimento e do extermínio sistemáticos. E, não raro, fizeram constar essa orientação nos códigos de posturas municipais ainda em vigor!

E não se vão muitos anos desde que o município de Belo Horizonte ainda se valia de câmaras de gás para exterminar cães, saudáveis ou não, recolhidos das vias públicas, como método de controle populacional. A prática cruel somente veio a cessar a partir do acórdão exarado no Recurso Especial nº. 1.115.916-MG, pelo STJ, interposto pelo Ministério Público de Minas Gerais.

Não bastasse a vilania desse procedimento, o extermínio sistemático de animais, em lugar de conter o avanço populacional, passa a incrementá-lo, uma vez que a população

remanescente fortalece a sua procriação em decorrência do aumento da oferta de alimentos diante do menor número de animais. Com efeito, o recolhimento e a eliminação de animais, a par de onerosos, mostraram-se ineficazes para o controle da população animal, produzindo taxas de sobrevivência muito maiores que as mais altas taxas de remoção registradas (cerca de 15% da população)⁷.

Em face dessas constatações práticas, a Organização Mundial de Saúde – OMS estabeleceu diretrizes técnicas ao combate de zoonoses, tendo o controle da população canina como elemento básico, ao lado da vigilância epidemiológica e da imunização. Orientou, ainda, que o controle populacional deveria priorizar três métodos práticos: limitação do movimento, controle do habitat e controle da reprodução (Cap. 9, p. 55, 8º Informe). Semelhantes orientações foram preconizadas pelo Instituto Pasteur, referência nacional no tratamento e controle da raiva animal, no Manual Técnico nº 06⁸. Encontra-se pacificado, portanto, o entendimento técnico no sentido de que remoção e sacrifício de animais são ineficazes como métodos de controle de natalidade.

6 WHO Library Cataloguing in Publication Data. Geneva, 1973.

7 WHO. World Health Organization, Technical Report Series 913, Geneva, Switzerland 2005.

8 INSTITUTO PASTEUR. Manual Técnico nº 06. Controle de população de animais de estimação. Instituto Pasteur, São Paulo, 2000.

No compasso da evolução técnica apresentada, o estado de Minas Gerais editou a Lei nº 21.970/2016, que proíbe o extermínio de cães e gatos como método de controle populacional e incumbe o município do dever de implementar uma política pública voltada especificamente para o manejo populacional de cães e gatos.

Ademais, não se pode perder de vista que os animais desfrutam de proteção que advém da própria Constituição Federal, que no art. 225, § 1º, VII reconheceu que os animais possuem um valor intrínseco que deve ser respeitado, alçando-os a destinatários diretos dos deveres constitucionais⁹.

Tiago Fensterseifer¹⁰ acerca do alcance do dispositivo do art. 225 da Constituição Federal que prescreve que todos têm o direito ao meio ecologicamente equilibrado, admite que não “apenas a vida humana dispõe de proteção constitucional, mas todas as demais formas de vida que compartilham com o ser humano o espaço ambiental (...), caracterizando uma solidariedade ecológica entre as espécies naturais”.

9 Confirma essa premissa a proscrição de condutas que revelem maus-tratos aos animais – o que, a princípio, não representa qualquer utilidade direta para o homem. Para Levai (2005, p. 588) a previsão constitucional ora analisada consiste no fundamento precípua “para a tutela da fauna no Brasil, reunindo – a um só tempo – o aspecto ambiental e o ético.”

10 FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 55.

De igual modo, a Constituição do Estado de Minas Gerais deixa clara a obrigação do Poder Público em tutelar a fauna:

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º – Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: (...)

V – proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade;

Nesse sentido, eis o precedente exarado pelo egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais que se transcreve a seguir:

EMENTA: APELAÇÃO - CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL - REVOGAÇÃO - RESERVA DE PLENÁRIO - INAPLICABILIDADE

DADE - POLÍTICA PÚBLICA - CONTROLE DO NÚMERO DE CÃES E GATOS VADIOS - CENTRO DE ZOONOSES - EXTERMÍNIO INDISCRIMINADO - ATUAÇÃO PODER JUDICIÁRIO - POSSIBILIDADE.

1 - Consoante posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, é “(...) possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal.” (AgRg no REsp 1367971/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 12/05/2015, DJe 19/05/2015).

2 - Nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, norma pré-constitucional não se submete a juízo declaratório de inconstitucionalidade, mas sim de juízo negativo de recepção.

3 - Não é defeso ao Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas com previsão constitucional/legal ante a omissão das instâncias governamentais, violadora dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico. Em tais casos, não há que se falar em intervenção do Poder Judiciário no mérito administrativo, pois restrita a sua atuação na

concreção de direitos garantidos constitucional ou legalmente, porém aviltados pelo Poder Público por meio da inércia administrativa.

4 - O controle do número de cães e gatos abandonados e de zoonoses no Município é medida diretamente ligada à saúde pública, cuja prestação eficiente é dever constitucional do Poder Público.

5 - Os §§1º e 2º do art. 120 da Lei nº. 681/78, do Município de Bambuí, ao prever o sacrifício indiscriminado de cães vadios, não foram recepcionados pela ordem constitucional de 1988, porquanto em conflito com o disposto no art. 225, §1º, VII, da CR/88. (TJMG - Apelação Cível 1.0051.14.001570-5/001, Relator(a): Des. (a) Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/02/2016, publicação da súmula em 04/03/2016)

CANIL NÃO É A SOLUÇÃO

Superada a ideia de exterminar animais para conter o aumento populacional, outra proposta quase tão perniciosa começou a ser abraçada pelos municípios e também por protetores de animais. Trata-se da construção de abrigos para acolhimento indiscriminado de cães e de gatos abandonados.

Nesse caso, a boa intenção de propiciar um local seguro à sobrevivência dos animais errantes acaba se tornando,

no mais das vezes, um problema difícil a ser resolvido. Isso porque nem sempre o custo de manutenção do serviço é considerado de forma realista quando da idealização do projeto.

Em pouco tempo a lotação máxima é atingida e toda a energia do município ou da entidade protetora se esgota em cuidados daqueles indivíduos recolhidos que, no final das contas, não desfrutam de condições satisfatórias de bem-estar, pois, um abrigo tradicional, ainda que bem gerido, nada mais é que uma penitenciária animal.

Não é estranho, portanto, que a construção de abrigos (canis, gatis) não seja preconizada como solução ao controle populacional. Pelo contrário, a existência de uma estrutura na localidade pode prejudicar a implantação de uma política pública mais eficiente, pois seus elevados custos de manutenção dificultam investimentos em outras medidas mais efetivas.

Além disso, a existência de um abrigo é sempre vista pela população como um local “seguro” para abandono de animais indesejados, contribuindo para a manutenção de uma cultura de descarte de animais.

Em termos de estrutura física, o que se pode desejar são locais de referência para atendimento seletivo de animais em situação de urgência, que funcionem como refúgio seguro e temporário para que o animal se recupere e possa ser colocado em adoção. Revelando-se a adoção impossível, o animal será devolvido ao local de captura, salvo se sua situação peculiar não o permitir, como por exemplo, idade muito avançada, deficiência física e agressividade.

PILARES DA SOLUÇÃO

Como visto, ações simplistas e isoladas, como extermínio de animais, construção de canis e até mesmo mutirões de castração, não se mostraram capazes de controlar um problema complexo, que tem origem em diferentes causas, a saber:

- Falta de informação/educação: pouco conhecimento da sociedade sobre bem-estar e comportamento animal, transmissão de doenças, zoonoses e responsabilidades com o animal, como vacinação, identificação e castração;
- Descaso pelo Poder Público: falta de verbas públicas e de vontade política para se investir em estratégias eficazes de manejo populacional de cães e gatos por não serem consideradas prioridade;
- Falta de recursos financeiros: escassez de dinheiro por parte da população para cuidar adequadamente de seus animais, não realizando, por exemplo, a castração cirúrgica;
- Falta de responsabilidade na guarda de cães e gatos: as pessoas, muitas vezes, abandonam os animais de estimação, permitem que se reproduzam sem controle, tomam posse ou a transferem por impulso, permitem que cães e gatos andem soltos sem supervisão;

- Cruzamento forçado e irresponsável: existem criadouros ilegais ou amadores que não atendem aos requisitos (legais, sanitários) específicos;
- Legislação ausente ou deficiente: ausência de legislação e de fiscalização nacional ou local em relação ao bem-estar animal, ao comércio indiscriminado e à procriação desenfreada;
- Reprodução descontrolada de animais soltos: cruzamento desenfreado de animais que vivem nas ruas, mesmo aqueles que possuem tutor;
- Disponibilidade de alimentos que permitem a sobrevivência e a manutenção dos cães e gatos de rua: lixo em excesso, manejo de resíduos deficiente e alimentação indiscriminada a animais que vivem nas ruas;
- Comércio ilegal: comércio indiscriminado de cães de raça, sem nenhum controle ou fiscalização de canis;
- Ausência de coordenação de auxílio veterinário: falta de engajamento entre veterinários, prefeituras e outros atores, bem como de ferramentas e treinamento de profissionais envolvidos no manejo.

De modo coerente, a Lei 13.426/2017 estabelece que o descontrole populacional deve ser enfrentado por meio de políticas públicas permanentes e específicas previstas

no âmbito de um programa de controle populacional elaborado a partir de estudos específicos da localidade. É o que se extrai do art. 2º que transcrevemos abaixo:

Art. 2º A esterilização de animais de que trata o art. 1º desta Lei será executada mediante programa em que seja levado em conta:

I - o estudo das localidades ou regiões que apontem para a necessidade de atendimento prioritário ou emergencial, em face da superpopulação, ou quadro epidemiológico;

II – Realização do censo canino e felino para que seja estabelecido o quantitativo de animais a serem esterilizados, por localidade, necessário à redução da taxa populacional em níveis satisfatórios, inclusive os não domiciliados;

III - o tratamento prioritário aos animais pertencentes ou localizados nas comunidades de baixa renda.

Além disso, o programa deverá desencadear campanhas educativas pelos meios de comunicação adequados, que propiciem a assimilação pelo público de noções de ética sobre a posse responsável de animais domésticos (art. 3º).

Em complemento, a Lei Estadual nº. 21.970/2016 – em seu art. 3º – destaca outras ações componentes do programa de controle populacional, quais sejam:

a) a proteção, a prevenção e a punição de maus-tratos e de abandono de cães e gatos;

- b) a identificação e o controle populacional de cães e gatos;
- c) a conscientização da sociedade sobre a importância da proteção, da identificação e do controle populacional de cães e gatos.

Por seu turno, o Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), na Resolução nº 962/2010, destaca que os programas de controle populacional devem fazer parte de uma política de saúde pública e de bem-estar dos animais e das pessoas. E que deverão ter por base a educação em saúde e guarda responsável, e não apenas o fluxo de esterilizações (art. 4º).

Adicionalmente, o CFMV apresenta a seguinte conceituação:

Art. 1º (...) § 2º Entende-se por programas de educação em saúde, guarda responsável e esterilização com a finalidade de controle populacional o método de trabalho caracterizado pela mobilização coletiva, programada, que envolve a realização de procedimentos de esterilização de cães e gatos (machos e fêmeas), em local e espaço de tempo pré-determinados, sempre precedidos ou associados a ações concomitantes de educação em saúde e guarda responsável.

Em suma, a análise sistemática das normas que regulamentam o tema leva à conclusão de que o controle populacional de cães e gatos deve ser realizado no âmbito

de um programa oficial a ser elaborado pelo município a partir de dados obtidos em estudo prévio da localidade e do censo canino e felino.

Esse programa deve ser homologado perante o Conselho de Medicina Veterinária local e apresentar como conteúdo mínimo as seguintes ações: 1) Esterilização cirúrgica massiva das populações de cães e gatos; 2) Ações de educação em saúde e meio ambiente; 3) Registro e identificação de cães e gatos; 4) Fiscalização e controle de pessoas físicas e jurídicas que comercializam cães e gatos.

CONCLUSÃO

A Holanda, desde o ano de 2016, tornou-se um país livre de cães abandonados nas ruas¹¹. Para alcançar esse feito, o país não sacrificou animais, nem tampouco os confinou em canis. Mas executou uma política pública eficiente baseada em quatro ações principais: repressão severa para o abandono, com multas de milhares de euros; campanhas massivas e gratuitas de castração; ações de conscientização; e a fiscalização e taxação de animais produzidos para fins comerciais.

A partir desse exemplo, verifica-se que a questão pode ser superada desde que sejam executadas políticas públicas eficientes, baseadas em critérios técnicos e legais, que conduzam ao controle das populações de cães e gatos.

Nessa perspectiva a atuação do Ministério Público de Minas Gerais, por meio dos Promotores de Justiça

¹¹ Disponível em: <<https://www.bioguia.com/notas/holanda-se-convier-te-en-el-primer-pais-sin-perros-abandonados-sin-sacrificarlos>> Acesso em 09out2018.

que atuam na defesa da fauna, e com suporte da Coordenadoria Estadual de Defesa da Fauna (CEDEF), tem sido um diferencial na implantação dessas políticas públicas no estado.

Em 2016, com o suporte financeiro do Fundo Especial do Ministério Público (FUNEMP), foi realizado o diagnóstico dos 48 maiores municípios de Minas Gerais quanto à efetivação de ações de controle populacional de cães e gatos. O relatório referente a cada município foi enviado à Promotoria de Justiça local devidamente acompanhado de material sugestivo de atuação, em suporte ao órgão de execução.

O mesmo roteiro sugestivo de atuação foi disponibilizado na página da CEDEF no Portal do Ministério Público de Minas Gerais, acessível a todos os Promotores de Justiça que atuam na defesa da fauna. Para além de peças padrão e para adaptação aos casos concretos, no roteiro estão inseridos pareceres e informes técnicos sobre o assunto – essenciais para a melhor compreensão desse tema, que não pode ser entendido apenas sob o olhar jurídico.

Entrementes, a CEDEF desenvolve esforços para apoiar as Promotorias de Justiça onde haja arranjos municipais locais, em associações ou consórcios, na condução de soluções conjuntas tendentes a controlar o excedente populacional de cães e gatos. Essas ações ocorrem no âmbito do Programa Regional de Defesa da Vida Animal (PRODEVIDA) que já alcançou dezenas de municípios da região centro-oeste, sul e central do Estado.

O objetivo desse esforço é fomentar a adoção de medidas eficientes por parte do Poder Público municipal para controlar a população de cães e gatos, buscando-se melhorias nas condições de vida e de saúde dos animais e, por conseguinte, dos seres humanos que com eles compartilham o meio ambiente urbano.